

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA
KATEDRA REGIONÁLNÍ EKONOMIE A SPRÁVY



III. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM
O REGIONÁLNÍCH VĚDÁCH

**Sborník referátů z kolokvia pořádaného
v návaznosti na řešení výzkumného záměru 145600001
„Faktory efektivity rozvoje regionů ČR“
katedrou regionální ekonomie a správy ESF MU v Brně
ve spolupráci s Asociací regionalistiky a veřejné správy**

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA
KATEDRA REGIONÁLNÍ EKONOMIE A SPRÁVY



III. MEZINÁRODNÍ
KOLOKVIUM
O REGIONÁLNÍCH VĚDÁCH

**Sborník referátů z kolokvia pořádaného
v návaznosti na řešení výzkumného záměru 145600001
„Faktory efektivnosti rozvoje regionů ČR“
katedrou regionální ekonomie a správy ESF MU v Brně
ve spolupráci s Asociací regionalistiky a veřejné správy**

PAVLOV, 22. a 23. června 2000

III. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM O REGIONÁLNÍCH VĚDÁCH

**Sborník referátů z kolokvia pořádaného
v návaznosti na řešení výzkumného záměru 145600001
„Faktory efektivnosti rozvoje regionů ČR“
katedrou regionální ekonomie a správy ESF MU v Brně
ve spolupráci s Asociací regionalistiky a veřejné správy**

Editor: Ing. Antonín Hlaváček, CSc.
 RNDr. Jiří Vystoupil, CSc.

Recenzoval: doc. RNDr. Stanislav Řehák, CSc.

OBSAH

Uplatnění principu decentralizace a organizace regionálního rozvoje v ČR	
WOKOUN René	1
Rozvojově nosné prostory České republiky	
VITURKA Milan	13
Regionálna dimenzia problematiky ľudských zdrojov pri tvorbe národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike	
SZÉKELY Vladimír	33
Regionálna stratégia rozvoja, nástroj štrukturálnej prestavby (stratégia rozvoja hlavného mesta SR Bratislavy)	
IVANIČKOVÁ Alžbeta	45
Silné a slabé stránky rozvoje příhraničních regionů	
MALINOVSKÝ Jan	55
Postavení Ostravského kraje v regionální struktuře České republiky a Evropy	
ŠOTKOVSKÝ Ivan	63
Sídelní struktura a polarizace území NUTS II Jihovýchod	
MARYÁŠ Jaroslav	75
Mezi vizemi a realitou (strategií a projektů) regionálního rozvoje	
VENCÁLEK Jaroslav	85
Strategie rozvoje města a okresu Ústí nad Labem	
ŠAŠEK Miloslav	97

Diferenciace daňových příjmů obecních rozpočtů vzhledem ke změně zákona o rozpočtovém určení daní	
HRABALOVÁ Simona	103
Vliv systému veřejných financí na efektivnost rozvoje regionu	
ŠELEŠOVSKÝ Jan	115
Možnosti využití katastru nemovitostí pro regionální informační systém	
RICHTER Rudolf	145
Občané Slovenska v České republice sedm let po rozdělení ČSFR (regionálně geografická analýza kontaktů)	
TOUŠEK Václav, TOMŠÍČKOVÁ Bohumila	153
Institucionální podpora podnikání v regionech – informační zpráva o výsledcích terénního výzkumu o regulační činnosti komor v rozvoji malého a středního podnikání v ČR	
VALIŠ Karel	167
Efektivnost výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti (případová studie absolventské praxe v okresech Blansko a Břeclav v roce 1999)	
ŽÍTEK Vladimír, NUNVÁŘOVÁ Svatava	187

UPLATNĚNÍ PRINCIPU DECENTRALIZACE A ORGANIZACE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE V ČR

doc. RNDr. René WOKOUN, CSc.

*Vysoká škola ekonomická v Praze
Středisko regionálních a správních věd, Černá 13, 100 00 Praha 1
tel.: +420 2 24930053, e-mail: wokoun@vse.cz*

Úvod

Decentralizace

Obecně lze charakterizovat decentralizaci jako difuzi, rozptylování činností z centra do několika či většího počtu nižších subjektů, ve veřejné správě spočívá v přenášení pravomocí a kompetencí z vyšších orgánů na nižší orgány a na stejném stupni z orgánu ve více centralizovaném systému na orgán v méně centralizovaném systému správy, tedy například z orgánu dekoncentrovaného na obecný orgán územní správy státu a z orgánu státní správy na orgán samosprávy. Za decentralizaci tedy nelze považovat prostou dekoncentraci, kdy dochází pouze k přenášení pravomocí a působností z vyššího orgánu na nižší orgán v rámci organizačního systému ústřední správy (z ústředního orgánu státní správy na dekoncentrovaný orgán). V současnosti ve většině evropských zemí jednoznačně dominují decentralizační procesy nad procesy centralizačními.

Cílem není dosažení maximálního stupně decentralizace, nýbrž naplnění kritérií charakteristických pro subsidiaritu ve veřejné správě, tj. dosažení stupně decentralizace přiměřeného možnostem pro realizaci kompetencí decentralizovaných orgánů. Pak lze v rámci přiměřenosti skutečně preferovat svěření kompetencí nejnižšímu možnému stupni. Decentralizaci lze efektivně uskutečnit zejména při přenášení kompetencí z roviny státní správy do roviny samosprávy.

Územně správní organizace

Územně správní organizace je jednou z nejdůležitějších složek územního řízení. Její význam roste s mírou zásahů státu, případně i dalších veřejnoprávních orgánů do života společnosti. Jedná se o problém v podstatě trvalý. Každý stát ve všech obdobích a za všech podmínek musí řešit otázku své vnitřní administrativní struktury, zvláště územně správní.

Podmínky a základy územně správní organizace teritoria v dnešní České republice se formovaly prakticky v celém jeho dějinném období. Země České koruny byly do konce feudálního období (1848) rozčleněny na mnoho panství a ta byla spojena ve vyšší správní jednotky – kraje. Vyššího řádu než kraje byly země: Čechy (království), Morava (markrabství) a Slezsko (vévodství).

Revoluční rok 1848 přinesl závažné změny v správním zřízení. Panství přestala být nejnižší správní jednotkou, kterou se stávají obce. Územně-správní soustava druhé poloviny minulého století byla značně složitá a nepřehledná. Obce patřily po linii řízení do politických okresů. Ty byly zpočátku vymezeny rozsáhle: v roce 1867 jich bylo v českých zemích 123; později – zejména vzrůstem počtu obyvatel – jich přibývalo (v roce 1948 jich bylo 148). V justici se uplatnily menší, soudní okresy (jeden politický okres byl tvořen jedním až pěti soudními).

V politické správě i v soudnictví se dále uplatňovaly kraje. Samostatné správní obvody si vytvořily další správní instituce – finanční orgány, hospodářské (obchodní a živnostenské) atd.

Vznikem Československa se zásadně změnily vnější podmínky formování a fungování územně správní organizace. Republika převzala na teritoriu historických zemí (Čechy, Morava, Slezsko) rakouský model územní organizace a s drobnějšími úpravami si jej podržela až do roku 1948. V tomto období vzrostl význam některých dynamicky se rozvíjejících průmyslových center bez historicko-správních tradic (Ostrava, Zlín).

V roce 1949 byla provedena zásadní přestavba územního řízení. Od zemí, velkých politických a malých soudních okresů se přešlo k modelu malých krajů a malých okresů. Na území České republiky bylo vytvořeno 13 krajů. K vyšším administrativním funkcím se v tomto období dostala poprvé ve své historii města jako: Liberec, České Budějovice, Pardubice, Ústí nad Labem a Zlín. Naproti tomu

ztráta vyšších administrativních funkcí dovršila pokles významu dříve tradičních center např. Klatov, Písku, Chrudimi, Opavy a Uherského Hradiště.

V roce 1960 byly na základě zákona ustanoveny tzv. velké kraje. Toto uspořádání vyplynulo z potřeb centrálního, administrativního a direktivního řízení hospodářství v podmínkách politicko-mocenského systému jedné strany. Uměle vytvořené a příliš velké celky vznikly zejména na Moravě.

Po zrušení krajských národních výborů v roce 1990 vyvstal problém s přímým řízením okresů vládou. Vznikají různé detašované a dekoncentrované orgány jednotlivých ministerstev, které zvyšují administrativní a finanční náročnost celého systému, např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy má tzv. specializovaných územních správních úřadů (školských úřadů) 86, Ministerstvo zemědělství má 65 detašovaných pracovišť (územních odborů). Zejména odvolací řízení je obtížné a časově náročné. Obtížně se také formulují a řeší společné potřeby větších regionů.

Vytvoření vyšších územních samosprávných celků předpokládá Ústava České republiky v hlavě VII čl. 99 – 105. Potřebnost jejich zřízení však vyplývá zejména ze současného stavu veřejné správy, jejich horizontálních a vertikálních vazeb, stupně uplatnění samosprávného prvku ve veřejné správě a předpokladů pro provádění regionální politiky.

Jednou z nejcitlivějších otázek právní úpravy v této oblasti představuje konkrétní vymezení jednotlivých celků. I když se v konečném důsledku jedná o rozhodnutí politické, je nutné, aby se v zájmu životaschopnosti budoucích vyšších územně samosprávných celků (VÚSC) respektovala reálná regionální struktura České republiky.

Geografické předpoklady

Celková geografická situace České republiky se v podstatě ztotožňuje s povodími hlavních řek, z čehož vyplývá, že pak na našem území vidíme z geografického hlediska spojení dvou velkých a jednoho menšího přirozeného celku, tzv. makroregionů:

1. polabský, tj. Čechy,
2. podunajský, tj. Morava,

3. pooderský, tj. Slezska (resp. tzv. „české Slezska“).

Uvedené přirozené celky jsou základními geografickými atributy České republiky, tvoří páteř její regionální struktury, kterou je třeba do značné míry respektovat při územně správním členění státu.

Českou republiku chápeme jako makroregion vyššího stupně, vnitřně vysoce integrovaný z hlediska ekonomického, národnostního a politického.

Česká republika se však rozpadá do dvou základních makroregionů nižšího stupně, a sice:

1. Čechy,
2. Morava s „českým“ Slezkem.

Čechy jsou mononodální, s výraznou a výjimečnou pozicí Prahy. V makroregionu Čechy se avšak projevuje určitá dichotomie – Praha (přesněji: pražský středočeský koncentrační prostor) x ostatní území Čech.

Moravskoslezský region je ve své podstatě polynodální, i když s určitou dominancí Brna a zvláštním postavením Ostravy na severu Moravy a v českém Slezska.

Uvedené makroregiony nižšího stupně jsou slaběji integrovány než makroregion vyššího stupně (celá Česká republika), především jsou vnitřně integrovány sociokulturně. Jejich existence je však reálná (objektivní) a nelze ji zpochybnit. Navíc lze hovořit i o existenci určitých regionálních (zemských) komunit. Silněji je vyvinuta zemská komunita a identifikace se zemí na Moravě.

Zvláštní postavení v regionální struktuře České republiky zauímají regionální metropole, které jsou po Praze (metropole mezinárodního významu) nejdůležitější. Základním kritériem pro jejich vymezení je alespoň jeden milión obsluhovaných obyvatel (počet obyvatel centra + počet obyvatel spádového regionu). Jednoznačně určené regionální metropole: Brno (regionální metropole I. řádu) a Ostrava (regionální metropole II. řádu). Město Plzeň je mezoregionálním centrem I. řádu s aspirací na regionální metropoli.

Mezoregiony v České republice jsou rozsáhlé územní jednotky, jejichž integrita je již jen částečně vázána na prostorové vztahy obyvatelstva. Významnými mezoregionálními procesy jsou: nedenní dojíždka za prací, migrace obyvatelstva, dojíždka do hierarchicky vyšších zařízení služeb. Velký význam mají kvarterní a kvinterní

činnosti. Stupeň vnitřní integrace je však u mezoregionů již podstatně nižší než u makroregionů. Mezoregionální centra jsou však velmi významnými koncentračními prostory socioekonomických aktivit. Mezoregiony jsou na území České republiky vyvinuty nedokonale, pokrývají svými vztahy cca 40 % až 60 % plochy České republiky. Jednotlivá mezoregionální centra jsou v rámci hierarchie spíše podřízena silnějším centrům – regionálním metropolím a hlavnímu městu.

Makroregionální a mezoregionální centra v České republice:

- **metropole mezinárodního významu**
 - Praha (nejvyšší hierarchický stupeň v České republice, 1212010 obyvatel k 3.3.1991),
- **regionální metropole I. řádu**
 - Brno (387986 obyvatel),
- **regionální metropole II. řádu**
 - Ostrava (327553 obyv.),
- **mezoregionální centrum I. řádu**
 - Plzeň (s aspirací na regionální metropoli 173129 obyv.),
- **mezoregionální centra II. řádu:**
 - Olomouc (105690 obyv.),
 - Liberec (101934 obyv.),
 - Hradec Králové (99889 obyv.),
 - Ústí na Labem (99739 obyv.),
 - České Budějovice (97283 obyv.),
 - Pardubice (94857 obyv.),
 - Zlín (84634 obyv., včetně Otrokovic 104906 obyv.),
 - Karlovy Vary (56291 obyv.).

Uvedená města jsou tedy vhodnými adepty na centra vyšších územních samosprávných celků. Ostatní města již nevykazují patřičné parametry na zařazení do mezoregionálních center. Ostatně Karlovy Vary jsou v podstatě na „hranici“ zařaditelnosti mezi mezoregionální centra.

Mikroregiony lze charakterizovat jako územní celky, v jejichž rámci jsou relativně uzavřeny nejintenzivnější regionální procesy, tj. především dojíždka za prací a za základními druhy služeb. Můžeme zdůraznit relativně nejvyšší integritu těchto celků v rámci regionální struktury České republiky. Plošné rozsahy mikroregionů jsou značně diferencované. V České republice je v zásadě vyvinuta

dvoustupňová mikroregionální organizace: mikroregionu 1. a 2. stupně, vzácně se objevují i tři stupně. Nicméně rozlišení mikroregionů do dvou – tří stupňů není absolutní, protože vyšší stupeň mikroregionů je dán zpravidla jen správní funkcí (okresní města). Vztahy mezi bydlištěm, pracovištěm a komplexem základních služeb jsou na mikroregionální úrovni zcela dominantní pro utváření příslušných celků. Mikroregionální struktura má vždy nodální formu. Mikroregiony integrují více než 90 % až 95 % území České republiky. Mikroregiony by se v podstatě mohly stát základním podkladem při vymezování nové územně správní struktury nižšího stupně, tj. okresů.

Kriteria a realita vymezení územně správních celků

Při vymezování územně správních celků se mnohdy operuje s určitými kriterii, např. s minimální a maximální velikostí územního správního celku, požaduje se alespoň přibližná srovnatelnost celků co do plošné velikosti, počtu obyvatel, eventuálně stupně ekonomického, sociálního a kulturního rozvoje apod. Dále se bere do úvahy dopravní dostupnost. Rovněž jsou nezanedbatelné psychologicko-sociologické argumenty (např. identifikace) a ekonomické aspekty. Přitom je nutno respektovat skutečnost, že územní samospráva je souborem právních, regionálních, ekonomických, politických a kulturních vztahů.

Pro vymezení vyšších územních samosprávních celků v České republice se mj. uplatnila následující kriteria:

- významná centra osídlení s relativně „přirozeným“ spádovým regionem, s rozvinutou obslužnou infrastrukturou, dojížděnkou do zaměstnání a za službami, migrační centra,
- kvantifikovatelné poznatky o regionální struktuře České republiky, např. komplexní funkční velikost, počet obyvatel regionálního centra nad 80 tisíc,
- historické a historicko-geografické aspekty (alespoň do určité míry nutno reflektovat vývoj územně správní a regionální struktury na území České republiky, zemskou hranici mezi Čechami a Moravou apod.),
- fyzicko-geografické charakteristiky, zejména přírodní bariéry, reliéf, průběh vodních toků, lesní komplexy aj.,

- regionální, politické, kulturní a sociální vztahy v území v jejich historicky podmíněné souvislosti s určitými „přirozenými“ centry a jejich regiony.

Na základě uvedených kritérií lze opět vymezit 12 center (viz předchozí seznam metropolí a mezoregionálních center v České republice) a z toho odvodit 13 vyšších územních samosprávných celků s vysokou mírou autonomie a relativní uzavřenosti, i když s nevysokým stupněm vnitřní integrace. V podstatě byla tato kritéria respektována ve vládním návrhu z roku 1997 na vytvoření třinácti VÚSC v ČR. Avšak ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo zřízeno čtrnáct VÚSC, a to:

1. **Hlavní město Praha**, vymezený územím hlavního města Prahy;
2. **Středočeský kraj** se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha – východ, Praha – západ, Příbram a Rakovník;
3. **Budějovický kraj** se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;
4. **Plzeňský kraj** se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň – město, Plzeň – jih, Plzeň – sever, Rokycany a Tachov;
5. **Karlovarský kraj** se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. **Ústecký kraj** se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. **Liberecký kraj** se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. **Královehradecký kraj** se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;
9. **Pardubický kraj** se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;
10. **Brněnský kraj** se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno – město, Brno – venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;

11. **Zlínský kraj** se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín;
12. **Olomoucký kraj** se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. **Ostravský kraj** se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek – Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava – město;
14. **Jihlavský kraj** se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou.

Účinnost tohoto zákona byla stanovena na 1. leden 2000.

Při respektování reálné regionální struktury ČR se nabízí vytvořit ještě jeden samosprávný stupeň, tedy země. Ty by se mohly ustanovit jako zemské samosprávné svazky. Uvedené schéma regionálně správní organizace by odpovídalo evropským zkušenostem (západní a střední Evropy) i našim podmínkám.

Při určení zemských samosprávných svazků je nutno vycházet z historického, geografického, územně správního aj. kontextu českých zemí s respektováním integrity České republiky a autonomního chování pražského metropolitního regionu, ostatního území Čech a Moravskoslezské země. To tedy znamená tři zemské samosprávné svazky:

- Pražský zemský samosprávný svazek (možná včetně části území středočeského kraje),
- Český zemský samosprávný svazek (ostatní území Čech),
- Moravskoslezský zemský samosprávný svazek.

Tento návrh na zemské samosprávné svazky sleduje upevnění české státnosti při respektování makroregionálních specifik a mezinárodních souvislostí v územní správě.

Uvedenou, značně komplikovanou a zpolitizovanou problematiku, by šlo vyřešit kombinací „regionálního“ a zemského principu tak, aby bylo možno na jedné straně zřídit celky k vytváření a provádění regionální politiky a korespondující předpokládanému uspořádání vyšších orgánů státní správy a na druhé straně vytvořit nezbytné podmínky pro realizaci takových zájmů občanů, které jsou spjaty s existencí historických zemí a pro plnění takových samosprávných funkcí, jež je účelnější vykonávat na zemské úrovni.

NUTS – problém souvislostí

Přijatá podoba VÚSC je v podstatě odborným a zejména politickým kompromisem. Tím ovšem došlo ke zkomplikování zapojení ČR do evropské regionální politiky. A tak se začal vytvářet systém odpovídající kritériím Eurostatu (územní a populační rozsah územně statistických jednotek EU), tedy systém NUTS.

V Evropské unii se pro nejrůznější vzájemná porovnávání používá tzv. nomenklatura územních statistických jednotek – NUTS (z francouzského La nomenclature des unités territoriales statistiques). Zásadní význam má jejich vymezení jednak pro statistické potřeby EU (statistickou službu v rámci EU zastřešuje EUROSTAT, se sídlem v Lucembursku), jednak pro účely zařazení regionů různé úrovně pod jednotlivé cíle (s regionálním dopadem) strukturální politiky EU. Pro potřeby regionální a ekonomické statistiky se např. jednotky NUTS používají pro sledování míry nezaměstnanosti, pro výpočet regionálního hrubého domácího produktu (HDP), pro populační údaje. V rámci regionální politiky (politiky hospodářské a sociální koheze, čili soudržnosti) jsou tyto jednotky základním územním rámcem pro posuzování a hodnocení podpory ze strukturálních fondů. Mohou zahrnovat jednu nebo více územně správních jednotek v rámci státu, např. v Rakousku úroveň NUTS III tvoří skupiny okresů, ve Velké Británii NUTS II tvoří skupiny hrabství apod.

Při vymezení NUTS je nutno vedle existence územně správních úrovní, vycházet z jejich komplementarity (tzn. řádově vyšší jednotky jsou tvořeny určitým počtem celých jednotek nižších) a sledovat i velikost jednotek ve vztahu k praxi EU.

- **NUTS I** – je územní jednotkou typu velkých oblastí (zemí, makroregionů) daného státu (největší regionální srovnávací jednotkou), je obvykle tvořena několika jednotkami v úrovni NUTS II. Srovnatelným příkladem může být Rakousko a Belgie, které se shodně dělí na tři územní jednotky NUTS I, podobně i Nizozemsko se člení na čtyři jednotky NUTS I. Právě s ohledem na určitou analogii se srovnatelnými zeměmi EU a na historické a geografické podmínky České republiky by bylo bývalo vhodné uvažovat o dvou až třech jednotkách NUTS I (Čechy, Morava, Praha).
- **NUTS II** – je jednotkou řádově nižší, obvykle odpovídá úrovni středního článku územně správního členění daného státu.

Velikost v případě těchto územních jednotek se pohybuje u počtu obyvatel mezi jedním až dvěma miliony obyvatel (méně má např. Rakousko a Finsko, průměr EU je 1.830 tisíc obyvatel). V ČR nelze v podstatě pro tuto úroveň použít VÚSC, protože některé jsou příliš malé, např. Karlovarský a Liberecký kraj.

- **NUTS III** – je jednotkou vesměs odpovídající úrovni nejnižšího územně správního regionu státní správy (úroveň „okresů“ a příp. „krajů“). U menších států EU osciluje jejich velikost v počtu obyvatel mezi 200 až 400 tisíci, přičemž průměr EU činí 410 tisíc obyvatel.
- **NUTS IV** – jako územní jednotka není v řadě států EU vymezena.
- **NUTS V** – je nejmenší lokální jednotkou, zpravidla obce či skupiny obcí.

Jednotky NUTS II a III mají přímou vazbu na strukturální fondy, podle nich se dosud vymezovaly regiony pro podporu v rámci cíle 1 (podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů), cíle 2 (Konverze regionů nebo jejich částí, jež jsou vážně ohroženy hospodářským úpadkem) a cíle 5b (podpora rozvoje venkovských regionů umožněním rozvoje a strukturálních změn venkovských oblastí) a rovněž příhraniční oblasti programu INTERREG. I v tomto plánovacím období EU, tj. v letech 2000 až 2006 budou regiony na úrovni NUTS II a III hrát rozhodující roli z pohledu příjmu pomoci ze strukturálních fondů (nově upravený cíl 1 – podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování zaostávajících regionů – původní cíl 1 a 6; nový cíl 2 – podpora hospodářských a sociálních přeměn oblastí se strukturálními potížemi – původní cíl 2 a 5b). V této souvislosti je však třeba uvést, že pod cíl 2 mohou být zařazeny i regiony menší, např. mikroregiony.

Pokud jde o úroveň NUTS I, IV a V není vymezení těchto územních jednotek pro oblast regionální a strukturální politiky ve smyslu jednotlivých nařízení Rady EU ke strukturálním fondům vyžadováno, v podstatě slouží zatím pouze pro statistické účely EU.

Jednotky na území České republiky byly po dohodě s Eurostatem stanoveny následujícím způsobem (Usnesení vlády ČR č. 707 ze dne 26. 10. 1998):

- **NUTS I** – 1 jednotka, tj. celé území České republiky,
- **NUTS II** – 8 územních jednotek, v podstatě sdružené nové kraje: Praha (pouze území hlavního města Prahy), Střední Čechy

(jenom Středočeský kraj), Jihozápad (Budějovický a Plzeňský kraj), Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj), Severovýchod (Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj), Jihovýchod (Brněnský a Jihlavský kraj), Střední Morava (Olomoucký a Zlínský kraj) a Ostravsko (jenom Ostravský kraj),

- **NUTS III** – 14 nových krajů (VÚSC),
- **NUTS IV** – 77 současných okresů,
- **NUTS V** – obce (cca 6240).

Česká republika nemohla při stanovování NUTS příliš argumentovat stabilním územně správním členěním. Proto se přistoupilo zejména u jednotek NUTS II k málo geograficky opodstatněnému, ale prakticky poměrně schůdnému řešení, tj. většinou sdružením dvou i více jednotek VÚSC do NUTS II.

Česká republika má možnost (od roku 2000) využívat prostředky tzv. předstrukturální pomoci, která sestává z SPP – PHARE (přípravný program na Strukturální fondy EU), ISPA (program na podporu infrastruktury a životního prostředí, v podstatě příprava na Kohezní fond EU) a SAPARD (program rozvoje zemědělství a venkova). Bezprostřední vazbu na jednotky NUTS, konkrétně NUTS II budou mít připravované regionální operační programy. Tyto regionální operační programy vycházejí z Národního rozvojového plánu ČR, v němž je samostatná regionální část. Na přípravu a posléze realizaci těchto rozvojových plánů je vázáno vytvoření Regionálních řídicích a monitorovacích výborů – RMMC (v podstatě jde o regiony perspektivně zařaditelné pod cíl 1 Strukturálních fondů EU). Tyto výbory (RMMC) začaly pracovat na úrovni NUTS II a měly by i nadále fungovat podle pravidel EU, tzn. vybírat kvalitní projekty pro přiznání grantové pomoci z EU, dohlížet na realizaci programů včetně finanční kontroly atd. Vytvořením územních jednotek NUTS Česká republika významně postoupila v přípravě na integraci do Evropské unie. Zároveň si však učinila poněkud složitějším územně správní systém, protože v případě RMMC jde v podstatě o „vloženou“ správní strukturu.

Závěr

- V současnosti je situace v České republice charakterizována poměrně vysokým stupněm centralizace a nedostatečnou

decentralizací ve veřejné správě. Zejména je zatím nedostatečný počet stupňů veřejné správy. Tento počet se omezuje v oblasti státní správy na dva územní stupně a v oblasti samosprávy před počátkem fungování vyšších územně správních celků na jeden stupeň. V důsledku tohoto stavu nelze svěřit rozhodování regionálních problémů jiným subjektům než ústředním orgánům státní správy, popřípadě jejich dekoncentrátům. Samosprávné rozhodovací mechanismy se dosud nedaly uplatnit při řešení jakýchkoliv problémů přesahujících svou dimenzí podstatně obecní úroveň.

- Základním problémem není tedy přesouvání kompetencí na již existující nižší stupně veřejné správy, ale vytvoření regionálního (středního) stupně jak ve sféře samosprávy, tak ve sféře státní správy. V této souvislosti musí být vhodně vybrány a posléze ověřeny pravomoci a kompetence regionálního stupně a tyto pravomoci a kompetence musí být přeneseny převážně z centrálního stupně. Na nižší úrovni bude po zřízení vyšších územních správních celků potřebné uvažovat o zjednodušení územní organizace správy z hlediska možnosti pro dvoustupňové uspořádání jak státní správy, tak samosprávy. To zejména znamená řešit problém existence, organizačního uspořádání a mechanismu vytváření orgánů veřejné správy na úrovni okresů a obvodů obcí s pověřenými obecními úřady. Bude tedy žádoucí, avšak až po určité stabilizaci nově ustanovených krajských orgánů, provést reformu na okresní úrovni – zrušit stávající OkÚ a POBÚ a zřídit nové okresy přibližně v počtu minimálně 160 – 180, snad optimálně kolem 200 – 210 a maximálně cca 230 subjektů.
- Z hlediska subsidiarity bude potřebné dohlédnout na to, aby při přenášení kompetencí z centra na VÚSC nedocházelo k neúčelnému horizontálnímu a vertikálnímu dublování a překrývání kompetencí.
- Z ekonomického hlediska bude třeba vyjasnit vzájemný vztah různých druhů veřejných rozpočtů a změnit rozpočtová pravidla. Rovněž bude nutno zpřesnit a zpřísnit pravidla pro nakládání orgánů a funkcionářů obcí a perspektivně VÚSC s majetkem a finančními prostředky obcí a „nových“ krajů.

ROZVOJOVĚ NOSNÉ PROSTORY ČESKÉ REPUBLIKY

doc. RNDr. Milan VITURKA, CSc.

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
Katedra regionální ekonomie a správy, Lipová 41a, 659 79 Brno
tel.: +420 5 43 523 239, e-mail: viturka@econ.muni.cz*

V nedávném období byl v ČR zaznamenán poměrně výrazný pokrok v oblasti regionální politiky. Kromě nových legislativních úprav byly zpracovány strategie rozvoje krajů a dále regionální operační programy pro regiony NUTS 2, zastřešené Národním rozvojovým plánem. Nebylo však zatím dosaženo úplného politického konsensu ohledně její praktické implementace, zejména ve vazbě na reformu veřejné správy. Méně zjevná je i nedostatečná odborná diskuse k základním koncepčním a strategickým otázkám regionální politiky, kterou nemůže suplovat pouhé převzetí odpovídajících priorit politiky EU. V tomto kontextu pokládám za jednu ze základních otázek nalezení optimální strategie regionálního rozvoje, respektující jak reálnou pozici ČR v rámci globalizující se světové ekonomiky, tak principy udržitelného společenského rozvoje. Kardinální otázkou je již samotný výběr výchozí „zastřešující“ teorie regionálního rozvoje. Nejde pouze o akademickou, ale především o ryze praktickou otázku bez jejíhož uspokojivého vyřešení se vlastní aplikace regionální politiky stane pouze prostorem pro víceméně amatérské prosazování partikulárních zájmů, s fatálními dopady na celkovou efektivnost vynakládaných prostředků z veřejných rozpočtů.

Pokud jde o reflexi globální ekonomické pozice ČR jde v podstatě o kontinuální přizpůsobování tvorby regionálních rozvojových strategií lehce doložitelnému faktu, že ekonomický rozvoj se v tržní ekonomice projevuje územně diferenciováním způsobem. S tímto faktem koresponduje především polarizační teorie regionálního rozvoje (jejíž počátky jsou spojovány s Francouzem Perrouxem), zdůrazňující rozhodující rozvojové přínosy určitých sídelních center označovaných jako póly rozvoje – v novější praxi se rovněž setkáváme s označením teorie pólů rozvoje. Tyto rozvojové póly disponují tzv. hnacími jednotkami resp. aktivitami, představujícími

akcelerační faktor regionálního rozvoje. Hnací jednotky tím, že zvyšují své výstupy současně prostřednictvím kooperačních vztahů zvyšují i výstupy jiných subjektů, označovaných jako hnané jednotky. V případě rostoucí poptávky je tak pozitivně ovlivňován nejen rozvoj existujících výrobních a služebních, ale i vznik nových výrobních a služebních. V této souvislosti mají největší význam tvorba nových znalostí (inovací) a alokace nových investic. Obecně lze akceptovat názor, že teorie polarizovaného rozvoje představuje spojovací článek mezi teorií lokalizace a teorií hospodářského růstu. Současně je teorie polarizovaného rozvoje slučitelná i s teorií centrálních míst, objasňující velikostní a funkční hierarchii sídelních center (měst), neboť ekonomický rozvoj má tendenci postupovat po úrovních hierarchie od vyšší úrovně k nižší. Respektování uvedených zákonitostí v praxi znamená odmítnutí populistických konceptů usilujících o maximálně rovnoměrný ekonomický rozvoj všech regionů a jejich nahrazení koncepty usilujícími o harmonický rozvoj reflektující nerovnoměrné rozmístění růstových zdrojů. K tomu je nutné poznamenat, že v tomto pojetí není společenský rozvoj redukován pouze na jeho ekonomickou komponentu, ale zahrnuje i komponentu sociální a environmentální (pojem rovnováhy je nazírán v dlouhodobém časovém horizontu a v kontextu vzájemných interakcí všech hlavních komponent společenského rozvoje).

V souladu s logikou globalizace nelze očekávat, že by ekonomické zaostávání určitých regionů resp. celých zemí mohlo být úspěšně řešeno bez jejich intenzivnějšího zapojení do světové ekonomiky. V tomto směru tak nabývá na významu identifikace regionů s nejlepšími předpoklady integrace do globální ekonomiky tj. regionů s nejlepší kvalitou podnikatelského prostředí. K tomuto účelu vypracovaná vlastní metodika primárně vychází z vyhodnocení potenciálu investiční atraktivity, respektujícího poměrný význam hlavních lokalizačních faktorů v rámci nejvýznamnějších odvětvových skupin ekonomických aktivit: zpracovatelský průmysl – P, distribuční aktivity – D, produktivní služby – S¹. Výsledné agregované údaje v podstatě vypovídají o podmínkách daného regionu pro rozvoj ekonomických aktivit. Z marketingového pohledu jde především o nabídku orientovanou na potenciální investory a v souladu s tím je výsledný ukazatel označen jako investiční atraktivita (údaje uvedené v příložené tabulce se pohybují od 1 – vysoce nadprůměrné hodnoty

¹ Blíže viz monografie Víturka, M.& kol.: Investiční atraktivita vybraných měst České republiky. ESF MU, Brno 1998.

do 5 – vysoce podprůměrné hodnoty). Potenciál investiční atraktivity regionu je pak logicky limitován nejlepšími hodnotami, vztahujícími se obvykle k jeho centru. Základní výpočty byly provedeny pro nejnižší funkční hierarchickou úroveň regionů, představovanou tzv. základními resp. elementárními sociálně-geografickými mikroregiony, v jejichž rámci je uzavřena největší část procesů sociální kooperace (tyto procesy řeší základní územní disproporce mezi obytnými, pracovními a obslužnými funkcemi obcí). Obecně ovšem platí, že ne vždy se nabídka setkává s efektivní poptávkou tj. ne každý potenciál je přeměněn na reálné účinky. V případě transformujících se postkomunistických zemí mají v tomto směru rozhodující význam zahraniční investice z vyspělých zemí. Jejich přínosy jsou umocňovány nejenom získáváním snazšího přístupu na trhy vyspělejších zemí, ale především jejich fundamentálním vlivem na změny mikroekonomického prostředí (v této souvislosti se stále častěji setkáváme s termínem „duální“ ekonomika, reflektujícím jednoznačně lepší výsledky firem se zahraničním vlastnictvím oproti ryze domácím firmám). Uvedené skutečnosti umožňují chápat zahraniční investice jako jeden ze základních indikátorů dosažené míry globalizace ekonomiky těchto zemí. Z metodického hlediska byla tato premisa zohledněna zařazením ukazatele participace zahraničních investorů v regionální ekonomice (vyjádřené prostřednictvím příslušného počtu firem, v případě průmyslu i počtem pracovních míst) jako vůdčího kritéria druhého kroku analýzy, zaměřeného na vyhodnocení aktuální rozvojové pozice zkoumaných regionů. Pro tento účel byla využita metoda faktorové analýzy v aplikaci na upravené soubory vybraných proměnných (P, D, S)². Vypracovaná metodika tak verifikuje potenciální rozvojové předpoklady jednotlivých regionů prostřednictvím systémového zohlednění efektivní (realizované) poptávky na globálním trhu investic. Získané výsledky byly návazně zobecněny na vyšší hierarchické úrovni, představované v ČR nově zřízenými kraji.

Na základě standardních klasifikačních postupů bylo identifikováno celkem 13 rozvojových pólů (RP), řazených do typů A – RP mezinárodního významu (s podtypy A1 hlavní RP a A2 vedlejší RP), B – RP národního významu (s podtypy B1 plně profilovaný RP, B2 částečně profilovaný RP a B3 nerozvinutý RP) a C – ostatní krajská centra nesplňující kritéria pro zařazení mezi RP (zástupcem je pouze

² Podrobněji viz studie Viturka M.: Zahraniční investice a strategie regionálního rozvoje. ESF MU, Brno 2000.

Jihlava – s přihlédnutím k jejímu zařazení mezi krajská centra byla zařazena do podtypu C1 – perspektivní RP). Pokud tyto póly srovnáme se stanovenými kraji zjišťujeme, že s výjimkou Jihlavského kraje všechny disponují rozvojovým pólem (ve dvou případech ovšem nerozvinutým). V souladu s rozmístěním rozvojových pólů dochází i k rozvojové polarizaci sídelních center nižšího hierarchického významu (z pohledu krajských regionů jde o centra subregionálního významu) a tedy i jimi ovládaných základních sociálně-geografických mikroregionů. Kromě specifických vlivů je totiž jejich pozice výrazně ovlivňována i jejich polohou v rámci konstituovaných systémů rozvojových os. Tyto osy spoluvytvářejí geografickou organizaci společenských struktur, determinující ekonomické, sociální a environmentální vazby v území. Z ekonomického pohledu jsou směrové a intenzitní charakteristiky těchto vazeb vnímány jako efekty šíření (spread effects). Tyto efekty, generované především rozvojovými póly, se šíří do okolí podél historicky predestinovaných urbanistických os. Vytvářejí příznivé podmínky pro ekonomickou kooperaci menších sídelních center s dominujícími centry resp. rozvojovými póly, zejména však pro vytváření nosných kooperativních struktur vyššího řádu (regionálního, nadregionálního, příp. i makroregionálního řádu). Podle výše popsané metodiky byla příslušná subregionální centra rozdělena do následujících typů: I – rozvojově nejvýznamnější centra (s podtypy I-1 pozičně plně zvýhodněná centra, I-2 pozičně výrazně zvýhodněná centra, I-3 pozičně neutrální centra a I-4 pozičně částečně znevýhodněná centra), II – rozvojově významná centra (s podtypy II-1 pozičně částečně zvýhodněná centra, II-2 pozičně neutrální centra, II-3 pozičně částečně znevýhodněná centra a II-4 pozičně výrazně či plně znevýhodněná centra) a III – investičně atraktivní menší sídla resp. vedlejší mikroregionální centra (se specifickými podtypy III-1 menší centra s více než 1 tis. zaměstnanců ve firmách se zahraniční účastí a III-2 menší centra konkurující počtem zaměstnanců ve firmách se zahraniční účastí příslušnému administrativně výše postavenému okresnímu centru).

Na úrovni základních mikroregionů lze konstatovat, že nejlepšími předpoklady pro urychlení resp. akceleraci ekonomického rozvoje disponují mikroregiony integrované rozvinutými rozvojovými póly či sousedící a pozičně tak výrazně zvýhodněné mikroregiony navázané na ně rozvojovými osami, které tak vytvářejí dominantní, rozvojově nosná jádra vyšších regionů tj. krajů. Jejich protikladem jsou pozičně znevýhodněné mikroregiony neintegrované prostřednictvím

rozvojových os s dominantními jádry, jejichž ekonomický rozvoj se proto vyznačuje nízkou či dokonce zápornou dynamikou směřující k jejich ekonomické marginalizaci – periferní mikroregiony. Mezi oběma protiklady se pak nacházejí pozičně částečně zvýhodněné či rozvojově významnější mikroregiony, navázané na rozvojové póly prostřednictvím nadregionálně významných rozvojových os – integrované (mezilehlé) mikroregiony.

Proces formování rozvojových pólů a os má širší než pouze ekonomický rozměr a jejich vymezení je komplikováno kombinovaným působením tradičních kontinuálně působících faktorů (reflektujících setrvačnost historicky vytvořených urbanistických struktur) s novými diskontinuálně působícími faktory (reflektujícími zásadní inovace generované technickým a společenským vývojem, např. rozvoj informatiky, či vytvoření nové geopolitické situace ve Střední Evropě po roce 1989). Vytvoření „efektivního věcného a územního rámce“ pro alokaci prostředků určených na podporu regionálního rozvoje musí nepochybně tyto skutečnosti respektovat a v souladu s tím musí docházet i ke kontinuální revizi odpovídajících rozvojových strategií. Z hlediska koncipování konkrétních regionálních a lokálních rozvojových strategií, usilujících o cílené ovlivňování rozmístění ekonomických subjektů a podmínek jejich činnosti, je přirozeně účelné formulovat adekvátní rozvojové scénáře zohledňující odpovídající rozvojové předpoklady (posuzované v konkurenčním rámci ČR, avšak s důrazem na globálně se prosazující faktory prostorové diferenciací). V tomto kontextu jsou dále stručně popsány tři základní scénáře označené jako akcelerační, stimulační a stabilizační scénář.

Aplikace akceleračního scénáře je cílena na zlepšování globální konkurenční pozice nosných ekonomických prostorů disponujících rozvojovými póly typu A1 až B1 a hlavní rozvojové osy (s možností selektivní aplikace na rozvojové póly typu B2 příp. pozičně výrazně zvýhodněná subregionální centra). Jeho charakteristickým rysem je ofenzivní „podnikatelský“ přístup samosprávy z pozice síly, zdůrazňující využití silných stránek a rozvojových příležitostí.

Aplikace stimulačního scénáře je vhodným základem rozvojové strategie zejména pro částečně profilované či nerozvinuté rozvojové póly typu B2 až C1 a dále subregionální centra lokalizovaná na vedlejších rozvojových osách. Selektivně jej lze využít i jako doplněk k akceleračnímu scénáři a dále v kombinaci se stabilizačním scénářem (např. v případě nejvýznamnějších sídelních center

strukturálně problémových území či rozvojově neintegrováných, avšak pozičně zvýhodněných subregionálních center). Z hlediska samosprávy se jako nejvhodnější jeví přístup cílený na potlačování rozvojových rizik, slučující v sobě jak využívání silných stránek, tak potlačování stránek slabých.

Aplikace stabilizačního rozvojového scénáře je primárně cílena na podporu rozvoje strukturálně problémových či periferních mikroregionů (v souladu s rozvojovou polarizací území ČR se nacházejí především v Ostravském, Ústeckém a dále Jihlavském kraji). Jeho charakteristickým rysem je opatrný přístup, zaměřený na perspektivní posilování konkurenční pozice prostřednictvím potlačování slabých stránek. V případě strukturálně problémových mikroregionů je účelné posilování kooperačních vazeb s neblížejšími rozvojovými póly, v případě periferních mikroregionů pak realizace programů orientovaných na využití dílčích konkurenčních výhod (primární sektor, turistika).

Výše uvedeným postupem vymezené rozvojově nosné prostory jsou věcně a územně specifikovány v přiložené tabulce a kartogramu. V jejich rámci je jednoznačně nejvýznamnější pražský metropolitní rozvojový prostor. Jeho hlavním integrujícím centrem je rozvojový pól mezinárodního významu Praha, významnou akcelerační roli dále hraje i rozvojový pól národního významu Mladá Boleslav – sídlo největší české firmy Škoda Auto, a. s. Lze konstatovat, že pouze v tomto prostoru v dosavadním vývoji došlo k plnému využití potenciálu investiční atraktivity (tato skutečnost koresponduje se situací v dalších postkomunistických zemích, kde se hlavní města logicky stala „oknem do světa tržní ekonomiky“). Vzhledem k roli Prahy jako primárního nositele rozvojové polarizace území ČR (viz základní indikátory regionálního HDP) a v souladu se synergickými pozitivními efekty na rozvojovou integraci významné části Čech (viz zejména severovýchodní radiální hlavní osa Praha – Liberec/ hranice SRN a západní radiální hlavní osa Praha – Plzeň/ hranice SRN) byla jaderné oblasti výše uvedeného prostoru přisouzena makroekonomická významová úroveň. Téměř polovina zbývajících středočeských mikroregionů je rovněž integrována prostřednictvím rozvojových os, avšak vzhledem k srovnatelně výrazně slabší rozvojové pozici jejich center mají jimi generované hnací ekonomické efekty převážně pouze regionální význam (uvažováno v kontextu krajů tj. úrovně NUTS 3). V bližší perspektivě je zřejmé, že pražský metropolitní prostor si i nadále udrží svoji globální ekonomickou

atraktivitu a rozvojovou dynamiku, přičemž v případě Prahy lze adekvátně k vývoji významných západoevropských metropolí očekávat rozvoj a lokalizaci nových aktivit především v oblasti produktivních služeb a distribuce a dále průmyslových aktivit typu hi-tech, s cílem posílení postavení Prahy jako evropského ekonomického (ústředí nadnárodních firem), obchodního, kulturního, vědecko-výzkumného a v neposlední řadě i turistického centra (stimulujícího i rozvoj odpovídajících turistických služeb v dalších bližších atraktivních lokalitách). Pro všeobecný rozvoj průmyslových aktivit a doplňkových distribučních aktivit jsou tak již v současnosti generovány nejlepší předpoklady v územně připravených průmyslových resp. hospodářských zónách v blízkém okolí Prahy a dále v zónách lokalizovaných podél hlavních i vedlejších rozvojových os. Očekávat lze rovněž sílící integrační působení mladoboleslavského rozvojového pólu (zejména ve směru na Liberec a dále Českou Lípu).

Pražský metropolitní prostor je prostřednictvím západní radiální osy propojen s plzeňským rozvojově nosným prostorem, integrovaným Plzní jako plně profilovaným rozvojovým pólem. K jeho nadregionálně významné části (generující ekonomické efekty s významnými dopady i na rozvoj dalších krajů) řadíme kromě centrální části plzeňského mikroregionu i mikroregion Stříbra, kde jsou lokalizovány významné aktivity firmy Siemens. Průmyslová základna samotné Plzně byla diverzifikována lokalizací významných průmyslových investic v nejnámější české hospodářské zóně Borská pole. Za rozvojově nosné prostory regionálního významu lze pokládat především rokycanský mikroregion a dále spádové území vedlejšího mikroregionálního centra Boru (úspěšně konkurujícímu hlavnímu centru příslušného mikroregionu – Tachovu). Další perspektivy ekonomického rozvoje plzeňského prostoru lze hodnotit zejména díky pozitivním vlivům sousedského efektu německým regionů jako velmi dobré (zejména pokud dojde k posílení pozice Plzně jako centra produktivních, zejména vědecko-výzkumných služeb). Uvedené prostorové výhody nepochybně přispějí i k žádoucí dynamizaci ekonomického rozvoje dalších oblastí kraje ležících při hranicích se SRN (např. lokalizace nových průmyslových a dalších aktivit na Klatovsku a Domažlicku).

Prostřednictvím rozvojové osy (vedlejší jižní radiální osa) je na Prahu napojena i druhá část regionu NUTS 2 Jihozápad, prezentovaná zde jako českobudějovický rozvojově nosný prostor. Jeho nadregionálně

významné jádro formované plně profilovaným rozvojovým pólem Českých Budějovic expanduje v souladu s existencí pozičně zvýhodněného subdominantního centra Tábora severovýchodním („pražským“) směrem. K tomuto jádru se přimykají regionálně významné rozvojové prostory českokrumlovského a píseckého mikroregionu (včetně některých spádových oblastí sousedících vedlejších mikroregionálních center). Naznačené rozvětvení ekonomicky exponovaných prostorů lze z celokrajského pohledu nepochybně považovat za výhodné. Podobně jako v předchozím případě jsou rozvojové perspektivy českobudějovického prostoru pozitivně ovlivněny sousedstvím s ekonomicky rozvinutějšími regiony SRN a Rakouska. Kromě významově prvořadých efektů pro rozvoj zpracovatelského průmyslu a produktivních služeb (České Budějovice, příp. pozičně nejvíce zvýhodněná subdominantní centra) lze díky turistické atraktivitě počítat i s jejich šířením mimo výše specifikované prostory (zejména v příhraničních oblastech).

V rámci libereckého rozvojově nosného prostoru, makroekonomicky integrovaného prostřednictvím severovýchodní radiální rozvojové osy, je rozvojová pozice libereckého rozvojového pólu posilována nejen jeho urbanistickou integrací s Jabloncem nad Nisou, ale i intenzivními průmyslovými vazbami s mladoboleslavským rozvojovým pólem (Škoda Auto, a. s.). Tato rozvojová pozice umožňuje jeho zařazení jako nadregionálně významného rozvojového prostoru. Spojovací článek pražského a libereckého rozvojově nosného prostoru tvoří turnovský mikroregion, jehož rozvojová pozice jej zatím řadí na regionálně významnou úroveň (výhodná poloha Turnova spolu s konstituováním vedlejší jičínské rozvojové osy však vytváří potenciální předpoklady pro zvýšení jeho významové úrovně, zvláště v případě propojení této osy s pardubicko-hradeckým rozvojově nosným prostorem). Lze konstatovat, že rozvojové perspektivy libereckého prostoru jsou zatím jednoznačně determinovány intenzitou vazeb s pražským metropolitním prostorem, v dlouhodobém horizontu však pravděpodobně budou nabývat na významu i vazby s regiony německo-polského příhraničí. V úvahu připadá i konstituování „krkonošské“ rozvojové osy, zejména v závislosti na intenzitě přímých i nepřímých ekonomických efektů generovaných rozvojem turistiky.

Prostřednictvím východní radiální rozvojové osy je na Prahu napojena i zbývající, větší část regionu NUTS 2 Severovýchod,

tvořená územím hradeckého a pardubického kraje. Tato osa integruje i oba rozvojové póly (z nichž vyšší stupeň rozvinutosti vykazují Pardubice), čímž se vytváří nadregionálně významná část pardubicko-hradeckého rozvojově nosného prostoru. Určitým specifikem je jistá územní odloučenost některých mikroregionů zařazených mezi rozvojově nosné prostory regionálního významu. Jde především o ústecko-orlickou mikroregionální aglomeraci (4 mikroregiony s nejvýznamnější hnací aktivitou zahraniční firmou AVX) a dále o již zmíněný jičínský mikroregion. Na vlastní jádro pardubicko-hradeckého rozvojově nosného prostoru je ve výše uvedeném kontextu navázán pouze chrudimský mikroregion a dále spádová území dvou vedlejších mikroregionálních center, územně spojující pardubicko-hradecký a pražský rozvojový prostor. Celkově je možné konstatovat, že v jistém protikladu k většině regionálně příslušných hlavních subdominantních center zatím obě krajská centra využila svůj rozvojový potenciál (zejména v případě zpracovatelského průmyslu) pouze omezeným způsobem. V perspektivním vývoji je proto třeba položit důraz na strategickou kooperaci obou center, cílenou na maximální využití rozvojového potenciálu. V tomto směru se jako účelná jeví základní orientace Pardubic na rozvoj průmyslových aktivit a Hradce Králové na rozvoj distribuce a produktivních služeb. Existují zde tak předpoklady vzniku druhého nejvýznamnějšího rozvojově nosného prostoru v Čechách. V tomto smyslu může přispět i zformování již vzpomenuté „krkonošské“ rozvojové osy a zejména transformace perspektivní svitavské osy na „česko – moravskou“ rozvojovou osu, propojující hradecko-pardubickou aglomeraci s Olomoucí.

Jako nejvýznamnější moravský rozvojově nosný prostor se postupně prosadil brněnský kraj s Brnem jako druhým nejvýznamnějším rozvojovým pólem ČR. Kromě jaderného území Brna tvoří jeho nadregionálně významnou část i mikroregiony lokalizované podél hlavní jihovýchodní radiální osy (zejména pozičně zvýhodněná Břeclav). Regionálně významné části pak tvoří především mikroregiony subdominantních center napojených na Brno vedlejšími rozvojovými osami (spolu se spádovými oblastmi vybraných vedlejších mikroregionálních center) a dále hodonínský mikroregion, napojený na Břeclav jihovýchodní tangenciální „zlínskou“ osou. Přiřadit lze i samotné město Znojmo jako patrně nejvýraznější příklad pozitivního „ostrovního“ účinku geopolitických změn po roce 1989. Perspektivně lze v kratším časovém horizontu počítat, v souladu s rostoucím zájmem zahraničních investorů (stimulovaným i

sousedským efektem vyspělejších rakouských regionů), spíše s rostoucí dynamikou rozvoje – zejména v případě Brna a dále významnějších sídel lokalizovaných v jeho zázemí či podél rozvojových os (příp. i některých dopravně výhodně situovaných sídel s kvalitními průmyslovými zónami, např. Pohořelic; na druhé straně však patrně dojde vlivem konkurence výhodněji lokalizovaných sídelních center k vyčerpání růstových stimulů v případě Znojma). V delším časovém horizontu bude růstová dynamika do značné míry odvislá od specifických výhod podnikatelského prostředí, generovaných optimální profilací Brna jako menšího obchodního a vědecko-výzkumného centra evropského významu, s komplementárními vazbami na Vídeň. V tomto kontextu je ovšem třeba počítat i s hrozbou rostoucí socioekonomické polarizace kraje, pro jejíž zmírňování prostřednictvím rozvoje mezinárodního turistického ruchu má kraj pouze omezené předpoklady.

Zlínský kraj je na brněnský rozvojově nosný prostor napojen v odsunuté poloze, prostřednictvím již zmíněné jihovýchodní tangenciální rozvojové osy. Jeho nadregionálně významnou část představuje mikroregion rozvojového pólu Zlína, na který navazuje rozvojově regionálně významný mikroregion Uherského Hradiště. I přes některé negativní faktory (především srovnatelně nevýhodná poloha vzhledem k hlavním koncentracím poptávky v zemích EU) dokázal Zlín resp. zlínská aglomerace (částečně i uherskohradištská aglomerace) dobře využít svého rozvojového potenciálu. V dalším vývoji bude zřejmě nabývat zásadní význam intenzita rozvoje a charakter profilace tzv. východomoravské rozvojové osy Břeclav – Ostrava. Funkčním propojením jihovýchodní tangenciální osy a novojičínské rozvojové osy by totiž došlo nejen ke všeobecné stimulaci ekonomického rozvoje zlínského, ale i ostravského a olomouckého kraje (např. lokalizace moderních hi-tech oborů průmyslu či rozvoj mezinárodně obchodovatelných produktivních služeb). K tomu je účelné poznamenat, že významnou otázkou spjatou s „globální“ integrací moravského prostoru je i budoucí role Vídně jako nejbližšího funkčně vyprofilovaného rozvojového pólu mezinárodního významu.

Podobně jako v případě zlínského kraje je i rozvojový potenciál olomouckého kraje limitován některými negativními faktory, s jejichž působením se ovšem kraj vyrovnává méně úspěšným způsobem. V souladu s tím představuje Olomouc pouze částečně vyprofilovaný

rozvojový pól a jím generované rozvojové efekty mají zatím převážně regionální význam. Rozvojově nosná část kraje však kromě převážně části olomouckého okresu zahrnuje i jadernou část prostějovského mikroregionu (vedlejší rozvojová osa). Další perspektivy rozvoje kraje budou záviset jak na úspěšnosti posilování konkurenční pozice Olomouce (např. prostřednictvím stimulace rozvoje moderních průmyslových odvětví a vybraných segmentů produktivních služeb), tak zejména na intenzitě prohlubování nadregionálních vazeb cestou konstituování nových rozvojových os (v úvahu připadá již vzpomenuť „česko – moravská“ rozvojová osa, propojující Olomouc s hradecko-pardubickou aglomerací a pokračující dále ve směru na Přerov – napojení na výhledovou východomoravskou rozvojovou osu).

Rozvoj ostravského kraje je spolu s ústeckým a částečně i karlovarským krajem nejvíce komplikován minulým jednostranným zaměřením na rozvoj hornictví a těžkého průmyslu, který v současnosti generuje silné tlaky na přizpůsobení. Řada dalších faktorů, např. poloha vzhledem k hlavním koncentracím domácí a zahraniční poptávky, však ovlivňuje jejich rozvoj odlišným způsobem. Konkrétním projevem naznačených skutečností je zhoršení konkurenční pozice Ostravy i kraje jako celku. Samotná Ostrava i přes své postavení třetího největšího města v ČR totiž postupně ztrácí svůj rozvojový potenciál – podle provedené analýzy má nyní charakter pouze částečně vyprofilovaného pólu rozvoje. Její rozvojový potenciál je navíc limitován existencí podprahových hodnot u řady rozvojově významných faktorů (např. investiční připravenost území), což dále snižuje její konkurenční pozici. Z ostatních sídelních center jsou pozici nejvíce znevýhodněna v minulosti funkčně jednostranně zaměřená města v uhelném revíru (Karviná, Havířov). Ze zahraničních zkušeností lze vyvozovat, že hlavními nositeli rozvojové dynamiky ve strukturální krizi postižených regionech se obvykle stávají okrajově situovaná významnější sídelní centra, poskytující potenciálním investorům komparativní lokalizační výhody. Lze konstatovat, že tyto zkušenosti potvrzuje i vývoj v ostravském kraji, kde nejvýznamnější zahraniční průmyslové investice zatím získal Nový Jičín (napojený na Ostravu vedlejší rozvojovou osou) a dále těsně za hranicemi kraje se nacházející Hranice (investice firmy Philips s perspektivním potenciálem až 3 tis. pracovních míst). V souladu s tím bylo území odpovídajících mikroregionů spolu s Ostravou vymezeno jako nadregionálně významný rozvojově nosný prostor. Těžko předvídatelný vývoj ostravského rozvojového pólu jej

ovšem staví spíše do polohy potenciálního než plně funkčního, tj. rozvojově plně integrovaného prostoru.

Strukturálně postižený ústecko-labský rozvojově nosný prostor disponuje pouze nerozvinutým pólem rozvoje – Ústím nad Labem (dělicím se o dominantní roli zejména v případě produktivních služeb s blízkými Teplicemi) a vzhledem k řadě negativních faktorů ovlivňujících jeho ekonomický vývoj je tak úroveň jeho rozvojové integrace jen slabě rozvinutá (perspektivní rozvojová osa). Zdůraznit je třeba celkově nízkou kvalitu podnikatelského prostředí, snižující jeho investiční atraktivitu. V souladu s výše uvedenými skutečnostmi mají pozitivní efekty generované rozvojově nosnými aktivitami zatím převážně pouze regionální charakter. Vzhledem k výrazné desindustrializaci německé spolkové země Sasko lze výhledově počítat s podstatně nižšími pozitivními sousedskými efekty než v případě západních spolkových zemí. V tomto ohledu je však možné potenciálně počítat se stimulačními účinky vybudování expresních komunikací, s adekvátními dopady zejména na rozvoj Ústí nad Labem a Děčína. Podstatným předpokladem intenzivní alokace těchto přínosů v daném prostoru je ovšem zvýšení „potenciálu reakce“ cestou stimulace rozvoje moderních průmyslových oborů a na ně navazujících produktivních služeb (zejména informačních a vědecko – výzkumných služeb).

Na základě provedených analýz byl rozvojově nosný prostor ekonomicky nehomogenního a v souladu s tím i slabě integrovaného (perspektivní rozvojová osa) karlovarského kraje omezen pouze na „lázeňské“ mikroregiony nerozvinutého pólu rozvoje Karlových Var a dále Mariánských Lázní. V souladu s tím mají příslušní rozvojové efekty (dopady) především regionální významovou úroveň. Z perspektivního pohledu se jako kardinální otázka jeví především nalezení optimálního vztahu mezi rozvojem produktivních služeb (zejména ve vazbě na lázeňství a lázeňskou turistiku) a rozvojem průmyslového sektoru (postupná transformace průmyslové základny ve prospěch energeticky a surovinově méně náročných oborů, s využitím sousedského efektu německé ekonomiky a s důrazem na rozvoj inovačně orientovaných firem).

Za jednou z hlavních slabých stránek patrně ekonomicky nejméně vyspělého jihlavského kraje lze nepochybně označit nízký stupeň jeho integrity, odrážející zejména slabé postavení jeho centra, identifikovaného jako perspektivní rozvojový pól. V souladu s tím má odpovídající rozvojově nosný prostor zahrnující jadernou část

jihlavského mikroregionu pouze regionální dimenzi. Na území kraje byla vymezena pouze nevýrazná perspektivní rozvojová osa, spojující Jihlavu s Havlíčkovým Brodem. V dosavadním vývoji sice Jihlava zaznamenala určité úspěchy v rozvoji konkurenceschopné průmyslové základny, perspektivně se však jeví jako nezbytné její posílení v oblasti produktivních služeb (rozvoj znalostní báze). Z pohledu celkového rozvoje má pro kraj vzhledem k nízké urbanizaci území značný význam podpora rozvoje venkovského prostoru s důrazem na diverzifikaci jeho ekonomické základny (rozvoj turistické infrastruktury).

Závěrem považuji za účelné zdůraznit praktický význam provedených analýz, poskytujících územně orientované podklady pro optimalizaci strategických rozvojových koncepcí na různých hierarchických úrovních. Z hlediska globální konkurenceschopnosti ČR je zřejmé, že bude v rozhodující míře determinována právě vývojem v rozvojově nosných prostorech a kvalitou jejich podnikatelského prostředí. Tuto skutečnost je nutné promítnout i do výše uvedených koncepcí a přispět tak k optimalizaci podílu sociálně a environmentálně orientovaných veřejných programů se sekundárním důrazem na kritérium ekonomické efektivity alokace rozdělovaných finančních prostředků a ekonomicky orientovanými programy, kde je (či měla by být) významnost tohoto kritéria zcela prioritní.

Literatura

- [1] Drucker, P. F.: Věk diskontinuity. Management Press, Praha 1994.
- [2] Hampl, M. a kol.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. PřF UK, Praha 1996.
- [3] Netherlands Economic Institute in cooperation with Ernst & Young: New location factors for mobile investment in Europe. Office for Official Publications of the European Communities, Brussel – Luxembourg 1993.
- [4] Vanhove, N.; Klaasen, L. H.: Regional Policy: An European Approach. Aveburg 1987.
- [5] Víturka, M. & kolektiv: Investiční atraktivita vybraných měst České republiky. ESF MU, Brno 1998.

[6] Viturka, M: Zahraniční investice a strategie regionálního rozvoje. ESF MU, Brno 2000.

Příloha

Rozvojově nosné prostory České republiky

Rozvojově nosné prostory	Investiční atraktivita	Aktuální rozvojová pozice	Vhodný typ rozvojového scénáře	Integrované základní mikroregiony (střediska osídlení)
PRAŽSKÝ METROPOLITNÍ ROZVOJĚ NOSNÝ PROSTOR				
Makroregionálně významná část			Praha, Mladá Boleslav, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, Beroun	
Praha	1	rozvojový pól A1	akcelerační	Praha, Čelákovice
Mladá Boleslav	3	rozvojový pól B2	akcelerační P stimulační D, S	Mladá Boleslav, Benátky nad Jizerou
Brandýs nad Labem – Stará Boleslav	3	subdominantní centrum I-2	akcelerační P stimulační D stabilizační S	Brandýs nad Labem – Stará Boleslav
Beroun	3	subdominantní centrum I-2	akcelerační P stimulační D stabilizační S	Beroun
Regionálně významná část			Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Kralupy nad Vltavou, Benešov, Poděbrady, Hořovice	
Kladno	3	subdominantní centrum I-3	stimulační P, D stabilizační S	Kladno
Kolín	3	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační D, S	Kolín, Český Brod
Kutná Hora	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P, (S) stabilizační D, (S)	Kutná Hora
Poděbrady	4	vedlejší menší centrum	stimulační D, S	Poděbrady, Pečky
Benešov	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační D	Benešov, Týnec nad Sázavou, Votice
Mělník	4	subdominantní centrum II-1	stimulační S stabilizační P	Mělník, Neratovice

Rozvojově nosné prostory	Investiční atraktivita	Aktuální rozvojová pozice	Vhodný typ rozvojového scénáře	Integrované základní mikroregiony (střediska osídlení)
Kralupy nad Vltavou	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P, (D) stabilizační (D)	Kralupy nad Vltavou, Velvary
Mnichovo Hradiště	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Mnichovo Hradiště
Hořovice	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Hořovice
Doksy (z. mikr. Česká Lípa)	5	vedlejší menší centrum	stimulační S	Doksy
PLZEŇSKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Nadregionálně významná část			Plzeň, Stříbro	
Plzeň	2	rozvojový pól B1	akcelerační	Plzeň, Nýřany, Stod
Stříbro	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Stříbro
Regionálně významná část			Rokycany	
Rokycany	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační D, S	Rokycany, Radnice
Bor (z. mikr. Tachov)	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Bor
LIBERECKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Nadregionálně významná část			Liberec, Jablonec nad Nisou	
Liberec	3	rozvojový pól B2	akcelerační P, D stimulační S	Liberec, Chrastava, Hrádek nad Nisou, Český Dub
Jablonec nad Nisou	3	subdominantní centrum I-1	akcelerační P stimulační D, S	Jablonec nad Nisou, Železný Brod
Regionálně významná část			Turnov	
Turnov	3	subdominantní centrum II-1	stimulační D stabilizační S	Turnov
PARDUBICKO-HRADECKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Nadregionálně významná část			Pardubice, Hradec Králové	

Rozvojově nosné prostory	Investiční atraktivita	Aktuální rozvojová pozice	Vhodný typ rozvojového scénáře	Integrované základní mikroregiony (střediska osídlení)
Pardubice	2	rozvojový pól B1	akcelerační	Pardubice
Hradec Králové	3	rozvojový pól B2	akcelerační D, S stimulační P	Hradec Králové, Třebechovice pod Orebem
Regionálně významná část				
a) pardubický kraj			Chrudim, Ústí nad Orlicí, Lanškroun, Vysoké Mýto, Litomyšl, Přelouč	
Chrudim	3	subdominantní centrum II-1	stimulační D, (P-MSP) stabilizační S, P (VP)	Chrudim
Ústí nad Orlicí	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační S	Ústí nad Orlicí, Česká Třebová
Lanškroun	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Lanškroun
Vysoké Mýto	4	vedlejší menší centrum	stimulační P, (D) stabilizační (D)	Vysoké Mýto
Litomyšl	4	vedlejší menší centrum	stimulační P, (D) stabilizační (D)	Litomyšl
Přelouč	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Přelouč
b) hradecký kraj			Jičín	
Jičín	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P, (S) stabilizační D, (S)	Jičín, Sobotka
Chlumeck nad Cidlinou (z. mikr. Hradec Králové)	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Chlumeck nad Cidlinou
ČESKOBUDĚJOVICKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Nadregionálně významná část			České Budějovice, Tábor, Soběslav	
České Budějovice	3	rozvojový pól B1	akcelerační P, S stimulační D	České Budějovice
Tábor	3	subdominantní centrum I-1	stimulační P, S stabilizační D	Tábor
Soběslav	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Soběslav, Veselí nad Lužnicí

Rozvojově nosné prostory	Investiční atraktivita	Aktuální rozvojová pozice	Vhodný typ rozvojového scénáře	Integrované základní mikroregiony (střediska osídlení)
Regionálně významná část			Písek, Český Krumlov	
Písek	3	subdominantní centrum I-2	stimulační P, S	Písek, Protivín
Český Krumlov	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P, S	Český Krumlov
Týn nad Vltavou (z mikr. České Budějovice)	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Týn nad Vltavou
Bechyně (z mikr. Tábor)	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Bechyně
Vodňany (z mikr. Strakonice)	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Vodňany
BRNĚNSKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Nadregionálně významná část			Brno, Břeclav, Hustopeče	
Brno	2	rozvojový pól A2	akcelerační	Brno, Pohofelice
Břeclav	4	subdominantní centrum I-1	akcelerační D stimulační P,S	Břeclav
Hustopeče	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Hustopeče
Regionálně významná část			Blansko, Vyškov, Hodonín, Znojmo, Tišnov	
Znojmo	4	subdominantní centrum I-1	stimulační P, D, (S) stabilizační (S)	Znojmo
Vyškov	3	subdominantní centrum I-2	stimulační P, D stabilizační S	Vyškov, Slavkov u Brna, Rousínov
Hodonín	4	subdominantní centrum I-2	stimulační P, D, stabilizační S	Hodonín
Blansko	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační D	Blansko
Tišnov	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Tišnov
ZLÍNSKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				

Rozvojově nosné prostory	Investiční atraktivita	Aktuální rozvojová pozice	Vhodný typ rozvojového scénáře	Integrované základní mikroregiony (střediska osídlení)
Nadregionálně významná část			Zlín	
Zlín	3	rozvojový pól B1	akcelerační P, S stimulační D	Zlín, Otrokovice, Napajedla, Luhačovice
Regionálně významná část			Uherské Hradiště	
Uherské Hradiště	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační D, S	Uherské Hradiště
OSTRAVSKÝ ROZVOJĚ NOSNÝ PROSTOR				
Potenciální nadregionálně významná část			Ostrava, Nový Jičín, Hranice	
Ostrava	2	rozvojový pól B2	stimulační D, S, P-MSP stabilizační P- VP	Ostrava, Bílovec –Studénka
Nový Jičín	4	subdominantní centrum II-1	stimulační P stabilizační S	Nový Jičín, Kopřivnice, Frenštát pod Radhoštěm
Hranice	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Hranice
OLOMOUCKÝ ROZVOJĚ NOSNÝ PROSTOR				
Regionálně významná část			Olomouc, Prostějov, Litovel, Uničov	
Olomouc	3	rozvojový pól B2	akcelerační D stimulační P, S	Olomouc, Šternberk
Prostějov	4	subdominantní centrum I-3	stimulační P, D stabilizační S	Prostějov
Lipník	4	vedlejší menší centrum	stimulační P	Lipník
Uničov	5	vedlejší menší centrum	stimulační P	Uničov
ÚSTECKO-LABSKÝ ROZVOJĚ NOSNÝ PROSTOR				
Regionálně významná část			Ústí nad Labem, Děčín, Teplice	

Rozvojově nosné prostory	Investiční atraktivita	Aktuální rozvojová pozice	Vhodný typ rozvojového scénáře	Integrované základní mikroregiony (střediska osídlení)
Ústí nad Labem	3	rozvojový pól B3	stimulační D, P- MSP stabilizační S, P- VP	(Ústí nad Labem)
Děčín	3	subdominantní centrum I-3	stimulační P, D stabilizační S	(Děčín)
Teplice	3	subdominantní centrum I-3	stimulační P, S stabilizační D	(Teplice)
KARLOVARSKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Regionálně významná část			Karlovy Vary, Mariánské Lázně	
Karlovy Vary	3	rozvojový pól B3	stimulační S, D stabilizační P	(Karlovy Vary, Ostrov)
Mariánské Lázně	4	vedlejší menší centrum	stimulační S	(Mariánské Lázně)
JIHLAVSKÝ ROZVOJOVĚ NOSNÝ PROSTOR				
Regionálně významná část			Jihlava	
Jihlava	3	rozvojový pól C1	stimulační P, S stabilizační D	(Jihlava)

REGIONÁLNA DIMENZIA PROBLEMATIKY ĽUDSKÝCH ZDROJOV PRI TVORBE NÁRODNEJ STRATÉGIE TRVALO UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

RNDr. Vladimír SZÉKELY, CSc.

*Slovenska akadémia vied, Geografický ústav
Štefánikova 49, 814 73 Bratislava, Slovenská republika
tel.: +421 7 52492 751/kl. 211 alebo 215, e-mail: szekely@savba.sk*

Úvod

Vypracovanie Národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja (NSTUR), ktorá je súčasťou projektu „Podpora trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike“, je prioritne orientované na hľadanie možností zosúladenia ekonomického a sociálneho rozvoja s trvalo udržateľným stavom životného prostredia na všetkých úrovniach rozhodovania s uplatňovaním od národnej cez regionálnu až po lokálnu úroveň. Projekt realizuje Regionálne environmentálne centrum Slovensko, financuje ho Rozvojový program Organizácie spojených národov (UNDP) a garantuje Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Predpokladá sa, že Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike bude predložená na schválenie vláde a Národnej rade SR ako širokospektrálny záväzný koncepčný dokument začiatkom roku 2001. Schválená stratégia bude následne podkladom pre vypracovanie realizačného dokumentu, akčného programu stratégie trvalo udržateľného rozvoja.

Vybrané ciele NSTUR SR v pracovnej skupine „Ľudské zdroje“

Činnosť pri tvorbe NSTUR SR je koncentrovaná do 6 tematických pracovných skupín: globálne aspekty TUR, prírodné zdroje, ľudské

zdroje, kultúrno-historické zdroje, ekonomické aspekty TUR a inštitucionálne aspekty TUR.

Hlavným cieľom stratégie v oblasti ľudských zdrojov, ktoré sú pre svoj rozhodujúci vplyv na ostatné aspekty TUR považované za jej najdôležitejšiu zložku, je vzdelaná a zdravá populácia a udržanie „kvality života“. Hlavný cieľ je detailnejšie vyjadrený množstvom parciálnych, mimoriadne heterogénnych cieľov imanentných koncepcii TUR vo všeobecnosti, ktoré ovplyvnili štruktúru analytickej časti problematiky trvalo udržateľného rozvoja ľudských zdrojov. Z jednotlivých parciálnych cieľov spomeňme predovšetkým tie, ktorých rozpracovanie už a priori zahrňovalo v sebe aj regionálnu dimenziu:

- Zlepšovať ukazovatele fyzického a duševného zdravotného stavu obyvateľstva, znižovať dojčenskú a detskú úmrtnosť a zvyšovať očakávanú dĺžku života, zachovať priaznivú demografickú reprodukciu.
- Eliminovať rast sociálnej priepasti medzi materiálne bohatou a chudobnou zložkou spoločnosti, ako aj medzi znižovať regionálne rozdiely v ekonomickej výkonnosti jednotlivých priestorových jednotiek.
- Zohľadniť konkrétne podmienky ekonomicky menej rozvinutých regiónov (individuálny prístup) pri tzv. procese demarginalizácie.
- Zastaviť úpadkové tendencie v mestách a vidieckych sídlach a podporiť (zlepšiť) obývateľnosť miestneho životného prostredia.
- Vytvárať funkčné a komplementárne vzťahy medzi mestami a ich vidieckym zázemím.
- Spomalenie urbanizácie (z kvantitatívneho hľadiska) využiť pre skvalitnenie rozvoja mestských sídel.
- Eliminovať sociálno-patologické javy najmä v mestskom prostredí.
- Vytvárať dostatok trvalo udržateľných pracovných príležitostí.
- Usmerniť mobilitu obyvateľstva priestorovou disperziou a odvetvovou diverzifikáciou pracovných príležitostí a efektívnejšou organizáciou verejnej správy.

Ľudské zdroje v NSTUR SR – parciálne analýzy a regionálna dimenzia dosiahnutých výsledkov

Analýza územnej diferenciacie rozmiestnenia obyvateľstva a jej dynamických zmien vo vzťahu k trvalej udržateľnosti vývoja spoločnosti (spracovali ju P. Podolák a V. Ira) predstavuje jednu z nosných častí problematiky ľudských zdrojov. Pri regionálnych analýzach, ktoré sú vyjadrené buď rozdielmi medzi jednotlivými okresmi Slovenska alebo rozdielmi medzi mestami a vidieckymi obcami, sa na obyvateľstvo sa nazerá z rôznych hľadísk. Skúmajú sa regionálne rozdiely prirodzeného, mechanického a celkového pohybu obyvateľstva, vekovej, etnickej, vzdelanostnej a religióznej štruktúry, ako aj celkového zdravotného stavu a strednej dĺžky života obyvateľstva. Telegraficky uvádzame niektoré z dosiahnutých výsledkov.

- Pre hodnoty pôrodnosti a prirodzeného prírastku obyvateľstva je charakteristická výrazná polarizácia medzi severnou a čiastočne východnou časťou štátu, ktoré predstavujú zdrojové oblasti, a depopulačnými regiónmi na juhu Slovenska. Už niekoľko desaťročí sa schéma priestorovej diferenciacie prakticky nemení. Rozdiely medzi vidieckymi a mestskými obcami sú výraznejšie. Všeobecný pokles hodnôt pôrodnosti a prirodzeného prírastku, ktorým sa vyznačujú tak mestské ako aj vidiecke obce, sa vo väčšej miere prejavuje vo vidieckych, a zvlášť v tých najmenších obciach.
- Pre mechanický, vnútroštátny pohyb obyvateľstva je pre 90. roky charakteristický výrazný úbytok migračných prúdov do miest, čoho následkom je spomalenie tempa urbanizácie. Príčin tohto stavu je niekoľko: zmrzenie hromadnej bytovej výstavby prakticky vo všetkých mestských imigračných centrách Slovenska, relatívna „vyčerpanosť“ demografických zdrojov v bezprostrednom zázemí niektorých miest, pokles voľných pracovných miest v mestách. Napriek tomu sa predpokladá, že tendencia sťahovania sa do miest bude pretrvávať aj v najbližšej budúcnosti, ale jej aktérmi budú predovšetkým mladšie vekové skupiny. Podobne sa predpokladá aj interregionálna migrácia obyvateľstva ako prejav priestorovo nevyváženej vekovej štruktúry a prirodzeného pohybu obyvateľstva.
- Výrazné zredukovanie migračných medziokresných presunov obyvateľstva, ktorým sa vyznačujú 90.roky, ovplyvňuje regionálnu diferenciaciu celkového prírastku obyvateľstva

v jednotlivých okresoch Slovenska. Celkový prírastok obyvateľstva je v rozhodujúcej miere tvorený prirodzeným prírastkom. Z toho dôvodu sú aj okresy s najvyššími hodnotami priemerného ročného celkového prírastku obyvateľstva koncentrované v populačne dynamickejších oblastiach Slovenska na severe, resp. východe krajiny (Námestovo, Kežmarok). Najvyšší úbytok obyvateľstva v priebehu 90.rokov zaznamenalo 8 depopulačných okresov, v ktorých bol prirodzený úbytok obyvateľov umocnený ešte aj negatívnym migračným saldóm (Nové Zámky, Krupina, Zlaté Moravce, Myjava, Nové Mesto nad Váhom, Turčianske Teplice, Medzilaborce a Sobrance).

- Veková štruktúra je z demografických charakteristík najdôležitejším činiteľom, ktorý ovplyvňuje úroveň prirodzenej reprodukcie obyvateľstva obcí i regiónov. Obce a regióny s priaznivou, mladšou vekovou štruktúrou obyvateľstva a s relatívne vyššími prirodzenými prírastkami by mali počtom svojich obyvateľov v budúcnosti rýchlejšie rásť a eventuálne sa stávať aj populačne zdrojovou oblasťou pre iné priestory. Index veku sa považuje za syntetizujúcu charakteristiku vekovej štruktúry vyjadrujúcej vzťah predproduktívnych skupín ku poproduktívnej zložke obyvateľstva. V južných a v časti západných okresoch Slovenska má prevahu typ populácie s prevažujúcim počtom poreprodukčných skupín (index veku dosahuje hodnoty od 70 % do 120 %). Typom populácie s vyššou početnosťou predreprodukčnej skupiny obyvateľstva sa vyznačujú okresy severného Slovenska a severnej časti východného Slovenska.
- Slovensko obývajú popri majoritnej slovenskej populácii aj národnostné menšiny. Väčšina maďarskej, rusínskej a ukrajinskej menšiny je priestorovo koncentrovaná do často periférnych regiónov južného a severovýchodného Slovenska, v ktorých sa výraznejšie prejavujú ekonomické a sociálne problémy (nezamestnanosť, chudoba, nedostatok investícií). Obyvateľstvo českej, moravskej a sliezskej národnosti, ktoré predstavuje 3. najpočetnejšiu menšinu na Slovensku, je na rozdiel od iných menšín disperzne rozmiestnené takmer po celom území Slovenska. Analýza nepreukázala priamu súvislosť medzi etnickou príslušnosťou a sociálno-ekonomickými problémami. Jedinú výnimku predstavuje rómska menšina, ktorá sa koncentruje vo východnej časti Slovenska a to predovšetkým

na Spiši v okresoch Spišská Nová Ves, Kežmarok, Gelnica a Levoča. Druhej najpočetnejšej minorite na Slovensku a problémom obojstranného spolužitia s majoritnou populáciou je v NSTUR venovaná osobitá, mimoriadne kvalifikovaná pozornosť (spracoval A. B. Mann).

- Regionálne diferencie v hodnotách strednej dĺžky života medzi jednotlivými okresmi Slovenska sú značné. V prípade mužov (slovenský priemer v roku 1998 bol 68,62 rokov pri narodení) je rozdiel medzi okresmi s najvyššou očakávanou dĺžkou života pri narodení (Bratislava, Trenčín, Prievidza) a najnižšou (Trebišov) viac ako 6 rokov, v prípade žien (slovenský priemer v roku 1998 bol 76,71 rokov pri narodení) viac ako 5 rokov. Z hľadiska rozlohy štátu je možné považovať uvedené hodnoty za znak mimoriadne veľkej priestorovej diferenciácie. Vo všeobecnosti je možné povedať, že severná polovica Slovenska je charakterizovaná výraznejšie vyššími hodnotami ako južná časť.

Kontinuálny proces poklesu podielu najmenších obcí (až do 2 000 obyvateľov) a rast podielu obyvateľstva bývajúceho v mestách s viac ako 20 000 obyvateľmi na celkovom počte obyvateľstva Slovenska vyvoláva záujem o stanovenie optimálnej, trvalo udržateľnej sídelnej štruktúry. NSTUR hlása potrebu disperzie obyvateľstva do všetkých veľkostných skupín sídel, potrebu ich rovnomernejšieho rozmiestnenia. Koncentrácia obyvateľstva do veľkých sídelných útvarov, ktorá pri výrobných procesoch prinášala ekonomický efekt v podobe aglomeračných úspor, nielenže prestala byť podmienkou rozvoja spoločnosti, ale z hľadiska trvalo udržateľného rozvoja sa stáva dokonca jej brzdou. Nadmerná koncentrácia obyvateľstva a hospodárskych aktivít do limitovaného priestoru (predovšetkým do vybraných sídelných zoskupení vo vnútrokarpatských kotlinách) sa na Slovensku prejavila neúnosným zaťažením krajiny a podstatným zhoršením ich životného prostredia. Snahou NSTUR je riešiť vzniknuté problémy, ale zároveň im aj preventívne predchádzať rovnomerným socio-ekonomickým rozvojom regiónov, podporou regionálnej diverzity a posilňovaním regionálnej identity, podporou rozvoja a investičným zatraktívením vidieckych priestorov.

Na nebezpečenstvá nevyváženej regionálnej sídelnej štruktúry prejavujúcej sa výraznejšou absenciou mestského osídlenia a limitovanými možnosťami urbánneho rozvoja v niektorých vymedzených územnosprávnych jednotkách mala poukázať regionálna analýza miery urbanizácie (podiel mestského

obyvateľstva) a tkzv. vyhranenej rurálnosti (podiel obyvateľstva v obciach do 999 obyvateľov). Analýza (vypracoval ju J. Pašiak) bola realizovaná s cieľom určiť poradie jednotlivých okresov podľa sledovaných ukazovateľov. Porovnaním poradia 15 okresov s najnižšou mierou urbanizácie a poradia 15 okresov s najvyššou mierou vyhranenej rurálnosti sa zistilo, že celkový súbor okresov zaradených minimálne do 1 poradia predstavoval 26 jednotiek, pričom 4 okresy (Sobrance, Krupina, Veľký Krtíš, Rožňava) sa ocitli v oboch skupinách. Z 26 okresov je až 19 okresov takých, ktoré vznikli v rámci nového územnosprávneho členenia SR v roku 1996. Dosiagnuté výsledky kriticky poukazujú na nejednoznačnosť posúdenia adekvátnosti priestorovej disagregácie prejavujúcej sa vo vytvorení malých okresov. Tieto často nedisponujú dostatočným rozvojovým potenciálom a z hľadiska ich rozvojových plánov sa javí ich integrácia so susednými priestorovými jednotkami nevyhnutnou.

Spoločnosť na Slovensku a kvalita života jej jedincov je ohrozovaná rôznymi sociálno-patologickými javmi, ktorých monitoring s dôrazom na regionálnu diferenciaciu je predpokladom k vypracovaniu strategických rozhodnutí na ich riešenie. Z celého radu sociálno-patologických javov je v NSTUR venovaná špeciálna pozornosť nezamestnanosti (spracoval V. Székely), kriminalite a chudobe (spracoval A. Michálek).

Nezamestnanosť je na Slovensku štatisticky evidovaná od roku 1990. Rozhodujúcim ukazovateľom pre jej charakteristiku je miera nezamestnanosti, ktorá predstavuje podiel evidovaných žiadateľov o prácu k ekonomicky aktívnemu obyvateľstvu vynásobený stom. Už prvotné výsledky rôznych výskumov preukázali tesný vzťah medzi rastom miery nezamestnanosti a zväčšovaním sa jej medziregionálnych rozdielov. Najzreteľnejšie sa rozdiely, ktoré sa počas obdobia 1997 – 1999 z roka na rok prehľbovali, prejavovali medzi bratislavskými mestskými okresmi a okresmi, ktoré sú zložené ako z mestských, tak aj z vidieckych areálov. Nepriehľadnuteľný je aj kontrast medzi centrálnymi (Bratislava, Banská Bystrica, Košice) a periférnymi položenými regiónmi pri štátnych hraniciach na juhu, východe a severe Slovenska, ktorý je vysvetliteľný najmä vplyvom relatívnej geografickej polohy jednotlivých okresov vzhľadom na existenciu a gravitačnú príťažlivosť centier ekonomického rastu. No vari najväčšiu pozornosť si zaslúži markantný rozdiel v úrovni nezamestnanosti medzi západnou a východnou časťou Slovenska, ktoré rozdeľuje pomyselná čiara vedená v smere juhozápad

severovýchod. Pod tento výsledok sa podpísalo pôsobenia viacerých faktorov priestorovej alebo nepriestorovej povahy: už spomínaná relatívna geografická poloha., ďalej vzdelanostná a etnická štruktúra regionálnej populácie., odvetvová, veľkostná a organizačná štruktúra regionálnej ekonomiky, úroveň regionálnej podnikateľskej aktivity, alebo aj úroveň infraštruktúry. Jednotlivé negatíva boli najmä vo východnej časti Slovenska znásobované a predovšetkým na juhu ležiace regióny (Rimavská Sobota, Revúca alebo Rožňava) sa prepracovali k nebyvalému sociálnemu a ekonomickému úpadku. Od roku 1991 až po súčasnosť je pre Slovensko a jeho regióny charakteristická tzv. konjunkturálna nezamestnanosť, ktorá vzniká nedostatočným dopytom po pracovnej sile. Vo vymedzenom priestore (štát, okres) výrazne prevyšuje agregovaná ponuka, ktorú predstavujú nezamestnaní, agregovaný dopyt, ktorý je reprezentovaný požiadavkami zamestnávateľov na voľnú pracovnú silu.

Nezamestnanosť sa rozhodujúcou mierou podieľa na existencii materiálnej chudoby, ktorú NSTUR deklaruje ako sociálno-ekonomický jav závislý od definície, vymedzenia a merania. Pretože kritéria na vymedzenie chudoby sa v jednotlivých krajinách odlišujú je určenie hranice chudoby prakticky národným špecifikom. Aj keď sú chudobou na Slovensku postihnutí najmä obyvatelia vidieckych obcí a periférnych regiónov, vážnejšie problémy spôsobuje obyvateľom miest a centrálnych regiónov. Na základe sledovania 3 nepriamych indikátorov chudoby (nezamestnanosť, sociálna odkázanosť – % podiel poberteľov sociálnych dávok z celkového počtu obyvateľov, a priemerná mzda) boli pre rok 1998 vyčlenené novodobé regióny chudoby. Nepriaznivé hodnoty 2 charakteristík, ktoré boli znakom pre identifikáciu rizikových priestorov, sa vyskytovali pri 16 okresoch. Zvýšená nezamestnanosť a sociálna odkázanosť bola charakteristická pre okresy Rimavská Sobota, Rožňava, Spišská Nová Ves, Trebišov. Zvýšenou sociálnou odkázanosťou a kritickou hodnotou priemernej mzdy trpeli obyvatelia okresov Krupina, Revúca, Veľký Krtíš, Bardejov, Kežmarok, Levoča, Sabinov, Snina, Svidník, Vranov, Stropkov a Poltár. Priam alarmujúca bola situácia v 3 novo vzniknutých okresoch na východe Slovenska – v Medzilaborciach, v Sobranceiach a v Gelnici – ktoré dosahovali kritické hodnoty všetkých 3 sledovaných charakteristík a prevažná časť obyvateľstva pociťovala materiálnu chudobu.

Ďalším zo sociálne-patologických javov analyzovaných v NSTUR je kriminalita. Jej vývoj, úroveň a štruktúra je taktiež výrazne determinovaná priestorom, ktorý je možné opísať demografickými, ekonomickými alebo sociálnymi charakteristikami. Priestorová diferenciácia kriminality, vyjadrená počtom evidovaných trestných činov, sa na Slovensku prejavuje mimoriadne ostro. Najkritickejšia situácia bola v roku 1998 v bratislavských okresoch, kde na 1000 obyvateľov pripadalo priemerne 38.0 evidovaných trestných činov. Relatívne menej trestných činov na 1000 obyvateľov sa spáchalo v okrese Banská Bystrica (24.5) a v košických okresoch (23.5). V okresoch s nižším podielom mestského obyvateľstva a s menšími okresnými mestami (Ilava, Bardejov, Skalica, Medzilaborce, Stará Ľubovňa a iné) je bezpečnostná situácia podstatne priaznivejšia. Kriminalita sa viaže predovšetkým na mestské prostredie a na Slovensku sa koncentruje najmä do Bratislavy a Banskej Bystrice. K rizikovým mestám patria taktiež Piešťany, Trebišov a Zvolen, ktoré autor analýzy pokladá za mestá s určitým špecifickým kriminogénnym potenciálom. Rok 1998 je z hľadiska vývoja kriminality špecifický. Na rozdiel od predchádzajúcich rokov, kedy jej rast bol charakteristický pre okresy s vyššou mierou urbanizácie, rastie kriminalita najmä v okresoch s prevahou vidieckeho obyvateľstva a začína narúšať relatívne zdravé sociálne prostredie vidieka.

Komplexne charakterizovať kvalitu života a rozvoja populácie je neobyčajne komplikované a vždy diskutabilné. Index ľudského rozvoja (Human Development Index) sa v odborných kruhoch považuje za jeden z komplexných (agregovaných) indikátorov trvalo udržateľného rozvoja sociálno-ekonomickej povahy. Skladá sa z troch čiastkových ukazovateľov – stredná dĺžka života (očakávaná dĺžka života pri narodení), dosiahnuté vzdelanie (kombinácia miery gramotnosti – dve tretiny váhy, a kombinovanej miery zápisu na základné, stredné a vysoké školy – jedna tretina váhy) a životná úroveň (reálny hrubý domáci produkt na obyvateľa v USD prepočítaný cez paritu kúpnej sily). Ako informuje spracovateľ tejto časti (V. Ira), na Slovensku sa pre potreby analýzy regionálnej (krajскеj) diferenciácie ľudského rozvoja použil alternatívny syntetický ukazovateľ ľudského rozvoja, ktorý pozostával z ukazovateľov tvoriacich 3 základné komponenty – dlhý a zdravý život, vzdelanie a prístup k prostriedkom potrebným na primeraný životný štandard. (L. Vagač, ed., 1999). Komparácia jednotlivých regiónov (krajov) vychádzalo zo súčtu bodového hodnotenia

dosiahnutého poradia jednotlivých ukazovateľov. Aj keď z hľadiska použitého metodického postupu (každá komponenta alternatívneho indexu ľudského rozvoja mala rozdielne množstvo čiastkových ukazovateľov s rovnakou váhou), nie sú dosiahnuté výsledky, ktoré sú prezentované v tabuľke č. 1, najkorektnejšie, pre analytickú časť NSTUR boli využité.

Tabuľka č.1

Typologická klasifikácia regiónov (krajov) Slovenska podľa úrovne ľudského rozvoja

Poradie	Kraj	Obyvateľstvo (% z celku)	Podmienky ľudského rozvoja
Najrozvinutejší región	1. Bratislavský	11.5	1. Región s dobrými podmienkami pre zdravý a dlhý život, s rozvinutou sieťou školských a vzdelávacích zariadení a silným ekonomickým potenciálom zvyšujúcim životnú úroveň vysoko nad priemer Slovenskej republiky.
Rozvinuté regióny	2. Trnavský	21.5	2. Región s priemernými podmienkami pre dlhý a zdravý život, dobrým prístupom k vzdelávacím kapacitám a s rozvinutými podmienkami pre dosiahnutie primeranej životnej úrovne.
	3. Trenčiansky		3. Región s dobrými podmienkami pre možnosť žiť zdravý a dlhý život, s priemernými možnosťami vzdelávania a s rozvinutou životnou úrovňou.
Menej rozvinuté regióny	4. Nitriansky	67.0	4. Región s dobrými podmienkami pre dlhý a zdravý život, dobrým prístupom k vzdelávaniu, avšak porovnateľne nižšou životnou úrovňou prameňiacou z nízkej ekonomickej sily.
	5. Košický		5. Región s menej vhodnými podmienkami pre dlhý a zdravý život, s priemernými vzdelávacími kapacitami a s rozvinutým ekonomickým potenciálom predovšetkým zásluhou krajského mesta Košice.

Poradie	Kraj	Obyvateľstvo (% z celku)	Podmienky ľudského rozvoja
Menej rozvinuté regióny	6. Žilinský	67.0	6. Región s menej vhodnými podmienkami pre dlhý a zdravý život, dobrými možnosťami vzdelávania a s priemernou životnou úrovňou podľa vybraných ekonomických ukazovateľov.
	7. Bansko- bystrický		7. Región s dobrými podmienkami pre dlhý a zdravý život, priemernými možnosťami vzdelávania a s podpriemernou hospodárskou silou a kúpyschopnosťou obyvateľstva.
	8. Prešovský		8. Región s veľmi dobrými podmienkami pre dlhý a zdravý život avšak s porovnateľne nízkym edukatívnym potenciálom a s najnižšou ekonomickou výkonnosťou a kúpnu silou obyvateľstva.

Zdroj: Vagač, L., ed. (1999). Národná správa o ľudskom rozvoji: Slovenská republika 1999. UNDP-CHR Bratislava.

Na základe výsledkov výpočtu syntetického ukazovateľa ľudského rozvoja a typologickej klasifikácie regiónov Slovenska bolo možné naformulovať nasledovné závery:

- Bratislava a jej zázemie má výnimočné postavenie, pričom vyššia kvalita života je podmienená ekonomickým potenciálom tohto regiónu. Bratislavský kraj vykazuje aj vysoké hodnoty negatívnych aspektov ľudského rozvoja, akými sú kriminalita, znečistenie ovzdušia, čo možno považovať za dôsledok veľmi vysokej koncentrácie aktivít človeka v tomto regióne.
- Priaznivé podmienky pre dlhý a zdravý život sú v Prešovskom kraji, avšak životná úroveň meraná ekonomickými ukazovateľmi je najnižšia medzi kraji Slovenska.
- Vyššia miera znečistenia prostredia nekoreluje s nižšími hodnotami strednej dĺžky života. Kvalita prostredia sa tak zaraďuje medzi ďalšie štatisticky nie veľmi významné faktory ovplyvňujúce strednú dĺžku života.
- Fenomén hlavného administratívneho, hospodárskeho a kultúrneho centra Bratislavy, ako aj efekt susedstva s Rakúskom

ako členom EÚ a susedstvo s Českou republikou sa prejavuje v najvyšších hodnotách podmienok ľudského rozvoja.

Záver

Je nepopierateľnou skutočnosťou, že „filozofia“ trvalo udržateľného rozvoja je záležitosťou predovšetkým človeka, ľudskej spoločnosti. Jej praktické uvedenie do života si vyžaduje zmenu postojov ku všetkým zložkám živej aj neživej prírody. Vyžaduje si postupnú vnútornú transformáciu človeka exploitátora na človeka, ktorý bude preferovať racionálne správcovstvo svojho životného prostredia v harmonickom spolunažívaní s členmi svojej komunity. NSTUR so svojimi analýzami reflektuje potrebu takejto zmeny. Spracovávanie problematiky ľudských zdrojov jednoznačne preukázalo opodstatnenosť, a v niektorých prípadoch dokonca nevyhnutnosť zohľadnenia aj regionálnej dimenzie. Prezentované výsledky poukazujú na mimoriadne diferencovanú regionálnu štruktúru Slovenska a z nej vyplývajúcu potrebu individuálneho prístupu k implementácii princípov trvalo udržateľného rozvoja do jednotlivých regiónov a lokalít. Úspešnosť implementačných procesov bude ovplyvnená kvalitou poznania vymedzených priestorov. A to je výzva nielen pre environmentalistov, ale aj pre všetkých predstaviteľov regionálnych vied.

Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu č. 2/7052/20, za podpory Slovenskej grantovej agentúry VEGA.

Literatúra

- [1] Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike II. Podmienky TUR – Zdroje, II.2 Ľudské zdroje (1999). REC Slovensko, Bratislava.
- [2] Trvalo udržateľné Slovensko?! Realita – Trendy – Perspektívy (1999). REC Slovensko, Bratislava.
- [3] Vagač, L., ed. (1999). Národná správa o ľudskom rozvoji: Slovenská republika 1999. UNDP-CHR Bratislava.

REGIONÁLNA STRATÉGIA ROZVOJA, NÁSTROJ ŠTRUKTURÁLNEJ PRESTAVBY (STRATÉGIA ROZVOJA HLAVNÉHO MESTA SR BRATISLAVY)¹

RNDr. Alžbeta IVANIČKOVÁ, Ph.D.

*Ekonomická univerzita v Bratislave, Výskumný ústav národohospodársky,
Dolnozemská cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovenská republika
tel.: +421 7 67291225, e-mail: Ivanicko@euba.sk*

Z pohľadu smerovania hospodárskeho vývoja a urbanizácie Európy má Bratislava výhodnú geopolitickú polohu. Leží v koridore hlavných urbanizačných osí a na križovatke významných európskych dopravných magistrál. Jej poloha a kvalitný humánny potenciál predurčili Bratislavu byť v budúcnosti významným jadrom v najperspektívnejšom metropolitnom európskom regióne – Zlatý trojuholník.

Empirica, 1993 [1]

Nevyhnutnosť myšlienky o rozvoji v strategických kategóriách sa objavuje najčastejšie v prelomových obdobiach. Vytvára spoločensky uvedomelú nevyhnutnosť zmeny. Proces zmeny si vyžaduje jednak uvedomenie si stavu „žiaduceho“, ktorý má nahradiť stav doterajší.

Bratislava vstúpi do tretieho tisícročia za podstatne iných podmienok, než aké určovali jej postavenie, úlohu i chod v období posledných päťdesiatich rokov. Behom relatívne krátkej doby sa zmenil politický systém i samospráva, správa štátu, ale aj mesta, zmenili sa vlastnícke vzťahy a vzniklo trhové prostredie, zmenila sa sociálna skladba bratislavského obyvateľstva a jeho životný štýl. Pod vplyvom týchto zmien sa rýchle pretvára funkčná štruktúra a obraz mesta.

¹ Autorka príspevku čerpá z materiálov projektu „Transnationale Forschungskooperation der Universitäten und Städte Bayreuth, Bratislava, Maribor, Pécs und Plzeň im Rahmen der EU - Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C (96/c200/07). Spoluriešiteľmi tohto projektu za SR sú prof. Ing. M. Buček, DrSc., RNDr. A. Ivaničková, Ing. T. Šatura a RNDr. M. Babiar

Bratislava má dobrý rating, nízku mieru nezamestnanosti a priťahuje podnikateľov a investorov, ale aj turistov.

Uvedomujúc si nielen pozitívne stránky, ale aj tie ktorými je Bratislava sužovaná (rastúca automobilová doprava, nevyhovujúca infraštruktúra, narastajúca kriminalita, málo výkonná správa atď.), pristúpila Bratislava k vypracovaniu strategickkej koncepcie rozvoja hlavného mesta SR.

Stratégia rozvoja je procesom formovania a uvádzania do života rozhodnutí, ktoré sa dotýkajú budúcnosti danej spoločnosti, ale aj tých ktorí formujú budúcnosť.

Je potrebné zdôrazniť, že

- každá stratégia musí mať hospodára,
- stratégia spoločenského a hospodárskeho rozvoja teritoriálnej jednotky je vytváraná formálnym a neformálnym porozumením medzi aktérmi hospodárskeho (firmy a ich organizácie), politického (samosprávy, štátnej správy, politických strán) i spoločenského života, v ktorej zainteresované strany vyjadrujú vôľu a konsenzus nad programovými cieľmi a prijímajú realizáciu im určených úloh,
- neexistuje jeden univerzálny vzorec a metóda vypracovania stratégie regionálneho rozvoja, resp. určitej teritoriálnej jednotky,
- neexistujú empirické výskumy preukazujúce koreláciu medzi rozvojom zo stratégie a rozvojovým úspechom. Možno iba konštatovať, že hoci stratégia negarantuje rozvoj, zväčšuje možnosť jeho dosiahnutia. Deje sa to tak preto, lebo stratégia uvedomuje o potrebe zmeny.

Rozvoj regiónu/teritoriálnej jednotky z nášho hľadiska nie je vnímaný len v kategóriách konečných efektov, ale ako proces tvorby rozvojových schopností. V súčasnom trhovom hospodárstve trvalosť rastu vyplýva nie len zo schopnosti mechanizmu akumulovania a alokovania zásob, ale aj z dynamickej schopnosti hospodárstva formovať činitele rastu. Tvorivý proces vytvára zo stratégie otvorený, dynamický systém a nie jednorázový uzatvorený projekt. Potom o strategických rozhodnutiach uvažujeme, nielen aké rozhodnutia musia byť, ale rovnako kde tieto rozhodnutia musia byť uskutočnené.

Bratislava bola aj medzi svetovými vojnami centrom administratívy, kultúry, križovatkou dopravy. Po II. svetovej vojne mala Bratislava len okolo 150 000 obyvateľov.

Zásadnú zmenu – v pozitívnom i negatívnom zmysle – prinieslo obdobie 40-ročnej socialistickej výstavby: Mesto niekoľkonásobne zväčšilo svoju rozlohu pripojením 12 okolitých obcí.

Prudké budovanie neautentickej štruktúry priemyslu a súvisiaca mohutná imigrácia pracovných síl najmä do II. sektora priniesli požiadavky na bytovú výstavbu. Táto natrvalo poznačila tvár mesta typickými, uniformnými panelovými sídliskami s chýbajúcou sociálnou infraštruktúrou a vybavenosťou. Bratislava strojnásobila počet obyvateľov. Tento proces v mnohých smeroch nebol zvládnutý a jeho dôsledky bude treba ešte desaťročia riešiť (vyvolaná enormná denná mobilita za prácou s kolabujúcim komunikačným systémom, stav životného prostredia, sociálno-patologické javy).

Od r. 1993 je Bratislava hlavným mestom štátu a centrom jeho vrcholových orgánov. Je zrejmé, že napriek potenciálu, ktorý toto mesto v sebe má, nebude môcť nahromadené problémy riešiť samo, ale ak má plniť štátne a medzinárodné funkcie, bude nevyhnutná výrazná pomoc nielen zo strany štátu, ale aj medzinárodného kapitálu.

Po r. 1989 zákon striktné oddelil kompetencie samosprávy od štátnej správy, ktorej zostali väčšina exekutívnych kompetencií. Samospráve zostal ako jediný účinný nástroj usmerňovania svojho rozvoja jej územný plán, ktorý si sama obstaráva i schvaľuje.

Keďže doteraz chýba regionálny stupeň samosprávy i nadradené regionálne plány, koordinácia územného plánu (ÚP) a stavebného úradu (SÚ) so štátnymi koncepciami je problematická. ÚP je teda v kompetencii samosprávy, jeho realizácia prostredníctvom SÚ je paradoxne v pôsobnosti štátnej správy. Tento stav by mali riešiť očakávané legislatívne zmeny.

Minimálna účasť mesta je aj v ostatných sférach – doprave, kultúre, ŽP a pod. Mesto si spravuje len odpadové hospodárstvo. Chýba teda prepojenie plánovania s kompetenciami, tvorbou zdrojov a správou.

Bratislava je zo samosprávneho hľadiska rozdelená na 17 mestských častí s kompetenciami delegovanými od mesta zákonom (vlastný rozpočet a relatívne vysoký stupeň nezávislosti).

Na čele každej mestskej časti stojí volené zastupiteľstvo a starosta. Primátor hlavného mesta má právomoci vymedzené zákonom a Štatútom mesta a je jedným z členov Mestského zastupiteľstva. Z toho vidieť, že koordinácia mesta ako celku a presadzovanie

celomestských záujmov je neľahká práve kvôli roztrieštenosti – riadenia i politických záujmov.

Zo štátno-správneho hľadiska je mesto rozdelené na 5 okresov na čele s prednostami, ktorí podliehajú prednostovi Krajského úradu Bratislavského kraja.

Výrazná koncentrácia školstva a vedy ako jedna z významných pozitív uplynulých desaťročí je najsilnejším potenciálom mesta a hlavným nositeľom jeho perspektív.

Niektoré prednosti Bratislavy v súčasných údajoch: 42 210 stredoškolských študentov, 41 978 vysokoškolských, 51 % pedagógov, 52,3 % absolventov vysokých škôl, 5,7 % nezamestnanosť. V Bratislave je lokalizovaných 53 % objemu zahraničných investícií SR, 254 priemyselných subjektov, na tvorbe HDP sa podieľa 28 % , 22 peňažných a 18 poisťovacích inštitúcií a ďalšie.

Hlavné negatívne limity sú v oblasti legislatívy, v oblasti spravovania majetku, zabezpečovanie sociálnych podnetov pre stabilizáciu vedeckej komunity a mladej inteligencie, v infraštruktúre, v oblasti služieb, životného prostredia, v oblasti bezpečnosti (imidžové faktory) a faktorov garantujúcich sociálne, kultúrno-identické a duchovné istoty a v samom manažmente mesta.

Analýza Bratislavy bola vypracovaná na základe jej vonkajšieho prostredia, ktoré tvorilo podklad pre vypracovanie časti OT, tvoriacej analýzu SWOT. Analýza vnútorného prostredia mesta bola východiskom pre spracovanie prvej časti analýzy SWOT – SW. Pri analýze mezoprostredia sme skúmali nadregionálne konkurenčné i kooperačné vzťahy. Znamená to, že na vypracovanie kvalitnej stratégie je potrebné identifikovať a poznať konkurenčné regióny a mestá. Išlo o systematické porovnávanie s najvýkonnejším konkurentom v tomto priestore – Viedňou a jej regiónom. Pre vypracovanie stratégie sme sledovali aj kooperačné vzťahy Bratislavy k svojmu najbližšiemu okoliu a vzťahy Bratislavy ako hlavného mesta k celému územia Slovenska.

Analýzou SWOT sme odpovedali na otázku, kde sa mesto v súčasnej dobe nachádza a kam smeruje, čiže išlo o hľadanie identity mesta v prospech spoločenského rozvoja [3].

Strategická koncepcia Bratislavy sa opiera o silné stránky mesta, identifikované analýzou SWOT.

Základom koncipovanej strategickej vízie mesta Bratislavy je jej orientácia na dosiahnutie dynamickej rozvojovej trajektórie v časovom horizonte do roku 2015 v nasledujúcich špecifických oblastiach:

- Bratislava ako rozvojový pól regiónu Viedeň – Bratislava (táto vízia bude reálna jedine v prípade usmernenia priestorovej a socio-ekonomickej deľby práce s Viedňou a vyvážením vzťahu „kooperácia – konkurencia“),
- rozsiahle zahraničné i domáce investície do mesta,
- udržanie priaznivej vekovej a kvalifikačnej štruktúry obyvateľstva,
- zhodnotenie a spolupráca s vedecko-výskumnou základňou (osobitne v oblasti informačných technológií),
- dosiahnutie novej kvality v bývaní, mobilite, životnom prostredí,
- zlepšenie spolupráce s občanmi (informovanosť, spoluúčasť na riadení).

Táto vízia viac-menej korešponduje s kritériami úspešnosti regiónov EÚ [6].

Európska komisia v hodnotení stavu a rozvoja regiónov v uplynulom roku formuluje nové kritériá **úspešnosti regiónov**, a to:

1. stav infraštruktúry (fyzickej a sociálnej) a ľudský kapitál (kvalifikačná úroveň),
2. úroveň výkonnosti verejných inštitúcií a sociálny kapitál,
3. hospodárska štruktúra,
4. rozsah inovácií,
5. regionálna dostupnosť,
6. výskum a technologický vývoj,
7. stav malého a stredného podnikania,
8. zahraničné priame investície.

Mesto Bratislava môže naplnenie vízie dosiahnuť týmito prostriedkami:

- využiť svoje silné stránky (kvalitná a vysoko vzdelaná demografická základňa, založená vedecko-výskumná základňa, kultúrno-spoločenská úroveň, výhodná poloha a dostupnosť voči rozvinutým európskym regiónom),

- koordinovanou spoluprácou aj na inštitucionálnej úrovni s miestnym priemyselným potenciálom, vzdelávacími a výskumnými inštitúciami, NGO, občanmi (osobitne s mládežou),
- sociálnym programom (stabilizovať ľudský a kvalifikačný potenciál, obmedziť sociálno-patologické javy a negatívne imidžové faktory),
- v spolupráci so štátom budovať a modernizovať infraštruktúru,
- v spolupráci so štátom vytvoriť priestorové, legislatívne, organizačné a finančné podmienky pre vstup a realizáciu investícií (domácich i zahraničných), ich usmernenie v súlade so záujmami mesta,
- ozdravením hospodárskej štruktúry a podporou MSP, podporou vývoja a implementácie inovačných technológií.

Na základe vyššie uvedeného boli vymedzené oblasti globálnych cieľov. Globálne ciele boli definované nasledovne:

1. Integrácia SR do EÚ.
2. Zhodnotenie potenciálov mesta (polohový, humánny, vedecko-výskumný).
3. Adekvátne spolupráca a podpora mesta zo strany štátu.

Strategické ciele a smery rozvoja mesta, rozvojové aktivity

Medzinárodné postavenie a vzťahy mesta

- Rozvíjať Bratislavu ako významné stredoeurópske mesto s posilnením pozície v Podunajskom priestore.
- Posilniť pozíciu Bratislavy ako hlavného mesta.
- Zabezpečiť rovnocenné vzťahy s regionálnym zázemím mesta
- Priblížiť sa európskemu mysleniu a zintenzívniť ciele kontakty so zahraničím.
- Vytvárať siete vzťahov mesta s inými mestami zo zahraničia (Twinning-Cities, Learning-Regions, Euroregión Bratislava-Viedeň).

Ekonomický rozvoj

- Zabezpečiť konkurencieschopnosť ekonomiky Bratislavy (reštrukturalizácia, rozvíjať inovačný a technologický potenciál,

zvýšiť výskumný potenciál mesta, podporovať budovanie priemyselného parku a podnikateľského prostredia, malého a stredného podnikania).

- Pripraviť mesto na jednotný európsky trh.
- Posilniť pozíciu mesta ako centra vzdelanosti, rozvinúť spoluprácu a podporu s univerzitami.

Sociálny rozvoj a kvalita života

- Dynamizovať bytovú výstavbu a regenerovať existujúci bytový fond (s cieľom podchytiť mladú generáciu).
- Vytvoriť funkčný systém zdravotnej starostlivosti s aktívnou spoluúčasťou správy mesta.
- Vytvoriť a podporovať účinný systém sociálnej starostlivosti (integrácia tretieho veku, podpora univerzít pre tretí vek, podmienky pre výstavbu domovov dôchodcov).
- Vytvoriť účinnejší systém sociálnej prevencie a prevencie kriminality.
- Rozvíjať informovanosť o sociálnych službách.

Kvalita prostredia

- Skvalitnenie všetkých zložiek životného prostredia na území Bratislavy.
- Zosúladiť mestské a prírodné prostredie.
- Zladiť rozvoj mesta s využívaním mestských plôch (asanovať spustnuté priestory, obnoviť pamiatky).
- Koordinovať rozvoj mestských častí.
- Podporiť individualitu mesta a princíp udržateľnosti (rozloženie aktivít zodpovedajúcich možnostiam a potrebám územia).

Doprava a technická infraštruktúra

- Dobudovanie vnútornej a vonkajšej infraštruktúry (integrácia do európskych cestných a železničných sietí).
- Zabezpečiť majetkový vstup do privatizácie letiska.
- Podieľať sa na rekonštrukcii a rozvoji riečneho prístavu na Dunaji s úsilím napojenia na riečnu dopravnú sieť Mohan-Rýn.

- Účasť na vyriešení automobilovej dopravy a parkovacích plôch.
- Dobudovať informačnú infraštruktúru.

Mestský manažment

- Budovať systémy na zber a analýzu podnetov občanov, na ich informovanosť v súlade so zákonom.
- Vytvoriť formálne a neformálne štruktúry na kooperáciu s občanmi, občianskymi združeniami, podnikateľskými subjektami na území mesta, podporovať spoluúčasť obyvateľov na rozvoji mesta a posilnenie identifikácie s mestom.
- Prebudovať aparát magistrátu na zariadenie služieb orientované na zákazníka, vylepšiť organizačnú štruktúru a mechanizmus jeho fungovania.
- Podporovať spoločenský život a aktívnu komunikáciu (vytvárať mestské prostredie – súlad medzi historickým dedičstvom, kultúrnymi tradíciami a novými rozvojovými zámermi).
- Podporiť finančnú silu Bratislavy aj programom – hospodáriace mesto (optimálne využívanie majetku a finančných zdrojov).
- Zabezpečiť transparentnosť vlastníckych vzťahov, znížiť lobizmus a účinnosť nátlakových skupín v rozhodovacích mechanizmoch mesta.
- Presadenie marketingu ako rozvojovej stratégie mesta.
- Propagácia strategických cieľov mesta medzi jeho zákazníkmi, spoločné hľadanie programov, produktov a nástrojov na ich komercializáciu, propagáciu a realizáciu.

Pri spracovaní stratégie rozvoja hlavného mesta Bratislavy ide predovšetkým o riešenie kľúčových a spravidla dlhodobých problémov s dopadmi na celé územie Slovenska a stanoviť principiálne strategické postavenie Bratislavy v Európe s usmerňovaním do európskych sietí miest. Preto spracovanie stratégie rozvoja hlavného mesta je náročné na dosiahnutie konsenzu vo všetkých krokoch tvorby stratégie.

Literatúra

- [1] Produktionsstandorte in West-und Osteuropa – Ein Regionalführer für Investoren in EG, EFTA, Mittel – und Osteuropa. Empirica, 1993.
- [2] Stratégia rozvoja mesta Bratislavy. Bratislava 1998.
- [3] SWOT analýza mesta Bratislavy. Bratislava 1999.
- [4] Slovenska štatistika ročenka. Bratislava 2000.
- [5] Štatistická ročenka hlavného mesta SR Bratislavy. Bratislava 1998.
- [6] VI. Periodische Bericht der Europäischen Kommission über den sozio-ökonomischen Stand und Entwicklung der Regionen EU. EC 1999.
- [7] Šatura, T.: Návrh tvorby programov na realizáciu stratégie rozvoja hlavného mesta SR Bratislavy. Interný materiál, január, 2000.

SILNÉ A SLABÉ STRÁNKY ROZVOJE PŘÍHRANIČNÍCH REGIONŮ

Ing. Jan MALINOVSKÝ, Ph.D.

*Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta
Katedra regionální ekonomiky, Sokolská 33, 701 21 Ostrava
tel.: +420 69 699 2232, e-mail: Jan.Malinovsky@vsb.cz*

S postupujícím procesem hlubšího přibližování kandidátských zemí na členství v Evropské unii k procedurám a politikám Unie, se rozšiřuje používání pojmu „regionální rozvoj“. Naší politikové a stále početnější veřejnost se musí s tímto pojmem seznámit zejména tehdy, když se vedou diskuse o strukturálních fondech a kohezním fondu Unie. Současná evropská regionální politika se velmi dobře vysvětluje ve spojení s těmito fondy, které pro nás představují, i při zjednodušeném pohledu, velmi silný ekonomický nástroj k zajišťování regionálního rozvoje. Co nám všichni ti, co vysloví pojem regionální rozvoj v souvislosti s realizací regionální politiky, chtějí sdělit? Při hledání odpovědi na tuto a další podobné otázky si nakonec uvědomíme, že regionální rozvoj vyžaduje vysokou míru koordinace řady činností a že způsoby využívání nástrojů regionální politiky nejsou jen v možnostech mikro-politických, makro-politických, ale jsou postaveny také koordinačních možnostech [1]. Jedni mohou tvrdit, že koordinace je to nejdůležitější pro regionální rozvoj, konkurenceschopnost regionu a budou mít určitě pravdu. O jakou koordinaci ovšem jde? Má se tím na mysli jen koordinace aktivit a procesů v rámci území regionu nebo také jiná? Je stejně potřebná, ta jiná například vertikální koordinace, jak pro vnitřní regiony státu, tak pro příhraniční regiony? Je mnoho dalších otázek, které se s rozvojem regionu spojují.

Ekonomové a ekologové, kteří se zabývají regionální dimenzí na univerzitách, všichni ti, kteří se museli nebo byli donuceni nastudovat směrnice Unie ke strukturálním fondům (zejména k Evropskému regionálnímu rozvojovému fondu-ERDF) nebo již pracovali na projektech v rámci programu Phare, tito i další na různých stupních rozhodování dovedou určitě velmi konkrétně naplňovat odpovědi na

podobné otázky příklady regionálních rozvojových aktivit a způsoby jejich koordinace.

Zastavme se proto krátce u prvního slova pojmu „regionální rozvoj“ a nahlédněme do českého regionálního prostředí s přihlédnutím k příhraničním oblastem státu. I když i druhý pojem „rozvoj“ si zaslouží hlubší rozbor v konkrétních situacích [2], začněme s rozbohem pojmu „region“.

Možné typy regionů

Nebudeme se zde zabývat původem pojmu „region“ [3], ani definicí tohoto pojmu, kterou nabízí geografie. Určitě mohou obecné definice pomoci přiblížit tento pojem, ale nevystihují pragmatický požadavek pro jeho používání. V praxi a v odborné literatuře je pojem „region“ používán různě při popisování prostorových struktur a jevů, ať již hovoří ekonom, ekolog, politik, úředník Euroregionu, zástupce mikroregionu nebo NUTS jednotky. G. Maier a F. Tödtling [4] se tomuto praktickému hledisku přibližují, když říkají, že se většinou setkáme s třemi významy tohoto pojmu: (a) subnacionální, (b) transnacionální a (c) supranacionální. Ve všech třech případech regiony zobrazují prostorové rozdělení odlišné od státní svrchovanosti. Nejčastěji se používá region ve smyslu subnacionální, při kterém se jedná o částečná území jednoho státu (jako jsou např. nové kraje v České republice a Slovenské republice, vojvodství v Polsku nebo kantony ve Švýcarsku). Subnacionální regiony se vyznačují společnými institucemi (jako je např. měna, celní regulace, právní systém a jazyk). U transnacionálních (přeshraničních) regionů se musí počítat s dvěma a někdy i se třemi skupinami těchto státních institucí, přičemž nejde o územní seskupení celých dvou (třech) států, což pak naplňuje třetí význam pojmu region, tzv. supranacionální.

V prvních etapách řešení regionálního rozvoje se prvořadá pozornost zaměřuje na první typ regionů zejména proto, že subnacionální typ regionu je na počátku každé regionální politiky státu. Můžeme však rozlišovat dva typy subnacionálních regionů: (i) první typ regionu „leží“ uvnitř státního útvaru a má při srovnání s (ii) druhým typem příhraničních subnacionálním regionem určité výhody v regionálním rozvoji. Jsou obklopeny skupinou dalších subnacionálních regionů, ve kterých působí stejný systém státních institucí a proto se

meziregionální vztahy a kooperace mohou rozvíjet v širších dimenzích. Území příhraničního subnacionálního regionu je alespoň z jedné strany vymezen státní hranicí a ta vždy vytváří určité překážky v rozšiřování meziregionálních vazeb, možnostech spolupráce a v jejich vlastním regionálním rozvoji. Důraz, který se dnes přikládá mobilizaci vlastních schopností regionálních aktérů, vede v příhraničních (subnacionálních) regionech k hledání postupů (výjimečně i nelegálních, ale ne nespolečenských, neracionálních) odstraňující „hraniční“ bariery. Výsledkem této přeshraniční koordinace regionálních aktivit jsou nakonec i podněty, které vedou ke změnám v mezinárodní politice států. Prvotní zájem regionálních aktérů o regionální rozvoj a koordinaci aktivit vlastního regionu a pak přeshraničního (horizontální kooperační funkce regionálního rozvoje) se propojuje s nutností používat také možnosti vertikální koordinace mezinárodních aspektů rozvoje. Rozvoj politik je proto u „vnitřních“ subnacionálních regionů dynamičtější a snazší, než u příhraničních subnacionálních regionů. Přitom se však nijak nevylučuje možnost, že také „vnitřní“ subnacionální regiony řeší ve svém rozvoji mezinárodní vztahy. Nemají však takový význam jako u příhraničních regionů.

Vytváření tzv. transnacionálních regionů může, a nakonec i vede (v zemích Evropské unie), k odstranění původních hraničních bariér, i když v obou (nebo třech) státních částech transnacionálního regionu zůstávají stále působit systémy státních institucí obou (tří) států. Transnacionální regiony představují pro příhraniční subnacionální regiony určitou formu vyšší integrace, podobnou té, kterou vytváří státy při integraci svých ekonomik nebo společenských aktivit (např. obranných). Transnacionální regiony však potřebují k realizaci přeshraniční spolupráce (daleko více než vnitřní subnacionální regiony) kompetentní reprezentanty – zástupce s vlastními pravomocemi k jednání na regionální úrovni, zkušenosti k mezinárodním jednáním a úmluvám. Určitě budou pro příhraniční subnacionální regiony užitečné také informace o státní bilaterální strategii a nosných relevantních dokumentech s příslušným státem. Naopak zase aktivita příhraničního regionu může ovlivňovat mezinárodní politiku států. Fungující mezinárodní vertikální koordinace mezi regionem a státem přináší mnoho jak pro politiku států, tak pro příhraniční subnacionální region institucionalizovaný nakonec i do transnacionálního regionu. Odkrývá se jim jedna hraniční strana horizontální koordinace, kterou vnitřní subnacionální regiony nemají a neznají.

Obavy z toho, že mezinárodní aktivita příhraničních subnacionálních regionů tlumí nebo postupně nahrazuje mezinárodní politiku státu, jsou určitě dnes nemoderní. Nová ekonomika vyžaduje nové možnosti koordinace a regionální koncepce rozvoje přispívá k posilování nadnárodní soudržnosti a k nutné konkretizaci národohospodářské politiky. S globalizačními trendy v utváření nadnárodních regionů je proto nutné podporovat regionální aktivitu na té základní regionální, případně mikroregionální a lokální dimenzi. Všem jde o regionální rozvoj, státní přístup ovlivňuje regionální v přeshraniční spolupráci a naopak. Transnacionální regiony se stávají novým vítaným nástrojem státu (a tím i integračních seskupení), který přispívá k rozvoji všem aktérům. Transnacionální regiony proto spravedlivě žádají finanční podpory, speciální programy a nakonec i kompetence (instituty) pro řešení svých regionálních přeshraničních problémů rozvoje. Vždyť posilují příhraniční soudržnost nejen vlastní, ale nakonec i velkých integrovaných celků.

Pokud jsme předtím vycházeli z toho, že státní hranice jsou pro příhraniční subnacionální regiony slabou stránkou jejich rozvoje, pak fungující mezinárodní vertikální koordinace k nim generují jejich silnou pozici a příležitost k rozvoji. Jestliže nefunguje je to pro ně ohrožení dalšího rozvoje. Většinou nevýhodná geografická poloha příhraničních subnacionálních regionů k centrům rozvoje by měla být redukována právě fungující vertikální koordinací ve sféře mezinárodních vztahů. O co jednodušší to mají „vnitřní“ subnacionální regiony a o co jsou ochuzeny.

Vymezení zejména dvou prvních typů regionů (subnacionální a transnacionální) představuje velmi variabilní koncepci, která se přizpůsobuje a definuje vždy s konkrétními požadavky zajišťování rozvoje. Vymezování regionů v minulosti neměla vždy v Evropě jednotná pravidla a proto se regiony mezi sebou značně odlišovaly pokud jde o plochu, stejně jako o počet obyvatel a strukturu hospodářství. V posledním desetiletí se v Evropě začíná uplatňovat jednotný metodický mechanismus při vymezování regionů pomocí šesti úrovně soustavy NUTS¹ jednotek, ve které nejnižší (šestou)

¹ NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) je systemizace statistických oblastních jednotek v EU. V Unii existuje 77 jednotek NUTS 1, 206 regionů úrovně NUTS 2 a 1 031 regionů NUTS 3 úrovně.

úroveň představují základní územně správní jednotky každé země (tzn. obce a města) a nejvyšší úroveň pak tvoří celé území státu.

Příhraniční NUTS jednotky v České republice

Pro vymezení NUTS jednotky zejména první až třetí úrovně se respektují určitá kvantitativní kritéria (např. počet obyvatel) a současně se využívá vnitřní administrativní členění území každého státu včetně samosprávných orgánů, která působí na těchto územích. Tato soustava územních statistických jednotek je důležitá zejména proto, že NUTS jednotky druhé (a částečně i třetí) úrovně jsou využívány k intervencím strukturálních fondů Unie, které pomáhají řešit výrazné regionální disparity a rozvoj zejména postižených regionů. Velmi důležitým požadavkem využívání intervencí ke společné regionální politice zemí Unie je vytvoření samosprávně fungující reprezentace regionální NUTS jednotky druhého stupně (dále jen NUTS 2), kde se naplňují principy společné regionální politiky Unie.

U „malých států“ jsou většinou problémy se složením nižších administrativních území do NUTS 2. Obtíže se obvykle objevují při snaze dodržet dva požadavky: buď dodržet velikostní kritéria Unie pro NUTS 2 (např. 1 až 2 miliony obyvatel) a zajistit, aby příslušné NUTS 2 reprezentoval kompetentní regionální orgán, a nebo zohlednit národní regionalizaci, při které se sledují specifika regionálních hospodářství ve státě a většinou vedou k územně menším subnacionálním regionům než jsou NUTS 2. V praxi je možné uplatnit oba požadavky a rozvést tak územní strukturalizaci státu. Soustava NUTS jednotek i s tím počítá a proto je možné zvolit první přístup, tzn. respektovat národní kritéria pro vymezení subnacionálních regionů vyššího řádu, vytvořit regiony menší než NUTS 2 a NUTS 2 pak z těchto krajů „poskládat“ tak, aby vyhovovala kritériím pro NUTS 2. Je však možné zvolit druhý přístup, tzn. územně strukturovat stát podle kriterií NUTS 2 a na národní „zapomenout“. První přístup nepřináší jen bohatší územní soustavu, ale také bohatší soustavu rozhodovacích institucí, která nepřispívá k racionálnějšímu fungování regionálních vertikálních koordinačních funkcí. Druhý přístup se zdá i na první pohled racionálnější.

V České republice se šlo první cestou. Ze čtrnácti samosprávných krajů (VÚSC) se muselo následně vytvořit osm NUTS 2. Nastala

situace, kdy jedna NUTS 2 (Severovýchodní) je vytvořena dokonce ze tří samosprávných krajů (subnacionálních regionů) a čtyři NUTS 2 v České republice (Severozápadní, Jihozápadní, Jihovýchodní a Středomoravská) jsou vytvořeny sloučením dvou budoucích samosprávných krajů. Pouze u tří NUTS 2 (Praha, Střední Čechy a Ostravsko) se tyto jednotky územně kryjí s budoucí samosprávnými kraji. Toto územní „skládání“ administrativních jednotek (budoucích krajů) se stává náročným a relativně zbytečným procesem, zejména tehdy, když si uvědomíme, že u obou typů subnacionálních regionů v republice (krajů a NUTS 2) by měly existovat regionální orgány. U krajů je již stanoveno, že to budou samosprávné orgány (složené podle návrhu reformy veřejné správy ze zastupitelstva, rady, hejtmána atd.) a u osmi NUTS 2 to jsou ustanovené Řídící a monitorovací výbory. Působnost tří Řídících a monitorovacích výborů a pravomoc tří samosprávných orgánů budoucích krajů (Praha, Střední Čechy a Ostravsko) nevyvolává žádné zásadní problémy při koordinaci jak ke státu, tak k Unii po našem přijetí do Unie. Zato u pěti NUTS 2 a u jedenácti samosprávných krajů se ukazují zatím vztahy nejasné jak mezi orgány kraje a orgány NUTS 2, tak jejich vztahů ke státu, příp. k Unii.

V rámci připravovaného nového správního uspořádání České republiky se, kromě tří krajů, které se shodují s NUTS 2, musí připravit pravomoce a odpovědnost dvou typů regionálních orgánů a založit u nich regionální manažerské schopnosti a dovednosti, které se obsahem velmi podobají. První typ regionálního orgánu bude fungovat u 14-ti samosprávných krajů a druhý typ pak u pěti NUTS 2, který bude přinejmenším koordinačním orgánem dvou (a v jednom případě tří) samosprávných orgánů. Vztah těchto dvou typů regionálních orgánů (když druhý typ byl prozatím nazván jako Řídící a monitorovací výbor pro NUTS 2) je stále nejasný. S funkcemi prvního typu (samosprávného orgánu budoucích krajů) jsme se již mohli seznámit z návrhu reformy veřejné správy České republiky. Funkce a vztahy druhého typu regionálního orgánu (NUTS 2) se utváří zatím jen jejich postupnou činností.

Celá institucionalizace regionální politiky se stává ještě více složitější, když se podíváme na rozvíjení přeshraniční spolupráce v České republice. Regionální orgány, 12 příhraničních krajů a šest příhraničních NUTS 2 jednotek, budou chtít a musí rozvíjet nejbližší přeshraniční spolupráci. Který ale z nich (první nebo druhý typ) bude mít zákonné pověření jednat se zahraničním regionálním orgánem?

Který bude mít vyšší váhu při využívání přeshraničních programů a strukturálních fondů Unie? Kterého z těchto orgánů bude (má) respektovat zahraniční příhraniční regionální samosprávný partner? Tyto a řada dalších otázek se dnes nezdá tak relevantní, ale budeme-li chtít vytvářet další Euroregiony musí být brzy vyřešeny, pokud budou mít zájem oba příhraniční partneři využívat nejprve předstrukturálních fondů, pak strukturálních a kohezního fondu a programů typu INTEREG. Programové procedury jsou postaveny pro existující a fungující instituce a jejich kompetence.

České obce a města při západní a jižní státní hranici již od roku 1993 začala bez podpory státu vytvářet Euroregiony s příhraničními partnery v Německu a Rakousku [4]. Aktivní subjekty na severní Moravě a Slezsku zpočátku pomaleji než v západních Čechách, ale nakonec dnes již i s polským příhraničím dnes fungují Euroregiony Praděd, Slezsko, Těšínské Beskydy a s polským i slovenským příhraničím Euroregion Beskydy. Různé další formy dobrovolných sdružení, regionálních kanceláří a agentur pomáhá již několik let aktivizovat nejrůznější společné přeshraniční projekty [5].

Jestliže jsme výše uvedli, že vedle vcelku jasné úlohy regionálního rozvoje v podobě horizontální koordinace, pak vertikální koordinace přeshraničního rozvoje má nejen makroregionální (nadnárodní, integrovanou) a regionální dimenzi, ale také mikroregionální případně lokální význam. Obce, města a jejich sdružení v příhraničí chtějí řešit své vlastní mikroregionální či lokální prvky rozvoje a právem si volí své priority, kumulují zdroje a žádají o podpůrný příspěvek. I když ve vlastním zájmu rozvoje chtějí přispět k mezinárodní spolupráci a podpořit nepřímo vyšší soudržnosti větších integrovaných regionálních celků.

Závěr

Hrubý rozbor regionální problematiky mezinárodního rozvoje tak můžeme v této fázi ukončit. Regionální rozvoj představuje rozvíjející se systém, ve kterém nejde jen o horizontální koordinaci, ale také o vertikálně vedenou koordinaci, která u mezinárodních vztahů má v příhraničních subnacionální a transnacionální regionů značný význam. Jestliže je mezinárodní regionální vertikální koordinace funkční generuje jejich silné pozice a příležitosti k rozvoji. Jestliže

nefunguje je to pro ně ohrožení dalšího rozvoje. Nemělo by se zapomínat na tento často opomíjený faktor regionálního rozvoje.

Literatura

- [1] Armstrong, H., Taylor, J., 1993: *Regional Economics and Policy*. Second edition, New York – London – Toronto – Sydney – Tokyo – Singapore, Harvester Wheatsheaf, 397 s.
- [2] Malinovský, J.: Malé a střední podniky, podnikatelské sítě a regionální rozvoj. In: EUROBESKYD. Multinárodní vědecká konference Katedry podnikohospodářské a Katedry regionální ekonomiky Ekonomické fakulty VŠB – TU Ostrava, Ostrava 8. – 10. 9. 1999, s. 140 – 151, ISBN 80-7078-687-6
- [3] Malinovský, J.: Quo vadis, regione ?. Regionální revue č.1/1994, ML Ostrava 1994, str. 5 – 13. ISSN 1210-8340
- [4] Maier, G., Tödling, F.: *Regionálna a urbanistická ekonomika. 2. Regionálny rozvoj a regionálna politika*. Přel.: M. Buček. 1. vyd. Bratislava, ELITA, 1998. 314 s. Přel. z: *Regional und Stadtökonomik. Regionalentwicklung und Regionalpolitik*. 1. vyd. Wien, Springer Verlag, 1996.
- [5] Milerski, O.: Máme strategii Česko-polské spolupráce? In: Klasik, A. (eds.): *Procesy adaptacyjne w regionach przemysłowych w perspektywie europejskiej. Materiały z I. seminarium Polsko-Czeskiego, Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Ustroń 18. – 19. 2. 1999, s. 21 – 34, ISBN 83-7246-114-73*

POSTAVENÍ OSTRAVSKÉHO KRAJE V REGIONÁLNÍ STRUKTUŘE ČESKÉ REPUBLIKY A EVROPY

Dr. RNDr. Ivan ŠOTKOVSKÝ

*Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta
Katedra regionální ekonomie, Sokolská 33, 701 21 Ostrava 1
tel.: +420 69 699 2252, e-mail: Ivan.Sotkovsky@vsb.cz*

Metodické a teoretické poznatky o prostorovém vymezení

Ostrava jako třetí počtem obyvatel největší město České republiky (po Praze a Brnu) – je včetně svého zázemí střediskem populačně největšího připravovaného kraje, dokonce většího než jsou kraje Pražský, Brněnský či Středočeský, z celkového počtu čtrnácti nově vznikajících vyšších územně samosprávných celků. Rozlohou Ostravský kraj (obrázek č. 1) předstihují kraje Středočeský, Budějovický, Plzeňský, Brněnský, Jihlavský a v hustotě zalidnění zaostává jenom za pražskou aglomerací. Jako jeden z mála společně s kraji Pražským a Středočeským splňuje minimální velikostní podmínky pro začlenění do úrovně NUTS 2, kterou vyžaduje regionální politika EU z pohledu pomoci ze strukturálních fondů. Zvláštním problémem Česka se stává srovnatelnost úrovně budoucích krajů s 6-stupňovým systémem NUTS (La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, NUTS 0 až NUTS 5), který byl zaveden statistickým úřadem Evropské unie od roku 1988 k zabezpečení jednotné unifikované struktury územních jednotek. Našich 14 krajů v rozhodující většině nenaplnuje příslušné velikostní potřeby (nejméně 1 milion obyvatel) zejména na úrovni NUTS 2, která je významná pro možnost čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů podle pravidel evropské regionální politiky. Česká republika odpovídá úrovni NUTS 0 a NUTS 1, NUTS 3 je možné ztotožnit s navrhovanými kraji, NUTS 4 se soustavou našich okresů a NUTS 5 se sídelními jednotkami. Celkový výčet 14 krajů je následující: Budějovický, Brněnský, Jihlavský, Karlovarský, Královéhradecký, Liberecký, Olomoucký, Ostravský, Pardubický, Plzeňský, Pražský, Středočeský, Ústecký a Zlínský. Ostravský kraj

se skládá z okresů Ostrava – město, Karviná, Frýdek – Místek, Nový Jičín, Opava a Bruntál.

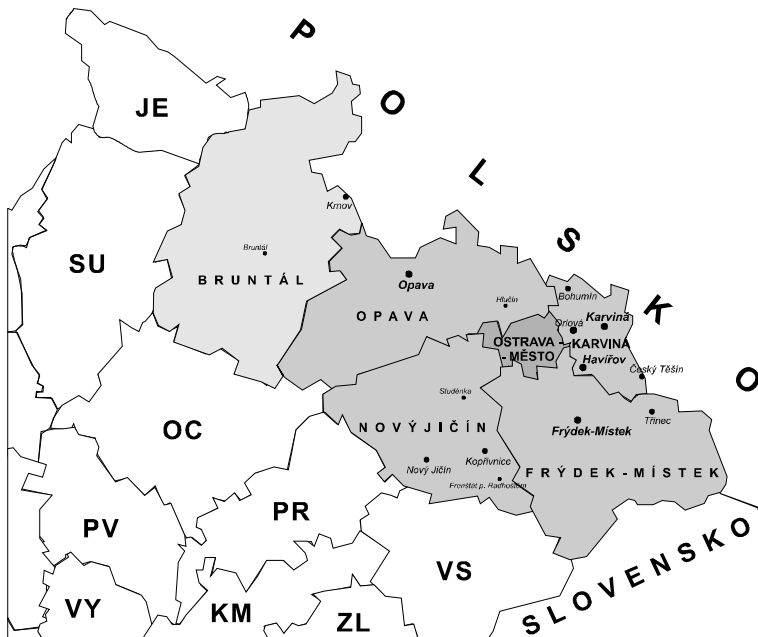
Ostatní kraje našeho státu musí být pro tuto úroveň vzájemně spojovány a výsledkem je potom celkem osm regionů NUTS 2. Tento přístup vyžaduje spojení krajů Karlovarského a Ústeckého, Libereckého s Královéhradeckým a Pardubickým, Plzeňského a Budějovického, Jihlavského a Brněnského, Olomouckého a Zlínského. Vedle prostorů Pražského a Středočeského tak pouze Ostravský kraj nevyžaduje vůči úrovni NUTS 2 dodatečných územních a dalších úprav. Okrajovost polohy z pohledu prostorových souvislostí v rámci našeho státu by pomohlo odvrátit vybudování skutečně fungujících komplexních vazeb uvnitř možného nově navrhovaného euroregionu **Silesia**. Základem perspektivní spolupráce by bylo propojování zejména ekonomických, ekologických, sociálních a dopravních systémů slezského vojvodství (PR) a kraji Žilinským (SR) a Ostravským.

Jádrová poloha okresu Ostrava – město je jednoznačná (můžeme hovořit o dominantní regionální metropoli), ale zázemí tohoto silného centra (3. počtem obyvatel největší město ČR) může mít různé podoby. Je nepochybné, že město-obslužnou složkou města Ostravy je nejvíce ovlivněno území okresů Karviná, Frýdek – Místek, Opava a Nový Jičín. Takto vzniklé přirozené prstencové **zázemí** tvoří dobrý předpoklad dalšího posilování jádrové polohy Ostravy, která je navíc sídlem vybaveným funkcemi okresního a připravovaného krajského města. Míra propojenosti základních prostorových vztahů mezi jmenovanými okresy a okresem Bruntál potom vypovídá o skutečnosti, že tento územně-správní celek můžeme označit za **periferii** tohoto prostoru. Vymezení regionu tak v sobě současně zahrnuje přístupy účelovosti (neodchýlení od hranice okresů a respektování územního členění státu na krajské úrovni) a přirozené nodality (komplexnější projev spádovosti okolních obcí do města Ostravy). Metodicky lze přijmout tvrzení, že se jedná o vytvoření regionálního neoklasického nodálního modelu s přiměřeným doceněním hledisek hospodářsko-společenských i demograficko-sociologických, ale jen minimálně vstřebávajících vlivy územně-technického a urbanistického charakteru. Odpovídá to zájmům o upřednostňování prostorového uspořádání ve vztahu k sociálně ekonomickým a politicko-správním procesům. Navíc severní a východní hranici jednoznačně vymezuje pohraniční území s Polskem

a Slovenskem (obrázek č. 1), kde se teprve začínají vytvářet podmínky možné meziregionální spolupráce.

Obrázek č. 1

Poloha ostravského kraje v územně správním členění České republiky a jejího příhraničí



Hospodářské zázemí ostravské aglomerace

Hospodářská základna ostravského regionu patří svým stářím celkově k relativně mladším. Její charakter byl ovlivněn především změnami v průběhu posledních dvou století. Období od konce 18. až do poloviny století 20. bylo svázáno především s prohlubováním procesu industrializace. Přestože v řadě států světa se po druhé světové válce tento trend začal systematicky velmi měnit, přinesla léta 1950 – 1989 v podmínkách socialistické éry našeho státu další podporu rozvoji odvětví těžkého průmyslu, což znamenalo zintenzivnění etapy zprůmyslňování posilováním váhy především palivo-energetických a hutních komplexů. A právě důsledný proces

socialistické industrializace učinil tento region jedním z nejsledovanější a nejdynamičtější se rozvíjejícím (dvojnásobné navýšení těžby černého uhlí a výroby koksu a oceli) v České republice. Dnešní rozložení hospodářských sil ve městě Ostravě a jeho nejbližším zázemí zcela jednoznačně vypovídá o způsobu hospodaření v průběhu budování socialistické společnosti.

Odvětvová struktura je v důsledku nedostatečně usměrňované váhy přírodně-ekonomických podmínek v industrializačním období výrazně zatížena méně produktivními průmyslovými činnostmi (těžba a zpracování černého uhlí, koksárenství, hutnictví, těžké strojírenství, chemie, výroba energií a stavebnictví). Jedním z mála uskutečněných úkolů nevyhnutelného restrukturalizačního záměru je ukončení těžby černého uhlí v jádru regionu (město Ostrava) v polovině roku 1994. Nicméně těžba zatím velmi potřebné suroviny bude v nejbližším období zachována na ložiscích jižně a východně od jádra. Přesto je hornictví odvětvím, ve kterém došlo k nejradikálnějšímu snižování pracovních příležitostí v posledních letech. Jenom v období let 1989 až 1992 se v něm snížil počet zaměstnanců o přibližně 35 procent (včetně vyřazování pracovníků s nejvyšší přípustnou expozicí). Dnes je v odvětví těžby a zpracování uhlí zaměstnáno okolo 35 tisíc osob, což je ale o více než 2/3 méně ve srovnání s rokem 1988 (tehdy pracovalo v tzv. OKR v rámci 15 dolů a 19 nedůlních společností necelých 110 tisíc osob, z toho na hlavní činnost okolo 92 tisíc osob¹). Dnes za modernizaci a rozvoj těžby především v karvinské části revíru zodpovídají akciové společnosti OKD² a ČMD³. Rudná ložiska jsou v tomto území malá a chudá co do procentního obsahu rudy.

V hutnických provozech ke konci druhého tisíciletí stále nachází zaměstnání asi 60 tisíc pracovníků, když ještě ke konci roku 1988 jich bylo okolo jednoho sta tisíc⁴ (snížení o více než 1/3). K těm

¹ V důlních činnostech bylo zaměstnáno téměř 74 tisíc pracovníků.

² Důlními výrobně-obchodními jednotkami OKD jsou doly Darkov, (jeho součástí je býv. Důl 9. květen), Čs. armáda (jeho součástí je býv. Důl Doubrava), Lazy (jeho součástí jsou býv. doly František a Dukla), Fučík, Odra a Paskov (jeho součástí je býv. Důl Staříč). K nedůlním VOJ patří Báňská obchodní společnost, Důlní mechanizace a Správa OKD.

³ Z oblasti ostravského regionu je členem ČMD Důl ČSM Stonava v okrese Karviná (přes 4 tisíce zaměstnanců, roční těžba 3 miliony tun), který byl až do 31. 10. 1990 součástí OKD. Druhým a posledním dolem v rámci ČMD je kladenský Důl Libušín.

⁴ K největšímu poklesu zaměstnanců došlo u VP Frýdek-Místek, ŽDB a Vítkovic (mezi 1/3 až 1/4) a nejmenšímu v Nové Hutí (o 10 %).

nejvýznamnějším a současně nejproblémovějším patří akciové společnosti Vítkovice⁵ (12 tisíc zaměstnanců, koncové stavy z roku 1999), Nová huť⁶ (13 tisíc), Třinecké železárny, Železárny Bohumín a Válcovny plechů Frýdek – Místek. Strojírenské zázemí (přibližně 45 tisíc pracovních příležitostí) je prezentováno především těmito závody: Hutní montáže (Ostrava), Vítkovice (Ostrava), OKD – Bastro (Ostrava), Tatra (Kopřivnice), Sigma Dolní Benešov, Vagónka Studénka, Autopal Nový Jičín, Romo Fulnek. V závěru hodnocení dlouhodobě nejdůležitějších průmyslových odvětví ostravského regionu by neměla chybět zmínka o skutečnosti, že akciové společnosti OKD, Vítkovice, Nová huť, Třinecké železárny, Důl ČSM Stonava a ŽDB patří k dvacítce největších v naší republice podle počtu zaměstnanců. První místo patří i po rozsáhle redukci právě OKD (podle zisku dosaženého v roce 1996 až 66 umístění), která předstihuje takové firmy jako SPT Telecom či plzeňská Škodovka.

Ačkoli analytické hodnocení regionu zejména z ekonomického pohledu vyznívá neutěšeně, má region významné předpoklady k obnově ekonomické a společenské dynamiky:

1. Značná koncentrace obyvatelstva (12,5 % z populace našeho státu) je významným stimulem pro rozvoj regionálního trhu.
2. Region je druhý největší po středočeském prostoru v nabídce ekonomicky aktivního obyvatelstva (více než 660 tisíc, 12,2 % z EA obyvatelstva ČR).
3. Ve střednědobém a velmi pravděpodobně i dlouhodobém výhledu bude nadále přetrvávat zájem o využití kvalitního černého uhlí.
4. V návaznosti na cenný surovinový zdroj a velikost hutnické základny zůstává hutnictví významným průmyslovým odvětvím (pracovní příležitost, vstupy pro navazující strojírenské technologie).

⁵ Vítkovice zaměstnávaly ke konci roku 1989 okolo 38 130 osob. Dále se předpokládá, že v závěru roku 2001 poklesne tento stav na něco málo přes 8,5 tisíce pracovníků.

⁶ Nová huť dávala v závěru roku 1989 pracovní příležitost více než 23 tisícům lidí. Výhled k roku 2003 již hovoří o potřebě redukce na přibližně 5,5 tisíc osob. Akciová společnost Nová huť je schopna vyrábět téměř 60 druhů ocelí. K rozmanité výrobové základně patří tzv. dlouhé (tyče rozdílných profilů, bežešvé a spirálovitě svařované trubky) a ploché výrobky (plechy různých tloušťek). Necelé 2/3 vlastní produkce je uplatněno na domácím trhu. Zbývající vyvážený podíl směřuje především do zemí EU (37 % v roce 1997), ostatní Evropy (31 %) a na Slovensko (14 %). Mimo Evropu je tak orientováno 18 % z celoročně v zahraničí realizované tržby.

5. Ostravský region představuje území v podmínkách našeho státu s relativně rozvinutou infrastrukturou.
6. Vcelku jako rozvinutou je zapotřebí ocenit sídelní strukturu s centrálně položeným více než tří set tisícovým městem. V jeho blízkém zázemí leží čtyři více než padesáti tisícová města a dalších šest měst s 20 – 42 tisíci obyvateli.
7. Nemalá perspektiva růstu je spojována se strojírenskými a elektrotechnickými závody rozmístěnými v blízkém okolí ostravského regionu.
8. Z celoevropského pohledu přisuzuje geografická poloha regionu reálnou možnost strategické výhody (např. budování česko-polského euroregionu propojením místního hospodářství s jeho protějškem v hornoslezské pánvi a tím posílení jednoho z významných severojižních koridorů Evropy).

Strategie rozvoje ostravského kraje a pomoc ze strany EU

Analýza lidských, přírodních a ekonomických zdrojů jednoznačně ukazuje na mimořádnost tohoto prostoru na území nejen našeho státu. Rozsahem a významem jde hned po pražském středočeském prostoru o nejvýraznější prostorovou jednotku (tabulka č. 1). Přes všechny nedostatky jádra aglomerace je Ostrava nesporně regionální metropolí. Spory v oblasti prostorové organizace (monocentričnost, polycentričnost, aglomerace, konurbace), oceňování ekonomické a sociální váhy nebo geopolitického významu nejsou výsledkem neexistence důležitých prorůstových jevů. Nejspíše jde o projev závažných nedůsledností v průběhu přeměny ekonomického a sociálního pozadí tohoto silně urbanizovaného a industrializovaného prostoru. Třetí počtem trvale bydlící populace největší město našeho státu má dostatečné ekonomické a lidské zdroje, aby nadále hrálo nezastupitelnou úlohu velkoměsta a současně centra regionu o minimální ploše téměř čtyř tisíc km², když nezahrneme okrajovou polohu okresu Bruntál.

Tabulka č. 1

**Základní údaje o velikostních poměrech
ostravského regionu a ČR
(k 31. 12. 1998)**

Území (název okresu)	Rozloha (v km ²)	Počet obcí	Trvale bydlící obyvatelstvo				Hustota zaclidnění
			celkem	ženy	0 - 14	65 +	
Bruntál	1 659,17	71	105 865	53 648	20 192	11 387	63,8
Frýdek – Místek	1 272,79	75	228 660	116 524	41 470	29 510	179,7
Karviná	347,34	16	284 024	142 811	52 112	32 731	817,7
Nový Jičín	917,94	56	161 409	82 138	30 248	18 789	175,8
Opava	1 143,54	80	181 842	93 050	32 699	22 697	159,0
Ostrava – město	213,99	1	322 111	166 225	55 478	40 067	1 505,3
Ostravský kraj	5 554,77	299	1 283 911	654 396	232 199	155 181	231,1
Česká republika	78 864,07	6 232	10 289 621	5 284 186	1 751 471	1 411 438	130,5

Tato studie upozorňuje na spíše zavádějící postupy, které důsledně neřeší prostorové uspořádání regionu jako celku. Objevují se tendence snižování spolupráce (kooperace) jádra se svým zázemím. Stejně problémově působí snahy o srovnávání funkčního postavení Ostravy s největšími městy v jeho okolí, která jsou v průměru populačně pětkrát menší. Restrukturalizačním záměrům tak nemůže prospívat na jedné straně přístup nerespektující reálné velikostní poměry a na straně druhé nepřispívající rozvoji všestranných prostorových vazeb (nežádoucí atomizace prostoru).

Má-li si zkoumaný prostor najít přiměřenou pozici v prostorové struktuře České republiky, měl by odpovídajícím způsobem posílit kompaktnost celého území. Pro uskutečnění takového záměru je prosazení klíčového vlivu jádra nezbytností. Pokud se nebude umět ostravský region projevovat vůči vzdálenějším územím nejen našeho státu jako vnitřně rozvinutý silně propojený prostor, bude jen velmi nesrozumitelně o sobě dávat najevo, že jde o vysoce urbanizovanou oblast s více než 11 % populace českého státu, půl milionem pracovních sil, cennými energetickými zdroji atd.

Již nejde pouze o co nejméně defektní provedení ekonomické restrukturalizace a sociálního vzestupu, ale o odpovědnost v případě podstatných úprav fungování vyšších územních samosprávných celků. Lepšímu zvládnutí prostorových rozvojových záměrů regionu by prospělo zabezpečit „programové a nepřetržité budování a naplňování všech funkcí regionální metropole Ostravou a to v účinné spolupráci s dalšími centry aglomerace“⁷. Jak z provedené analýzy vyplývá, dochází obecně ke zpomalování koncentračních sklonů a k žádoucímu prosazování intenzifikačních forem prostorového vývoje prohlubováním kooperativnosti celého systému a specializace jeho částí.

K úspěšnějšímu naplnění rozvojových záměrů ostravského regionu by bylo vhodné využít podnětů širších prostorových souvislostí. Lepšímu zvládnutí vnitřních úkolů aglomerace především ekonomického a ekologického charakteru by napomohlo nejen zvýraznění postavení regionu ve státě, ale prosazování intenzivnějšího a rozsáhlejšího napojení na alespoň středoevropské prostorové struktury. Velice perspektivní se jeví zejména užší spolupráce s přílehlými regiony Polska a Slovenska. Zvláště polské pohraničí při analytickém posuzování projevuje řadu velmi podobných, ne-li přímo stejných znaků (průmyslová oblast, značná koncentrace obyvatelstva, obdobný politický vývoj od konce 2. sv. války apod.). Právě jedna z hlavních evropských zón populační koncentrace mezi rakouskou Vídní a polskými Katovicemi protíná při svém severojižním protáhlém směru ostravský region ve středním úseku. Tento pás je navíc posilován vlivy nedalekých významných velkoměst (Bratislava, Brno, Budapešť).

Česká republika jako člen Středoevropské zóny volného obchodu⁸ má za povinnost stejně jako ostatní členové této hospodářské dohody uvádět do života základní znaky tohoto typu integrace, především odstraňovat obchodní bariéry mezi členskými státy. Celou Evropou prochází od konce druhé světové války proces ekonomické

⁷ Kuta, V.: Územně technické souvislosti struktury osídlení a hornické stavební činnosti v ostravské aglomeraci. Ostrava, VŠB-TU 1994, habilitační práce, s. 192.

⁸ CEFTA (Central European Free Trade Area) byla založena Českou republikou, Maďarskem, Polskem a Slovenskem v prosinci 1992, kdy probíhalo jednání států tzv. „visegrádské čtyřky“ v Krakově. Jejím smyslem bylo aktivizovat proces ekonomické integrace v Evropě postupným odbouráváním překážek při uskutečňování vzájemného obchodu v souladu s ustanoveními Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT). V roce 1995 přistoupilo k této dohodě Slovensko, v roce 1997 Rumunsko a v polovině roku 1998 Bulharsko.

spolupráce a zásluhou Evropské unie získává stále větší vliv a podporu. Tyto skutečnosti dávají dobré možnosti k šíření regionální spolupráce. Již několik let nabývá myšlenka budování tzv. euroregionů na aktuálnosti. Výsledkem celosvětového ekonomického vývoje, geografické polohy ostravského regionu a zcela konkrétního zapojení našeho státu do integračního procesu je vytváření společných struktur euroregionů při hranicích severní Moravy a Slezska. Zefektivnění vzájemné spolupráce mezi ostravským a přiléhajícím hraničním katovickým regionem na území Polska by znamenalo urychlení realizace potřeb v oblasti rozvoje dopravních systémů a s velkou pravděpodobností by došlo ke snížení sociálních a ekonomických tlaků restrukturalizačních záměrů v obou oblastech. Zatím však není oboustranně využito těchto silných stránek a zřetelně se projevuje nedostatek neexistence regionální politiky. Garantem těchto do značné míry geopolitických momentů může být v jejich prvních fázích jen ztěží jakýkoliv typ nevládních sdružení (např. Sdružení obcí Horního Slezska a severní Moravy, Agentura pro regionální rozvoj, Hospodářská a sociální rada OKA atd.). Vážnost situace můžeme doložit vytvořením např. Euroregionu Karpaty, jehož pět členů (Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Ukrajina) již pracuje na přípravách projektů příhraniční spolupráce se záměrem ucházet se o jejich financování ze zdrojů Evropské unie, jakmile se stanou jejími stálými členy. Karpatský euroregion s přibližně 14 milióny obyvatel a rozlohou přes 140 tisíc km² můžeme považovat za nejzřetelnější signál nového směru spolupráce, kam můžeme již dnes přiřadit snahy o vybudování Euroregionů Poiplí (Maďarsko a Slovensko) či Euroregionu Beskyd (Polsko a Slovensko). Česká republika právě v prostoru severovýchodní Moravy by neměla stát stranou obdobných počínů, neboť je reálné, že by ztratila výhodu zejména finanční podpory ze strany Unie. Tento nedostatek zmírňují iniciativy okolo přeshraniční spolupráce na česko-polské mezivládní úrovni, které vyústily v založení česko-polské mezivládní komise pro přeshraniční spolupráci. Její organizační struktura to je především činnost několika smíšených tématických „pracovních skupin“:

1. pracovní skupina pro migraci pracovních sil, sociální pojištění a zdravotnictví,
2. pracovní skupina pro ochranu životního prostředí,
3. pracovní skupina pro předcházení katastrofám, haváriím a živelním pohromám a pro odstraňování jejich následků,
4. pracovní skupina pro zemědělství a potravinářský průmysl,

5. pracovní skupina pro hospodářství a obchod,
6. pracovní skupina pro školství a výměnu mládeže,
7. pracovní skupina pro kulturní rozvoj,
8. pracovní skupina pro územní samosprávu,
9. pracovní skupina pro dopravu a překračování hranic a
10. pracovní skupina pro regionální rozvoj pohraničí.

Dále se přeshraniční spolupráci věnují nově založené euroregiony Nisa (ČR, Polsko, SRN), Labe, Praděd (na české straně okresy Bruntál, Jeseník a Šumperk; založen v červenci 1997), Těšínské Slezsko (území okresů Karviná a Frýdek – Místek; 1998) a Silesia (území okresu Opava; září 1998).

V evropském měřítku již od roku 1971 prosazuje výhody přeshraniční spolupráce „Sdružení evropských hraničních regionů“, nebo-li euroregionů. Z původních 15 členů se dnes na jeho aktivitách podílí 60 členů (subjektů), které jsou finančně zabezpečovány v rozhodující míře členskými příspěvky. Organizace sídlí v německém městě Gronau. Nejstarším evropským euroregionem je Euregio. Tato spolupráce na pomezí německých (spolkové země Dolní Sasko a Severní Porýní-Vestfálsko) a nizozemských hranic započala rokem 1958 a sdružuje okolo jednoho sta členů (obce, města, okresy). Důležitými oblastmi jejich zájmů jsou sociální a kulturní otázky, hospodářství a infrastruktura a poradenství, odborné konzultace. Dalšími regiony v rámci EU jsou např. euroregion Mása/Rýn (německý kraj Aachen, nizozemská a belgická provincie Limburg, belgická provincie Liege; necelé 4 mil. obyvatel).

Součástí Rady Evropy je její pracovní skupina pro regionalizaci. Mezi její přední výsledky můžeme přičíst sestavení „Evropské charty regionální samosprávy“, která obsahuje takové principy jako subsidiaritu. V preambuli se hovoří o tom, že **„region je pojímán jako prvek, který není v rozporu ani se suverenitou státu, ani s národním integritou“**. Regiony jsou tak stejně jako jiné administrativní jednotky státu zapojeny do procesu vzájemné loajality a nelze je považovat za nástroj k separaci. Rovněž se Evropská charta pokouší formulovat, jak by měla vypadat regionální a přeshraniční spolupráce. Odbornou součástí Rady Evropy je Kongres místních a regionálních orgánů Evropy (CLRAE).

Literatura

- [1] Šotkovský, I.: Prostorový systém a sociálně ekonomické procesy (aplikační zaměření na ostravskou aglomeraci). Ostrava, VŠB – TUO 1997, Doktorská disertační práce, 118 s.
- [2] Šotkovský, I.: Rozvoj ostravského regionu v prostorových a sociálně-ekonomických souvislostech. In: Public administration 1998 (Sborník příspěvků z mezinárodní konference). Pardubice, Univerzita Pardubice 1998, s. 225 – 228. [ISBN 80-7194-151-4]
- [3] Šotkovský, I.: Dopad změn početní velikosti na rozmístění obyvatelstva a sídelní hierarchii ostravského kraje. In: Euro-Beskyd. Sborník z mezinárodní konference, Ostrava, Ekonomická fakulta VŠB – TUO 1999, s 183 – 190. [ISBN 80-7078-687-6]
- [4] Šotkovský, I.: Demosociální pozadí lidského zdroje v ostravském kraji. In: Procesy adaptacyjne w regionach przemysłowych w perspektywie europejskiej. Materiały z I. seminarium polsko-czeskiego, Katowice, Akademia ekonomiczna 1999, s. 135 – 151. [ISBN 83-7246-114-73]

SÍDELNÍ STRUKTURA A POLARIZACE ÚZEMÍ NUTS II JIHOVÝCHOD

RNDr. Jaroslav MARYÁŠ, CSc.

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
Katedra regionální ekonomie a správy, Lipová 41a, 659 79 Brno
tel.: +420 5 43 523 236, e-mail: maryas@econ.muni.cz*

Region NUTS II Jihovýchod o rozloze 13 987 km² je populačně největším regionem ČR s 1 661 tis. obyvateli. Hustotou zalidnění 119 obyvatel na 1 km² je mírně pod celostátním průměrem. Území regionu se skládá z 12 okresů Brněnského a Jihlavského kraje. V Brněnském kraji se jedná o okresy Brno – město, Blansko, Brno – venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo, v Jihlavském o okresy Jihlava, Havlíčkův Brod, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou.

Poloha regionu v rámci střední Evropy, resp. Evropy je poměrně výhodná, což je dáno především jeho postavením na jednom z nejvýznamnějších přirozených spojení Středozeří se Střední a Severní Evropou. Území je součástí hlavních středoevropských urbanizovaných os severozápad – jihovýchod (Berlín – Praha – Brno – Bratislava – Budapešť) a sever – jih (Gdaňsk – Katovice – Ostrava – Brno – Vídeň), které patří rovněž k hlavním komunikačním spojení severní a jihovýchodní Evropy. Region sousedí s členskou zemí EU Rakouskem (se spolkovou zemí Dolní Rakousko) a dále se Slovenskem (s kraji Trnava a Trenčín). V České republice sousedí s Olomouckým a Zlínským krajem ze Středomoravského regionu, s Pardubickým krajem z regionu Severovýchod, se Středočeským krajem ze stejnojmenného regionu a Českobudějovickým krajem z regionu Jihozápad.

Sídelní struktura regionu je velmi diferencována, významně ovlivněná fyzickogeografickými podmínkami – rozhraním České vysočiny a Západních Karpat. Zatímco území úvalů Karpatské soustavy se vyznačuje převahou větších venkovských sídel, ve vrchovinném reliéfu Českého masivu je sídelní struktura rozdrobena do malých sídel. Průměrná velikost obce je 1210 obyvatel, což je pod průměrem ČR (1654 obyv.). Nejmenší počet obyvatel na 1 obec

připadá v okresech Pelhřimov a Žďár nad Sázavou (618 resp. 639 obyv.). Naopak největším počtem obyvatel na 1 obec (mimo okres Brno – město) se vyznačují okresy Hodonín (1996 obyv.) a Břeclav (1833 obyv.).

V regionu jsou nejčteněji zastoupeny obce s počtem obyvatel menším než 500, které představují 64 % obcí regionu a jejich obyvatelstvo se podílí 11,3 % na celkové populaci (v ČR takovéto obce tvoří tři pětiny všech obcí a jejich podíl na populaci je 8,3 %). Pro bydlení mají z kvantitativního hlediska větší význam venkovské obce s počtem obyvatel 500 – 1999. Bydlí v nich více než pětina obyvatel (region 21,3 %, ČR 17,1 %) a tuto velikostní skupinu reprezentuje 386 obcí. Velikostní skupina obcí s 2000 – 9999 obyv. je tvořena 91 obcemi, v kterých bydlí 21,3 % obyvatel kraje (ČR 19,5 %). Pouze v 17 obcích regionu bydlí více než 10 tis. obyv., ale podíl této velikostní kategorie na obyvatelstvu kraje dosahuje vzhledem k populační velikosti Brna 45,2 % (ČR 55,1 %). V okresech Jihlavského kraje a v okresech Blansko a Znojmo jsou nejčteněji (více než 2/3) zastoupeny malé obce do 500 obyv., v okresech Brno – venkov, Břeclav a Hodonín obce s 500 – 1999 obyv., v okrese Vyškov je počet obcí v obou výše uvedených velikostních kategoriích obcí stejný.

Tabulka č. 1

Velikostní skupiny obcí a počty obyvatel v jednotlivých velikostních skupinách

Území	Počet obcí					Počet obyvatel				
	velikostní skupina				celkem	velikostní skupina				celkem
	I	II	III	IV		I	II	III	IV	
Brno – město	0	0	0	1	1	0	0	0	385886	385886
Blansko	88	33	6	2	129	19187	31402	24552	32837	107978
Brno – venkov	48	70	19	0	137	13866	65189	78617	0	157672
Břeclav	11	42	14	1	68	4290	44334	48884	27154	124662
Hodonín	21	37	20	3	81	6738	35116	66350	53496	161700
Vyškov	37	37	5	1	80	11106	29739	22915	22895	86655

Území	Počet obcí					Počet obyvatel				
	velikostní skupina				celkem	velikostní skupina				celkem
	I	II	III	IV		I	II	III	IV	
Znojmo	100	42	4	1	147	25234	36839	14895	37224	114192
Jihlava	98	16	6	1	121	16977	14468	25227	52408	109080
Havlíčkův Brod	87	25	6	1	119	16209	21402	33542	24653	95806
Pelhřimov	99	15	4	2	120	15541	14774	15554	28334	74203
Třebíč	139	28	5	1	173	29431	24588	23873	39825	117717
Žďár nad Sázavou	151	41	2	3	197	29144	35744	14059	46863	125810
Region	879	386	91	17	1373	187723	353595	368468	751555	1661341
V %	64,0	28,1	6,6	1,3	100	11,3	21,3	22,2	45,2	100
ČR (v %)	59,9	30,2	7,8	2,1	100	8,3	17,1	19,5	55,1	100

Pramen: Počet obyvatel v obcích České republiky. ČSÚ, Praha 1998; vlastní výpočty.

I – do 499;

II – 500 – 1999;

III – 2000 – 9999;

IV – 10000 a více obyvatel.

Polarizace území

Proces socioekonomické polarizace území, tj. jeho vývojové diferenciaci na hospodářsky a sociálně exponované a marginalizované části, chápeme v kontextu jeho historických a aktuálních rozvojových souvislostí (viz Hampl et al., 1987). Z urbanistického pohledu lze za koncentrované vyjádření dosavadního procesu historického vývoje pokládat funkční diferenciaci sídel. Tato diferenciaci je integrovaným vyjádřením tří základních funkcí sídel – obytné, pracovní a obslužné a odráží tak nejpodstatnější formy “lokalizace obyvatelstva”. Jejím nejvýznamnějším důsledkem je vytváření hierarchické struktury sídel, jejímž primárním atributem je rozčlenění sídel na střediska a ostatní, resp. z pohledu socioekonomického rozvoje na sídla aktivní a

pasivní. Úroveň koncentrace základních sídelních funkcí se zvyšuje ve směru obytná – pracovní – obslužná.

Na sledovaném území se nachází celkem 62 středisek lokální úrovně (nejnižší hierarchická úroveň střediskovosti), 24 subregionálních center, 21 regionálních center (hlavní, tj. okresní města a vedlejší centra) a 1 mezoregionální centrum (Brno)^{1 2}. Budoucí krajské město Jihlava je ve většině klasifikací řazeno mezi velmi silná regionální centra, lze však předpokládat, že se zvýšením administrativní funkce by mohlo dojít i k růstu dalších funkcí. Mezi regionální centra jsou zařazeny kromě okresních měst (Blansko, Břeclav, Hodonín, Vyškov, Znojmo, Havlíčkův Brod, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou) ještě Boskovice, Ivančice, Tišnov, Hustopeče, Mikulov, Kyjov, Veselí na Moravě, Chotěboř, Humpolec, Bystřice nad Pernštejnem a Velké Meziříčí. Soubor subregionálních center pak zahrnuje Letovice, Klobouky u Brna, Pohořelice, Bzenec, Strážnici, Bučovice, Rousínov, Slavkov u Brna, Miroslav, Moravský Krumlov, Golčův Jeníkov, Ledč nad Sázavou, Světlou nad Sázavou, Polnou, Telč, Třešť, Kamenici nad Lipou, Pacov, Počátky, Jaroměřice nad Rokytou, Jemnici, Náměšť nad Oslavou, Nové Město na Moravě a Velkou Bíteš.

U ostatních obcí všeobecně převažují obytné funkce, takže v uspokojování adekvátní poptávky po ostatních funkcích jsou závislé na střediscích.

Funkční a jí podmíněná velikostní diferenciací obcí vytváří primární předpoklady i pro jejich zapojení v procesech meziregionální resp. nadregionální kooperace. Dominantní složku těchto procesů již ovšem tvoří sociální kooperace, jejímž prostřednictvím se řeší disproporce mezi obytnými, pracovními a obslužnými funkcemi obcí (ta je v rozhodující míře uzavřena na úrovni elementárních sociálně-geografických regionů), ale kooperace ekonomická. Z pohledu územní dělby práce je jejich základním důsledkem ekonomická specializace regionů, vyúsťující do vytváření hierarchických struktur ekonomických subjektů v souladu s jejich základním rozčleněním na subjekty dominantní a ovládané, resp. subdominantní. V interakci s jejich lokalizací pak dochází k více či méně zřetelným projevům ekonomické polarizace území. Příslušná centra (regiony), kde jsou lokalizovány dominantní subjekty, pak za příznivých podmínek

¹ Viz např. Hampl et al., 1987; Maryáš, J. - Řehák, S., 1987.

² Nejvyšší hierarchická úroveň - makroregionální - přísluší Praze.

nabývají charakteru rozvojových pólů, rozšiřujících svůj vliv do sousedních regionů především podél konstitučních se nadregionálních rozvojových os. V rozvinuté fázi tohoto procesu tyto osy propojují jednotlivé póly v kooperující makrostruktury (viz Viturka, M. a kol., 1998).

V Brněnském kraji je rozdíl mezi krajským městem a ostatními regionálními středisky natolik významný, že lze hovořit o superpozici Brna vůči dalším střediskům (vůbec nejvýraznější mezi našimi kraji). Jihlavská část regionu má naopak relativně malé rozdíly mezi hlavními regionálními středisky a krajským městem (nejmenší mezi kraji ČR, kromě Středočeského). Od těchto skutečností se odvíjí i organizace vazeb v regionu – Brno integruje nejen regionální střediska Brněnského kraje, ale i převážnou část regionálních středisek východní části Jihlavského kraje, které vykazují těsnější vazby na Brno, než na budoucí krajské město. Dominantní postavení Brna v rámci zkoumaného území se logicky projevuje i v tom, že je zdrojnicí poloviny rozvojových os identifikovaných v moravském prostoru³.

Ve výše uvedeném kontextu je makroekonomická integrace realizována především prostřednictvím **nadregionálně významné východní radiální rozvojové osy**, spojující Brno se Zlínem (s perspektivní možností jejího protažení přes hranici se Slovenskem) a s Olomoucí. Navazující část osy po hranici kraje je zatím v tomto smyslu integrována silnicí 1. tř. č. 47 (výhledově dálnicí D1 se směrově korespondující navrženou trasou). Prakticky v celém průběhu je integrována i železniční trať Brno – Přerov. Kromě Brna a Vyškova se v bezprostředním územním kontaktu s osou nachází i subregionální centrum Rousínov. Celkem se na ose či v její efektivní blízkosti (vzdálenost do 5 km, kvalitní dopravní napojení příp. urbanistická návaznost) vyskytuje 15 obcí se 46,4 tis. obyvateli příslušných k danému kraji (vzhledem ke své roli dominantního mezoregionálního centra nezahrnujeme do populačních velikostí os Brno).

Pro získání hrubé orientace o aktuální ekonomické pozici určitého území lze využít údajů o daňových příjmech obcí, relativizovaných počtem obyvatel. Příslušné údaje vztažené k roku 1997, vycházející z průměru celého NUTS II, dokumentují mírně nadprůměrnou pozici

³ viz Viturka, M. a kol., 1998.

obcí na osách⁴. Další prezentovaný ukazatel – úroveň podnikatelské aktivity fyzických osob (počet podnikatelů na 1 000 obyv. k 30. 6. 1998) – lze považovat za významný indikátor kvality podnikatelského prostředí. Odpovídající skupinový průměr indikuje nadprůměrnou kvalitu tohoto prostředí, snižující se s klesající vzdáleností od Brna⁵.

Z hlediska potenciálních rozvojových předpokladů lze za druhou nejvýznamnější nadregionální osu **považovat jihovýchodní radiální rozvojovou osu**, spojující Brno s Břeclaví a dále s Bratislavou. Osa je plně integrována dálnicí D2 a dále v současnosti rekonstruovanou trasou 1. železničního tranzitního koridoru (s nepříliš výraznou územní diskrepancí). Kromě Brna, Břeclavi je v kontaktu s osou ještě slabě vyvinutého regionálního centra Hustopeče. Brněnský úsek osy byl suburbanizačními procesy ve značné míře transformován do podoby rozvojové zóny, integrující i tzv. znojenskou urbanistickou osu (viz dále). S tímto zohledněním k ose přísluší celkem 21 obcí s 67,2 tis. obyvateli. Pokud jde o daňové příjmy, dosáhl odpovídající skupinový průměr mírně nadprůměrné hodnoty. Pro osu je typická nadprůměrná úroveň rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob téměř po celé její trase.

Jihlavská potenciální rozvojová osa směřuje ze Znojma na Jihlavu a Havlíčkův Brod a dále na Kolín a Prahu v souladu s trasou silnice 1. tř. č. 38. V kontaktu s ní je dále regionální centrum Moravské Budějovice a subregionální středisko Golčův Jeníkov. Celkem jde o 22 obcí s téměř 100 tis. obyvateli. Úroveň daňových příjmů i podnikatelské aktivity je pouze mírně nadprůměrná, ale v úseku Jihlava – Havlíčkův Brod dosahuje nadprůměrných ukazatelů a je základní rozvojovou osou Jihlavského kraje.

Stanovené parametry vedlejší rozvojové osy nalézáme i u **severní radiální osy** Brno – Svitavy – Pardubice, kde jsou však omezeny pouze na fragmentárně rozvinutou severní suburbanizační zónu Brna (interakční vazby Brno – Blansko). Plnému rozvinutí této zóny brání územní (topografické) bariéry, které jsou částečně kompenzovány napojením této linie na trasu budovaného 1. tranzitního železničního

⁴ Stanovené hranice odpovídají následujícím hodnotám v pořadí od 1. do 5. stupně (x = aritmetický průměr, S_x = směrodatná odchylka): $x + S_x$, $x + 0,66 S_x$, $x + 0,33 S_x$, $x - 0,33 S_x$, $x - S_x$.

⁵ Metodiku a vymezení os v brněnské části NUTS přejímáme ze Strategie rozvoje Brněnského kraje.

koridoru. Kromě Brna a Blanska se v kontaktu se severní osou z dalších center nachází ještě Boskovice a subcentrum Letovice. Celkem jde o 19 obcí s 63 tis. obyvateli. Odpovídající skupinový průměr daňových příjmů obcí byl v roce 1997 pouze mírně nadprůměrný. Úroveň rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob hodnotíme jako nadprůměrnou.

Z urbanistických os, jejichž obecně významová pozice je v nadregionálním kontextu limitována disponibilním potenciálem lokalizačních faktorů (investiční atraktivita), je z hlediska koncentrace obyvatelstva **nejvýznamnější pomoravská tangenciální urbanistická osa** Břeclav – Hodonín – Zlín, integrovaná stávající silnicí 1. tř. č. 55 (plánovaná výstavba rychlostní komunikace) a částečně i trasou budoucího 2. tranzitního železničního koridoru. Kromě regionálních center Hodonína a Veselí na Moravě je na ní lokalizováno subregionální centrum Strážnice a čtyři lokální střediska. Úhrnem jde o 11 obcí s 64,8 tis. obyvateli. Pokud jde o průměrné daňové příjmy dosahuje odpovídající skupinový průměr nadprůměrné hodnoty. Průměrná úroveň podnikatelské aktivity fyzických osob je vůbec nejlepší ze všech hodnocených os, především díky nadprůměrným hodnotám obcí mezi Hodonínem a Veselím nad Moravou.

Třebíčská urbanistická osa se odděluje z dálnice D1 v okolí města Rosice a je hlavním spojením Brna s Českými Budějovicemi. Osa koresponduje s trasou silnice 1. tř. č. 23 a do Třebíče i s železniční tratí Brno – Jihlava. Na ose leží kromě Třebíče pouze subregionální centrum Náměšť nad Oslavou⁶. Přísluší k ní 25 obcí s 62,7 tis. obyvateli. Zjištěný průměr daňových příjmů je průměrný a úroveň rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob je mírně nadprůměrná.

Severozápadní radiální urbanistická osa, resp. dopravně-urbanistická osa Brno – Velké Meziříčí – Humpolec – Praha, je integrována dálnicí D 1 a v kontaktu s ní se nachází regionální centra Velké Meziříčí, Humpolec a subregionální centrum Velká Bíteš. Celkem jde o 33 obcí s 41,7 tis. obyvatel. Aktuální úroveň daňových příjmů obcí je pouze mírně nadprůměrná, jako nadprůměrnou však lze hodnotit úroveň rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob.

⁶ Telč, která leží rovněž na této ose, byla vzhledem k silným vazbám k Jihlavě zařazena do Jihlavské subregionální osy (viz dále).

Znojenská urbanistická osa Pohořelice – Znojmo – hranice s Rakouskem koresponduje s trasami silnic 1. tř. č. 54 a 38. V bezprostředním kontaktu s ní je kromě Znojma ještě subcentrum Miroslav a dalších osm obcí s celkovým počtem 46,5 tis. obyvatel. Skupinový průměr daňových příjmů dosáhl nadprůměrné hodnoty a jako nadprůměrnou lze klasifikovat i úroveň rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob, která je pozitivně ovlivněna především pohraničními obcemi včetně Znojma.

Žďárská urbanistická osa spojuje toto okresní město s Brnem, odděluje se z dálnice D1 u Velké Bíteše a pokračuje přes Žďár nad Sázavou na Chrudim a Pardubice. Osa koresponduje s trasou silnice 1. tř. č.37 a do Žďáru i s železniční tratí Brno – Havlíčkův Brod – Praha. Na ose neleží kromě Žďáru nad Sázavou žádná regionální nebo subregionální centra. Přísluší k ní 18 obcí s 33,9 tis. obyvateli. Průměr daňových příjmů je pouze průměrný, ale úroveň rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob je nadprůměrná.

Kyjovská urbanistická osa Kyjov – Veselí nad Moravou je integrována silnicí 1. tř. č. 54 a spojovací železniční tratí. Mimo Kyjova je na ní lokalizováno subregionální centrum Bzenec a další tři obce s celkovým počtem 24,7 tis. obyvatel. Úroveň daňových příjmů lze hodnotit jako nadprůměrnou a úroveň rozvoje podnikatelské činnosti fyzických osob patří mezi osy s nejlepšími ukazateli.

Pelhřimovská urbanistická osa směřuje ze Jihlavy na Pelhřimov a Tábor a v úseku Tábor – Pelhřimov koresponduje se silnicí 1. tř. č. 19. Leží na ní 18 obcí s 21 tis. obyvateli. Svými parametry v úrovni daňových příjmů i podnikatelské aktivitě je pouze průměrná.

Jižní radiální urbanistická osa se napojuje na jižní suburbanizační zónu u obce Rajhrad, odkud dále směřuje na Pohořelice (kde z ní odbočuje znojenská urbanistická osa) a dále na Mikulov, st. hranici s Rakouskem – Vídeň. Integrovaná je silnicí 1. tř. č. 52 resp. R 52 (zatím vybudován úsek Pohořelice – Rajhrad). V kontaktu s ní se z významnějších sídel nachází slabé regionální centrum Mikulov a subregionální centrum Pohořelice. Spolu s dalšími sedmi obcemi mají celkem 19,9 tis. obyvatel. Pokud jde o daňové výnosy, dosahují obce osy nadprůměrných hodnot a průměrnou intenzitou rozvoje podnikatelské aktivity fyzických osob patří mezi významně nadprůměrné osy.

Západní tangenciální urbanistická osa prochází západní částí NUTS II a je hlavní spojnicí Českých Budějovic s Pardubicemi a

Olomoucí. V okrese Havlíčkův Brod má dvě větve – jednak silniční, jednak železniční (trať Havlíčkův Brod – Pardubice). Přísluší k ní regionální centrum Chotěboř a subregionální středisko Kamenice nad Lipou, celkem se jedná o 20 obcí 22,5 tis. obyvateli. Z hlediska daňových příjmů i podnikatelské aktivity dosahuje pouze průměrných ukazatelů⁷.

Uherskohradištská urbanistická osa se napojuje na východní radiální osu u obce Holubice a dále sleduje trasu silnice 1. tř. č. 50 a z větší části i trasu vedlejší železniční tratě. V kontaktu s ní se nacházejí subregionální centra Slavkov u Brna a Bučovice a dalších sedm obcí s celkem 16,8 tis. obyvateli. Úroveň daňových příjmů se pohybuje mírně nad průměrem. Rozvoj podnikatelské aktivity fyzických osob je nadprůměrná ale směrem k východu se tato aktivita výrazně snižuje.

Tento systém rozvojových a urbanistických os doplňují osy subregionálního významu.

Žďárská subregionální urbanistická osa zahrnuje kromě středisek Bystřice nad Pernštejnem a Nového Města na Moravě pouze 1 další obec, celkem s 20,1 tis. obyvateli. Úroveň daňových příjmů je podprůměrná, ale v podnikatelské aktivitě dosahuje nadprůměrných hodnot.

Havlíčkobrodská subregionální urbanistická osa spojuje střediska Ledec nad Sázavou a Světlou nad Sázavou s okresním městem. Přísluší k ní 8 obcí s 16,6 tis. obyvateli. Patří k slabě vyvinutým osám s průměrnou úrovní daňových příjmů, ale nadprůměrnou podnikatelskou aktivitou.

Jihlavská subregionální urbanistická osa integruje střediska Třešť a Telč s Jihlavou. Jedná se pouze o 6 obcí s 13,3 tis. obyvateli. Úroveň daňových příjmů je pouze mírně nadprůměrná, ale podnikatelskou aktivitou patří mezi významně nadprůměrné osy.

Tišnovská subregionální urbanistická osa se odděluje ze severní urbanistické osy u města Kuřimi a koresponduje s železniční tratí Brno – Havlíčkův Brod – Praha. Přísluší k ní pouze pět obcí (včetně

⁷ Z hlediska podnikatelské aktivity existují rozdíly mezi jižní částí osy (v okrese Pelhřimov) s nadprůměrnými hodnotami a severní částí (v okrese Havlíčkův Brod) s průměrnými až podprůměrnými hodnotami.

regionálního centra Tišnova) s 12,4 tis. obyvateli. Úroveň daňových příjmů i podnikatelské aktivity je nadprůměrná.

Literatura

- [1] Hampl, M.; Gardavský, V.; Kühnl, K.: Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR. Univerzita Karlova, Praha 1987.
- [2] Maryáš, J.; Řehák, S.: Regionální působnost středisek osídlení. In: Atlas obyvatelstva ČSSR. Geografický ústav ČSAV a Federální statistický úřad, Brno, 1987.
- [3] Počet obyvatel v obcích České republiky. ČSÚ, Praha 1998.
- [4] Strategie rozvoje Brněnského kraje. Regionální koordinační skupina Brněnského kraje, Brno 1999.
- [5] Víturka, M. a kol.: Investiční atraktivita vybraných měst České republiky. Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity, Brno 1998.

MEZI VIZEMI A REALITOU (STRATEGIÍ A PROJEKTŮ) REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

doc. PaedDr. Jaroslav VENCÁLEK, CSc.

*Ostravská univerzita, Přírodovědecká fakulta
Katedra sociální a regionální geografie, Bráfova 7, 701 03 Ostrava
tel.: +420 69 624 1089 + 42, e-mail: Vencalek@osu.cz*

Úvod

Je nepochybně důležité zabývat se projektováním budoucnosti nebo alespoň přemýšlet nad tím, jak bude vypadat budoucí vývoj určitých aktivit, jevů či objektů provázajících naši existenci na Zemi.

Je neméně důležité zaobírat se představami budoucího vývoje krajiny, potažmo regionů ve významově odlišných časoprostorých úrovních (projekty, strategie).

To vše je neobyčejně významné, avšak na rozdíl od dob nedávno minulých stále větší počet osob je připraven přijímat složitost územního (potažmo regionálního) rozvoje determinovaného jeho komplexností a připustit relativitu fungování určitých celků, spojenou s účastí všech.

Stále větší počty osob se zamýšlejí, nebo prostě jen dotazují:

Proč vzniká zjevný nesoulad mezi vizemi regionálního rozvoje (projekty, strategie) na straně jedné a realitou na straně druhé?

Ve společnosti se dokonce zevšeobecňuje představa o tom, že nejprogresivnější činností (ve vztahu k regionálnímu rozvoji) jsou expertizy, projekce a strategie.

Nic proti tomu.

Vždyť jde zpravidla o kreativní činnost a mnohdy i o všeobecně uznávaná pracoviště.

A přece.

Neměla by ona důležitost projekce či strategie být spojována s něčím co stojí mimo ni, co způsobuje, či alespoň podmiňuje její naplnění, co vede k její proměně v realitu?

Asi ano.

Nemělo by přece jít jen o to, zda-li projekce či strategie je pravdivá, ale aby nezůstalo jen a jen u ní.

K tomu je ale zapotřebí „něčeho“ co stojí mimo vlastní projekci.

K tomu je zapotřebí „hlediska“ těch, jichž se daná vize dotýká.

Tuto životní zkušenost ve svých literárních dílech neobyčejně přesvědčivě vyjádřil francouzský vojenský pilot, filozof a spisovatel Antoine de Saint-Exupéry (1900 – 1944) postmoderním názorem:

„Nestačí mít pravdu. Důvody nikdy nerozhodují. Je jen jeden druh činu: kontakt s lidmi, slovo, hněv, vřelost.

Pravda, která není „hlediskem“, je brak nebo paradox a nikoho k ničemu nezavazuje. A navíc je otravná. Není to k ničemu.“

Ostatně Martin Heidegger (1884 – 1976) významný představitel postmoderního vnímání reality světa tvrdí ve filosofické rovině totéž. Pravda není absolutní ani autonomní, Pravda je vztahová.

Možná poněkud ostře, ale realitě tváří v tvář se lze ptát?

Není utkvělá představa mnohých rádoby stratégů regionálního rozvoje o tom, že např. realizací dálnice D-47 dojde k rozvoji Ostravska, stejnou pravdou bez „hlediska“ jako představy, že četné projekty a posléze strategie regionálního rozvoje (zpracované často za přispění nemalých dotací grantových agentur) jsou skutečným impulsem tohoto rozvoje?

Mechanistické vnímání projektů a strategií regionálního rozvoje redukuje realitu na jakýsi soubor základních prvků a sil.

Předpokládat, že jednotlivé prvky na sebe mechanicky působí, ovlivňují se a přitom, že nedochází ke změnám ve vnitřní povaze regionů a tedy především ve vnímání reality lidmi, kteří v regionech žijí, patří do říše naivity.

Cílem tohoto příspěvku je poukázat na podstatu rozpornosti mezi současným pojetím projektů a strategií regionálního rozvoje na straně jedné a jejich realitou na straně druhé. V návaznosti na tento

problém jde o nastínění východisek jak nově přistupovat k problematice regionálního rozvoje.

Projekty a strategie jen jako pouhé „vnější“ lidské požadavky na regionální rozvoj

Čím vlastně projekty a strategie regionálního rozvoje jsou?

Patrně většina se shodne, že se jedná o nástroje, které by měly lidem posloužit ke spokojenějšímu životu.

Je-li tomu tak, pak by především měly vycházet z poznání socio-kulturních vazeb a postojů lidí (v dané krajině žijících) k rozvojovým záměrům.

Ostatně to, že se nedaří odstranit disproporce mezi vlastními projekty (strategiemi) a jejich funkcí v krajině ve smyslu posílení spokojeného žití obyvatel daného území nás vede k zamyšlení o správnosti úhlu pohledu na tento fenomén lidské aktivity.

Záleží nepochybně na proměnách mnohého.

Samozřejmě, že důležité je poznání proměn přírodního prostředí dané lokality (regionu). Vzhledem k tomu, že poznání fyzickogeografických proměn krajin je založeno na klasifikaci a na empirických přístupech ke studiu dané reality, přičemž úroveň změn je kvantifikovatelná, lze se domnívat, že problém nespočívá v této části tvorby projektů a strategií regionálního rozvoje. Ostatně rozvoj nejrůznějších informačních systémů jen přispěl k prohloubení poznání této části reality daného území, které je předmětem zájmu.

Sledujeme-li proměny nejrůznějších sociálněekonomických objektů a jevů v našem vnějším prostředí, pak zřejmě ani zde neshledáváme problémy při vnímání (nebo spíše inventarizaci) těchto krajinných fenoménů.

Jistá „potíž“ ale nastává při poznání samotného člověka. V projektech a strategiích regionálního rozvoje nejrůznějších územních celků se v České republice lidský fenomén vyskytuje jen jako evidovaný racionálně existující počet lidského druhu (*Homo sapiens sapiens*), což doprovází několik vybraných informací přinášejících statisticko-analytické vyjádření skladby daného „statického“ souboru.

Započatá společenská proměna na území České republiky je ale spojena s proměnou vnímání reality jednotlivých členů společnosti žijící na tomto území.

Jestliže ještě v 80. letech společnost jako celek vyjadřovala poměrně vysokou důvěru k organizaci nejrůznějších prvků v ucelené organizační struktury, pak změnou politických poměrů nedochází jen k jakýmsi postupným změnám v nejrůznějších oblastech lidských činností, ale dochází především ke kardinální proměně vnímání úlohy, funkce a významu lidského poznání jako takového.

Dochází ke všeobecnému růstu nedůvěry ke každému „přítomnému řádu“ (ve smyslu mechanistickém) určité struktury, dochází k téměř raketovému startu rozvoje totálního pragmatismu jako východiska z nejrůznějších životních situací (zejména mladých lidí), dochází ke zpochybňování rozumových argumentů.

V této situaci, byť při využití moderních postupů, technik a metod práce s informačními systémy jsou vytypovanými pracovišti (lokality) předkládány na bázi vědecké metody zpracované projekty a strategie. Ty ale bohužel nerespektují difuzní procesy, které rozvojem demokracie začínají se prosazovat, obdobně jako jinde ve vyspělém světě, také u nás.

Pravdu o úspěšnosti projektů a strategií regionálního rozvoje nelze jednoduše převést na kategorie racionální určitosti. Určité aspekty regionálního rozvoje leží mimo rozum a nemohou být rozumem pochopeny.

Tuto skutečnost vyjádřil Antoan de Saint Exupery v pohádce pro dospělé „Malém princí“ postmoderní výzvou „To co je pro nás nejdůležitější, nemůžeme spatřit zrakem“.

Stěžejní pro účinnou realizaci projektů a strategií regionálního rozvoje je nutno spojovat s poznáním vazebností jedince uvnitř daného společenství, a to i lokálního, regionálního apod.

Dosavadní přístupy k projektům a strategiím regionálního rozvoje postrádají tolik potřebnou komplexitu, navíc výrazně propojenou se sociálně-kulturním prostředím regionů a lidmi podmiňující svými postoji potenciální šance k reálným změnám šířeji pojímaných částí kulturních celků. Působí převážně jako chladné a sterilní „vnější“ požadavky dílčích profesních skupin na regionální rozvoj.

Od projektů a strategií (někoho) k neustále pokračujícímu rozhovoru (všech)

Patrně nikdo nezpochybňuje základní vlastnost kulturní krajiny, tj. její pestrost, bohatost a různorodost, a to jak fyzicko-geografických, tak socioekonomických či socio-kulturních fenoménů, vně nás se vyskytujících. Stejně ale je tomu i při posuzování názorů lidí na samotný život. Setkáváme se stejnou názorovou pestrostí, barvitostí a různorodostí.

Naše vnitřní prostředí je navíc kontinuitou času propojeno s dědictvím lidské moudrosti vyjadřované ve společenských zvyklostech a tradicích.

Do socio-kulturního dědictví minulosti je zasazen každý z nás. Jen pošetilec sní o jakési „tlusté čáře“. Tu sice účelově je možno vytvořit, avšak kontinuita ať racionálních či iracionálních projevů v životě lidí s dopady na krajinu v níž žijí, nelze ignorovat a nevnímat. Vzájemnost minulosti, přítomnosti a budoucnosti se nedotýká jen vybraných projekčních skupin, ale ve větší či menší míře se dotýká každého člověka v daném územním celku a umožňuje mu jeho orientaci v možnostech vlastní seberealizace.

Úžasnost podstaty lidské bytosti vyplývá především z rovnováhy či harmonie vztahů a vazeb umožňujících činnost jednotlivých fyziologických funkcí člověka, jeho intelektu a duchovní vyspělosti, což se uskutečňuje v pestré mozaice proměn, charakterizujících život každého jednotlivce. Člověk jehož vnější prostředí je v harmonii se základními prvky prostředí vnitřního, se v krajině (regionu) cítí mnohem spokojeněji než ten, který je ve svých činnostech puzen určitou jednostranností, např. vidinou materiálního blaha.

Toto stále více ve vyspělém světě se uplatňující vidění reality života odmítá „logický“ předpoklad, že pravdivé v regionálním rozvoji je jen to, co je pro nás přítomné (např. projekce či strategie tvořené „někým“ pro „někoho“).

Pravdou regionálního rozvoje je logicky vzato „nelogický vliv toho co momentálně není, tedy vliv toho co bylo nebo toho, co teprve nastane“.

Máme-li se přiblížit k tomu, aby nástroje regionálního rozvoje se staly pravdivými, přesněji, aby jejich realizace vedla ke spokojenějšímu životu obyvatel daného území, pak je zapotřebí zaměřit hlavní

pozornost nikoliv k otázkám kdo dané nástroje připraví, ale jak to učinit, aby bylo maximálně využito tvůrčího potenciálu lidí, reprezentujícího socio-kulturní vývojovou nepřetržitost.

Úspěšnost projektů a strategií regionálního rozvoje je proto bytostně spojena s lidmi, kteří v daném prostoru žijí, kteří se prostřednictvím své osobní identity v těchto nástrojích spokojenějšího žití „nacházejí“.

Názory a tužby lidí v krajině, potažmo regionech se neustále proměňují, tak jak se proměňuje jejich vnitřní prostředí, ale samozřejmě i tak jak probíhají změny v prostředí, které vnímáme svými smysly.

Sítě společenských vztahů, a to jak v úrovni lokální, místní, regionální, transhraniční, transnárodní či jiné, je nutno zevrubně znát, orientovat se v nich a hledat míry ztotožňování se lidí s příslušnými sítěmi a společenstvími.

Pocit osobní identity je fenoménem, který je vlastní všem lidem. Projevuje se ale v rozdílných intenzitách a úrovních. Osobní identita je součástí široké palety potřeb sociálně-kooperativních, ale i neméně pestré škály potřeb obecně lidských.

I když jsme přesvědčeni o tom, že k rozvoji regionů lze dospět nejrůznějšími postupy a rozdílnou dynamikou jejich uplatňování, neobyčejně významným momentem v integrujícím se evropském prostoru se stává nutnost zohledňování kooperativních souvislostí, tedy pocitů společného účasti obyvatel regionů na vytváření nových kvalit.

Pokud usilujeme o funkční přiblížení k občanské společnosti, pak lze předpokládat proměnu ve vnímání projektů a strategií regionálního rozvoje odborně a sociálně determinovaných zájmů všech zainteresovaných, tedy jakýsi neustále pokračující rozhovor všech.

Vzájemnost nucené shody a tolerantní neshody jako základ nových přístupů k regionálnímu rozvoji

Bylo by asi nepřirozené vnímat jednotu shody a neshody bez funkčních souvislostí dílčích částí a celku. Programy i strategie regionálního rozvoje mají tyto vazebnosti ve své podstatě zakódovány. Lze si například jen stěží představit projekci regionálního rozvoje Jablunkovska bez vědomí širších vazebností

k regionálnímu rozvoji Ostravského kraje či vzájemných souvislostí transhraničního česko-polského regionu (od 22. 4. 1998 Euroregion Těšínské Slezsko – Śląsk Czeszyński) či návaznosti na Středoevropský makroregion.

Rozvoji mikroregionu Jablunkovska může napomoci nalezení „určité metody výkladu“ tohoto prostoru. Tato určitost ale není dána zlepšováním konkrétního manuálu podle kterého se zhotovují jednotlivé regionálně-rozvojové studie.

Tato určitost vychází ze snah vedoucích k pochopení (nikoliv pouze poznání) sociálně-kulturního prostředí daného mikroregionu. Toto úsilí je ale téměř přímo úměrně spojeno se snahami vedoucími k pochopení myšlení lidí, kteří v tomto území žijí.

A navíc!

Prostředí ve kterém lidé žijí není jen jejich produktem, přesněji produktem těchto konkrétních osob, ale je také jistým dokladem života těch, kteří sice již v tomto prostoru nejsou (zemřeli nebo se vystěhovali), ale jejich artefakty (nejen materiální povahy) jsou nadále využívány. Pochopit sociálně-kulturní prostředí znamená pochopit myšlení těch, kteří zanechali v mikroregionu tyto „otisky“, tyto doklady své existence.

A konečně program regionálního rozvoje ve vztahu k člověku samotnému není nic jiného než výpověď o představách, tužbách a vizích lidí o svém budoucím životě. Znamená to vyvíjet úsilí směřující k pochopení toho, jak lidé chtějí nadále žít.

Celý problém má rovněž, jakoby zdánlivě opačně orientovanou dimenzi. To znamená, abychom porozuměli lidem, proč mají určitý náhled na daný problém právě takový, a ne jiný, měli bychom pochopit sociálně-kulturní prostředí daného území.

Ve skutečnosti jakákoliv konstrukce programu či strategie, má-li být lidem prospěšná, musí být tolerantní ke kontinuitě trvání určitých vztahů a vazeb vycházejících z prostoru samotného, i když tyto sítě sociálně-kulturní povahy nejsou ve shodě se sítěmi těch, kteří profesionálně vytvářejí projekce a strategie regionálního rozvoje.

Taktéž vnější vlivy, zejména vlivy působící jako součást vyšších hierarchických úrovní (mající obecně vyšší míru racionality) nemohou být vnucovány daným mikrocelkům jen proto, že jejich prostorová

působnost je širší. Potřebný soulad musí mít takovou povahu, aby ani v náznaku neobsahoval prvky nucenosti.

Nevnucená shoda, zejména ve věcech působení hierarchicky vyšších sítí vztahů na nižší prostorovou úroveň (např. mikroregion) a tolerance neshody vyplývající s přirozeného nepoměru míry racionality a iracionality obsažené v hierarchicky rozdílných prostorových úrovních jsou základem fungování dílčích částí kulturní krajiny. Tyto myšlenky byly ve filosofické rovině rozvinuty R. Rortym.

Při vzniku jakékoliv koncepce regionálního rozvoje bychom měli usilovat především o takové pojetí, kde dosavadní umělá homogenita regionálních nástrojů, již se dokonce naše představy přizpůsobují, by byla orientována více k realitě území, tedy k prostorové rozmanitosti se socio-kulturním kontextem kontinuity života lidí.

Závěr

Naše současné mentální, morální, intelektuální a temperamentní rozdíly (a to nejen v pojetí České republiky, ale i vyšších prostorových úrovních) je nejen nutno ctít, ale je zapotřebí s nimi při regionálním rozvoji vážně počítat. Všechny tyto skutečnosti jsou odrazem jak minulých, tak i současných jevů a tendencí, se kterými jsme se v průběhu našeho vývoje setkali.

Naše podvědomá mysl není jen nesmazatelným záznamem individuálních prožitků, ona pořizuje i otisky prastarých impulsů, tendencí a sklonů, které zdaleka nebyly dosud přežity, jak se o nich rádi domníváme u civilizovaného člověka. Naopak tyto impulsy jsou podvědomě aktivní a schopny vyrazit se znepokojující silou právě v těch nejneočekávanějších okamžicích.

Jako rozhodující pro jakoukoliv projekci či strategii regionálního rozvoje je potřeba analyzovat, znát, hodnotit a napomáhat kultivovat takové mentální stavy, jakými jsou chtění, vůle či obecně uplatňované úsilí lidí, které je možno považovat za podstatný, stěžejní fenomén nejen světského, ale i duchovního rozvoje kulturní krajiny.

Mrhat osobní identitou lidí v jakémkoliv území je nezodpovědné. Je to projev povýšenectví těch, kteří si přisvojují právo rozhodovat o jiných.

K tomu, aby se naplnila vize občanské společnosti, která by v nových kvalitativních dimenzích reflektovala historickou kontinuitu sociálně-kulturní diferenciaci nejširěji pojatých prostorových struktur evropského kontinentu, k tomu je zapotřebí nejen naší (tedy lidské) zkušenosti, ale i určité míry intuice a především zájmu o to, jak se bude naše území v evropském ale i celosvětovém kontextu dále vyvíjet.

Lidé v socio-kulturních regionech jako „obrazech svého života“ se nacházejí v situaci, kdy o podobu své budoucnosti by měli mít co největší zájem.

Nejde přitom ani tak o územní organizaci, která stále více nabývá univerzálních kritérií, ale jde především o onu naplněnost nejrůznějšími aktivitami, které ve svých důsledcích vedou k životní spokojenosti či nespokojenosti.

Zamýšlíme-li se proto nad možnostmi předvstupní pomoci EU v rozvoji regionů ČR, pak bychom se intenzivněji měli zamýšlet nad tím, zdali klíčový moment regionálního rozvoje se nenachází mimo jeho vlastní programy a strategie.

Pomoc by pak měla být směřována do projektů posilujících rozvoj klimatu občanské společnosti (např. nezbytnost změny vnímání místního regionu v kontextu vyšších prostorových úrovní, úloha lokální kultury a lokální společnosti v regionálním rozvoji, změny vnímání úlohy člověka v socio-kulturním prostoru, změny v prioritách cílů výchovně-vzdělávacího procesu na školách, apod.).

Naše vědomí identity s jakoukoliv hierarchickou úrovní prostoru je součástí širěji pojímané vůle jednotlivých generací po kontinuitě. Jedná se o jakýsi přenos vědomí v čase. Tento přenos je realizován prostřednictvím nejširěji akceptované a realizované lidské kultury, a to jak svými racionálními, tak iracionálními projevy.

Územní identita se projevuje v nespočetně variabilních projevech obyvatel samotných, a to jako praktická kultura každého člověka.

Nejde tedy o poměřování odstínů, tvarů a charakteru jednotlivých artefaktů, ale jde o znalost toho, jak se lidé, jako takoví, chovají. Jde o to, zdali vůbec jsou tolerantní ve svých činech a postojích, nikoliv pouze v proklamacích.

Územní identita je projevem a současně výrazem nejširěji pojaté odpovědnosti lidí vůči sobě samým, vůči lidem druhým a vůči

prostředí, které je obklopuje (rozuměno v nejrůznějších hierarchických, významových a strukturálně-funkčních souvislostech).

Posilováním osobní identity obyvatel dochází k prohlubování možností širší účasti lidí na veřejném životě, a tedy k praktickému naplňování vize občanské společnosti a regionálnímu rozvoji v nejvlastnějším slova smyslu.

Literatura

- [1] Exupéry, A. S.: Válečné zápisy. Vranov nad Dyjí, Vetus via 1994, 200s.
- [2] Exupéry, A. S.: Země lidí. Praha, Aurora 1999, 156s.
- [3] Exupéry, A. S.: Citadela. Praha, Vyšehrad 1998, 302s.
- [4] Grenz, S. J.: Úvod do postmodernismu. Praha, Návrat domů 1997, 200s.
- [5] Handy, C. G.: Glód ducha. Wroclaw, Wydawnictwo Dolnoślaskie 1998, 216s.
- [6] Ivanička, K.: Synergetika a civilizácia. Bratislava, Elita 1993, 352s.
- [7] Ivanička, K.: Slovakia-Genius loci. Bratislava, Korene Press 1996, 146s.
- [8] Ivanička, K.: Základy synergetiky. Banská Bystrica, FPVMV UMB 1997, 174s.
- [9] Masaryk, T. G.: Ideály humanitní. Praha, Melantrich 1990, 128s.
- [10] Mičian, L. (ed.): Zborník abstraktov "Teoreticko-metodologické a metavedné problémy súčasnej geografie a príbuzných vedných oblastí v 3. tisícročí. Bratislava, PrF UK 2000, 18s.
- [11] Przewlocki, J. (ed.): Europa środkowa jako obszar interesów regionalnych. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu ślaskiego 1999, 108s.
- [12] Sýkora, L. (ed.): Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii. Praha, PrF UK 1993, 202s.

- [13] Šlosiar, J.: Tolerancia a intolerancia v subjekt-objektívnej prezentácii. In: Politické vedy, roč.1, 1998, č.2, s.115 – 122.
- [14] Škutina, V.: Tak už jsem tady s tím vápnem pane Werichu! Praha, Rozmluvy 1990, 160s.
- [15] Vencálek, J.: Identita – sociální fenomén regionálního rozvoje středoevropských zemí pro 21. století. In: Problemy społeczne rozwoju regionalnego. Sosnowiec, Uniwersytet Śląski 1996, s.79 – 82.
- [16] Vencálek, J.: Protisměry územní identity. Český Těšín, Olza 1998, 208s.
- [17] Vencálek, J.: Jednoznačnost a logičnost versus nejednoznačnost a protisměrnost při vnímání krajiny. In: Geografie XI. Brno, PdF 1999, s.254 – 259.
- [18] Vencálek, J.: Regionální a nadregionální aspekty vnímání území České republiky jako základ transformace (nejen) školního zeměpisu. In: Regionalizace České republiky. Ústí nad Labem, PdF UJEP 1999, s.98 – 108.

STRATEGIE ROZVOJE MĚSTA A OKRESU ÚSTÍ NAD LABEM

RNDr. Miloslav Šašek, CSc.

*Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta sociálně ekonomická
Katedra regionálního lokálního rozvoje, Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem
tel.: +420 47 520 1373, linka 207, e-mail: sasek@fse.ujep.cz.*

Úvod

Město Ústí nad Labem bylo vybráno jako jedno z osmi měst v České republice do programu USAID na ekonomický rozvoj obcí. USAID vyjádřila svůj zájem na uzavření formální dohody s městem Ústí nad Labem a konzultační firmou Barents Group, LLC, která by definovala zodpovědnost každé strany a byla zárukou úspěšného dokončení procesu strategického plánování a dokončení Strategického plánu rozvoje města Ústí nad Labem. 10. května 1995 byla podepsána dohoda, která zajišťovala, že:

- US Agentura pro mezinárodní rozvoj se stala sponzorem procesu strategického plánování ekonomického rozvoje města Ústí nad Labem a financovala 100 % nákladů spojených s konzultačními a zajišťovacími službami poskytovanými firmou Barents Group, LLC.
- Město Ústí zajišťovalo vedení a řízení projektu, zajistilo účast vedoucích představitelů města na procesu strategického plánování, požádalo soukromou i veřejnou sféru o spolupráci na tomto projektu. Projekt podpořilo město prostřednictvím odboru ekonomického rozvoje města a organizací schůzí a zajišťováním komunikace mezi členy komise pro strategický rozvoj a úzkými vazbami mezi konzultanty a městem.
- Barents Group, LLC poskytovala konzultační a další služby pro proces strategického plánování, zúčastnila se všech schůzí komise pro strategický rozvoj, připravovala harmonogram jednání a průběžné zprávy o vývoji prací na strategickém plánu. Dále konzultovala své postupy s primátorem města, jeho náměstký a Odborem ekonomického rozvoje města.

Jednotlivé kroky k vytváření strategického plánování

Jako prvý materiál byl předložen program s názorem „Osm kroků strategického plánování“, který v jednotlivých bodech stručně tyto kroky nastínil.

1. *Jak začít*
 - vytvoření komise pro strategické plánování, která by měla mít reprezentanty různých názorových proudů
2. *Seznámení s prostředím – posouzení obce*
 - komise udělá analýzu a zpracuje informace, které jsou nutné k provedení rozhodnutí (demografické, ekonomické, sociální).
3. *Určení nejdůležitějších problémů a příprava zprávy o nadcházejících úkolech*
 - komise určí priority a na jejich základě stanoví směr strategického plánování. Tato zpráva stručně definuje, co je očekáváno od strategického rozvoje a jeho realizace
4. *Vnitřní a vnější analýzy*
 - jednotlivé týmy tvořené členy komise se zaměřením na specifické problémy budou provádět analýzy, které podpoří proces strategického plánování
5. *Zpracování záměrů cílů a strategií*
 - cíle potvrzují záměry, strategie jsou konkrétní kroky, jak cílů dosáhnout
6. *Strategický plán*
 - komise vypracuje priority jednotlivých cílů aby zdroje byly přiděleny na ty projekty a programy, které byly posouzeny jako nejdůležitější pro obec a u kterých je předpoklad úspěšné realizace
7. *Uskutečnění strategického plánu*
 - Řídící výbor musí dohlížet na plnění plánu podle časového harmonogramu. Realizace by měla začít hned po schválení plánu zastupitelstvem, aby se využila silná motivace
8. *Sledování a aktualizace plánu*
 - strategický plán je živý dokument, který může být komisí upraven na základě výrazných změn v prostředí

V další fázi byl proveden „Průzkum obchodního přístupu“ kdy bylo provedeno interview u 75 % z 28 největších zaměstnavatelů ve městě. Ten byl spolu s Profilem města Ústí nad Labem předložen v červenci 1995 komisi. Byly zřízeny dvě subkomise, prvá z nich pro vnější, druhá pak pro vnitřní analýzu. Bylo rozhodnuto, že hlavní pozornost bude věnována změnám:

- regulačním a legislativním
- ekonomickým
- sociálním a politickým
- technologickým
- demografickým

Dále byl schválen časový harmonogram práce komise pro strategický rozvoj a byly ustanoveny 3 pracovní skupiny zaměřené na:

- životní prostředí
- vztahy mezi úřady a podnikatelskou sférou
- atraktivitu a image města

Jednotlivé pracovní skupiny zpracovaly své „akční plány“. V Akčním plánu zaměřeném na zlepšení kvality života a image města se objevily například požadavky na zajištění adekvátního bydlení pro občany s různými příjmy a nároky. Tento požadavek úzce souvisel s průzkumem trhu a vyhodnocením nabídky a poptávky. Dalšími prioritami byla spolupráce s Univerzitou Jana Evangelisty Purkyně, dalšími vzdělávacími institucemi a podnikatelskou sférou a zlepšení architektonického vzhledu města. V akčním programu životního prostředí byl zahrnut požadavek na zlepšení kvality ovzduší, na zlepšení vzhledu města a okolí s ohledem na estetické vnímání, na prohlubování ekologického vědomí a na snížení hladiny hluku ve městě.

Akční program zpracovaný pro vazby úřadů a podniků navrhl jako hlavní priority vytváření a udržení klimatu příznivého pro investic do Ústí nad Labem a vytváření trvalého partnerského vztahu mezi podnikatelskou společností a Magistrátem a zajištění efektivní komunikace mezi nimi.

V říjnu 1995 ohodnotili členové Komise pro strategický rozvoj důležitost jednotlivých cílů obsažených ve třech akčních plánech. Členové Komise hodnotili každý z uvedených cílů z těchto hledisek: dopad na záměr, proveditelnost, načasování, výhody investic na

rozvoj pracovních míst, účast soukromého sektoru a propojitelnost s jinými cíli. Třemi (členy komise) nejlépe ohodnocenými cíli se staly:

- zavedení programu pravidelných setkání zástupců města se zástupci podniků,
- nabídka kapacit k výstavbě nových bytů,
- oživení činnosti Okresní hospodářské komory.

Vysoce hodnoceny byly i průzkum trhu s byty a realizace pěší zóny v centru města.

Zavádění strategického plánu města Ústí nad Labem

Procesu strategického plánování ekonomického rozvoje se zúčastnila celá řada ústeckých organizací a jednotlivců zainteresovaných na ekonomickém rozvoji, životním prostředí. Členové Komise pro strategický rozvoj a řada dalších, kteří se zúčastnili práce v jednotlivých pracovních skupinách v tomto dynamickém procesu vytvořili základ pro implementaci tohoto ambiciózního programu a tím také předpoklad jeho úspěchu.

Zodpovědnost za kontrolu plnění tohoto plánu měla komise pro řízení implantace, která se stala součástí již existující komise pro rozvoj města. Tato komise koordinovala a kontrolovala činnost navrženou Plánem, komise také průběžně věnovala subkomise za účelem vyhodnocení specifických projektů Plánu.

Strategický plán ekonomického rozvoje je živým dokumentem, který byl podle okolností doplňován.

Strategie rozvoje města a okresu Ústí nad Labem

V roce 1998 rozhodlo vedení Města Ústí nad Labem, že je třeba obnovit proces strategického plánování, který byl v Ústí nad Labem realizován v roce 1995 a připravit se na očekávané procesy související s integračním procesem České republiky a Evropské Unie. Tím byl popud ke vzniku dlouhodobého programu aktivní politiky města a okresu Ústí nad Labem. Návrh „Strategie rozvoje města a okresu Ústí nad Labem“ byl zpracován v rámci dlouhodobého programu Aktivní politiky Města a okresu Ústí nad

Labem a jejího výkonného programu ZEUS, který od roku 1998 realizují:

- Město Ústí nad Labem
- Okresní úřad
- Úřad práce
- Okresní hospodářská komora
- Komunitní nadace Ústí nad Labem

Zpracování návrhu bylo financováno z prostředků programu Phare Palmij, které získal Úřad práce.

V rámci programu ZEUS byly stanoveny dlouhodobé cíle aktivní politiky Města a okresu Ústí nad Labem pro období 1999 – 2002:

- podporovat procesy zaměřené na sociální a ekonomický rozvoj města a okresu Ústí nad Labem
- získávat finanční prostředky pro potřeby Města a okresu Ústí nad Labem z tuzemských a zahraničních zdrojů nad rámec územních rozpočtů
- aktivně se podílet na přípravě a realizaci projektů zahraniční pomoci
- spolupracovat na formulování a realizaci regionální politiky vlády České republiky a procesech připojování České republiky k Evropské Unii

Závěr

Proces strategického plánování, jako nástroj pozitivního ovlivňování sociálně ekonomického rozvoje, se v současné době v Ústí nad Labem připravuje v podmínkách naléhavé potřeby neprodleně zpracovat několik různých typů strategických dokumentů, nezbytných pro potřeby komunikace s orgány Evropské Unie a mít připravenou řadu elastických projektů zaměřených na čerpání dostupných finančních zdrojů. Neuvážené reagování na tuto situaci by mohlo mít za následek zablokování regulérního procesu strategického plánování na dlouhou dobu.

Literatura

- [1] Strategický plán rozvoje města Ústí nad Labem, Magistrát města Ústí nad Labem 1996, 80 stran
- [2] Strategie rozvoje města a okresu Ústí nad Labem, Magistrát města Ústí nad Labem 1999, 50 stran
- [3] Materiály pracovních skupin
- [4] Materiály Barents Group

DIFERENCIACE DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ OBECNÍCH ROZPOČTŮ VZHLEDEM KE ZMĚNĚ ZÁKONA O ROZPOČTOVÉM URČENÍ DANÍ

Ing. Simona HRABALOVÁ

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
Katedra regionální ekonomie a správy, Lipová 41a, 659 79 Brno
tel. +420 5 43 523 234, e-mail: hrabal@econ.muni.cz*

Jedním ze zákonů, které byly přijímány v rámci reformy veřejné správy, byl i Zákon o rozpočtovém určení daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Tento zákon upravuje i daňové příjmy obecních rozpočtů. V současnosti byl zákon schválen parlamentem a byl postoupen prezidentovi republiky.

Věnuji se především tomu, jak tento zákon ovlivní diferenciaci daňových příjmů obecních rozpočtů. A to jednak vzhledem k velikosti obce a jednak z hlediska území (meziokresní srovnání daňových příjmů obcí). Důsledky dopadů zákona do rozpočtů obcí ilustruji na hospodaření obcí v roce 1999, kdy srovnávám skutečné daňové příjmy roku 1999 (které do rozpočtů obcí plynuly na základě současného daňového určení), dále daňové příjmy rozpočtů obcí dle návrhu, který do parlamentu předložila vláda ČR a v současnosti schvalovanou úpravou daňového určení. Při svých výpočtech vycházím z očekávaných výsledků hospodaření obcí v roce 1999 a dále z údajů publikovaných MF na jeho www stránkách.

V současnosti jsou daňové příjmy, které plynou do rozpočtů obcí, upraveny zákonem č. 576/1990 o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtovými pravidly republiky) a to v § 23. Na základě tohoto zákona tvoří daňové příjmy obcí:

- 100 % daň z nemovitostí, příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází
- 100 % daň z příjmů fyzických osob samostatně výdělečně činných dle bydliště fyzické osoby

- 10 % daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti dle umístění pokladny plátce, do rozpočtu Prahy, Ostravy, Brna a Plzně plyne 70 % z této daně
- 20 % okresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti dle poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel v okrese
- 20 % celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob dle poměru počtu obyvatel dané obce k počtu obyvatel republiky
- 100 % daně z příjmů právnických osob pokud je plátcem této daně obec

Cílem nové právní úpravy bylo především odstranit neodůvodněné rozdíly v daňové výtěžnosti mezi jednotlivými okresy. Ty vznikaly zejména díky meziokresní diferenciaci v dani z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. Tato diferenciaci byla způsobena jednak meziokresními rozdíly v míře nezaměstnanosti, rozdíly v průměrné mzdě v daném okrese a také tím, že sídlo plátcovy pokladny (a tedy sídlo firmy) se mnohdy liší od místa realizace konkrétní ekonomické činnosti. Tento problém byl zřejmý i u daně z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných, kdy místo realizace ekonomické činnosti neodpovídalo v některých případech místu bydliště podnikatele. Některé obce potom dosahují extrémní výše daňových příjmů z této daně na jednoho obyvatele. Celkově se však jedná spíše o ojedinělé případy.

Dalším cílem toho zákona bylo ekonomicky motivovat malé obce ke slučování. Tento cíl vyplývá ze sídelní struktury, která zde vznikla po roce 1990, kdy docházelo k rozsáhlé dezintegraci obcí.

Vládní návrh počítal s těmito daňovými příjmy obcí:

- 100 % daně z nemovitostí, příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází
- podíl 22 % na výnosu daně z přidané hodnoty, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- podíl 22 % na výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- podíl 22 % na dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce

a velikostního koeficientu obce, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce

- podíl 22 % na dani z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- podíl 22 % na dani z příjmu právnických osob, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- 100 % daně z příjmu právnických osob pokud je poplatníkem samotná obec

Tento návrh představuje určitou krajní variantu z hlediska přerozdělování daňových příjmů obcí, neboť dochází k přerozdělování většiny daňových příjmů pouze na základě počtu obyvatel v obci. Neobsahuje tedy mechanismus, pomocí něhož by se do výše daňových příjmů, které do rozpočtu obce poplynou, odrazila aktivita obce, z hlediska její snahy o rozvoj území.

Na základě mnohých připomínek, jak ze stany poslanců, tak ze strany zastupitelů obcí, bylo nakonec schváleno daňové určení na jehož základě poplynou do rozpočtů obcí tyto příjmy:

- 100 % daně z nemovitostí, příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází
- podíl 20,59 % na výnosu daně z přidané hodnoty, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- podíl 20,59 % na výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- podíl 20,59 % na dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- podíl 22 % na dani z příjmu právnických osob, který by se mezi obce rozděloval na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu obce
- 30 % daně z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných dle bydliště podnikatele
- 100 % daně z příjmu právnických osob pokud je poplatníkem samotná obec

Jak již bylo dříve zmíněno k přerozdělování většiny daňových příjmů dle nové úpravy dochází na základě počtu obyvatel v obci a velikostního koeficientu obce. Každá obec se potom podílí na daňových příjmech, které plynou do rozpočtů obcí určitým procentem. Toto procento by dle zákona mělo zveřejnit Ministerstvo financí každoročně vyhláškou k 1. 9. daného roku. Procento se vypočítá jako násobek počtu obyvatel obce a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v ČR.

Následující tabulky obsahují srovnání koeficientů jednotlivých velikostních kategorií podle vládního návrhu a schváleného návrhu a průměrné daňové příjmy obcí v jednotlivých velikostních kategoriích.

Tabulka č. 1

Velikostní koeficienty jednotlivých velikostních kategorií obcí

Velikostní kategorie	Vládní návrh	Schválený návrh	Počet obcí v kategorii	Počet obyvatel v kategorii
do 100	0,2598	0,4213	590	41 756
101 – 200	0,5197	0,537	1165	174 254
201 – 300	0,537	0,563	876	214 939
301 – 1 500	0,563	0,5881	2775	1 822 612
1 501 – 5 000	0,5976	0,5977	567	1 452 653
5 001 – 10 000	0,615	0,615	134	926 277
10 001 – 20 000	0,7016	0,7016	66	929 334
20 001 – 30 000	0,7102	0,7102	28	690 259
30 000 – 40 000	0,7449	0,7449	10	340 679
40 001 – 50 000	0,8142	0,8142	6	269 836
50 001 – 100 000	0,8488	0,8487	17	1 252 821
100 001 – 150 000	1,0394	1,0393	1	103 372
150 001 – 1 000 000	1,6716	1,6715	3	875 260
Hlavní město Praha	2,8123	2,7611	1	1 193 270

Pramen: Sněmovní tisk 435, výpočty autorky

Tabulka č. 2

Daňové příjmy obcí na jednoho obyvatele v jednotlivých velikostních kategoriích

Velikostní kategorie	Současný stav (A)	Vládní návrh (B)	Schválený návrh (C)	B – A	C – A
do 100	5 684,19	3 579,17	4 848,56	-2 105,02	-835,63
101 – 200	4 263,32	4 864,77	4 807,13	601,46	543,81
201 – 300	4 469,29	4 837,46	4 923,88	368,17	454,58
301 – 1 500	4 195,99	4 787,44	4 803,12	591,45	607,13
1 501 – 5 000	4 264,72	4 756,43	4 632,18	491,71	367,46
5 001 – 10 000	4 505,19	4 743,82	4 645,64	238,63	140,45
10 001 – 20 000	5 301,70	5 297,89	5 233,74	-3,81	-67,96
20 001 – 30 000	4 921,16	5 338,87	5 198,37	417,70	277,21
30 000 – 40 000	4 868,93	5 480,53	5 334,62	611,60	465,69
40 001 – 50 000	6 100,59	6 072,14	6 037,06	-28,45	-63,52
50 001 – 100 000	5 868,26	6 179,32	6 018,49	311,06	150,24
100 001 – 150 000	7 217,14	7 531,85	7 338,73	314,71	121,60
150 001 – 1 000 000	11 715,23	11 444,15	10 698,66	-271,08	-1 016,56
Hlavní město Praha	18 416,33	18 725,53	17 574,18	309,21	-842,14

Pramen: MF, výpočty autorky

Tabulka č. 1 obsahuje počty obcí v jednotlivých velikostních kategoriích a velikostní koeficienty, které byly těmto kategoriím přiřazeny vládním návrhem zákona o rozpočtovém určení daní a schváleným návrhem zákona o rozpočtovém určení daní, došlo ke změně těchto koeficientů a to zejména v kategorii nejmenších obcí. Jak je patrné z tabulky č. 2 vládní návrh zákona o daňovém určení by

právě na nejmenší obce měl téměř likvidační dopad, neboť by se jim daňové příjmy na obyvatele snížily o více jak dva tisíce korun.

Naopak velikostní koeficienty se snížily městům nad sto tisíc obyvatel, zejména pak Praze.

Z hlediska přerozdělení příjmů mezi jednotlivé velikostní kategorie dochází k největšímu poklesu oproti současnému stavu u obcí v kategorii do sta obyvatel, a to jak ve vládním, tak ve schváleném návrhu. Když se však podíváme na následující tabulku č. 5 je z ní patrné, že zatímco vládní návrh by zhoršil situaci 479 obcí, schválený návrh by ji zhoršil pouze 167.

K dalšímu výraznějšímu poklesu daňových příjmů na obyvatele dochází v kategorii magistrátních měst. Lze říci, že dochází k sblížení daňových příjmů na obyvatele mezi těmito městy. Daňové příjmy na obyvatele v magistrátních městech zachycuje následující tabulka. Je z ní patrné, že nejvíce ztrácí novým daňovým určením Plzeň a naopak nové daňové určení je výhodné pro Ostravu.

Tabulka č. 3

Daňové příjmy na obyvatele v magistrátních městech (v Kč)

Město	Současný stav	Vládní návrh	Schválený návrh
Plzeň	13 600	11 441	10 781
Brno	11 671	11 459	10 797
Ostrava	9 873	11 431	10 516

Pramen: MF, Výpočty autorky

Na druhou stranu však do rozpočtů těchto měst plyne v současné době 70 % daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, neboť tato města plní i funkci okresního úřadu. Okresní úřady však mají být od r. 2001 napojeny na státní rozpočet s tím, že budou zrušeny dva roky od prvních voleb do zastupitelstev krajů. Pokud by však i nadále zůstávalo v platnosti schválené rozpočtové určení daní, magistrátní města tím budou oproti ostatním obcím zvýhodněna. Stejnou úvahu můžeme vést i co se týká daňových příjmů Prahy, neboť podle schváleného návrhu zákona o rozpočtovém určení došlo ke snížení

velikostního koeficientu Prahy a tedy i snížení daňových příjmů Prahy.

K poklesu dojde i ve velikostní kategorii obcí s počtem 40 000 – 50 000 obyvatel. Do této kategorie spadá celkem šest měst: Přerov, Prostějov, Mladá Boleslav, Třinec, Česká Lípa a Jablonec nad Nisou. Pokles daňových příjmů na obyvatele je pak způsoben poklesem příjmů Mladé Boleslavi, které se současné příjmy sníží vůči schválenému návrhu o téměř čtyři tisíce korun na obyvatele, ostatním obcím v této kategorii se příjmy mírně zvýší.

Ke snížení průměrných daňových příjmů na obyvatele dochází také v kategorii 10 001 – 20 000 obyvatel. Což se týká především menších okresních měst – okresní města a města, v nichž jsou soustředěny rozvíjející se ekonomické aktivity (Český Krumlov, Prachovice, Litomyšl, Benešov, Turnov, Mariánské Lázně, Brandýs nad Labem). Proto dochází k poklesu oproti současnému daňovému určení, které více zohledňovalo při výpočtu daňových příjmů ekonomický rozvoj v území.

Naopak získávají menší obce (do 5 000 obyvatel). Takže nové daňové určení postihuje sice ty nejmenší obce do 100 obyvatel, ale již je výhodné pro obce mezi 101 a 5 000 obyvateli, přitom však ani řada těchto obcí není schopna plnit své základní funkce. Na druhou stranu však do tohoto pásma spadá přes osmdesát procent obcí.

Tabulka č. 4

Počty obcí v dané velikostní kategorii, jimž se daňové příjmy zlepšily/zhoršily

Velikostní kategorie obcí	Vládní návrh		Schválený návrh		Zvýšení (v %)	
	snížení	zvýšení	snížení	zvýšení	vládní návrh	schválený návrh
	absolutně		absolutně		relativně	
do 100	479	111	167	423	19	72
101 – 200	180	985	179	986	85	85
201 – 300	142	734	129	747	84	85
301 – 1 500	484	2291	440	2335	83	84
1 501 – 5 000	118	449	124	443	79	78
5 001 – 10 000	42	92	42	92	69	69
10 001 – 20 000	30	36	30	36	55	55
20 001 – 30 000	9	19	8	20	68	71
30 000 – 40 000	2	8	3	7	80	70
40 001 – 50 000	1	5	1	5	83	83
50 001 – 100 000	7	10	6	11	59	65
100 001 – 150 000	0	1	0	1	100	100
150 001 – 1 000 000	2	1	2	1	33	33
Hlavní město Praha	0	1	1	0	100	0

Pramen: MF, výpočty autorky

Tabulka č. 5

Průměrný příjem na obyvatele (v Kč)

Velikostní kategorie	Současný stav	Vládní návrh	Schválený návrh
do 100	5 684	3 579	4 849
101 - 200	4 263	4 865	4 807
201 - 300	4 469	4 837	4 924
301 - 1 500	4 196	4 787	4 803
1 501 - 5 000	4 265	4 756	4 632
5 001 - 10 000	4 505	4 744	4 646
10 001 - 20 000	5 302	5 298	5 234
20 001 - 30 000	4 921	5 339	5 198
30 000 - 40 000	4 869	5 481	5 335
40 001 - 50 000	6 101	6 072	6 037
50 001- 100 000	5 868	6 179	6 018
100 001 - 150 000	7 217	7 532	7 339
150 001 - 1 000 000	11 715	11 444	10 699
Hlavní město Praha	18 416	18 726	17 574
ČR	4 429	4 711	4 823

Pramen: MF, výpočty autorky

Předchozí analýzu doplňují tabulky č. 4 a č. 5, které jednak zachycují počty obcí, jimž se díky novému zákonu daňové příjmy zvýší či zhorší. A dále tabulka č. 5 obsahuje průměrné příjmy na obyvatele v jednotlivých velikostních kategoriích i za celou ČR. Opět je srovnáván vládní návrh a návrhem předloženým parlamentu vládou.

Nyní k dopadům nového zákona o rozpočtovém určení do rozpočtů obcí vzhledem k jednotlivým okresům ČR, tedy k jakému přerozdělení mezi obcemi jednotlivých okresů dojde.

Tabulka č. 6

Daňové příjmy obcí dle jednotlivých okresů

Okres	Skutečnost (A)	Vládní návrh (B)	Schválený návrh (C)	B - A	C - A	Míra nezaměstnanosti kveten (v%)
	(v tisících Kč)					
Pizeň-město	2 290 633	1 926 938	1 815 865	-2 159	-2 819	7,8
Mladá Boleslav	914 890	613 031	663 528	-2 690	-2 240	3,8
České Budějovice	1 306 903	995 735	1 008 156	-1 746	-1 677	4,4
Praha-západ	546 111	367 239	421 548	-2 309	-1 608	2,9
Hradec Králové	1 141 977	934 622	931 174	-1 284	-1 306	7,6
Praha-východ	604 582	461 551	491 422	-1 542	-1 220	2,8
Pardubice	1 066 792	905 921	898 196	-993	-1 040	6,0
Brno-město	4 490 201	4 408 789	4 154 073	-212	-874	8,2
Praha-město	21 975 649	22 344 619	20 970 746	309	-842	3,5
Český Krumlov	340 759	292 137	291 743	-824	-831	7,6
Znojmo	494 636	602 463	588 480	945	822	11,3
Příbram	428 741	526 988	518 424	913	834	8,0
Hodonín	632 278	792 196	767 867	991	840	12,9
Děčín	570 290	713 499	682 682	1 070	840	13,0
Chomutov	582 165	716 261	687 969	1 069	843	16,4
Blansko	403 481	512 060	497 899	1 006	874	8,0
Jeseník	163 602	208 005	201 025	1 039	875	11,3
Bruntál	402 991	514 302	496 156	1 051	880	14,6
Nový Jičín	625 399	801 984	768 301	1 094	885	12,2
Kladno	668 763	814 269	805 611	968	910	10,2
Břeclav	491 244	627 473	607 444	1 092	931	9,3
Opava	750 290	947 906	933 888	1 087	1 010	10,4
Vyškov	319 772	427 709	412 903	1 244	1 073	9,5
Karviná	1 177 860	1 601 967	1 508 662	1 493	1 165	18,2

Pramen: MF, MPSV, výpočty autorky

Tabulka č. 6 nezachycuje obce všech okresů, ale především ty okresy, jejichž obce schváleným návrhem nejvíce ztratí (v přepočtu na jednoho obyvatele) či nejvíce získají. To, zda obce daného okresu získají či ztratí, můžeme vztáhnout vzhledem k nezaměstnanosti (potažmo ekonomické aktivitě) v daném okrese. Kdy vidíme určitou závislost mezi výší nezaměstnanosti v okrese a tím, zda se daňové příjmy obcí v okrese zvýší či sníží. Změna daňových příjmů v obcích jednotlivých okresů je dána i historickým vývojem struktury osídlení dané oblasti.

Celkově se díky schválenému návrhu zvýší daňové příjmy na obyvatele v 57 okresech. Nejvíce pak v okrese Karviná, Vyškov, Opava, Břeclav a Kladno. Naopak největší snížení daňových příjmů zaznamenají okresy Plzeň, Mladá Boleslav, České Budějovice, Praha – západ a Hradec Králové.

Závěrem bych tedy shrnula získané poznatky. Nové daňové určení by v roce 1999 přerozdělilo mezi obce o 500 mil. Kč více. Reálně by se však daňové příjmy obcí snížily, neboť se nepočítá s dalším poskytováním územně vyrovnávací dotace, která v roce 1999 činila 2,75 mld. Kč.

Podle schváleného návrhu o rozpočtovém určení daní je část daňových příjmů (přes 80 %) plynoucích do obcí vázána pouze na počet obyvatel obce a stanovený velikostní koeficient obce. Přičemž můžeme polemizovat již se stanovení velikostních kategorií, obzvláště stanovení hranice 100 000 ve dvanácté velikostní kategorii. Obce od 50 001 do 100 000 mají stanoven velikostní koeficient 0,8487 a obce od 100 001 do 150 000 velikostní koeficient 1,0393. Přitom těsně pod hranicí 100 000 se nachází města Liberec, České Budějovice, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Pardubice. Pokud by daňové příjmy Liberce byly přepočítávány podle vyššího velikostního koeficientu, zvýšily by se daňové příjmy Liberce o tisíc korun na obyvatele. Tj. celkově o 100 mil. Kč.

Jedním z požadavků na vlastní příjmy obecních rozpočtů (do nichž daňové příjmy řadíme) je i požadavek, aby výši těchto příjmů mohly obce svou aktivitou ovlivnit. Jak je však patrné novou úpravou daňového určení tento požadavek nebude naplněn. Je to o to závažnější, že daňové příjmy se na celkových obecních příjmech podíly téměř 60 %. A jak jsem již zmínila, přes osmdesát procent daňových příjmů plynoucích do obce je odvozeno od počtu obyvatel v obci.

Vládní návrh zákona byl zdůvodněn i tím, že by do obcí plynula jednak přírážka k dani z nemovitostí a dále, že by se příjmem obecního rozpočtu, který by mohly obce ovlivnit staly obecní daně. Zákon o obecních daních je v současné době projednáván Poslaneckou sněmovnou parlamentu ČR a předpokládá se, že by se v obecní daně transformovaly některé dosavadní místní poplatky (tvoří necelá dvě procenta rozpočtů obcí) doplněné daní z odpadů a infrastrukturní daní. Přírážka, která by plynula do obecních rozpočtů, by pak měla být k dani z nemovitostí. Objem této daně v příjmech rozpočtů obcí se však pohybuje okolo 3 %.

Domnívám se, že vázanost daňových příjmů obecních rozpočtů pouze na kritérium velikosti nemotivuje obce ke snaze o rozvoj území, neboť rozvoj ekonomické aktivity na jejich území se nepromítne do jejich rozpočtu. Dále se dá předpokládat, že zákon o rozpočtovém určení daní bude novelizován (sněmovna při schválení tohoto zákona požádala vládu, aby urychleně zpracovala novelu tohoto zákona tak, aby mohla vstoupit v platnost k 1. 1. 2002). Tím, že se neustále mění daňové určení, zvyšuje se nejistota při rozhodování o budoucím vývoji obce, což může mít dopad i na efektivnost využívání municipálních prostředků.

VLIV SYSTÉMU VEŘEJNÝCH FINANČÍ NA EFEKTIVNOST ROZVOJE REGIONU

doc. PhDr. Jan ŠELEŠOVSKÝ, CSc.

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
Katedra veřejné ekonomie, Lipová 41a, 659 79 Brno
tel.: +420 5 43 523 260, e-mail: jansel@econ.muni.cz*

Jedním z významných faktorů ovlivňujících efektivnost rozvoje regionu je regionální finanční systém. Jakou máme teoreticko-metodologickou bázi pro analýzu regionálního finančního systému? Máme k dispozici teorii (veřejných financí) zobecněné principy a požadavky na optimální fungování regionálních financí. Jsou zde poznatky koncipující se regionalistiky jako komplexní vědní disciplíny mezioborového charakteru obsahující též regionální aspekty rozpočtové soustavy. Existuje návrh Evropské charty regionální samosprávy, zpracovaný Kongresem místních a regionálních orgánů, který obsahuje také články formulující zásady financování regionální samosprávy, jež odrážejí zkušenosti z vývoje regionálních samospráv evropských zemí. Na rozdíl od Evropské charty místní samosprávy, která byla schválena Radou Evropy a akceptovaná Evropskou unií jako evropský standard pro místní samosprávu, nebyla však regionální charta dosud oficializována.

Dále je možné využít teorii fiskálního federalismu, která popisuje konstrukci víceúrovňového systému veřejných rozpočtů. Regionální finanční systém je totiž předurčen definicí národního (státního) systému veřejných financí. Jedná se především o jeho strukturu, vlastnosti, funkce a prostorovou rozloženost. Přitom samotný systém veřejných financí země je determinován strukturou veřejné správy, politickým kontextem, stupněm ekonomického rozvoje a charakterem a teoretickým zázemím hospodářské politiky. Důležitou roli sehrávají i mezinárodní souvislosti, zejména úroveň integračního propojení a participace a možnosti čerpání finančních zdrojů od mezinárodních institucí resp. z nadnárodních veřejných financí (rozpočtů).

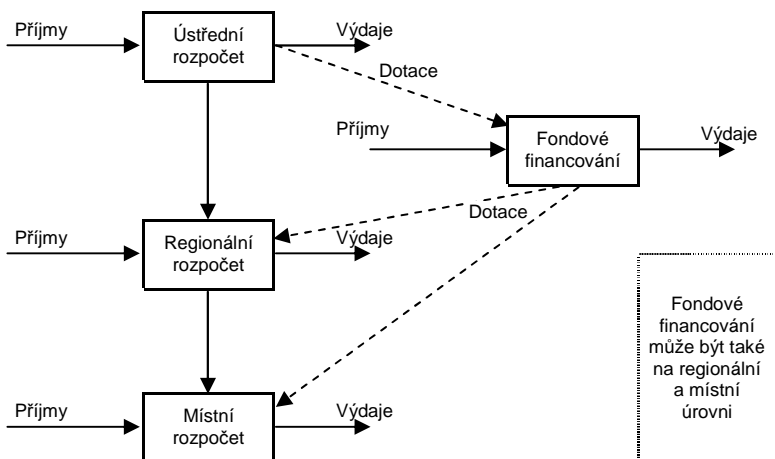
Územní rozpočty v soustavě veřejných rozpočtů

Veřejné finance jsou obvykle definovány jako peněžní vztahy vznikající v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů spojených s činností veřejných institucí. Vertikální a horizontální strukturovanost těchto institucí determinuje „rozprostřenost“ uvedených peněžních fondů do tzv. složek (podsystemu) veřejných financí. Za rozhodující část veřejných financí je považována **vertikální struktura** zahrnující ústřední vládní rozpočet resp. státní rozpočet, který dle územně právního členění země může mít charakter federálního nebo republikového rozpočtu. Na tyto složky veřejných financí navazuje regionální úroveň – zemské, provinční, krajské nebo oblastní rozpočty. A na nejnižším stupni veřejné správy se nacházejí místní (lokální) rozpočty, tj. rozpočty obcí případně též rozpočty okresů (viz schéma).

Vertikální rozložení veřejných financí tvoří rozpočtovou soustavu se vzájemnými vztahy uvnitř víceúrovňového finančního systému. Optimální přiřazení příjmů a výdajů jednotlivým článkům rozpočtové soustavy a optimalizace vztahů mezi těmito články je předmětem zkoumání výše uvedené teorie **fiskálního federalismu**¹. Předmětem jejího posuzování je využití fiskálních funkcí (zejména alokační) na jednotlivých úrovních veřejné správy, rozdělení kompetencí v rozhodování a zajišťování veřejných statků, stanovení daňové pravomoci a daňového určení, využívání transferů mezi rozpočty, optimalizace jejich výše atd.

¹ Termín přejatý z americké terminologie a používány ve veřejných financích, i když nejde o federativní státní útvar.

Schéma soudobého modelu rozpočtové soustavy (zjednodušené)



Pramen: Autor

Fiskální federalismus sleduje veřejný sektor a jeho roli v ekonomice především z pohledu obecných národohospodářských hledisek. Politické a státoprávní aspekty jsou pro teoretickou analýzu rovněž významné, nejsou však rozhodující. Fiskální federalismus formuloval jako klíčové kritérium pro strukturování fiskálních systémů požadavek, aby jednotlivým článkům rozpočtové soustavy bylo svěřováno financování množiny veřejných statků tak, aby to bylo nejvýhodnější z hlediska efektivity. Uvedené teoretické vývody se skutečně do praxe promítly, resp. interakce mezi teorií a praxí se rozvinula. Šlo zřejmě také o určitou reakci na přexponování role veřejných financí a veřejného sektoru a jejich neúměrnou expanzi, zejména na ústřední úrovni (monopolizace fiskálních funkcí centrem), kdy neustále narůstaly redistribuční procesy doprovázeny prvky ne hospodárnosti.

Zatímco ještě do první poloviny tohoto století hrály rozhodující roli v rozpočtové soustavě spíše ústřední rozpočty, ve druhé polovině tohoto století se začala radikálně prosazovat tendence **fiskální decentralizace**. Spočívá ve zdůrazňování pravomoci a odpovědnosti nižších stupňů veřejné správy za zabezpečení a financování veřejných statků. Tato skutečnost se promítá do oblasti veřejných financí vzrůstem úlohy vlastních příjmů regionálních a municipálních

rozpočtů a nárůstem jejich fiskální kapacity. Zatímco např. před sto lety ve Francii 80 % veřejných prostředků bylo vydáno centrální vládou (ve V. Británii asi 60 % a v Německu 55 %), v současné době v západní Evropě nenajdeme stát, ve kterém by podíl státního rozpočtu překročil třetinu všech veřejných výdajů².

Uvedená tendence je odrazem obecných procesů demokratizace, dekoncentrace a deetatizace společnosti a posilování role územní samosprávy, jež našla svoje vyjádření v **principu subsidiarity** a v Evropské chartě místní samosprávy a v Evropské chartě regionální samosprávy. Jde o historickou etapu v procesu redefinice kompetencí a dělby práce v hierarchii veřejné správy. Územní samospráva se v tomto pojetí nepojímá jako pouhá delegovaná státní správa, derivativně nabytá od státu, nýbrž obě entity představují souvztažné kategorie, jako spolu a vedle sebe působící projevy strukturované veřejné správy.

Je ovšem nutno připomenout, že proces lokalizace a vzrůstající role místní samosprávy jsou v tomto smyslu již všeobecně uznávány. Naopak s regionalizací mají větší zkušenosti jen některé evropské země jako je např. Německo, Španělsko, Itálie, Francie, Belgie, Rakousko, Švédsko, Švýcarsko atd. Jde o kontroverzní problém, neboť v řadě případů přerostla regionalizace ve federalismus. Kromě toho je tento proces spjat s nejednoznačně přijímaným konceptem Evropy regionů, které by v případě vytvoření federální Evropy nabyly autonomního statusu. Přestože se Evropská unie nesjednotila na cílovém řešení, důraz na regionální politiku a přeshraniční spolupráci objektivně dynamizuje řádově nové a bezprecedentní fenomény, nejen integrace, ale současně jako svůj protipól, fragmentace evropského prostoru, jejichž dopady nelze dnes předvídat.

Výrazem tohoto procesu je také skutečnost, že na základě Maastrichtské smlouvy byl vytvořen Výbor regionů, který je složen ze zástupců jednotlivých regionů EU a místních orgánů. Výbor projednává návrhy jak koncepčních, tak i realizačních materiálů a dokumentů, které se vztahují k regionální politice EU. Jeho stanoviska mají ovšem doporučující charakter.

Ve státech EU však neexistuje jednotné rozdělení kompetencí mezi různé úrovně veřejné správy, nejsou stanoveny shodné proporce mezi jednotlivými stupni veřejné správy a nemůže tedy existovat

² Viz Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, ISV, Praha 1999, s. 102.

jednotný model fiskálního federalismu. V každé zemi je autonomně koncipována vlastní příjmová základna a fiskální kapacita jednotlivých úrovní veřejné správy s přihlédnutím na jejich stanovené kompetence. Současně je ve vyspělých evropských státech systém institucí na regionální a místní úrovni velice rozmanitý. Roli v tom hraje řada činitelů souvisejících především s historickým vývojem, geografickým tvarem a hospodářskou vyspělostí jednotlivých států. Nicméně se považuje za zřejmé, že neostrost kompetenčních hranic vede k většímu objemu přelévání prostředků a změkčování rozpočtového omezení.

Základním přístupem, z kterého vychází, teorie fiskálního federalismu je efektivnost a prosperita veřejného sektoru a ekonomiky jako celku. **Efektivnost financování** veřejné správy je tak zpravidla hodnocena ve vztahu ke svému přínosu k rovnoměrnějšímu rozvoji celé země. Kvantifikovatelnost tohoto procesu či vztahu je obtížná, nicméně je možné vypracovat určitá kritéria, např. v podobě standardů a dostupnosti veřejných služeb.

Z obecného aspektu bývá dále využíván ukazatel **vyrovnanosti** celé soustavy veřejných rozpočtů včetně mimorozpočtových fondů. Důležité pro posuzování „zdravých“ veřejných financí je zákonné omezení pro generaci nadměrného veřejného dluhu. Podobně se považuje za efektivní snížení míry **přerozdělovacích procesů** z ústředního rozpočtu státu a vytvoření podmínek pro odpovídající pravomoc, odpovědnost a stimulaci nižších úrovní veřejné správy.

V malém operačním prostoru pro vlastní rozhodování představitelů územní samosprávy o příjmech se obvykle spatřuje závažná překážka fungování samosprávného principu. Neumožňuje to využívat její přednosti. Vlastní příjmy získávané rozhodováním řídicích struktur regionů a lokalit vytvářejí předpoklady pro dosahování vyššího stupně konsensu obyvatel daného území s politikou jejich představitelů (na základě odhalení a respektování preferencí), což se projevuje ve veřejné volbě. V tomto smyslu se též hovoří o decentralizaci veřejné volby. Dovoluje to současně větší kontrolu výdajů územních samospráv zastupovanou a spravovanou komunitou. Existuje hypotéza, že míře autonomie samostatnosti

jednotlivých stupňů rozpočtové soustavy je přímo úměrná míra efektivnosti rozpočtových výdajů³.

Intenzivněji se rovněž prosazuje tendence k překonávání ročních horizontů veřejných rozpočtů ve prospěch **(střednědobých) rozpočtových výhledů** a dlouhodobých programů. Ustupuje se též od indexové metody ve prospěch odhalování a stanovení priorit, využívání metody nákladů a užitků, využívání metody programového rozpočtování a dalších moderních metod. Stále více se sestavování a realizace rozpočtů na všech fiskálních úrovních stává věcí veřejnou, veřejnosti kontrolovanou.

V České republice se dlouhodobě prosazoval politický a ideologický tlak na **minimalizaci veřejných rozpočtů**. „Velký“ stát s rozsáhlý objem veřejných rozpočtů byl považován za zdroj neefektivnosti národního hospodářství. Tendence redukce role státu a státních výdajů po roce 1989 je jistě oprávněna. Má však své hranice související s naplňováním funkcí státu. Je mylná koncepce, že neustále zmenšování státu a jeho výdajů povede automaticky ke zvyšování efektivnosti. Klíčovým směrem je míra využívání faktorů efektivnosti, které jsou formulovány teorií veřejné ekonomie a ověřeny vývojem vyspělých evropských zemí. Mezi tyto faktory přináležejí i vhodné územně správní uspořádání státu a struktury veřejné ekonomiky.

Vysoká míra centralizace rozhodovacích kompetencí v ČR zapříčinila, že se dosud věnovala malá pozornost modernímu pojetí veřejných financí. Proces decentralizace je tak oproti vyspělým evropským zemím opožděn. Kromě toho jsou veřejné rozpočty v ČR sestavovány tradičním způsobem a teprve v současnosti se připravuje uplatnění nových metod včetně střednědobých výhledů.

Vzhledem k tomu, že několik let nebyla uplatněna Ústava ČR ve smyslu vytvoření vyšších územně samosprávných celků, neexistoval regionální rozpočet. Nové přístupy se však nepodařilo realizovat ani na municipální úrovni, dokonce ani zde se rozpočet nestal věcí veřejnou. Daňové určení obcí při současné dělbě kompetencí není vyvážené. Nepodařilo se redefinovat současný systém v podstatě nárokových dotací a finančních vztahů bez vyhodnocování užitků

³ Viz Kinkor, J.: Ke konstrukci nových rozpočtových pravidel, Finance a úvěr, č. 9, 1990, s. 624.

k vynaloženým nákladům. Užitek bývá nahrazován množstvím výkonů a dalšími kvantitativními ukazateli.

Reforma veřejné správy v ČR vyvolává nutnost změny finančních toků. Do systému veřejné správy vstupuje nový regionální (krajský) stupeň. Redukuje se obsah působnosti ústředních orgánů státní správy a to nejen ve směru správního řízení, ale také v linii hospodářského řízení organizací zabezpečujících veřejné statky (školství, zdravotnictví, sociální péče, pozemní komunikace apod.). Redefinice kompetencí se bude týkat též okresní a obecní úrovně (jak známo, předpokládá se v rámci reformy veřejné správy eliminace současného pojetí okresních úřadů).

Ke změnám dojde též ve **vlastnických vztazích** ve smyslu přechodu značné části majetku ve vlastnictví státu do vlastnictví krajské územní samosprávy. Současně se předpokládá posílení vlastnické funkce municipalit ve vztahu k majetku, jež by měl přejít do jejich hospodářského řízení. Vychází se z teoretických předpokladů, že samospráva bez vlastnictví, bez adekvátní majetkové základny, je prázdným pojmem. Krajská samospráva bude vybavena adekvátní strukturou organizací veřejného sektoru a obchodních společností zabezpečujících veřejné a smíšené statky regionálního typu⁴. Krajům budou např. patřit střední a vyšší odborné školy, učiliště, základní umělecké školy, správy a údržby silnic, některé galerie, muzea, státní vědecké knihovny, ústavy archeologické památkové péče a další. Z tohoto připravovaného majetkového schématu vyplývá, že podobně jako obce, také u krajských samospráv bude část příjmové stránky závislá na rentabilitě jejich majetku.

Konstituce vlastnictví regionální samosprávy, resp. přechod majetku od státu na kraje, není determinováno jen ekonomickým zájmem občanů krajské komunity, ale také obecně ekonomickými kritérii. Vlastnictví vyšších územně samosprávných celků by mělo být cestou přispívající k vyšší efektivnosti veřejného vlastnictví jako faktoru demonopolizace vlastnictví státu.

Velice důležité bude koncipování systému veřejných financí adekvátně kopírujících nové přerozdělení kompetencí ve veřejné správě. Ministerstvo financí ČR se usilovalo zachytit všechny finanční vztahy a toky ve vertikálním i horizontálním uspořádání, aby celá soustava finančních vazeb byla akceptovatelná jak v přechodné

⁴ Viz Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

etapě reformy veřejné správy, tak i bez větších systémových změn v cílovém období.

Základní cíle vycházejí z následujících premis⁵:

- systém financování musí být průhledný a to znamená, že všechny finanční toky jsou identifikovatelné, existuje prokazatelná vazba rozpočtových zdrojů na věcné kompetence,
- systém financování musí být jednoduchý a efektivní, tj. eliminovat finanční toky, jež mají za následek tříštění finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo mají duplicitní povahu, tj. daný účel je finančně pokrýván jediným kanálem ze státního rozpočtu (od jednoho správce kapitoly),
- systém financování posiluje funkci odvětvového řízení při financování aktivit veřejné správy a financování veřejných statků na všech úrovních státní správy i samosprávy,
- systém financování sleduje maximální decentralizaci, jak při financování výkonu státní správy, tak při zajišťování veřejných statků samosprávou, hierarchie financování odpovídá hierarchii kompetencí.

Pro faktickou realizaci změn mají klíčovou roli **nová rozpočtová pravidla republiky a rozpočtová pravidla územních rozpočtů**. Rozhodující část fiskální kapacity jednotlivých stupňů veřejné správy bude kryta ze státních daní. Proto byl také schválen zákon o rozpočtovém určení daní⁶, ve kterém nejen obecní samospráva, ale perspektivně též krajská samospráva bude disponovat s částí výnosu určených daní. Oproti minulosti bude mít více daní sdílený charakter včetně DPH. Uvedená konstrukce zákona o rozpočtovém určení daní vztahující se ke krajům nebude ovšem uvedena do života 1. 1. 2000, nýbrž později prostřednictvím novelizace zákona. Vzhledem k fiskálním rizikům přechodného období, bude při zahájení činnosti krajský stupeň veřejné správy financován přidělem zdrojů přímo ze státního rozpočtu. Pro rok 2001 tak nebyly stanoveny daňové příjmy rozpočtů krajů.

K novému modelu financování náleží **adekvátní kontrolní mechanismus**. Dojde k posílení kontrolní funkce státu vůči hospodaření územních samospráv se státními rozpočtovými

⁵ Viz Návrh koncepce reformy veřejné správy, Veřejná správa, č. 19, 1999.

⁶ Viz Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

prostředky a dodržování rozpočtových pravidel. Samozřejmě se předpokládá uplatnění auditu. Součástí reformy veřejné správy bude postupně realizována koncepce zvýšení účinnosti řízení veřejných financí. Půjde o koordinaci jednotlivých aktivit v segmentu příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. V současné době tvoří systém veřejných financí v ČR státní rozpočet, státní finanční aktiva, státní fondy, zdravotní pojišťovny, FNM, PF a místní rozpočty, tj. rozpočty okresů a obcí.

Dokompletování vertikální struktury veřejných financí je uskutečňováno vytvářením **vyšších územně samosprávných celků** od 1. 1. 2000. V současné době byly v ČR zákonem schváleny adekvátní kompetence pro krajskou samosprávu. Jde o spojený model samosprávy a státní správy či-li určitá analogie s přenesenou působností obcí. Svěřeným kompetencím krajů, by měl odpovídat i regionální finanční systém. Zejména bude důležité stanovení jejich finanční kapacity a struktury vlastních příjmů, aby byla zajištěna finanční autonomie krajů v souladu s **Evropskou chartou regionální samosprávy**. To znamená především výběr daní, jejichž výnos bude směřovat do regionálních rozpočtů.

Koncipace krajského rozpočtu a principiální atributy hospodaření regionu by měly být v souladu s jinými typy veřejných rozpočtů. Na úrovni kraje také probíhají decentralizační a diverzifikační procesy veřejných financí a realizují se fiskální funkce.

Realizace fiskálních funkcí na úrovni regionu

Podstata veřejných financí se projevuje v jejich základních funkcích, za které se tradičně považují: alokační funkce, distribuční funkce a stabilizační funkce (v některých pramenech jsou uváděny i další, v podstatě odvozené funkce). Prostřednictvím alokační funkce jednotlivé fiskální úrovně rozhodují o tom jaké bude použití disponibilních veřejných zdrojů. Jde o proces, ve kterém se tyto zdroje rozdělují mezi produkci soukromých a veřejných statků a volí se skladba veřejných statků. Alokační funkce se realizuje především cestou rozpočtových výdajů. Stát resp. veřejná správa umisťuje veřejné prostředky do těch oblastí, ve kterých trh selhává nebo funguje neefektivně.

Distribuční funkce je spjata s mimoekonomickými důvody selhání trhu, s problematikou nerovnoměrného rozdělení důchodů ve

společnosti. Projevuje se rozdělováním a přerozdělováním důchodů (národního důchodu, hrubého domácího produktu). Souvisí tak s řešením otázky, co společnost považuje za spravedlivé rozdělení důchodů a majetku. Veřejné finance zprostředkovávají změny v rozdělení důchodů transferovými platbami, financováním některých veřejně poskytovaných služeb pro určité skupiny obyvatelstva a nepřímo prostřednictvím daní (progresivní zdanění a daňové úlevy či výhody).

Stabilizační funkce je definována v souvislosti s makroekonomickými příčinami selhání trhu (cyklický vývoj ekonomiky) a promítá se v zajišťování základních cílů hospodářské politiky (tzv. magický čtyřúhelník). Jde o zabezpečení vysoké míry zaměstnanosti, stabilitu cenové hladiny, ekonomický růst a vyrovnanost vnější platební bilance. Jako nástroj se zde využívají veřejné příjmy a výdaje, především pak příjmová a výdajová stránka státního rozpočtu, neboť uvedená funkce veřejných financí má makroekonomický charakter.

Využití fiskálních funkcí je spjato s jednotlivými vertikálními stupni veřejné správy. Teorie se shoduje v názoru, že alokační funkce je využitelná na všech fiskálních úrovních. Uplatnění redistribuční funkce na nižších úrovních se považuje za omezenější a realizace stabilizační funkce se chápe jako úkol spojený s ústřední vládou a státním rozpočtem.

Klíčovým problémem **alokační funkce** je otázka na jaké úrovni veřejné správy zabezpečovat příslušné portfolio veřejných statků, aby byly účelně a úsporně vynaloženy finanční zdroje soustředěné ve veřejných rozpočtech a současně respektovány priority obyvatelstva daného území. Situace je o to komplikovanější, že nejde pouze o odborný přístup (alokační technologii), nýbrž o politické rozhodování, o veřejnou volbu. Jde o odhalení preferencí obyvatelstva, stanovení množství a kvality veřejných statků a případné definování jejich standardů. Dále jde o delegaci kompetencí a decentralizaci alokačních rozhodnutí na příslušné stupně veřejné správy.

Z analýzy prospěchu vyplývá, že na ústřední úrovni by se měly zabezpečovat a ze státního rozpočtu financovat veřejné statky, ze kterých mají užitek všichni obyvatelé státu (např. obrana, bezpečnost, justice atd.). Veřejné statky přinášející užitek jen obyvatelstvu určitého regionu (regionální veřejné statky) by měly být financovány z krajských rozpočtů (např. kulturní organizace, školy a zdravotní instituce regionální provenience, regionální infrastrukturní

síť atd.). Z municipálních rozpočtů by pak měly být financovány místní veřejné statky (místní infrastruktura, obecní policie apod.). Jak akcentuje teorie, každý konkrétní veřejný statek, by měl být zajištěn tou úrovní, která ho zabezpečí v pojetí paretovske efektivity.

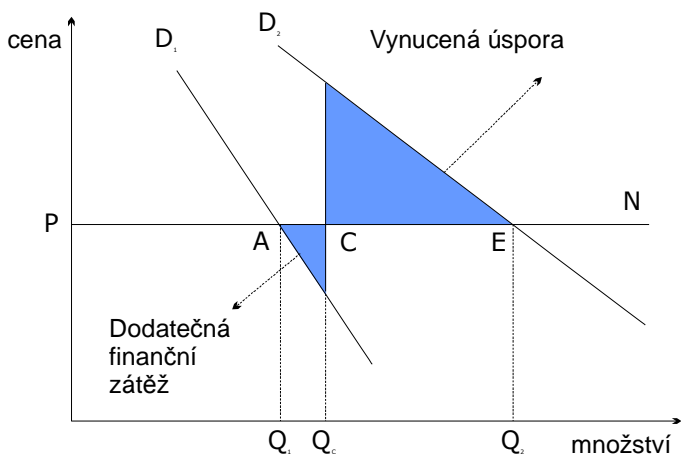
Pro střední úroveň veřejné správy a ji obsluhující regionální finanční systém je nezbytné určit optimální velikost fiskální jednotky (celku, komunity, společenství) a optimální rozsah a strukturu regionálních veřejných statků. Při optimálním vymezení velikosti regionální fiskální jednotky se vychází z následující teoretické premisy. Daňové zatížení obyvatelstva kraje ve vztahu k danému objemu veřejných statků by mělo být co nejnižší, nebo naopak, z existující daňové incidence by mělo být generováno co nejvíce veřejných statků. Je známo, že náklady veřejných statků na jednoho uživatele se s rostoucím počtem uživatelů snižují. Je to dáno rozdílným průběhem fixních a variabilních nákladů. Úspory z rozsahu však mají své hranice, za kterými dochází ke zlomu křivky.

Teoretická východiska jsou však modifikována celou řadou činitelů, které lze exaktně popsat jen v některých případech. Preference obyvatelstva jsou podmíněna jejich společenskou stratifikací, demografickými souvislostmi, historickými a kulturními tradicemi apod. Vedle toho působí efekt externalit a existence přetížených statků. Mezi územními celky tak dochází ke konkurenci, která vede k mobilitě uživatelů veřejných statků. Je tak vytvářen prostor pro získání vyšších efektů z decentralizace. Tento závěr je podstatou tzv. decentralizačního teorému⁷. Naopak při přemíře centralizace může docházet ke ztrátám. Uvedená hypotéza byla definována Ch. M. Tieboutem v roce 1956⁸ (viz graf). Mechanismus realizace ovšem předpokládá splnění reálných podmínek pro migraci obyvatelstva, což v praxi není vždy možné.

⁷ Viz Oates W.E.: Fiscal Federalism, New York, Harcourt, Brace and Javanovich, 1972.

⁸ Tiebout Ch. M.: A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956.

Ztráty efektu z fiskální centralizace



P – cena veřejného statku/konstantní náklady veřejného statku u občanů (N)

Q1, Q2 – úroveň spotřeby v 1., 2. společenství

Qc – kompromisní úroveň stanovená centrem

D1, D2 – poptávka po veřejném statku v 1., 2. společenství

Pramen: časopis Finance a úvěr, č. 6/1991.

Nejen struktura, množství a kvalita veřejných statků zajišťovaná příslušnou územní samosprávou je výsledkem politického rozhodování. Také velikost územních celků, počet stupňů veřejné správy a jejich charakter (státní správa, územní samospráva) je v rozhodující míře politickým kompromisem a často neodpovídá objektivním kritériím efektivnosti. Konec konců o tom svědčí vývoj v Evropské unii, která formulovala určité požadavky na tvorbu statistických jednotek NUTS. Nejdůležitější kategorií představuje NUTS 2, který v podstatě charakterizuje střední úroveň a je rozhodujícím útvarem pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Tato statistická jednotka není vždy shodná s veřejnosprávním členěním státu, což sice není nutné, ale pravděpodobně by usnadnilo procedury spjaté s realizací regionální politiky EU (viz tabulka).

Počet NUTS v některých členských státech Evropské unie a ČR

Stát	NUTS I			NUTS II			NUTS III			NUTS IV	NUTS V
	a	b	c	a	b	c	a	b	c		
Belgie	3	10,2	3 348	11	3,4	1 116	43	0,7	234	není	589
Nizozemí	4	10,3	3 796	12	3,4	1 265	40	1,0	380	není	672
Dánsko	1	43,1	5 171	1	43,1	5 171	15	2,9	335	není	276
Portugalsko	*1+2	30,7	3 286	*5+2	13,1	1 408	30	3,1	329	305	4 208
Rakousko	3	28	2 638	9	9,3	879	35	2,4	226	není	2 351
Řecko	4	33	2 578	13	10,2	793	5	12,6	202	150	5 921
Německo	16	22,3	5 039	38	8,9	2 015	445	0,7	148	není	16 176
ČR	1			8			14			77	*6 275

Pramen: MMR: Příprava ČR na využívání SF, Praha 1998, str. 14.

* v případě regionů NUTS I a II se jedná o ostrovy Azory a Madeira,

** stav v únoru 2000

a – počet;

b – průměrná plocha v tisících km²;

c – průměrný počet obyvatel v tisících

Např. v ČR na úrovni NUTS 2 je nutné vytvářet řídicí struktury koordinující činnost dvou i tří krajů. V regionu soudržnosti, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2, se zřizuje Regionální rada, která zabezpečuje vypracování a realizaci programů spolufinancovaných z fondů EU, rozhoduje o jejich využití na jednotlivá opatření a odpovídá za efektivní využívání těchto prostředků. V regionech soudržnosti vymezeným územím jednoho kraje (Praha, Střední Čechy a Ostravsko) plní úkoly Rady zastupitelstva kraje v přenesené působnosti. V ostatních regionech soudržnosti zahrnujících dva nebo tři kraje volí členy Regionální rady zastupitelstva daných krajů. Každý kraj je v Radě zastoupen deseti členy a způsob rozhodování je řešen tak, že při hlasování musí být dosaženo většiny ve skupině zástupců každého kraje.

Důležitou funkcí krajské veřejné správy je zajistit pro obyvatelstvo na svém území příslušné portfolio veřejných statků. Hovoří se také o decentralizaci zabezpečení veřejných statků regionálním veřejným sektorem. Na regionální úrovni jde o **následující druhy veřejných statků:**

- celostátní veřejné statky
- regionální veřejné statky
- poplatkové služby
- příkazové (poručnické) veřejné statky

Celostátní veřejné statky mají povahu většinou čistých veřejných statků. Jde např. o výstavbu a údržbu celostátních silnic a dálnic, regulaci vodních toků, tj. o takové veřejné statky, které se netýkají jen obyvatel daného kraje, nýbrž prospěch z nich mnohdy mají i obyvatelé dalších regionů resp. obyvatelstvo celé země. Tato vlastnost způsobuje, že na financování uvedených veřejných statků musí participovat státní rozpočet.

Vlastní náplní krajské veřejné správy je zabezpečení **regionálních veřejných statků**, které jsou územně ohraničeny (charakter jejich užitku je prostorově omezen). Slouží především obyvatelstvu daného kraje podle jeho zájmu a preferencí. Může přitom jít jako o čisté veřejné statky (např. krajské silnice), tak o smíšené veřejné statky, z nichž některé mohou mít též charakter poplatkových služeb, na které přispívá rozpočet kraje. Zpravidla z důvodu prevence nebo eliminace negativních externalit. **Poplatkové služby** zajišťuje regionální veřejná správa buď prostřednictvím svých organizací nebo je nakupuje u soukromého sektoru. Jde o služby, u kterých lze měřit spotřebu jednotlivce a je možné stanovit uživatelský poplatek. Respektuje se tak zásada užitku.

Příkazové veřejné statky představují takový typ statků, u kterých stát z různých důvodů formou zákona nařizuje jejich spotřebu. Stát často tuto svoji pravomoc přenáší na nižší stupně veřejné správy, neboť je mohou snadněji zabezpečit. Vláda nebo příslušné ministerstvo si pouze ponechává kontrolu nad rozsahem a kvalitou těchto veřejných statků, aby nedocházelo k výrazným disproporcím mezi regiony. Jedná se např. o školství a zdravotnictví. Kraje převezmou od ministerstva starost o základní a střední školství včetně učňovských škol. Ministerstvo školství si však zachová svůj značný vliv, neboť bude určovat strukturu a výši příspěvku pro jednotlivé školy a bude schvalovat jmenování vedoucího odboru školství na krajském úřadu.

Základ fiskálního federalismu spočívá ve využití alokační funkce veřejných financí. Nižší stupně veřejné správy mohou pružněji a efektivněji reagovat na zvláštnosti svého regionu. Jiné problémy budou řešit kraje velké svou rozlohou a počtem obyvatelstva, jiné

kraje malé, odlišná bude rovněž regionální politika v krajích postižených vysokým útlumem průmyslové výroby a její restrukturalizací, rozdílné priority budou mít zřejmě kraje sousedící se státy Evropské unie atd. Zatímco regionální územní samospráva bude více respektovat preference svého obyvatelstva, úkolem centra při alokačních rozhodnutích bude zajistit standardní úroveň vybraných veřejných statků a veřejných služeb v územním průřezu.

Pokud tedy shrneme efektivnost realizace alokační funkce na regionální úrovni, můžeme konstatovat, že je podmíněna existencí vyšších nákladů na rozhodování v případě centralizované alokace, dále vyplývá z prostorové omezenosti užítka z některých veřejných statků, z vyšší elasticity a adaptability ke geografickým a individuálním preferencím obyvatelstva regionu. Dále je determinována užším propojením prospěchu a nákladů, vyšší efektivností výdajových rozhodnutí a způsobů jejich financování a tím i účinnější kontroly a bezprostřední vazby v kontextu veřejné volby mezi voliči a zastupiteli. Vzhledem k nerovnoměrnému vývoji regionů jsou však nezbytné i přerozdělovací mechanismy v rámci veřejných rozpočtů, tj. využívání redistribuční funkce veřejných financí.

Na vymezení **redistribuční funkce** veřejných financí nejsou jednotné názory. Obvykle se pod distribuční nebo redistribuční funkcí veřejných financí chápe proces rozdělování či přerozdělování důchodů (bohatství) vzhledem k cílům společnosti. Tzn., co společnost resp. stát považuje za spravedlivé, přičemž je nutné současně sledovat jaké změny tento proces vyvolává. Rozdělování se realizuje prostřednictvím nástrojů a institucí a je doprovázeno multiplikačními efekty, které byly více nebo méně předvídaný. Je velice složité vybalancovat v tomto procesu aspekty spravedlnosti, rovnosti a efektivnosti. Adekvátnost či neadekvátnost míry, struktury a instrumentaria distribuce může generovat pozitivní nebo negativní efekty integrující nebo dezintegrující společnost i ekonomiku.

Jde o to, že distribuční funkce veřejných financí ovlivňuje jak ekonomickou a sociální situaci jednotlivců a sociálních skupin, regionů a lokalit, tak i vlastní hospodářský vývoj. Proces rozdělování a přerozdělování je značně komplikovaný a kontroverzní a zahrnuje v sobě celou řadu faktorů včetně politických a ideologických prvků. Z hlediska základní klasifikace adresátů (příjemců prospěchu) redistribuční funkce lze z různého pohledu (aspektu, řezu) rozlišovat domácnosti, jednotlivce a skupiny či vrstvy obyvatelstva, regiony, oblasti, lokality, dále množinu organizací neziskového sektoru,

rozličné podnikatelské subjekty, segmenty veřejné ekonomiky a veřejného sektoru, případně další odvětví národního hospodářství.

Úrovně veřejné správy disponující autonomním hospodařením, jsou na jedné straně zprostředkovatelem a realizátorem redistribuční funkce cestou vlastních rozpočtů, na druhé straně mohou být též příjemcem redistribučních efektů. Míru přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy ovlivňuje rozsah kompetencí a daňové určení. V rámci daňového určení se ve světové praxi využívá kategorie daní svěřených, sdílených a přiřázky ke státním daním.

Zatímco alokační funkce veřejných financí byla v průběhu tohoto století výrazně decentralizována, redistribuční funkce svoji podstatou má limitovanou možnost decentralizace. Proces horizontální diverzifikace veřejných financí spíše vede k přesouvání redistribuční funkce do parafiskálních složek veřejných financí. K tomu dochází také v ČR, kde vedle existujícího prvku svěřeneckých fondů v podobě zdravotních pojišťoven, se podle vládní koncepce připravuje vznik Sociální pojišťovny, do které se ze státního rozpočtu převede sociální pojištění.

Využití redistribuční funkce na jednotlivých úrovních veřejné správy je především odvozeno od operacionalizace instrumentaria svěřeného do kompetence daného stupně. Mezi základní nástroje patří zejména daně, transfery a dotace, přičemž hlavní pozornost je třeba věnovat výdajové stránce. Je to z toho důvodu, že pouze část výdajů se realizuje na bázi zákona. Mnohé výdajové programy se uskutečňují jen na základě rozhodování příslušných struktur veřejné správy a právě zde hrozí subjektivní nebo lobbyistické zkresení společností definovaných priorit administrativním aparátem.

Nezanedbatelný je rovněž prostorový aspekt redistribuční funkce. Např. daňová pravomoc na decentralizované úrovni může být spojena s nebezpečím vzniku daňové konkurence mezi regiony a municipalitami. Pokud půjde o velké celky, mezi kterými je pohyb obyvatelstva, kapitálu a bohatství relativně ekvivalentní, pravděpodobně nehrozí destabilizační tendence. Naproti tomu mezi postiženými a menšími regiony a propojenými lokalitami to zřejmě může vést k migraci obyvatelstva i kapitálu. S prostorovým aspektem redistribuční funkce jsou rovněž spojeny motivační a demotivační souvislosti.

Je zřejmé, že všechny funkce veřejných financí a tedy i funkce distribuční resp. redistribuční se realizuje prostřednictvím konkrétní

struktury národních veřejných financí. Každá entita národních veřejných financí včetně regionálních rozpočtů tak, v té či oné míře, participuje na synergickém efektu reálně fungujícího systému. Nejde jen o vertikální strukturu veřejných financí tvořenou rozpočty fixovanými strukturou veřejné správy, nýbrž také o bohatou škálu mimorozpočtových fondů a marginálních segmentů veřejných financí. Redistribuční funkce státního rozpočtu je v současnosti značně přetížena, neboť v celkovém objemu mandatorních výdajů mají největší podíl sociální transfery (42 %). Nelze v současnosti předvídat podíl mandatorních výdajů a redistribuční funkce v krajských rozpočtech. Řešení zátěže mandatorních výdajů musí být koncepční a je k němu potřebná shoda vlády a parlamentu.

Využití **stabilizační funkce** na nižších úrovních veřejné správy má redukovaný charakter. Stabilizační funkce jak co se týče cílů, aktérů a operačního instrumentaria má jednoznačně makroekonomickou dimenzi. Možnosti reakce regionálních struktur na průběh hospodářského cyklu je omezená. Nicméně působící tendence oslabování fiskální kapacity centra začíná snižovat operační prostor pro stabilizační politiku. Některé prvky stabilizační funkce veřejných financí tak jsou částečně substituovány hospodářskou politikou generovanou řídicí strukturou střední úrovně veřejné správy resp. středním mezistupněm veřejných rozpočtů.

Teorie rozpracovala systém plnější regionalizace fiskální politiky⁹, kdy princip univerzality daní a odvodů je nahrazen principem regionální diferenciace a regionálními adresnými výdaji. Regionalizace fiskální politiky dovoluje diferencovaně působit na agregátní poptávku v jednotlivých regionech. Snižování daňových sazeb v regionech charakterizovaných nízkou úrovní poptávky vede k jejímu zvýšení. Naopak vyšší zdanění v regionech s vysokou poptávkou tuto poptávku snižuje.

V hospodářské praxi vyspělých zemí se však uvedený model regionalizované daňové politiky nerealizoval. Výjimku představuje uplatnění snížených sazeb daní v tzv. podporovaných oblastech na časově omezené období. Na výdajové stránce státního rozpočtu v rámci podpory postižených regionů může také stát využívat své úlohy odběratele přednostně od firem a veřejného sektoru

⁹ Viz Žák a kol.: Hospodářská politika II., VŠE, Praha 1999, s. 107.

postížených regionů. Ovšem i tato cesta naráží na některé legislativní i ekonomické bariéry.

Reálnější a častější je situace, kdy ústřední vláda státu jako součást své hospodářské politiky – za spolupřipicace regionálních orgánů – uplatňuje **regionální politiku**. Regionální politika imanentně zahrnuje i prvky parciální prostorové decentralizace a dezagregace stabilizační funkce. Tento nový fenomén není dostatečně teoreticky reflektován. Ekonomická věda (nikoliv praktická hospodářská politika) ve své většině, pokud vůbec uznává oprávnění stabilizační politiky v její fiskální podobě, zůstává na pozicích její příslušnosti k ústřední vládě. Mezi tím v realitě dochází k přesunům stabilizační politiky na nadnárodní struktury (viz monetární politika EU na bázi společné měny) a současně také k její částečné a omezené decentralizaci na regiony (ve fiskálním segmentu).

Předmětem regionální politiky je regionální rozvoj. Regionální politika je definována jako koncepční činnost nadnárodních celků, státu a regionálních orgánů, jejichž cílem je přispívat ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a ke zlepšení regionální hospodářské struktury. Regionální politika má ovšem vícerozměrný charakter. Jako součást hospodářské politiky státu participuje na realizaci cílů hospodářské politiky.

V rámci EU patří regionální politika, která se realizuje prostřednictvím strukturální politiky k prioritním nástrojům integrace. V ČR v roce 1998 vláda zformovala „Zásady regionální hospodářské politiky“. V roce 2000 pak parlament schválil „Zákon o podpoře regionálního rozvoje“, který představuje aplikaci teoretických postulátů a zkušeností a požadavků EU do našich vlastních podmínek. Současně vláda též projednala „Strategii regionálního rozvoje ČR“.

V kontextu jednotné fiskální a hospodářské politiky státu tak může regionální veřejná správa využít některé nástroje jako je tvorba regionálních účelových fondů, ze kterých lze čerpat prostředky pro aktivní, ale i pasivní politiku zaměstnanosti v daném regionu, rozvojových a rezervních fondů, fondu bydlení, fondu dopravy nebo infrastruktury, užití mechanismu dotační a subvenční politiky, emise dluhopisů, případně vytvoření vládních agentur na úrovni kraje (např. pro podporu exportu) jako je tomu v některých evropských regionech. Logiku koncipace regionálních fondů pro podporu regionální ekonomické aktivity lze spatřovat v tom, že krajská veřejná správa bude mít mnohem lepší přehled o potřebách a výrobních

možnostech daného regionu než ústřední vláda. Z toho hlediska významnou roli jistě sehraje strategie rozvoje regionů a programy rozvoje územních obvodů krajů. Nemenší význam bude mít zpracování regionálních rozpočtových výhledů.

Rozpočtový výhled se pojímá jako pomocný nástroj územního samosprávného celku sloužící pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů¹⁰.

Decizní orgány kraje se prostřednictvím svých prostředků a nástrojů budou věnovat stabilizaci ekonomiky kraje, podporovat hospodářskou dynamiku, stabilizovat zaměstnanost, zejména u rizikových skupin obyvatelstva, usilovat o vyrovnávání mezioblastních rozdílů. Krajská veřejná správa je také zřizovatelem a zakladatelem regionálních organizací a podniků, což může také částečně přispět k hospodářské prosperitě kraje. Důležité je rozvíjení kontaktů s hospodářskými komorami, svazy, cechy, živnostenskými společnostmi a dalšími subjekty podnikatelské samosprávy. Výrazné zadání pro regionální samosprávu bude v oblasti mezinárodní spolupráce, zejména z hlediska zpracování příslušných projektů pro čerpání prostředků z programu Phare a z předstrukturálních fondů Evropské unie. Většina krajů ČR se může podílet na přeshraniční spolupráci a na utváření euroregionů.

Kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu¹¹. **Program rozvoje územního obvodu kraje** obsahuje zejména analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje, vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření, úkoly a priority v rozmístění a rozvoji

¹⁰ Viz Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹¹ Viz Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, sociální politiky, vzdělávání a dalších odvětví v jeho samostatné působnosti.

K finanční podpoře regionálního rozvoje územního obvodu kraje se v krajském rozpočtu vyčleňují finanční prostředky na uskutečňování programu rozvoje územního obvodu v rozsahu, který schválí zastupitelstvo kraje. K tomuto účelu může také kraj zřizovat **peněžní fondy**. Příjemci finanční podpory mohou být sdružení obcí nebo obce a jimi založené právnické osoby, podnikatelé a ostatní právnické osoby, které o ni požádají a předloží projekt, kterým má být realizováno opatření obsažené v programu rozvoje územního obvodu kraje. Finanční podpora na opatření obsažená v programu rozvoje územního obvodu kraje se poskytuje ve formě dotací, např. obchodním společnostem a ostatním právnickým osobám na investiční rozvoj přinášející nová pracovní místa nebo obcím na technickou a investiční přípravu průmyslových ploch, úvěrů se zvýhodněnou úvěrovou sazbou a dobou splatnosti, případně jinou formou, návratných finančních výpomocí.

Pro realizaci dílčích prvků stabilizační funkce veřejných financí na úrovni kraje bude důležitá shoda v aktuálních cílech s vládní fiskální politikou. Existuje totiž určité riziko disharmonie. O tom nakonec svědčí i zkušenosti ČR, kdy ne vždy korespondovala expanzivní rozpočtová politika zejména velkých měst s restriktivní fiskální politikou vlády.

Požadavky na optimální fungování regionálního finančního systému

Fungování regionálního finančního systému je jak věcí politických jednání, negociací a kompromisů, tak tématem diskuse odborníků a předmětem teoretického výzkumu. Ideální model financování jednotlivých regionů neexistuje nikde v Evropě. Každý vyspělý evropský stát má svá specifika, které se dotýkají nejen rozsahu, ale i struktury regionálního veřejného sektoru. Způsob financování v jedné zemi nemusí být zcela aplikovatelný v zemi jiné. Kromě toho jde o dynamický systém, který podléhá neustálým změnám. Přesto se teorie veřejných financí shodla na určitých **obecných požadavcích**, které by měl optimální regionální finanční systém splňovat.

Mezi nejdůležitější náleží relativní **stabilita** regionálního finančního systému v dlouhodobějším časovém horizontu. Příliš časté a

rozsáhlé změny v územně správním členění státu, v rozpočtové soustavě, v rozpočtovém určení daní, v oblasti příjmů a výdajů, v daňových sazbách apod. vedou k destabilizaci regionálního finančního systému. Stabilita zejména daňové báze zabezpečuje krajům i stálý daňový výnos a umožňuje objektivněji a přesněji sestavovat příjmovou i výdajovou stránku jejich rozpočtů. Na základě stability jejich fiskální kapacity lze dokonaleji plánovat zabezpečení objemu a kvality poskytovaných veřejných statků.

Uvedený požadavek je zejména důležitý pro kapitálové výdaje, které jsou předurčené na několik let dopředu a nelze je redukovat z roku na rok bez dopadu na efektivnost. Ale také část běžných výdajů (mandatorního typu) má fixní charakter a nelze je vždy při výrazné restriktivní politice okamžitě omezovat. Z tohoto hlediska je nutné akcentovat význam rozpočtových výhledů a tvorby dostatečných finančních rezerv.

Požadavek stability nelze pojímat absolutisticky. V důsledku vývoje, hospodářských cyklů, ale také pod vlivem mezinárodních ekonomických a politických okolností, nebo dopadem různých živelných pohrom může docházet k turbulencím. Proto požadavek stability je spojován s požadavkem **adaptability** regionálního finančního systému. Do určité míry musí být regionální finanční systém schopen pružně reagovat na nepředvídanou dynamiku vnitřních i vnějších změn.

K tomu slouží kromě tvorby rezerv a možnosti získávání dodatečných návratných nebo nenávratných prostředků, též vícezdrojový charakter financování, resp. širší portfolio příjmové základny. Samozřejmě, že při překročení kritické masy změn zde sehraje svoji roli stát jako celek, ostatní regiony země či mezinárodní pomoc. Ovšem jistý operační prostor pro adaptaci je nezbytný, jde ovšem o jeho míru. Na jedné straně může jít o nepružnost a byrokratičnost regionálního finančního systému, nebo neadekvátnost disponibilních rezerv, která se okamžitě negativně projeví v zajišťování regionálních veřejných statků při sebemenších výkyvech. Na druhé straně rovněž přeexponovanost rezerv, nevyužívání fiskálních kapacit se projeví ve stupni efektivnosti či neefektivnosti.

Adaptabilitu umožňují a současně limitují i legislativní podmínky. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dovoluje měnit rozpočet i po jeho schválení a to z důvodu organizačních,

metodických a věcných změn¹². Pod organizačními změnami se chápou změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem kraje. Za metodické změny se považují změny právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů včetně cenových změn ovlivněných právní úpravou regulovaných cen. Mezi věcné změny náleží změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů.

Změny rozpočtu se provádějí rozpočtovými opatřeními, které se evidují podle časové posloupnosti. K rozpočtovým opatřením patří přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů. Pod rozpočtovým opatřením se také pojímá použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu. Posledním rozpočtovým opatřením je vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů. Tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje. Rozpočtová opatření se uskutečňují povinně, jde-li o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu, o změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám nebo jestliže hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku.

Mezi nástroje adaptability se zařazuje i rozpočtové provizorium, které umožňuje řešit situace, kdy nebude schválen rozpočet kraje před 1. lednem rozpočtového roku. Pravidla rozpočtového provizoria na úrovni kraje stanovuje zastupitelstvo kraje. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

S efektivním využitím především alokační funkce veřejných financí je spjat požadavek na **účinnost** regionálního finančního systému. Spočívá v podpoře výkonnosti regionální ekonomiky. K tomu může krajský stupeň samosprávy významně přispět a to přímo nebo zprostředkovaně. Zejména cestou efektivní alokace zdrojů ve veřejné ekonomice, ale i v oblasti tržního sektoru. Jde o koncipaci vlastní hospodářské politiky krajských struktur, využívající jak instrumentaria a možnosti regionální politiky státu, tak i nástroje a zdroje Evropské unie. Regionální finanční systém je tedy zaměřen na minimalizaci nepříznivých vlivů a na stimulaci rozvoje kraje. Důležitou roli zde

¹² Viz Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

sehrává strategie rozvoje kraje, programy rozvoje územního obvodu kraje a vypracování rozpočtového výhledu.

Kraj ve své samostatné působnosti analyzuje a hodnotí úroveň rozvoje svého územního obvodu a jeho částí, schvaluje program rozvoje územního obvodu kraje¹³. Kraj dále pak může podporovat rozvoj soukromého podnikání prospěšného pro kraj, vyčleňovat ze svého rozpočtu finanční prostředky určené k odstraňování závad a nedostatků v těch oblastech, které spadají do jeho působnosti, včetně odstraňování nežádoucích rozdílů uvnitř územního obvodu kraje. Kraj může také participovat na plnění úkolů souvisejících se zaměřením podpory regionálního rozvoje vytýčených státem a spolupracovat při tom s věcně příslušnými ústředními správními úřady, zejména při vypracování a realizaci strategie regionálního rozvoje a státních programů regionálního rozvoje, pokud se týkají jeho územního obvodu, spolupracovat s ostatními kraji při plnění společných cílů a úkolů podpory regionálního rozvoje.

Účinnost regionálního finančního systému je podmíněna portfoliem výdajů, které dovoluje platná legislativa a které umožňují realizovat funkce regionální samosprávy. Podle Zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se **z rozpočtu kraje hradí**¹⁴:

- závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,
- výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy,
- závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
- dotace do rozpočtů obcí v kraji,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,

¹³ Viz Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

¹⁴ Viz Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosu z nich náležejících jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

Dalším požadavkem je **autonomnost** regionálního finančního systému, tj. optimální míra jeho finanční soběstačnosti. Je zajišťována definicí výnosů příslušných daní, poplatků a ostatních příjmů plynoucích do rozpočtu kraje a vlastní majetkovou základnou regionální územní samosprávy. Regionální finanční systém by měl být konstruován tak, aby příjmové portfolio bylo dostatečně široké a část příjmové struktury byla ovlivnitelná rozhodovacím procesem krajských orgánů.

Příjmová základna krajských rozpočtů je vymezena v Zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. **Příjmy rozpočtu kraje tvoří¹⁵:**

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil,
- příjmy ze správních činností včetně příjmů z výkonu státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje,
- výnosy daní nebo podíly na nich,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy,

¹⁵ Viz Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

- prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu v souvislosti s uskutečňováním programů ČR a Evropských společenství,
- návratné zdroje (půjčky, návratné finanční výpomoci, výnosy z prodeje vlastních dluhopisů).

Tendence ke zvyšování finanční soběstačnosti krajského stupně neznamená plnou finanční autonomii regionů. Na zabezpečení příkazových a celostátních veřejných statků bude vždy participovat státní rozpočet cílenými dotačními tituly. Kromě toho existují standardy veřejných statků a veřejných služeb, které v případě potřeby stát spolufinancuje. Centrum svou regionální politikou usiluje o vyrovnávání historicky vzniklých meziregionálních rozdílů. Stát samozřejmě také zasahuje do regionů včetně poskytnutí finančních prostředků při nepředvídatelných okolnostech.

Efektivnost regionálního finančního systému v úzkém slova smyslu je rovněž podmíněna **administrativní náročností**. Jedná se o požadavek odpovídající velikosti a struktury krajského aparátu, účelného obhospodařování majetku samosprávy, minimalizace nákladů na správu příjmů, neboť je zřejmé, že o tuto část nákladů se snižují možné výdaje do veřejného sektoru. Z tohoto pohledu je významné i optimalizační rozhodnutí zastupitelstva o organizačně právní formě strukturace hospodaření a zabezpečování veřejných statků.

Jedná se o to, které činnosti jsou zajišťovány přímo krajem, které prostřednictvím organizačních složek kraje jako svými zařízeními bez právní subjektivity, které veřejné statky budou produkovány příspěvkovými organizacemi jako samostatnými právními osobami. Eventuálně, kdy bude vhodné zakládat krajem akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným a obecně prospěšné společnosti nebo se spolupodílet na jejich založení a činnosti.

Každého obyvatele kraje a daňového poplatníka musí zajímat, jaký prospěch, jaké veřejné statky a s jakými náklady, je regionální stupeň veřejné správy zajišťuje. Proto s administrativní náročností je úzce spjat požadavek transparentnosti regionálního finančního systému. Uvedený požadavek je naplňován celou řadou nástrojů a cest.

Především prostřednictvím publicity klíčových dokumentů zejména při navrhování, schvalování a realizaci krajského rozpočtu a při vypracování a schválení závěrečného účtu kraje. Např. návrh rozpočtu musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů před jeho

projednáním v zastupitelstvu kraje. Obdobná procedura a termín se vztahuje na schvalování závěrečného účtu kraje. Dále je zde možnost přímé účasti občanů v tomto procesu zejména na zasedáních krajského zastupitelstva a rovněž legislativou akcentovaných informačních povinností orgánů kraje. Realizace požadavku průhlednosti je zajištěna institutem veřejných zakázek, systémem vnitřní a vnější kontroly, přezkumem hospodaření kraje resp. auditem po skončení rozpočtového roku atd.

K transparentnosti také přispívá používání rozpočtové skladby při zpracovávání rozpočtu. Orgány kraje projednávají a schvalují rozpočet v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele. Těmito ukazateli se musí povinně řídit výkonné orgány kraje, právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti vyššího územně správního celku při svém hospodaření a další osoby, které jsou příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.

S transparentností souvisí i systém sankcí za porušení rozpočtové kázně. Jde o neoprávněné použití nebo zadržování státních peněžních prostředků, prostředků poskytnutých prostřednictvím Národního fondu a prostředků patřících či svěřených územně samosprávnému celku. Jako sankční nástroje se uplatňují odvody, penále a pokuty.

Působení regionálního finančního systému by mělo být v souladu s celkovým systémem veřejných financí státu. Požadavek **konzistence** se projevuje především v tom, že regionální finanční systém při respektování tendencí fiskálního federalismu úměrně participuje na realizaci jednotlivých funkcí veřejných financí. Vývoj regionálního finančního systému by neměl být v rozporu s fiskální politikou vlády, nýbrž naopak korespondovat s ní.

Výše uvedené požadavky v podstatě představují (systémové) vlastnosti imanentní systému veřejných financí na úrovni regionů, které se v té či oné míře naplňují při jejich praktickém fungování. Jejich počet a terminologické označení je v literatuře různé, nicméně důležitější je obsah uvedených kategorií. Míra jejich realizace má nepochybně vliv na efektivnost rozvoje regionů a je výrazem průniku a podílu veřejných financí na celkovém synergickém efektu.

Aplikace a transformace obecných teoretických premis v konkrétní zásady financování regionální samosprávy je uskutečněna prostřednictvím **Evropské charty regionální samosprávy**. Jedná se o první pokus mezinárodní shody ve formulaci základních pojmů a

kategorií vztahujících se k regionální samosprávě, koncepcí jejich orgánů a pojetí regionální administrativy, definici výkonu vlastní (samostatné) a přenesené působnosti, vztahů k místní samosprávě a k ústřední vládě, vzájemných vztahů mezi regiony a účasti regionů v evropských a mezinárodních záležitostech, řešení kompetenčních sporů, ochrana změny regionálních hranic a interpretace dozoru nad regionální samosprávou. Součástí charty je také návrh zásad financování regionální samosprávy a doporučení na určení vlastních finančních příjmů regionů.

Charta uvádí následující zásady regionálních financí¹⁶:

1. Systém financování má poskytnout regionům předem určitelný objem prostředků, jenž je přiměřený zabezpečovaným úkolům a dovoluje regionům provádět vlastní politiku.
2. Finanční zdroje regionů by měly být různorodé a přizpůsobivé, aby bylo možné pružně reagovat na reálný růst nákladů veřejných služeb i na celkové změny hospodářského vývoje.
3. Pokud se týká výkonu vlastní působnosti, měly by být používány zejména vlastní příjmy, s nimiž mohou regionální orgány volně zacházet.
4. Ve shodě s principem solidarity zavede každý stát mechanismus finančního vyrovnání, jenž počítá jak s potenciálními zdroji, tak s potřebami s cílem zaručení přijatelné životní úrovně obyvatel jednotlivých regionů.
5. Prostředky jsou regionům zásadně poskytovány na neziskovém základě. Podmínky finančních transferů i případné sdílení daňových výnosů jsou upraveny předem na základě objektivních kritérií zohledňujících potřeby jednotlivých regionů.
6. V mezích zákona mají regiony přístup na kapitálový trh a mohou si zde půjčovat finanční prostředky za předpokladu, že prokáží schopnost splácet dlužné částky z vlastních příjmů.
7. Zákonný požadavek dodržovat rozpočtová a účetní pravidla nelze považovat za zásah do finanční autonomie regionů.

V chartě jsou rovněž vymezeny vlastní finanční příjmy regionů. Zdůrazňuje se, že vlastní příjmy regionů tvoří zejména daně a poplatky, které regiony vybírají v souladu s ústavou a zákony. Výši regionálních daní a poplatků si určují regiony samy. Nevybírají-li

¹⁶ Viz Postránecký, J., Vališ, K.: Vybrané úmluvy a základní dokumenty Rady Evropy a Evropské unie, ESF MU, Brno 1998, s. 238-239.

regiony samy daně, mají v souladu s ústavou a zákony právo na procentní podíl z výnosu daní ukládaných jinými orgány. Výnos z podílu na všeobecném zdanění by rovněž měl tvořit vlastní příjem regionu. Výše podílu, jakož i způsob použití tohoto výnosu by měly být konzultovány se všemi regiony. Charta připouští, že z důvodů vyšší úspornosti a účinnosti i lepší koordinace může být daňová služba svěřena úřadu společnému pro několik regionů, anebo i jiné než regionální administrativě, aniž by se touto skutečností něco měnilo na charakteru daňového výnosu jako vlastního příjmu regionu.

Je-li potřebné, aby v mezích zákona regionální orgány vykonávaly na svém území i úkoly ústřední vlády, jsou jim zároveň s delegací pravomoci a působnosti poskytnuty i nezbytné prostředky. Regionům může být v mezích zákona svěřena i působnost jiných orgánů. Přenesením působnosti musí být přiměřeným způsobem a zřetelně definováno. S přenesením úkolů je spojeno též přenesení materiálních a finančních prostředků nezbytných pro výkon delegované působnosti. Orgány regionů vykonávající přenesenou pravomoc a působnost jsou v mezích zákona oprávněny přizpůsobit výkon této pravomoci a působnosti místním podmínkám a zvažovat jak budou svěřené úkoly plnit s ohledem na vlastní organizační strukturu a na zájmy obyvatel regionu. Určení finančních prostředků spojených s přenesením působnosti nesmí neúměrně omezit prostor pro toto zvážení.

Ve vztazích k místní samosprávě regiony respektují duch i literu Evropské charty místní samosprávy a princip subsidiarity. V mezích zákona mohou delegovat část své působnosti na orgány místní samosprávy. Regiony zabezpečí finanční vyrovnání ve vztazích k orgánům místní samosprávy, pokud to je dle legislativy úkolem regionální samosprávy.

Oproti místní územní samosprávě je právo na regionální územní samosprávu zatím **nestandardním jevem**. Proto Evropská charta regionální samosprávy doposud existuje pouze ve formě návrhu mezinárodní úmluvy. Nicméně koncepce decentralizace a subsidiarity se dynamicky vyvíjí a lze předpokládat, že charta dříve nebo později, v té či oné podobě, nabude smluvního charakteru. Již dnes však slouží jako určitá inspirace při inovaci systému veřejné správy v řadě evropských zemí včetně zásad financování.

Závěr

Vyčlenění samostatného ekonomického faktoru v podobě koncentrované do kategorie veřejných financí, má pouze analytický význam. V realitě působí všechny faktory komplexně a synergickým efektem. Odlišná je pouze jejich váha v rámci komplementarity. V tomto smyslu je možné analyzovat vztah konstrukce a fungování regionálního finančního systému k efektivnosti rozvoje daného regionu.

Pozitivní vliv regionálního finančního systému na efektivnost rozvoje regionů **se projevuje za těchto podmínek:**

1. Definiční vymezení regionálního finančního systému v rámci struktury veřejných financí státu je optimální a odpovídá soudobým principům fiskální decentralizace a subsidiarity.
2. Rozložení realizace fiskálních funkcí na jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů (včetně regionálního rozpočtu) je objektivizováno a má dynamický charakter.
3. Fiskální kapacita regionu a jeho vlastní příjmy jsou adekvátní kompetencím svěřeným regionální veřejné správě při zajišťování veřejných statků.
4. Do regionálního finančního systému jsou implementovány obecné zásady a požadavky na jeho fungování formulované teorií a ověřené zkušenostmi vyspělých evropských států.

Fiskální uspořádání jednotlivých úrovní veřejné správy včetně regionálních rozpočtů, je v každé zemi především výsledkem působení faktorů historických, geografických, demografických, ekonomických, politických a dalších. Jako obecná tendence se v současnosti prosazuje aspekt decentralizace. Těžiště decentralizace fiskálních funkcí veřejných financí se klade především do funkce alokační. Přestože redistribuční funkce přináležejí ústřednímu rozpočtu, stále více dochází k decentralizaci a diverzifikaci přerozdělovacích mechanismů. Zejména vyvedení důchodového pojištění mimo státní rozpočet, mění váhu parciálních složek veřejných financí v rámci celkového systému a tím i redefinoval redistribuční funkci. V menší míře než-li na makroúrovni, lze očekávat vznik fondového financování i na regionální úrovni. Stabilizační funkce zůstává na úrovni centra, nicméně i v této funkci se objevují některé nové jevy a úsilí o hospodářskou politiku regionální provenience.

Mezinárodní srovnání ukazují na značnou variabilitu reálných schémat interakce struktury veřejné správy se strukturou veřejných financí (veřejných rozpočtů) v kontextu současné deetatizační koncepce fungování demokratického státu. V rámci všeobecných decentralizačních tendencí zřejmě existují různé varianty rozložení fiskálních kapacit a fiskálních funkcí do jednotlivých stupňů fiskálních jednotek. Z empirických mezinárodních zkušeností lze vyvodit, že tentýž objem a kvalitu veřejných statků lze zabezpečit různými alternativami kombinovaného modelu rozpočtových soustav daného paradigmatu.

Aspekt efektivnosti se spíše koncentruje do souladu mezi kompetencemi jednotlivých stupňů veřejné správy (projevujícím se v legislativním definování příslušného portfolia veřejných statků) a jim odpovídajících svěřených zdrojů. Pokud existuje disharmonie mezi kompetencemi a fiskální kapacitou na daném stupni, dochází nezbytně k poklesu míry efektivnosti. Jinými slovy subsidiarita bez adekvátní finanční autonomie zůstává prázdnou množinou.

Integrační procesy jsou doprovázeny paralelně probíhající decentralizací. „Ubývání“ státu směrem nahoru přesunem kompetencí na nadnárodní struktury je doprovázeno „ubýváním“ státu směrem dolů, přesunem kompetencí na regionální veřejnou správu. Uvedená tendence má svou (nevyslovenou) cílovou funkci v podobě federální Evropy, doprovázenou kontroverzním projektem euroregionů, které stírají národní hranice. Jde o objektivní historický a akcelerující proces imanentní kategorii globalizace, kterému nelze bránit, který je však možné „regulovat“ tak, aby se zabránilo neočekávaným zvrátům a turbulencím. Nejde pouze o přechod z jednoho rovnovážného stavu do druhého, nýbrž o proces systémové adaptace.

Ekonomická stránka tohoto procesu je pouze jedním z řady významných spoluurčujících faktorů. V tomto kontextu působí i systém veřejných financí, který v té či oné míře respektuje regionalizaci. Pokud se včas přizpůsobuje těmto tendencím restrukturalizací (decentralizací a diverzifikací) veřejných rozpočtů, tak může zpětně interaktivně tento proces pozitivně ovlivňovat a tím přispívat k souhrnné efektivnosti rozvoje regionů.

MOŽNOSTI VYUŽITÍ KATASTRU NEMOVITOSTÍ PRO REGIONÁLNÍ INFORMAČNÍ SYSTÉM

RNDr. Rudolf RICHTER, CSc.

BERIT, a.s.

Cejl 62b, 602 00 Brno

tel.: +420 5 455 54 111, e-mail: richter@berit.cz

Nový informační systém katastru nemovitostí

V České republice je správa katastru prováděna na celkem 113 lokálních pracovištích katastrálních úřadů pod vedením Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (ČÚZK). Centrální databáze udržovaná Zeměměřickým úřadem v Praze obsahuje replikované údaje z lokálních pracovišť a slouží k hromadnému poskytování údajů a v nově navrhovaném systému i k poskytování údajů vzdáleným přístupem přes internet.

Katastr má v evidenci na celém území ČR přibližně 25 000 000 parcel, 3 000 000 budov, 5 000 000 oprávněných subjektů (vlastníků). Digitální katastrální mapou je pokryto v současné době asi 10 % území, úplné pokrytí se předpokládá do roku 2006. Pak bude systém obsahovat asi 300 000 000 podrobných bodů polohopisu, a dalších asi 150 000 000 prvků katastrální mapy.

Projekt nového ISKN je realizován od roku 1997 pod systémovou integrací firmy APP, s. r. o. Firma BERIT, a.s., se podílí na návrhu nového ISKN, odpovídá za tu část ISKN, která pracuje s geodetickými daty (část GIS) a za projekt migrace dat do nového ISKN.

Projekt je realizován podle metodiky LBMS, v současné době je ve fázi ověřování na pilotních pracovištích. K nasazení systému do rutinního provozu dojde v příštím roce.

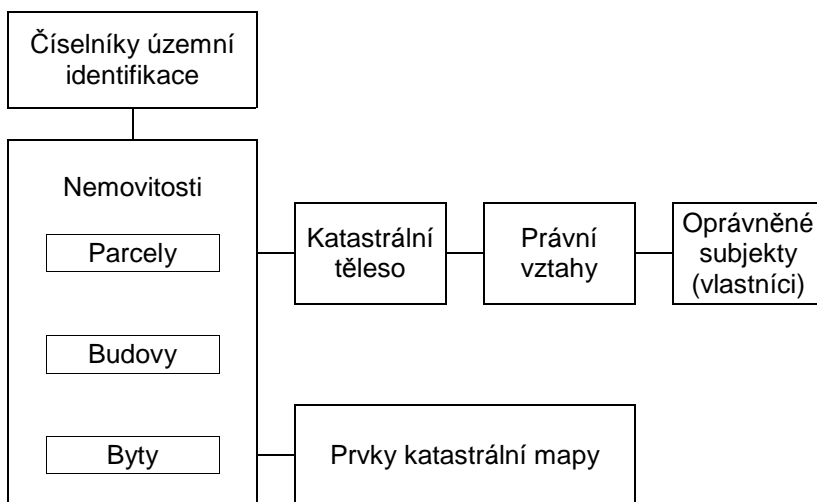
Při návrhu systému je využíván CASE – ORACLE Designer 2000. Prostředím pro vývoj aplikací pracujících s popisnými daty katastru jsou ORACLE Forms, prostředím pro vývoj GIS aplikací, tedy

aplikací, které zpracovávají geodetická data, jsou SW prostředky firmy BENTLEY (MicroStation SE, GeoOutlook, PowerScope).

Všechna (popisná i geodetická) data katastru jsou uložena v homogenním prostředí – v datovém modelu databáze ORACLE (verze 8.0), geodetická data jsou uložena v ORACLE SDO (SC). Primárně jsou data uložena na těch pracovištích, která je spravují a odpovídají za jejich kvalitu – tedy na lokálních katastrálních úřadech. Z katastrálních úřadů jsou data replikována na centrum, které slouží k poskytování údajů vzdáleným přístupem pomocí internetu.

Data nového ISKN

Návrh nového ISKN vychází ze základního požadavku: integrace popisných a geodetických údajů o katastru. Datový model nového ISKN – těch entit, které se týkají předmětu katastru – lze znázornit tímto hrubým entitně relačním diagramem:



Všechna data katastru (popisná i geodetická) se mohou vyskytnout ve třech časových obdobích:

- data jsou potenciální budoucností katastru, jsou tedy uložena do tabulek budoucnosti. Jeden prvek katastru (parcela, budova, byt, právní vztah, oprávněný subjekt, prvek mapy) může mít několik

různých potenciálních budoucností. Pokud dochází ke změnám geodetických dat, je obsah budoucnosti definován potvrzeným geometrickým plánem.

- data jsou aktuálním stavem katastru a jsou uložena v tabulkách přítomnosti. Do tohoto stavu se data mohou dostat pouze výběrem některého z připravených budoucích stavů a jeho zplatněním (ukončením dlouhé transakce, pomocí které probíhá změnové řízení).
- stav katastru, minulý stav nezaniká, ale je uložen do tabulek minulosti.

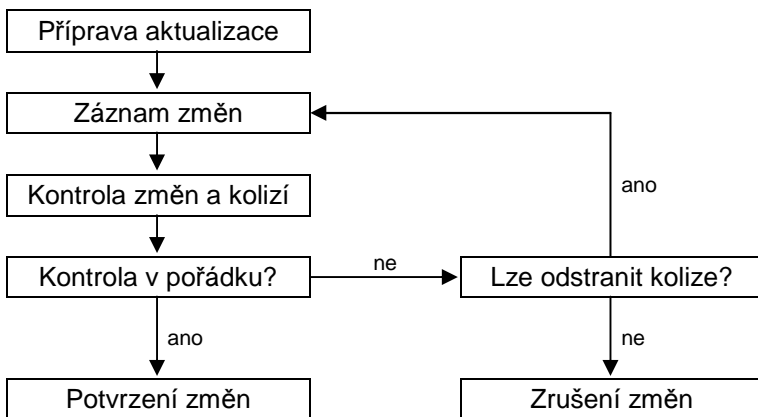
Každá z tabulek, která obsahuje entity popisující předmět katastru, má tedy tři verze: budoucnost, přítomnost a minulost. Ze všech tří verzí tabulek lze výstupními funkcemi poskytovat údaje.

Funkce nového ISKN

Funkční model nového ISKN je vymezen těmito skupinami funkcí:

- příprava aktualizace katastru nemovitostí
- aktualizace katastru nemovitostí
- evidence údajů o bodových polích
- poskytování údajů z katastru nemovitostí
- vzdálený přístup k údajům
- příprava a přebírání podkladů pro vedení katastru nemovitostí
- správa číselníků
- vytváření statistik

Originálně jsou řešeny skupiny funkcí, které souvisejí s přípravou aktualizace a s vlastní aktualizací: aktualizace je prováděna dlouhou optimistickou transakcí, takže může současně probíhat několik změnových řízení nad jednou nemovitostí (například oddělení dvou různých parcel z jedné parcely ve dvou různých vkladech). Obě změnová řízení jsou úspěšně ukončena, pokud nedojde ke kolizi. Funkce přípravy aktualizace a aktualizace lze znázornit následujícím procesním diagramem:



V kroku Příprava aktualizace dojde k zahájení změnového řízení, k vymezení účastníků řízení, k jejich verifikaci přes státní registr obyvatel, k určení nemovitostí, kterých se řízení týká a k vyznačení plomb na těchto nemovitostech, aby bylo zamezeno další manipulaci s těmito nemovitostmi.

Dalším krokem – Záznam změn – je zahájena dlouhá optimistická transakce, pomocí které je uskutečněn celý proces aktualizace. Do tohoto kroku mohou vstoupit i změny, které jsou přichystány při potvrzení geometrického plánu. Záznam změn popisných dat se provádí ve formulářích, záznam změn geodetických dat v grafickém prostředí MicroStation.

Po ukončení záznamu změn dojde ke Kontrolě změn a kolizí. Proveďte se kontrolní výpis z katastru a zobrazí se změny.

Pokud je kontrola v pořádku, dojde v dalším kroku k Potvrzení změn a k úspěšnému ukončení dlouhé transakce, a tedy i změnového řízení. Pokud kontrola neuspěje, ale chyby nebo kolize jsou odstranitelné, vrací se proces aktualizace do kroku Záznam změn, ve kterém se data upraví tak, aby příští kontrolou prošla úspěšně. Pokud jsou chyby nebo kolize neodstranitelné, dojde v kroku Zrušení změn k neúspěšnému ukončení dlouhé transakce a ke zrušení změnového řízení.

Aktualizace probíhá na každém z lokálních pracovišť. Po zplatnění nového stavu katastru jsou změny replikovány do centrální databáze.

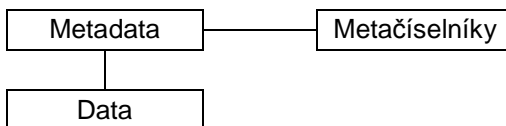
Regionální geografický informační systém

Regionální geografický informační systém REGIS je budován na ESF, katedře KRES pro potřeby regionální ekonomie. REGIS je navrhován tak, aby jeho principy bylo možné uplatnit i na obdobný systém pro potřeby veřejné správy regionu.

Data v REGIS jsou rozdělena na:

- metadata
- metačíselníky
- data

Vzájemný vztah těchto dat lze znázornit následujícím jednoduchým diagramem:



Metadata

Metadata popisují obsah dat. Obsahují tyto údaje o každém datovém objektu:

- název dat
- popis obsahu
- typ dat (databáze, soubor) (č)
- kód jednotky (č)
- kód území (č)
- kód datové oblasti (č)
- platnost od – do

Fyzicky jsou metadata uložena v tabulce relační databáze ORACLE.

Metačíselníky

Metačíselníky jsou číselníky popisující hodnoty, které mohou nabývat některé údaje metadat (jsou v předcházejícím seznamu označeny písmenem č). Jedná se o tyto údaje:

- kód jednotky označuje základní jednotku dat – kraj, okres, obec, katastrální území, základní sídelní jednotku
 - kód území popisuje územní rozsah – ČR, skupina krajů, kraj, skupina okresů, okres
 - kód datové oblasti určuje oblast, která je zdrojem dat – socioekonomická geografie, fyzická geografie, kartografie, apod.
- Také metačíselníky jsou uloženy v tabulkách relační databáze ORACLE.

Data

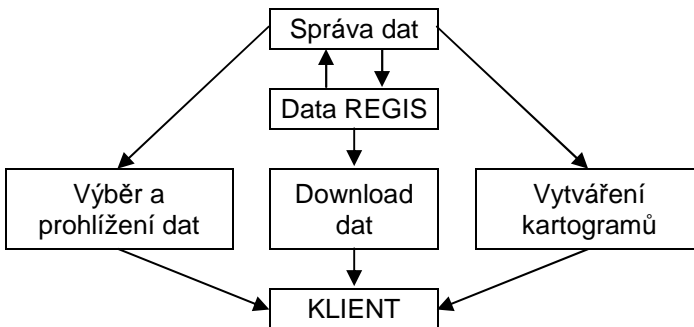
Data mohou být uložena buď v souborech, nebo v tabulkách databáze ORACLE. Jejich obsah je musí být popsán v metadatech, jinak je libovolný.

Základní funkce REGIS

Mezi základní funkce REGIS patří:

- správa dat
- výběr a prohlížení dat
- download dat ze serveru na klientskou stanici
- vytváření kartogramů

Vztah těchto funkcí k datům REGIS lze znázornit následujícím diagramem:



V rámci funkce správy dat probíhá plnění dat do databáze, zálohování a archivace dat. Součástí správy dat je údržba metadat,

metačíselníků a odvozování prostorových dat potřebných pro vytváření kartogramů.

Výběr a prohlížení dat slouží ke zobrazení dat na klientské stanici. Výběr prohlížených dat probíhá pomocí metadat a metačíselníků – uživatel si může pro výběr zvolit data podle jejich vlastností popsaných v metadatech: může vybírat data pouze za zvolené území, typ dat, období apod. K výběru dat podle území má také grafickou podporu – stačí kliknout dovnitř zobrazené územní jednotky.

Download dat umožňuje vybrat data a přenést je na klientskou stanici do souboru, který lze otevřít standardními prostředky (například MS Excel). Pro výběr dat slouží stejná podpora jako pro prohlížení dat.

Vytváření kartogramů je funkce, která na základě vybraných prostorových a popisných dat REGIS umožní uživateli vytvářet jednoduché kartogramy a zobrazit je na klientské stanici.

Architektura REGIS

REGIS je realizován jako systém internetových třívrstvých aplikací. Na klientské straně je vyžadován pouze webový browser, aplikace – moduly – systému REGIS jsou vytvořeny HTML stránkami s java skripty a javovskými applety.

Data REGIS jsou uložena v databázi ORACLE v prostředí UNIX, střední vrstvu zabezpečuje webový server také v prostředí UNIX, jehož funkčnost je rozšířena CGI skripty a servlety.

Využití dat katastru nemovitostí v regionálním informačním systému

V současné době probíhá zkušební provoz nového ISKN, rutinní provoz na všech pracovištích by měl být zahájen v průběhu roku 2001. Poté budou existovat tyto možnosti poskytování dat z ISKN:

- náhled do katastru nemovitostí (KN) pomocí vzdáleného přístupu na pražský centrální server;
- přebírání dat z KN ve výměnném formátu: zadání požadavků přes internet, data budou předána na CD nebo přes FTP;

- variantně budou předávány pouze změny: tedy pouze ta data, u kterých došlo ve zvoleném období ke změnám.

Přebírání dat z katastru nutnost ošetřit smlouvou o spolupráci mezi katastrálním úřadem a správcem územně orientovaného systému.

V budoucnu lze očekávat, že do systému REGIS bude možné zařadit odkaz na aplikaci pro přímý pasivní přístup k datům KN. Také přebírání dat z KN bude možné pomocí internetu – od zadání požadavku až po download dat ve výměnném formátu.

Zpracování dat katastru nemovitostí v REGIS bude probíhat těmito způsoby:

- přímé zobrazení prostorových i popisných dat – prostorová data týkající se parcel, budov, dalších prvků mapy, popisná data týkající se vlastností nemovitostí, vlastnictví, jiných práv, nabývacích titulů
- výběr dat z ISKN za zvolené území a odvození dat v rámci REGIS – odvození hranic katastrálních území, hranic druhů pozemků, definičních bodů budov, hranic sčítacích obvodů, hranic volebních okrsků, zařazení prostorových dat do REGIS včetně jejich popisu v metadatech.

OBČANÉ SLOVENSKA V ČESKÉ REPUBLICE SEDM LET PO ROZDĚLENÍ ČSFR (REGIONÁLNĚ GEOGRAFICKÁ ANALÝZA KONTAKTŮ)

**RNDr. Václav TOUŠEK, CSc.
Mgr. Bohumila TOMŠÍČKOVÁ**

*Masarykova univerzita v Brně, Přírodovědecká fakulta
Katedra geografie, Kotlářská 2, 611 37 Brno
tel.: +420 5 42 128 278, e-mail: tousek@porthos.geogr.muni.cz*

*Masarykova univerzita v Brně, Přírodovědecká fakulta
studijní program: geografie; obor: regionální geografie a regionální rozvoj; typ: doktorský*

Úvod

Rozdělení Československa na dva nástupnické státy generovalo v příhraničí tendence a jevy, které jsou svou povahou dezintegrační. Příspěvek hodnotí dezintegraci pomocí poznatků získaných řešením projektu GA ČR „Aktuální změny prostorových interakcí na moravsko-slovenském pomezí“ a také projektu GA ČR „Postavení pohraničí v regionálním rozvoji České republiky k zapojení ČR do evropských struktur“, na jehož řešení katedra geografie PřF MU v Brně participuje. Pozornost je soustředěna na studium změn, ke kterým došlo v dojížděcí obyvatelstva za prací a službami ze Slovenské do České republiky (ale i naopak) po rozdělení státu, a to zejména v jižní části příhraničí vymezeném územím okresů Hodonín a Břeclav, dále na studium změn v migraci obyvatelstva a dalších kontaktů. Zdrojem informací pro výzkum změn byla jak data sledovaná oficiální statistickou službou, tak data zjištěna terénním šetřením.

Dojížd'ka za prací

Zaměstnávání občanů Slovenské republiky má v Čechách a na Moravě dlouholetou tradici. V dobách existence společného státu, a

to především v padesátých a šedesátých letech, poměrně značný počet ekonomicky aktivních osob bydlících na Slovensku hledal pracovní uplatnění na trhu práce v České republice. S rozvojem národního hospodářství, podpořeným značnými investicemi především do průmyslové infrastruktury Slovenska, se tento počet trvale snižoval (v roce 1961 do ČR dojíždělo za prací téměř 90 tis. občanů SR, ale v roce 1991 to již bylo pouze 30 tis.). Počet osob s trvalým bydlištěm v ČR pracujících na Slovensku stagnoval po celé třicetileté období těsně nad hranicí 5 tis. pracovníků (v současnosti na Slovensku pracuje pouze 1,5 tis. občanů ČR).

V souvislosti s rozdělením ČSFR se nutně změnil řád zaměstnávání slovenských občanů v ČR. Pro usnadnění vzájemných vztahů bylo snahou upravit otázky zaměstnávání občanů SR v ČR (i naopak) takovým způsobem, aby se vazby mezi nově vzniklými státy narušily co nejméně. Z tohoto důvodu byla mezi ČR a SR uzavřena Smlouva o vzájemném zaměstnávání občanů, která se vztahuje na občany ČR s trvalým bydlištěm na území ČR a občany SR s trvalým bydlištěm na území SR, kteří jsou zaměstnáváni na území druhého smluvního státu. Zaměstnávání občanů na základě Smlouvy nevyžaduje pro občany SR (či ČR) povolení k zaměstnání, jako tomu je u ostatních cizinců, ani povolení zaměstnavatelů k získávání občanů SR (ČR) na volná pracovní místa.

Z detailního hodnocení situace na trhu práce v devadesátých letech plyne, že před rozdělením ČSFR počet Slováků dojíždějících za prací do ČR oproti sčítání v roce 1991 poklesl asi o jednu třetinu a pohyboval se těsně nad hranicí 20 tisíc osob. Tento vývoj souvisel s poměrně výrazným propouštěním pracovníků v řadě průmyslových organizací v druhé polovině roku 1991. Poté v roce 1992 byla podstatně omezena činnost řady stavebních firem (v sekundárním sektoru hospodářství pracovalo 63 % osob z úhrnu dojíždějících ze SR do ČR) a na snížení počtu dojíždějících ze SR do ČR mělo vliv i samotné rozdělení společného státu. Ale již v roce 1993 začalo docházet k mírnému nárůstu počtu dojíždějících za prací ze Slovenska. Jiná situace na trzích práce v obou republikách, projevující se v rozdílné míře nezaměstnanosti, byla v letech 1995 a 1996 hlavní příčinou dynamického nárůstu pracujících Slováků v ČR. Maximální počet občanů SR byl registrován na úřadech práce v ČR na konci třetího čtvrtletí 1997 (téměř 75 tisíc). Následné zhoršení ekonomické situace řady českých průmyslových a stavebních podniků vedlo k uvolňování zaměstnanců a toto mělo dopad i na

počet občanů SR pracujících v ČR. Na konci roku 1999 pracovalo v ČR pouze 53,2 tis. Slováků.

Intenzita dojížděky za prací ze SR do ČR trvale závisí na konkrétní situaci na regionálních trzích práce. Dojížděka vzrostla především v hlavním městě Praze, okrese Mladá Boleslav a dalších větších městech s poměrně nízkou mírou nezaměstnanosti, a to i ve značné vzdálenosti od česko-slovenské hranice. Pro práci Slováků klesá relativní význam okresů ČR moravsko-slovenského pomezí (okresy Frýdek – Místek, Vsetín, Zlín, Uherské Hradiště, Hodonín, Břeclav). Na pomezí se pro dojížděku za prací stává významnější jižní část příhraničí.

Tabulka č. 1

Dojíždějící za prací ze Slovenska do ČR k 3. 3. 1991 a 31. 12. 1999

Území	Rok 1991		Rok 1999	
	počet	podíl (%)	počet	podíl (%)
Okresy Hodonín a Břeclav	1 794	6,0	3 473	6,5
Moravsko-slovenské pomezí	5 884	19,6	7 762	14,6
Pomezí a okresy Ostrava a Karviná	13 573	45,3	14 328	27,0
Česká republika	29 957	100,0	53 154	100,0

Pramen: Sčítání lidu, domů a bytů 1991, Statistická ročenka trhu práce v ČR 1999; vlastní výpočty

Tabulka č. 2

Okresy ČR s největším počtem dojíždějících za prací ze Slovenska k 3. 3. 1991 a 31. 12. 1999

3. 3. 1991		31. 12. 1999	
Okres	Počet dojíždějících	Okres	Počet dojíždějících
Hlavní město Praha	6 831	Hlavní město Praha	14 236
Ostrava – město	4 392	Ostrava – město	4 817
Karviná	3 297	Brno – město	4 039
Frýdek – Místek	2 940	Hodonín	2 253

3. 3. 1991		31. 12. 1999	
Okres	Počet dojíždějících	Okres	Počet dojíždějících
Brno – město	1 569	Olomouc	2 156
Hodonín	1 347	Frýdek – Místek	1 773
Přerov	558	Karviná	1 749
Zlín	547	Pardubice	1 406
Břeclav	447	Břeclav	1 320
Olomouc	424	Zlín	1 084

Pramen: Sčítání lidu, domů a bytů 1991, Statistická ročenka trhu práce v ČR 1999
Pozn.: okresy moravsko-slovenského pomezí jsou vtištěny tučně.

Okres Hodonín se postupně stal tím okresem v příhraničí, ve kterém pracuje největší počet osob s trvalým bydlištěm na Slovensku (2 253 osob). Při posledním sčítání to byl jednoznačně ještě okres Frýdek-Místek (největším zaměstnavatelem Slováků byly Třinecké železárny). Významným nárůstem pracovníků ze SR se v devadesátých letech kromě okresu Hodonín prezentuje také okres Břeclav. Občané SR pracují především v průmyslových podnicích. Nejvíce Slováků zaměstnávají Kordárna Velká nad Veličkou, Gumotex Břeclav, Varmuža Hodonín a dřevozpracující firmy lokalizované opět v Hodoníně. Kromě sekundárního sektoru NH nacházejí občané SR ve větší míře uplatnění také ve zdravotnictví. V současné době je okres Hodonín již na prvním místě v pořadí okresů ČR podle podílu občanů SR na pracovní síle okresu.

Dojížd'ka za nákupy a službami

Před rozdělením federace byly nejčastějším důvodem k cestě na Slovensko nákupy. To byl hlavní důvod cesty pro více než třetinu osob navštěvujících Slovensko, jak potvrzují průzkumy S. Řeháka a P. Daňka (1997). Téměř čtvrtina osob uváděla, že na Slovensko cestovala především na návštěvu příbuzných a známých či z jiných rodinných důvodů. Na třetím místě byly cesty za rekreací. Jiné důvody byly uváděny podstatně méně často. Asi desetina osob při šetření uvedla, že na Slovensko cestovala za prací. Po rozdělení společného státu se struktura důvodů k cestám na Slovensko změnila. Do odpovědí se promítl prudký pokles frekvence cest. Ve struktuře důvodů je nejvýraznější změnou pokles počtu osob

cestujících do SR za nákupy. Přibližně stejný počet osob uvedl za hlavní důvod své cesty rodinné důvody, a to před i po rozdělení státu. Tím se relativní význam tohoto důvodu k cestě na Slovensko zvyšuje a návštěva rodiny a známých se tak stává nejčastěji uváděným důvodem občanů z moravského pomezí k cestě na Slovensko. U občanů bydlících v dílčích příhraničních subregionech moravsko-slovenského pomezí existují významné rozdíly v důvodech cest na Slovensko (byly vymezeny 3, a to severní – Slezsko, střední – Valašsko a jižní – Slovácko). Nejvíce od průměru příhraničí se odlišuje severní část pomezí, především nízkým podílem cest za rodinou a známými a vysoce nadprůměrným zastoupením cest za rekreací. Občané s bydlištěm na Valašsku nyní naopak jezdí na Slovensko nejčastěji z rodinných důvodů. Nadprůměrný podíl cest osob ze Slovácka se týkal jejich nákupů na Slovensku, a to před i po rozdělení státu. Absolutní pokles cest za nákupy byl však také na Slovácku velmi výrazný.

Potvrdilo to i námi provedené šetření v jižní části moravsko-slovenského pomezí (květen 1997). Z 270 občanů ČR dotazovaných a přitom nakupujících ve slovenských městech Myjava, Skalica, Holíč a Kúty uvedla necelá čtvrtina, že jezdí na Slovensko stejně často jako před rozdělením ČSFR, ale 54,8 % dotazovaných uvedlo, že jezdí méně často a pouze 21,9 % jezdí častěji (šetření tedy nepostihlo osoby, které před rozdělením federace na Slovensko dojížděly nakupovat, ale nyní již nejezdí). Téměř 90 % respondentů mělo trvalé bydliště vzdáleno do 15 km od sledovaných slovenských měst (nejvíce, a to 69 respondentů bydlelo v Hodoníně). Z odpovědí respondentů vyplynulo, že méně častá dojíždka do obchodů v SR je způsobena hraniční bariérou a odlišnou měnou. V případě častějších nákupů byla rozhodující příčinou návštěva příbuzných na Slovensku, v rámci které nákup proběhl. Respondenti nejčastěji nakupovali potraviny, na druhém místě to byly pohonné hmoty, které byly v té době v SR levnější.

Tabulka č. 3

**Dojížd'ka občanů ČR za nákupy a službami na Slovensko
(Anketní šetření prováděné v letech 1997 a 2000
v příhraničních městech *) okresů Senica, Skalica a Myjava)**

	Květen 1997		Květen 2000	
	abs.	%	abs.	%
Počet respondentů	270	100,0	128	100,0
Frekvence dojížd'ky do SR ve srovnání s rokem 1992				
Častěji	59	21,9	8	6,3
Stejně často	63	23,3	40	31,3
Méně často	148	54,8	80	62,4
Důvody častější dojížd'ky				
Cesta k příbuzným	26	44,1	6	75,0
Obchodní jednání	17	28,8	4	50,0
Nižší ceny	16	27,1	0	0,0
Cesta ke známým	11	18,7	3	37,5
Důvody méně časté dojížd'ky				
Hraniční bariéra	72	48,6	21	26,3
Odlišná měna	57	38,5	23	28,8
Vyšší ceny	23	15,5	54	67,5
Horší dopravní dostupnost	16	10,8	31	38,8
Ztráta zaměstnání v SR	11	7,4	2	2,5
Nejčastější nákup (sortiment)				
Potraviny	152	56,3	92	71,9
Pohonné hmoty	121	44,8	22	17,2
Textil, oděvy, obuv	78	28,9	24	18,8
Služby (především návštěva sportovních zařízení)	42	15,6	32	25,0
Drogistické zboží	20	7,4	10	7,8

*) města Holíč, Skalica, Myjava, Kúty

Vyšší cenová hladina v obchodech SR je hlavní příčinou dalšího poklesu dojížd'ky občanů ČR za nákupy. Prokázalo to také námi

opakované šetření na Slovensku o tři roky později, tj. v květnu 2000. Oproti roku 1997, nezískali tazatelé za stejnou dobu ani polovinu respondentů. Podíl osob, které uvedly, že nyní jezdí na Slovensko méně často než před rokem 1993, dosáhl 62,4 %, naopak častější nákup uvedlo pouze 8 osob. Malé rozdíly v cenách pohonných hmot v obou státech způsobily, že významně poklesl počet občanů ČR nakupujících benzín či naftu na Slovensku. Na druhé straně získává na významu dojíždka osob z Hodonínska za službami sportovních zařízení. Rozhodujícím důvodem je dlouhodobé uzavření zimního stadiónu pro bruslení v Hodoníně, který již neslouží původnímu účelu (nyní tržnice). Lední hokej měl v minulosti v Hodoníně velkou tradici a fanoušci jsou tedy v současné době nuceni jezdit na prvoligové zápasy do nedaleké Skalice.

Tabulka č. 4

**Dojíždka občanů Slovenska za nákupy a službami do ČR
(Anketní šetření prováděné v letech 1997 a 2000
v příhraničních městech*) okresů Hodonín a Břeclav)**

	Květen 1997		Květen 2000	
	abs.	%	abs.	%
Počet respondentů	552	100,0	542	100,0
Frekvence dojíždky do ČR ve srovnání s rokem 1992				
Častěji	99	17,9	162	29,9
Stejně často	216	39,2	264	48,7
Méně často	237	42,9	116	21,4
Důvody častější dojíždky				
Nižší ceny	51	51,5	122	75,3
Širší sortiment	47	47,5	61	37,6
Zaměstnání v ČR	17	17,2	46	28,4
Cesta k příbuzným	12	12,1	11	6,8
Důvody méně časté dojíždky				
Odlišná měna	136	57,4	111	95,7
Hraniční bariéra	117	49,4	90	77,6
Vyšší ceny	46	19,5	33	28,4
Horší dopravní dostupnost	13	5,5	67	57,8

	Květen 1997		Květen 2000	
	abs.	%	abs.	%
Ztráta zaměstnání v ČR	20	8,4	8	6,9
Nejčastější nákup (sortiment)				
Potraviny	449	81,3	507	93,5
Textil, oděvy, obuv	272	49,3	217	40,0
Drogistické zboží	201	36,4	159	29,3
Průmyslové zboží	158	28,6	124	22,9

¹⁾ města Hodonín, Strážnice, Veselí nad Moravou, Velká nad Veličkou, Břeclav,

Terénní šetření také potvrdilo, že dojíždka za nákupy je čtenější v případě občanů SR nakupujících v příhraničních moravských městech. Stejný počet tazatelů, v odpovídajícím časovém období, podchytil v roce 1997 v pěti příhraničních moravských městech (Hodonín, Strážnice, Veselí nad Moravou, Velká nad Veličkou a Břeclav) 552 osob ze Slovenska nakupujících v obchodech (v roce 2000 to bylo 542 osob).

V roce 1997 uvedlo 17,9 % respondentů, že jezdí do ČR méně často, než tomu bylo před rozdělením federace, ale v roce 2000 jich bylo téměř 30 %. Mezi důvody častější dojíždky dominují nižší ceny (tazatelé mohli uvést více důvodů). Více než 90 % respondentů nyní uvádí, že v ČR nakupuje především potraviny.

Migrace obyvatelstva

Dlouhodobý vývoj migrace mezi českým a slovenským územím byl trvale jednosměrný - vždy převažovaly počty stěhujících se ze Slovenské do České republiky. Po roce 1945 se jednalo především o tzv. ekonomickou migraci (nejpočetnější proudy Slováků přicházely do ČR z okresů východního a severozápadního Slovenska, osídlovaly hlavně české a moravské pohraničí, ze kterého bylo odsunuté německé obyvatelstvo, čímž přispěly k revitalizaci těchto regionů po druhé světové válce). Migrace se záporným migračním saldem v neprospěch SR pokračovala i nadále, v padesátých letech získala tímto způsobem ČR více než 92 tisíc, v šedesátých letech 68 tisíc a v sedmdesátých letech 35 tisíc obyvatel (Řehák, 1998). Intenzita migrace, podobně jako intenzita dojíždky za prací, se

posléze postupem času snižovala, protože už i na Slovensku se začaly vytvářet nové pracovní příležitosti.

V devadesátých letech má SR s ČR i nadále záporné migrační saldo, přičemž největší úbytek byl zaznamenán v roce 1992. Vysvětlení migračního chování obyvatelstva v tomto roce není úplně jednoznačné. Jako nejpravděpodobnější důvod se jeví skutečnost, že občané, kteří měli možnost, se rozhodli pro emigraci do ČR (zejména pod vlivem blížícího se rozdělení ČSFR a očekávaného možného prohlubování rozdílů ekonomické situace v obou nově vzniklých státech). Od roku 1993 lze pozorovat pomalý, ale pravidelný pokles intenzity migrace. Migrační saldo se sice postupně stabilizovalo (v období let 1995 – 1998 dosáhlo vždy hodnotu obdobnou s rokem 1990), ale stále se snižující migrační obrat nedosáhl v roce 1998 ani čtvrtinu obratu z roku 1990. V roce 1999 se do ČR přistěhovalo více občanů SR než tomu bylo v předchozích dvou letech. Zda jde ve vývoji o nový trend potvrdí teprve léta následující.

Tabulka č. 5

Vývoj migrace obyvatelstva mezi ČR a SR

Rok	Přistěhovalí do ČR	Vystěhovalí z ČR	Saldo
1990	10 073	7 647	2 399
1991	8 334	7 324	1 010
1992	11 740	6 823	4 917
1993	7 276	7 232	44
1994	4 076	3 144	932
1995	3 845	1 497	2 348
1996	3 450	993	2 457
1997	3 088	867	2 221
1998	2 887	777	2 110
1999	3 235	*	*

Pramen: Český statistický úřad, Statistický úřad SR

* nezjištěno

Z hlediska moravské části moravsko-slovenského pomezí lze konstatovat, že význam příhraničních okresů pro stěhování relativně

roste, a to i po rozdělení ČSFR. Na počátku šedesátých let se na území 6 příhraničních okresů přistěhovalo 7,5 % osob ze všech přistěhovalých ze SR do ČR, v letech před rozpadem federace to bylo již 12,9 % a v letech 1993 – 1999 16,9 %, tzn. že každá šestá osoba ze SR stěhující se do ČR migruje právě do příhraničních okresů. Před i po rozdělení společného státu byl pro občany SR migračně nejatraktivnějším příhraničním okresem okres Hodonín.

Tabulka č. 6

Přistěhovalí ze Slovenska do ČR v letech 1993 – 1999

Území	Počet přistěhovalých ze SR do ČR	Podíl na přistěhovalých ze SR do ČR (%)	Průměrný počet přistěhovalých na 1000 obyvatel za rok (‰)
Okresy Hodonín a Břeclav	2 093	7,3	1,03
Moravsko-slovenské pomezí	4 816	16,9	0,68
Pomezí a okresy Ostrava a Karviná	7 473	26,2	0,66
Česká republika	28 555	100,0	0,40

Pramen: Český statistický úřad

Tabulka č. 7

Okresy ČR s nejvyšším počtem přistěhovalých ze Slovenska do ČR v letech 1993 – 1999

Okres	Počet přistěhovalých	Okres	Průměrný počet přistěhovalých na 1000 obyvatel za rok
Hlavní město Praha	4 019	Hodonín	1,24
Karviná	1 422	Teplice	1,08
Hodonín	1 405	Břeclav	0,79
Brno - město	1 338	Karviná	0,71
Ostrava - město	1 235	Uherské Hradiště	0,70

Okres	Počet přistěhovalých	Okres	Průměrný počet přistěhovalých na 1000 obyvatel za rok
Teplice	936	Pelhřimov	0,58
Frydek - Místek	857	Louny	0,58
Uherské Hradiště	714	Chomutov	0,54
Břeclav	688	Ostrava - město	0,54
Zlín	621	Frydek - Místek	0,53

Pramen: Český statistický úřad

Pozn.: okresy moravsko-slovenského pomezí jsou vytištěny tučně

Údaje o migraci z let těsně před rozdělením ČSFR vypovídají, že okresem SR, ze kterého se stěhovalo nejvíce občanů do moravského příhraničí, byl okres Senica. Bohužel data o zahraniční migraci zpracovávaná Českým statistickým úřadem neumožňují nyní provádět aktuální analýzu meziokresních migračních proudů mezi ČR a SR. Dovolují však posoudit věkovou a vzdělanostní strukturu imigrantů. Je zřejmé, že migrace obyvatelstva příznivě působí na strukturu obyvatelstva moravského příhraničí. Ve složení imigrantů ze SR do příhraničí v letech 1993 – 1999 měly převahu osoby mladší třiceti let (60,3 %) a podíl osob s nejméně maturitou na osobách starších patnácti let činil 51,8 %.

Závěr

Výzkum prokázal, že narůstá proces dezintegrace v kontaktech obyvatelstva jedné země s druhou, a to i na moravsko-slovenském pomezí. Kromě zesíleného, ale pouze jednostranného, pohybu za prací občanů ze Slovenska do České republiky vykazaly ostatní sledované jevy (přeshraniční migrace obyvatelstva a dojíždka za nákupy) oslabení. To je výraznější v severní části pomezí a souvisí s ekonomickými problémy ostravské aglomerace (zejména útlum těžby uhlí a hutnictví železa). Oslabování kontaktů potvrzují také údaje o počtu osob překračujících státní hranici, dále údaje o počtu smíšených manželství apod.

V případě dojíždky za prací, na rozdíl od migrace obyvatelstva, relativně klesá význam příhraničních okresů jako celku pro zaměstnávání občanů SR. Roste však význam jižní části příhraničí

(území okresů Hodonín a Břeclav), a to nejen pro dojížděku za prací, ale i pro ostatní sledované přeshraniční jevy. Na této skutečnosti se největší měrou podílí poměrně malá vzdálenost moravských a slovenských měst, které leží v bezprostřední blízkosti společné hranice.

Je zřejmé, že nezávisle na vstupu obou zemí do EU mohou v budoucnu kontakty obou republik zesílit, a to zejména v příhraničí. Důvodem by mohla být například velmi rozdílná ekonomická úroveň obou zemí (nárůst dojížděky za prací na území druhého státu), rozdílné ceny zboží v obchodech (nárůst dojížděky za nákupy) apod. Právě rozdíly v cenách zboží se v letošním roce projevily zintenzivněním kontaktů občanů SR s Českou republikou. Slováci pořádají na Moravu nákupní zájezdy už několik měsíců (nejen do Hodonína a Břeclavi, ale také do Brna - Shopping Park Olympia). Kromě toho, že na Moravě nakoupí výrazně levněji než doma, mohou požádat o vrácení daně z přidané hodnoty. Jenom za období prvních tří měsíců po přijetí nové zákonné normy si občané SR nechali potvrdit více než 30 tis. formulářů se žádostí o vrácení DPH. Odhaduje se, že podíl občanů SR ze všech nakupujících v Shopping Parku Olympia překročil v současnosti již hranici 15 %.

Literatura

- [1] Halás, M. (1999): Migrácia obyvateľstva medzi SR a ČR a jej dosledky (rukopis). Prírodovedecká fakulta UK Bratislava, 7 s.
- [2] Marek, D.; Toušek, V. (1998): Změny v zaměstnávání občanů Slovenska v okresech ČR moravsko-slovenského pomezí (geografická analýza). Geografie X, katedra geografie Pedagogické fakulty MU Brno, s. 94 – 99.
- [3] Řehák, S. (1998): Kontakty se Slovenskem na moravsko-slovenském pomezí: role vzdálenosti hranic. Geografie X, katedra geografie Pedagogické fakulty MU Brno, s. 122 – 126 .
- [4] Řehák, S.; Daněk, P. (1997): Změny prostorových interakcí v názorech obyvatel moravsko- slovenského pomezí. Zpráva grantového Projektu GA ČR č. 205/95/1184, Brno, 35 s.
- [5] Slavík, V.; Halás, M. (1998): Cezhraničné väzby a cezhraničná spolupráca SR a ČR na príklade okresu Skalica. In: Geografické

informácie 5. Zborník štúdií UKF FPV katedry geografie a UNESCO katedry IRIE Nitra, s. 65 – 75.

- [6] Tomšíčková, B.; Toušek, V. (1999): Prostorové interakce na moravsko-slovenském pomezí. In: Europa regionów. Współpraca regionalna 2000. Gornoślaska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice, Slezská univerzita, Opava, Wisla – Javornik, s. 271 – 280.
- [7] Toušek, V. (1999): Aktuální tendence v zaměstnávání občanů Slovenska v ČR. In: Regionální spolupráce '99. Sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 19. – 21. 5. 1999 v Karviné. Slezská univerzita, Opava, Gornoślaska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice, Karviná, s. 307 – 311.

INSTITUCIONÁLNÍ PODPORA PODNIKÁNÍ V REGIONECH – INFORMAČNÍ ZPRÁVA O VÝSLEDKÁCH TERÉNNÍHO VÝZKUMU O REGULAČNÍ ČINNOSTI KOMOR V ROZVOJI MALÉHO A STŘEDNÍHO PODNIKÁNÍ V ČR

PhDr. Karel VALIŠ

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
Katedra veřejné ekonomie, Lipová 41a, 659 79 Brno
tel.: +420 5 43 523 111, e-mail: 29437@mail.muni.cz*

Úvod

Zadaný výzkumný úkol, řešený jako část FMP-Phare CBC řešitelským týmem ESF MU Brno v první polovině roku 2000, byl nejen ekonomicky limitovaný, ale hlavně měl časově omezený prostor. To ovlivnilo i volbu poznávacích metod a možnosti teoretické přípravy výzkumu. O podnikání, zvláště o fenoménu malého a středního podnikání, je dost článků v odborných časopisech, ale málo analytických odborných prací. Využili jsme zejména komplexu odborných analytických studií, zpracovaných zahraničními expertními instituty v roce 1997 na zadání Agentury pro rozvoj podnikání Praha. Jejich součástí byla i studie „Stav malého podnikání v ČR v roce 1997“. Dalším významným pramenem informací byla pro nás II. národní konference o malém a středním podnikání v ČR, konaná 27. a 28. dubna 2000, pořádaná MPO ČR. Využili jsme i pramenů, z nichž vychází „Národní rozvojový plán“ a některé dostupné Regionální operační programy a Strategie regionálního rozvoje. Konečně jsme využili dostupných překladů zákonů o hospodářských komorách, (resp. odborných expertíz o nich) z vybraných zemí EU, zajištěných HK ČR. A také návrhů novely těchto zákonů, zpracovaných naší Agrární komorou, Českou hospodářskou komorou a návrhu zákona o Slovenské průmyslové a obchodní komoře.

Jako základní metoda poznání byla zvolena metoda řízených rozhovorů s experty. Bylo vybráno cca 35 odborníků a z nich

osloveno 32 odborníků. (Rozhovory se zbývajícimi se nepodařilo většinou pro objektivní překážky – časové možnosti apod. – realizovat.) Soubor tvořili experti z oblasti Brněnského kraje a dva zahraniční odborníci (Holandsko, Slovensko). Struktura souboru vybraných a oslovených expertů byla následující:

- 7 – představitelé vedení hospodářských komor,
- 5 – představitelé agrárních komor,
- 6 – vedoucí pracovníci živnostenských úřadů okresů a magistrátu města Brna
- 4 – vedoucí pracovníci veřejné správy (2 přednostové, starosta, vedoucí odboru hospodářského rozvoje města),
- 4 – zástupci odborných rozvojových agentur
- 2 – zástupci výzkumných pracovišť vysoké školy a vzdělávací instituce
- 2 – představitel banky (ČMZR) a předseda regionálního odborového sdružení
- 2 – zahraniční odborníci

Všem bylo položeno 7 základních otázek:

1. Hodnocení současného stavu podnikání (zejména MSP) v ČR.
2. Názor na současnou úlohu a postavení hospodářských a agrárních komor v ČR v rozvoji podnikání.
3. Stanovisko k vazbám komor a profesních společenstev a jejich úloze v rozvoji MSP.
4. Názor na novelizaci legislativního a modernizaci institucionálního prostředí pro rozvoj MSP (včetně zákonů 299/92 Sb. a 301/92 Sb.).
5. Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení a funkce komor v ČR v regionech.
6. Názor na potřebu a možnosti rozvoje informačních a odborných služeb komor aj. institucí pro zkvalitnění našeho podnikání.
7. Názor na možnosti a cesty „europeizace“ podnikatelské sféry, na zvýšení celkové kultury podnikání v ČR.

Z řízených rozhovorů byly pořizeny záznamy, které byly podrobeny závěrečné analýze. Vedle následných hlavních závěrů byly oslovenými experty formulovány mnohé další podněty a inovační návrhy, které by měly být využity jak při přípravě novely zákona č. 301/92 Sb. o komorách i zákona č. 299/92 Sb. o malém a středním podnikání. A samozřejmě i při tvorbě koncepce institucionálního

systému podpory podnikání v regionech ČR. (Záznamy z rozhovorů budou v příloze výzkumné zprávy z řešení tohoto projektu.)

Stručné závěry z realizovaného šetření (z provedených řízených rozhovorů)

Hodnocení současného stavu rozvoje podnikání v ČR

Řešitel tohoto výzkumného úkolu realizoval vstupní orientaci o rozvoji podnikání v ČR. Celkem je k 30. 6. 1999 v ČR registrováno 1 390 700 podnikatelů (fyzických osob) a 177 885 jednotek podnikání typu právnických osob. V Brněnském kraji je (k 20. 9. 1999) 222 tis. podnikatelských subjektů, převážně fyzických osob. Právnické subjekty představují v tomto území 24 383 jednotek (tj. cca 11 % podnikatelských subjektů).

Statistické přehledy dokládají kontinuální rozvoj podnikatelských subjektů v 90. letech a to v naprosté většině regionů ČR. Potvrzují tak dynamiku rozvoje tržní ekonomiky v naší zemi. Mezi jednotlivými regiony a okresy ČR však jsou velmi značné rozdíly v dynamice rozvoje malého a středního podnikání (MSP). Brno – město (20. 9. 1999) má (rok 1999) – 85 535 subjektů MSP, z toho 65 264 fyzických osob, 14 793 právnických osob (zapsaných v obchodním rejstříku). Rozvoj MSP má výrazné extenzivní charakteristiky. Je spontánní a nedokládá výraznou účinnost regulativních vlivů na tento proces. Rozvoj MSP má zákonem č. 299/92 Sb. potvrzenou podporu státu. Prostředky, které vláda ČR určuje na vymezené oblasti a programy MSP, zejména v posledních letech, nesporně vzrůstají.

Podrobné informace o stavu MSP a programech jeho podpory lze nalézt v publikacích:

- a) „Podpora podnikání v ČR – 2000“, vydalo MPO ČR 2000
- b) Sborník z II. národní konference o malém a středním podnikání v ČR, vydavatel ARP Praha 2000

Při realizaci rozhovorů naprostá většina oslovených (cca 70 %) potvrdila, že zná údaje o stavu podnikání v jejich okrese, zbytek přiznal, že nemá o MSP dobrý přehled. Bohužel většina se hlouběji těmito údaji nezabývala a většina neznala analýzu struktury a trendů MSP v ČR a v jejich regionu. Výjimku tvořili někteří představitelé živnostenských úřadů (ne však většina) a některých hospodářských

a agrárních komor. Až na 2 výjimky nikdo neznal strukturu MSP v okrese či ČR dle velikosti podniků (dle počtu zaměstnanců).

Oslovení postrádají celostátní analýzu MSP a také kvalifikovaně zpracovanou střednědobou strategii rozvoje podnikatelské sféry pro následující periodu našeho ekonomického rozvoje. Ta bude zásadně ovlivněna procesem naší postupné integrace do struktur Evropské unie.

Odpovědnost za zadání a realizaci takové hloubkové srovnávací analýzy, ale i Strategie rozvoje podnikání v ČR, většina oslovených připisovala státu (MPO). Vysokou aktuálnost zadání analýzy část expertů (asi 1/3 – zejména z odborných institucí, VŠ, BICů a některých státních institucí) zdůrazňovala zvláště nyní, kdy podle nich končí fáze extenzivního, značně živelného rozvoje MSP a musí nastat fáze orientující MSP na kvalitu jeho produktů, na jeho vyšší a mezinárodní konkurenceschopnost.

Zatím jsme identifikovali jedinou takovou solidní analýzu MSP v ČR a to z listopadu 1997, presentovanou na I. celostátní konferenci o MSP. Obecně však je tento kvalitní pramen informací o stavu MSP pro odbornou veřejnost neznámý. Nevěděl o ní žádný z oslovených. A přitom tam byla řada velmi závažných a dodnes nerealizovaných doporučení, jak „rychle“ zcivilizovat naše MSP. Takovouto srovnávací analýzu by měly mít k dispozici nově vznikající kraje a regionální komory. Ta stará analýza však byla silně centralistická, o krajské struktuře vůbec neuvažovala. Komorám (které označovala „obchodní“) věnovala na více jak 100 stranách textu analýzy MSP jen 8 řádků. Náměty na tvorbu strategie MSP v ČR však byly velmi podrobné a instruktivní. K jejímu zadání však doposud nedošlo.

Na realizaci takovéto periodické analýzy MSP by se měly podílet i odborné instituce, spojené s rozvojem podnikání (včetně VŠ) a samozřejmě i hospodářské a agrární komory. Měly by se tak – spolu s představiteli mladé, formující se regionální veřejné správy – učit tvorbě vlastních analýz podnikatelského prostředí. Srovnávací analýza (zpracovaná vybranými expertními instituty) by nám také měla obnažit určité deformace ve struktuře a trendech naší mladě tržní ekonomiky, našeho MSP. Měla by asi naznačit vhodný model struktury MSP v regionech. Měla by též obnažit cesty, jak zjistit slabé a hlavně silné stránky našeho MSP i jeho reálné budoucí šance.

Zčásti tyto analýzy ekonomiky už zajišťují zpracované regionální programy. Při průzkumu jsme však jen ojediněle „narazili“ na vědomí

o těchto programech. Podnikatelská sféra o nich je pravděpodobně málo informovaná a málo jimi motivovaná. (Je to zřejmě spojeno se současnými kompetencemi HK a AK a jejich reálným vlivem na regulaci MSP.) HK a AK by měly společně s veřejnou správou aktivně reagovat na blížící se schválení zákona ČR o regionálním rozvoji. Využít společně této situace i k seznamování podnikatelů i obcí se strategií regionálního ekonomického rozvoje v jejich oblasti v následujícím střednědobém horizontu (cca do roku 2006). Není vyloučené, že existující „regionální strategie“ bude nutné v roce 2001 aktualizovat a doplnit o strategii rozvoje MSP, která v nich nebyla dostatečně postížena.

Více či méně zřetelně všichni oslovení odborníci zdůraznili nezbytnost překonat u představitelů MSP stav vzájemné nedůvěry a provinční orientace. Oživení ekonomiky ČR pomůže snad překonat u většiny zájem pouze „přežít“. Do jejich praxe by se měly prosazovat strategické zřetele a zájem na aktivním podílu na regionálním rozvoji. A také zájem na vyšší koordinaci jejich dalších podnikatelských aktivit v území.

Názor na úlohu hospodářských (a agrárních) komor při regulaci a kultivaci rozvoje podnikání v regionech – závěry

Konstatujeme překvapivě shodná a jednoznačná stanoviska všech oslovených k této otázce. Všichni konstatují špatné (až nedůstojné) postavení komor v ČR. Liší se v míře přízně ke komorám či v pořadí příčin ztráty jejich pozic v podnikatelské sféře i v důvodech ztráty jejich prestiže. Všichni však uznávají jejich nezastupitelnost v obhajobě zájmů podnikatelské sféry, v zajišťování uceleného systému služeb pro nezbytnou kultivaci naší podnikatelské aktivity. Zvláště pak v početné základně MSP. Většinu překvapuje malá iniciativa centrálních orgánů státní správy (vlády, ministerstev a jejich institucí), ale i samotné HK ČR na nezbytné změně zastaralé legislativy, upravující naše podnikatelské prostředí.

Považují většinou novelu zákona č. 301/92 Sb. za vysoce aktuální a potřebný krok k modernizaci a evropeizaci naší legislativy, za organický a návazný krok na schválený projekt reformy naší veřejné správy. Podmiňuje zejména úspěšnou realizaci regionální veřejné správy. Působení HK a AK je její organickou součástí. Moderní a efektivní veřejná správa v demokratických systémech evropských zemí je nejen závislá na fungující územní samosprávě, ale i na

delegované zájmové samosprávě. K ní prioritně patří „stavovská samospráva“ podnikatelské sféry. V ní je v tržní ekonomice přímo zaangažovaná významná, podstatná část, dospělé populace. Tato „zájmová“ samospráva, reprezentovaná prostřednictvím komor, je nezastupitelná nejen v obhajobě zájmů této významné části občanské sféry, ale hlavně v regulaci a kultivaci aktivit představitelů malého a středního podnikání v regionech.

Analýza sdělených stanovisek oslovených odborníků uvádí – v různém pořadí – následující příčiny současného špatného postavení komor v ČR:

- a) legislativní zastaralost celé normativní úpravy podnikatelského prostředí ČR (zejména zákona č. 301/92). To považují všichni za hlavní příčinu;
- b) ekonomické bariéry. Liberální model členství HK a AK znemožňuje soustředění zdrojů na kvalifikovanou, profesionální reprezentaci a obhajobu zájmů MSP. A také na zajišťování podmínek pro fungování HK, pro realizaci servisních služeb pro podnikatelskou sféru. A také na realizaci řady neziskových aktivit, nutných pro potřeby veřejné správy země a regionů;
- c) podpora komor není pochopena jako nezbytný a nezastupitelný faktor pro integraci, koordinaci a inovaci moderního podnikání. Čas neumožňuje zvláště malým a zaostávajícím ekonomikám spoléhat se na to až „trh vyřeší vše“. Komory jsou v evropské (kontinentální) sféře uznávány i jako významný činitel regulace a kultivace podnikání;
- d) s tím v našich podmínkách souvisí i přežívající přezíravý vztah některých veřejných institucí k integraci naší země do EU. (To se může promítnout i do nedostatečné vůle části naší politické scény k solidní novelizaci legislativy podnikatelského prostředí.)
- e) konečně zazněly ve stanoviscích oslovených expertů i obavy z vrchnostenské, centralistické státní správy, z posílení pozic HK jako významného partnera regionální a místní veřejné správy. Zejména při reprezentaci stavovské podnikatelské sféry regionu a při prosazování jejího vlivu, při rozhodování závažných otázek strategie hospodářského rozvoje regionů. (Zejména jako představitelů zaměstnanecké sféry v regionální tripartitě.)

Nový zákon o Hospodářských a agrárních komorách by – dle většiny oslovených expertů – měl posílit kompetence komor a svěřit jim významné úlohy při registraci podnikatelských subjektů, ale i při

kontrole výkonu, kvality a solidnosti uděleného podnikatelského oprávnění. Měl by vycházet z praxí ověřených vzorů vyspělých evropských zemí. Texty těchto norem by neměly být naší podnikatelské sféře v regionech a okresech utajovány, aby je HK mohly využívat jako inspirace ve své regulativní praxi. A také v diskusi o novele zákona č.,. 301/92, kterou by měly v blízké době – s návrhem důvodové zprávy – obdržet.

Je zajímavé, že většina oslovených odborníků, která působí v okresních sférách, priorizuje model povinného členství v komorách. (V Rakouském modelu HK i v návrhu zákona o průmyslových a obchodních komorách na Slovensku.) Zdůvodňují to nezbytností civilizace naší mladé, nezralé podnikatelské sféry v MSP. Jen asi 6 oslovených odborníků (zejména z brněnských) institucí, kde působí početná podnikatelská základna – přes 85 tis. subjektů MSP, dává přednost liberálnější úpravě členství (holandský model). Všichni se však shodují na tom, že je třeba současnou nevázanost našich podnikatelů na svou stavovskou reprezentaci překonat.

Za hlavní cestu zvýšení prestiže komor považuje většina oslovených realizaci odborných služeb pro podnikatele. Systém těchto služeb by měly zajišťovat především samotné komory a jejich odborný aparát, využívající i externí odborné týmy. A dál v koordinaci odborných aktivit a služeb institucí, orientovaných na obsluhu a kultivaci podnikatelských představitelů či jejich zaměstnanců. Komory by měly také účinně napomáhat při konstituování komplexu institucí v nových krajích, obsluhujících moderní podnikatelskou sféru (institucí informačních, poradenských, inovačních, finančních, juristických, vzdělávacích aj.). Všechny služby nemůže realizovat komora jen svými silami. Realizace těchto služeb – zejména v okresních komorách – podle stanoviska části odborníků vážně zaostává. Důvody spatřují v nedostatečné početnosti a profesionalitě aparátu komor, v jejich omezených ekonomických možnostech a v nedostatečných konexích a v dalších faktorech současných HK a AK. Mělo by jít o dělbu práce, o kooperaci s dalšími odbornými institucemi, které by se jistě staly samy a dobrovolně členy komor, protože ty by „nehrožovaly“ jejich samostatnost, ale ve vlastním zájmu podporovaly jejich působení. V každém případě je nezbytné vyjasnit podobu regionálního institucionálního systému těchto služeb pro MSP.

Vazby hospodářských komor a profesních sdružení a cechů

Tato otázka většinu oslovených zaskočila. Kupodivu vědí, že v této oblasti existuje určité napětí. Až na 2 výjimky se prokázalo, že ani představitelé komor ani státní správy (ŽÚ) nemají o profesních společnostech dobrý přehled a trvalejší kontakty s nimi. To přesto, že zákon č. 301/92 mluví v §3 o začleněných živnostenských společenstvech a o spolupráci s nimi a podnikatelskými svazy na základě společných dohod. Jejich faktické postavení má upravovat statut komor. Společenstva by měla proto být zastoupena v orgánech komor.

Není to dobrý stav. Jen v jednom případě jsme mohli registrovat, že má ŽÚ města Brna přehled o počtu a charakteru těchto cechů v území města (51 z celkově 60 v ČR registrovaných). Nikdo však z oslovených neočekával, že by o ceších měli přehled i podnikatelé. Tato společenstva a cechy nebyly ovšem nikým zpochybňovány. Jen v jednom dalším případě (ŽÚ Hodonín) byla však konstatována vůle cechu prosadit vliv do udělování oprávnění a právo na posouzení kvalifikace živnostníka (cech elektrikářů). A také soustavnou snahu o vzdělávání svých členů. Opravdu jen málo cechů a společenstev navázalo (podle dotázaných) na jejich přerušené tradice a usilují o vliv na solidnost, odbornost a etiku podnikání.

Prostě ani komory ani zástupci státních institucí zcela nechápou, proč nefunguje dobrý a konstruktivní vztah společenstev a cechů s komorami na okresu a regionální úrovni. Jejich kompetence by měly být při udělování živnostenských oprávnění větší. S tím by měla tato společenstva převzít i pomoc novým startujícími řemeslníkům a odpovědnost za kvalitu výkonu řemesla. Reprezentace společenstev a cechů by neměla být až v centru, ale přímo v okresech a regionech. To je nezbytná podmínka jejich možné koordinace jejich aktivit v území a vyšší jejich vliv na kvalitu MSP v něm.

Část oslovených konstatovala potřebu analýzy stavu a činnosti společenstev a efektivnosti jejich aktivit. Státní orgány i komory by měly prosadit i solidní výzkum těchto podnikatelských institucí. O tyto odborné reflexe a o zkušenosti zemí EU s nám příbuznou cechovní tradicí by se měla opřít dohledná úprava legislativy. Prostě většina se shodla v tom, že cechy by měly být kolektivními členy komor, zastoupenými už na místní a regionální úrovni v jejich orgánech. Je to cesta, jak prý překonat jejich „profesní slepotu“ a zaangažovat je do celkového rozvoje podnikání v ČR a jeho nových trendů (kvalita,

kooperace, etika podnikání). (Pozn. V diskusi uvedeny i informace o společných aktivitách některých společenstev, spojených se shodným postupem v daňových příznacích, či jiným praktikám „šedé ekonomiky“.)

Dobrá spolupráce a koordinace komor a společenstev prospívá oběma stranám, špatné vztahy je však oslabují. Dominovat by měla dobrá vůle a odvaha k otevřené diskusi zdola. Obce a okresy by neměly nadále zůstat v této obecné kauze pasivní.

Potřeba novelizace zákona o podnikání (299/92) a zákona o komorách (301/92) jako podmínka modernizace institucionálního systému rozvoje podnikání v regionech ČR.

Publikace MPO ČR z t. r. „Podpora podnikání v ČR – 2000“ dokumentuje, jak bohatá a členitá je centrální struktura institucí pro podporu podnikání. Jde nejméně o 20 institucí, agentur i bank, většinou s rozvinutou sítí svých center a středisek v území. Účast na II. celostátní konferenci o MSP v dubnu t.r. nás přesvědčila, že centrum (MPO) bohužel nevzalo – prakticky už schválenou – reformu veřejné správy v ČR na vědomí. Institucionální struktura pro oblast MSP na regionální a okresní úrovni není vůbec konstituována. Snad jen její zárodky (Regionální rozvojové agentury). Převažující sebeuspokojení reprezentantů centralizmu je šokující.

Většina námi oslovených různou formou zdůraznila nezbytnou potřebu zásadní legislativní úpravy institucionálního prostředí pro MSP na regionální úrovni správy. Na novele zákona o malém a středním podnikání (299/92) se údajně už pracuje. Má být projednán počátkem příštího roku a vstoupit v platnost k 1. 1. 2002. Ten snad už roli regionů (krajů) a kompetence jeho institucí bude řešit. O novele zákona č. 301/92 však zatím panují rozpaky. Zda jde o malý zájem, malou odvahu či neochotu si nikdo z dotázaných netroufí klasifikovat.

Před nepřehlednou soustavou státem vytvořených institucí dávají oslovení přednost přehledné struktuře přímých gescí za rozvoj MSP:

- a) v regionálních institucích státu a jejich složek (např. ŽÚ),
- b) v konkrétní odpovědnosti územních samospráv (kraje, obce),

- c) a jednoznačné delegování přímé odpovědnosti za stav, strukturu i kvalitu podnikání na zájmovou podnikatelskou samosprávu (na hospodářské a agrární komory).

Část oslovených se vyhnula „tvrdým stanoviskům“, ale neskrývala kritičnost k zaostávání novelizace zákona 301/92, ať se strany politických či státních struktur a hlavně samotné HK ČR. Zvláště, když se dozvěděla, že novela obdobného zákona je na Slovensku už v jednání a že svůj návrh novely zákona o naší agrární komoře byl už AK v ČR zpracován. Stejně nelibě nesla fakt, že nemají k dispozici překlady novel těchto zákonů z příbuzných zemí EU (Rakouska, Německa, Holandska). Převládal názor, že příprava této novely je tak závažná věc, že by neměla být pouze problémem centrálních kabinetů, ale celé zaangażované odborné veřejnosti. Tak tomu je právě na Slovensku.

Novela zákona o HK a AK není kabinetní problém, ale věc veřejného zájmu a politického i národohospodářského významu. To pravděpodobně nedocenili i autoři reformy veřejné správy. Bez rozvoje podnikatelské samosprávy v ČR, bez kompetentní role komor jako státem uznaného partnera veřejné správy v regionech je skutečná její reforma nemožná. Tržní ekonomiku je třeba regulovat, ale cestou samosprávné seberegulace, demokraticky zvolenými orgány samotné podnikatelské sféry.

Pro zvýšení regulativní úlohy komor je nezbytná novelizace zastaralé legislativní úpravy. Ekonomická deprese v letech 1997 – 2000 zvýšila pasivitu podnikatelů a demotivovala jejich zájem o členství v HK. Členská základna HK ve většině okresů klesá. (Výraznou výjimkou opačného trendu je Brno.) Komory dnes nemají ekonomické zdroje na kvalitní profesionální aparát a na rozvoj služeb pro veřejnou správu a pro MSP. Např. kompetence komor při udělování oprávnění k podnikání místo obchodních soudů by posílily jejich společenskou váhu a odbřemenily administrativě soudů. Komory by neměly být pomíjeny při žádostech o státní dotace a podpory na projekty z fondů EU. Prostě podnikatelé se chovají tržně a „počítají, co jim členství v HK přinese“. Boj o pojetí členství v AK a HK je hlavně bojem o širokou a zainteresovanou členskou základnu a o zdroje na kvalitní servis pro ni. Má se promítnout do rozvoje celého systému jejich služeb pro podnikatele.

Za zajímavé považujeme, že větší část oslovených si myslí, že stav podnikání je u nás relativně stabilizovaný. Bohužel jsme však

nenavázali na vlastní tradice MSP už z 19. a první poloviny 20. století a na solidní analýzu zkušeností vyspělých zemí EU s tržní ekonomikou. Liberální filosofii podnikání považují za překonanou a doporučují v legislativě i v institucionálním systému MSP se orientovat na kontinentální, praxi ověřené vzory působnosti komor. Bez toho se nám nepodaří rychle zkvalitnit naše podnikání a vnést do něho evropské civilizační kritéria. Včetně podnikatelské etiky.

Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení a funkce komor v regionech

Při rozhovorech s oslovenými experty nás překvapil kritický vztah k přežívajícímu vysokému centralismu ve správě naší země. Rozhodnutí o provedení reformy veřejné správy hodnotí většina opravdu pozitivně (část však považuje za problematické rozhodnutí o vzniku 14 krajů). Probojování této reformy na politické scéně a její prosazení v parlamentu je jednou ze strategických otázek transformace naší společnosti na společnost plně demokratickou. Všechny vlády ji měly od roku 1990 ve svém programu. Oslovení, převážně angažovaní v institucích regionální sféry, ocenili, že teprve současná vláda měla odvahu i schopnost reformu prosadit a legislativně ji odstartovat. Institucionální sféru na regionální úrovni a její vazby nepovažují za dostatečně jasné. Soudí, že se to bude asi teprve vyjasňovat při následných fázích realizace reformy.

Přímo či nepřímo všichni zastávají názor, že konkrétní podoby nové veřejné správy v krajích a v okresech nejsou ještě jasné. Neznají její struktury a kompetence institucí. Většinou se nechtěli za této situace kriticky vyjadřovat, ale nepovažují tento stav za obecně dobrý. Diskuse o podobách regionální a místní veřejné správy se podle nich odehrávají v centrálních sférách, což považují za dosti rizikové. Ani odborná veřejnost nebyla do tohoto procesu přípravy podle nich vtažena a nerozvinula se ani žádoucí kvalitní diskuse ani přípravné kroky (např. informační školení apod. ani u institucí státní správy).

Oceňující stanoviska byla částí oslovených adresována přípravným krokům pro vznik nových krajských struktur ze strany Hospodářských komor, které v brněnském kraji ustavily regionální sdružení Okresních hospodářských komor a rozvíjí jeho pozitivní přípravné společné aktivity. (Bohužel se to netýká Agrárních komor v kraji.) U oslovených představitelů Živnostenských úřadů jsme zaregistrovali neujasněnost představ o jejich budoucím postavení a funkcích,

zvláště v případě zániku současných okresů. (Shodovali se však bez výjimky na vhodnosti zániku tzv. „obecních“ živnostenských úřadů na PoÚ. Jejich role je pro fázi nutného zkvalitňování MSP spíše problémová.)

Všichni oslovení odborníci problém reformy veřejné správy zajímá, některé možná existenčně. Nebyli však zřejmě vtaženi ani do odborné diskuse o její optimální podobě v praxi ani zatím do participace (přímo či nepřímo) na její realizaci. Chyběla nová legislativa a instruktážní příprava k její aplikaci. Nezaregistrovali jsme doklad o programové přípravě tohoto procesu ani ve správní sféře, ani v oblasti jejich vazeb na podnikatelskou sféru (např. podněty k realizaci schůzek zástupců veřejné správy s podnikateli a jejich institucemi). Zdá se, že tato dimenze reformy veřejné správy nebyla – podle části oslovených – doceněna a domyšlena. Přitom dobré podnikatelské zázemí je pro místní správu (okres, obec) jednou z jejich prioritních funkcí.

Prostě pro většinu oslovených je reforma veřejné správy velmi vážná věc, ale zatím procesem rozvíjeným především „shora“ (květen – červen 2000). Tento stav proto nehodnotí příznivě, protože jde o veřejný zájem, ale považují jej za „slabinu“ této reformy. Jsou spíše zastánci participace na tomto procesu od jeho startovní fáze.

Je třeba konstatovat, že v rozhovorech, které byly u této otázky dosti rozsáhlé (a oslovení se k tomu znovu vraceli), projevila značná část ocenění pro regionální politiku a její aktivity. Kritický vztah k necitlivosti centrálních institucí k prohlubujícím se problémům regionů a jejich podnikatelské sféry převažuje. Zvláště OHK (zejména Brněnská) a AK se aktivně od roku 1998 zapojily do tvorby regionálních programů (a následně ROP) a snažily se s nimi seznámit i představitele MSP. V některých okresech jihomoravského regionu byly komory vtaženy už dříve do tvorby okresních či mikroregionálních programů rozvoje. Regionální politika byla prvním případem koordinace rozvojového úsilí mezi institucemi územní správy (okresy, PoÚ, obce a sdružení obcí v mikroregionech) a institucemi podnikatelské sféry, komorami.

Reforma veřejné správy by měla překonat přežívající resortismus a skutečně decentralizovat moc. Týká se to i regulace MSP, které je – dle oslovených – stále příliš centralistické. Dokládá to i letošní „Program podpory MSP v ČR“, vydaný MPO ČR. Podpůrné aktivity MSP je třeba decentralizovat a přenést (i ekonomicky) převážně na

kraje. Podnikatelská sféra by neměla být prostě v reformě veřejné správy opomenuta, což část oslovených výslovně kritizovala. Většina očekává, že celospolečenský zájem na potřebné dynamizaci naší ekonomiky (i ekonomiky regionů) si vynutí, aby do veřejné správy regionů byli více, přímo a oficiálně, zaangażováni podnikatelé (resp. i další zájmová sdružení a neziskové organizace, včetně odborů). V podnikatelské sféře (v MSP) je přímo či nepřímo zaangażována podstatná část naší dospělé a pracovně aktivní populace. Nepochybují proto, že její zájmové sdružení, komory, budou mít v regionech jednoho uznávaného reprezentanta, který bude partnerem pro veřejnou správu. Ten by se měl účinně a legálně podílet na této veřejné správě a v jejím působení a regulaci na podnikatelské prostředí v území. A proto by už nyní měly tyto problémy moderní veřejné správy, tyto otázky participace komor na realizaci reformy, být předmětem odborné (a perspektivně i veřejné) diskuse.

Zaujalo nás, že část oslovených zcela spontánně uvedla jako součást reformy veřejné správy, vznik krajských tripartit (podle ostravské iniciativy). Komory by v nich měly být představiteli celé zaměstnavatelské sféry (která je organizačně příliš roztržitá). Pozitivně a aktivně se k tomu staví i odbory v brněnském kraji. Ty už ustavily regionální sdružení odborových svazů jako reprezentanta zaměstnanecké sféry. Těžištěm jednání regionální tripartity by měl být společný zájem na rozvoji kraje, jeho ekonomická prosperita a sociální smír v něm.

K dosažení moderní evropské úrovně demokratické správy země – podle vyslovených stanovisek části dotázaných – je nutné tyto ideje promítnout do nové legislativy krajů, okresů a komor. Legalizovat jejich vlastní regionální institucionální struktury, stimulovat jejich aktivitu, zájem o koordinaci úsilí. Uznat význam MSP na rozvoj regionů a dát mu kompetence, aby na něj mohlo uplatňovat svůj vliv. Ovšem za podmínky, že převezme spoluodpovědnost za kvalitu a legalitu podnikání, za jeho etiku a prestiž. Zájmová samospráva podnikatelské sféry se musí v ČR stát součástí, prvkem naší veřejné správy.

Rozvoj informačních a odborných služeb komor (a jiných servisních organizací MSP) pro rozvoj a zkvalitnění podnikání

Rozhovory s odborníky, různě zaangażovanými do rozvoje podnikání a jeho regulace, byly celkově spontánní a určitou snahou přispět ke konsolidaci tohoto „sektoru“ naší ekonomiky. Přesto jsme u závěrečných otázek rozhovorů postřehli menší rozsah pozornosti a nižší informační přínos odpovědí dotázaných. A nebyly to hlavně důvody časové, i když dohodnutý časový rozsah byl dobrovolně u naprosté většiny oslovených překročen.

„Chudost“ výpovědí nás překvapila proto, že se jednalo o problematiku vnitřní, legislativně vymezenou zákonem 301/92. Komorám se prostě příliš nedaří (až na OHK Brno – město) rozvíjet tyto servisní služby pro podnikatelskou sféru ve svých okresech (i když aktivnější a efektivnější jsou zde asi agrární komory). To snižuje přitažlivost komor pro MSP a následně i jejich členskou základnu. Dává to větší možnosti jiným servisním institucím, konkurenci.

Servis pro podnikatelskou sféru je nutnost. Ekonomická deprese a rostoucí konkurence si ho vynucují. Příčin, proč však v okresech komplex těchto služeb nemá ucelený a stabilizovaný charakter, je více. Z vnějších: malá společensko-politická jeho podpora (např. málo aktivní podíl složek veřejných institucí), ekonomická „slabost“ komor, vnitřně stále málo konsolidované vztahy v MSP, značná konkurence v realizaci podobných aktivit různými organizacemi apod. Z vnitřních je to malý počet a nedostatečná profesionalita aparátu některých komor, jejich ekonomická chudost, nerozvinutá kooperace komor v realizaci servisních akcí s odbornými společenstvy, ale i s institucemi správy a odbornými školami, komory nemají vlastní odborné týmy apod. Tyto příčiny spolu navzájem souvisí a podmiňují se. Schopné komory právě z realizace tohoto servisu pro podnikatele čerpají hlavní ekonomické zdroje pro svou práci.

Celkově ze sdělených stanovisek a informací zjišťujeme:

- a) komory nemají propracovaný model a koncepci tohoto servisu a nemají na něj dost sil. Těžiště jejich aktivity je spíš v operativní obsluze MSP a fungování komor.
- b) chybí rozvinutá kooperace s odbornými společenstvy, s institucemi veřejné správy a odbornými institucemi (úřady práce, finanční instituty apod.).

- c) komory nemají (a nemohou si při stávající členské základně a svých příjmech dovolit) kvalitní odborníky jako konceptory a organizátory tohoto servisu.
- d) za zvláště nerozvinutou považujeme programovou spolupráci s odborným školstvím v okresech a v regionu. Komory by měly fakticky spolurozhodovat o jejich optimální síti a zajišťovat perspektivní přípravu pracovníků pro žádoucí rozvoj podnikání v území.
- e) protože v regionech a okresech nebyly provedeny analýzy stavu podnikání, nebyly zjištěny jeho silné a slabé stránky, jeho šance a místní bariéry a rizika, nejsou konkretizovány aspoň střednědobé potřeby rozvoje a kultivace MSP v území. A obce, sdružení obcí v mikroregionech či okresy prostě nemají svůj program v rozvoji toho kontinuálního odborného servisu pro podnikatelskou sféru a necítí za něj většinou dostatečnou spoluodpovědnost.

„Prosazení komor“ není jen otázkou reprezentace podnikatelské sféry na regionální, ale i místní úrovni. Je veřejným zájmem, aby vznikla instituce, která integruje, rozvine věcnou kooperaci aktivit různých složek, které budou kultivovat celé podnikatelské prostředí v území. Každý okres či region mají různé podmínky a možnosti. Tomu se však musí pružně přizpůsobit ucelený informační servisní a vzdělávací systém pro tuto neaktivnější a neproduktivnější složku aktivní populace. Bohužel v ČR, v zemi Komenského dosud chybí legislativní úprava celoživotního vzdělávání. V jeho institucionální struktuře budou mít komory nezastupitelné místo. Prosperující podnikatelská sféra musí být „učícím se společenstvím“, prvním polem informační společnosti.

Bylo by ovšem nesprávné vyčítat tuto nerozvinutost systému moderních služeb představitelům místní a regionální sféry. Tato koncepce chybí celostátně, což prokázal průběh II. národní konference MSP v t. r. v Praze. A bohužel to chybí i ve struktuře aktivit HK ČR a AK ČR. Bez konstituování tohoto obslužného systému sféry podnikání v celé ČR se však nedá realizovat náročný proces jeho kultivace, zkvalitnění, jeho faktická evropeizace. I to se prostě musí stát záležitostí praktické regionální politiky a její nové institucionální základny.

Rodící se regionální komory musí s předstihem pro okresy, zajistit „odborný servis pro servis“ HK, zpracovávat modely, scénáře a programy pro jejich následnou praktickou aplikaci v okresech a

mikroregionech. Budou k tomu asi potřebovat soubor čínorodých týmů odborníků, které budou tyto modely, osnovy školení seminářů či informačních sdělení a softwarové kazety tvořit, upravovat či získávat.

Centrálně se prostě tento servisní systém nepodařilo pro MSP zformovat a zabezpečit. Měly by zde (v HK ČR) však vzniknout jeho modely, zahraniční praxí komor ověřené, měla by zde být zformulována koncepce vzniku tohoto systému a časový program jeho postupné realizace. Vlastní hlavní odpovědnost na jeho postupném rozvoji přejde na krajské komory, na krajská sdružení okresních komor. Je třeba při tom počítat, že si blízká budoucnost i u nás vynutí vznik sítě specializovaných kanceláří či školících středisek, zajišťujících tento odborný servis pro MSP. Očekávat tyto požadavky od okresních komor by nebylo reálné, a proto i klást jim za vinu současný neuspokojivý stav těchto služeb v okresech, nespravedlivé.

Při rozhovorech s odborníky jsme však zjistili, že existují „zdola“ četné podněty, dílčí ověřené zkušenosti i informace o praxi zahraničních komor. Bylo by zřejmě efektivní z iniciativy komor v ČR odbornou diskusi k této problematice. Dozrál k ní čas. Měla by to vlastně být 1. fáze tvorby a realizace vlastních funkcí komor. A solidní cesta, jak si získat uznání a trvalý vztah od samotných podnikatelů. Ti musí ekonomicky pocítit přínos, efektivitu a nepostradatelnost tohoto „svého“ servisu.

Cesty „europeizace“ naší podnikatelské sféry a celkového zkvalitnění její úrovně (kultura podnikání)

Konstatujeme, že jen část oslovených se k této otázce vyjádřila. Někteří na to už „neměli čas“, jiní svůj vyhraněný názor. Jistý vliv však měla přílišná obecnost této otázky, která však navazovala na komplex předcházejících. Svůj vliv však měla zahleděnost větší části oslovených do reálné, provinční praxe podnikání.

Průzkumy prokazují, že podnikatelé mají – vedle inteligence – nejvstřícnější vztah k naší integraci do EU. I naše rozhovory však prokázaly pochybnosti o dobré znalosti reálných podmínek podnikatelské praxe ve stabilizovaných tržních ekonomikách evropských zemí. (Jde spíše o znalosti spíše turistické či mediální provenience, než hlubší, osobní praxi ověřené zkušenosti MSP.)

Pojem „evropeizace“ principů chování našich podnikatelů je spojen s vědomím tvrdé konkurence na trhu. Méně už s preferencí kvality, s důrazem na kulturu podnikání. Podle některých oslovených se právě zde odráží mladost, nezralost naší podnikatelské scény, která prý klade příliš velký důraz na vnější znaky, na svou prezentaci (auta, oblečení, vybavenost, nároky na rekreaci a životní úroveň apod.). Zajímavé byly poznámky o nezralosti stavovského vědomí a s tím spojeného pocitu veřejné odpovědnosti podnikatelů (za rozvoj místa, za zaměstnanost).

V této oblasti se u většiny dotazovaných projevil kritický názor na informační vybavenost naší občanské veřejnosti o úloze podnikání v rozvoji zemí EU i ČR (vliv médií a jejich konzumně povrchní, zábavné orientace). Na schopnost prezentace kladných vzorů a příkladů chování. Hlavně však kriticky reagovali na informační systém státu a jeho obsluhu jak veřejné sféry, tak podnikatelské sféry. Současný informační systém neposkytuje dostatečné údaje o stavu a struktuře o MSP ani pro odborné instituce. Znesnadňuje regionům i okresům (o obcích nemluvě) realizaci vlastní diagnózy stavu a struktury podnikání, konfrontace vykazované situace s realitou. Je vážnou bariérou účinných regulačních vlivů a aktivit vůči MSP na regionální a místní úrovni. To je všeobecně registrovaná bariéra naší evropeizace i v rozvoji MSP (nepřekvapuje proto, že jsme jen výjimečně zjistili – i u odborníků – velikostní strukturu MSP dle evropských norem).

Druhá kritická výhrada, s níž jsme se u značné části oslovených setkali, byla adresována HK ČR a AK ČR. Oprávněně vytykala těmto centrálním institucím, že aspoň pro zaangažované instituce (včetně OHK a OAK) nezpřístupnili současné legislativní úpravy komor z vyspělých zemí a nepodnítli tak diskusi zdola k legislativní normotvorbě u nás a také možnost získat inspiraci pro činnost komor v našich podmínkách. Obdobnou centralistickou uzavřenost však vytykali i MPO a „jeho“ institucím.

Většina těch, kteří se k této otázce vyslovili, oceňovali stabilizovanost podnikatelské scény v zemích EU i jejich specifika a tradice v jednotlivých zemích. Zmiňovány Rakousko, Německo a Holandsko (mj. proto, že má Brno opravdu aktivní partnerskou spolupráci s Utrechtem). Oceňovali modernost technického vybavení MSP, které u většiny MSP u nás zaostává. Přesto však musíme konstatovat, že příliš neregistrovali ani oni konkurenční nebezpečí po našem vstupu do EU a otevření naší národní tržní sféry. Až na oblast

obchodu, kde supermarkety už ohrožily životaschopnost mnoha obchodníků a vynutily si vznik nových podnikatelských kooperací. Obáváme se, že i odborníky z okresní úrovně příliš omezuje provinční problematika, s níž se v praxi denně setkávají.

Jen ojediněle byla zmíněna a pozitivně oceňována snaha o formulaci etiky podnikání a její prověřování v naší praxi MSP. Vždy však to bylo spojeno s primární nutností novelizace naší legislativy, upravující „evropizaci“ našeho podnikatelského prostředí.

Celkově jsme z provedených rozhovorů a z odpovědí na tuto otázku zaregistrovali hlavní stanovisko a názor, že vstupujeme do nové fáze rozvoje našeho podnikání. Fáze jeho živelného a extenzivního rozvoje končí. Naše ekonomická i společenská realita nás nutí programově odstartovat fázi novou, fázi orientace na kvalitu, vysokou efektivnost, technickou modernost a konkurenceschopnost našeho podnikání. Vnitřní důvody této nové, jasně a oficiálně prezentované nové strategie MSP jsou hlavní. S nimi souvisí, doplňují je i důvody vnější tj. proces přímé, vlastní integrace naší země do struktur EU a to ve střednědobém časovém horizontu.

Konsolidovat celou naši podnikatelskou sféru musíme – podle převažujících názorů – především „shora“. Ke kultivaci našeho podnikání nás musí donutit „nová pravidla hry MSP“ v komplexu prováděných legislativních úprav. Jejich nepominutelnou součástí jsou i zákony 299/92 o MSP a zákon o komorách 301/92. Ty musí nově normativně vymezit naše budoucí podnikatelské prostředí a dát mu evropské principy. To je dle nich rozhodující krok evropeizace. Někteří však se obávají, že je zde velké nebezpečí přílišné politizace těchto kroků, kterou u nás považují za charakteristickou. Obávají se kompromitujících řešení a průchodnosti těchto postupů. Neztotožňují se však s defenzivními postoji např. HK ČR a dávají za příklad postup slovenský.

Za rozhodující pro vlastní kultivaci našeho MSP považují současnou aktivitu „zdola“ a to všech institucí MSP (komor, společenstev, cechů) a současně institucí regionální a místní správy. Jejich aktivita by měla být koordinována a vzájemně se podporovat. Ekonomická dynamizace MSP je hlavní oporou hospodářského rozvoje regionů. Za to musí programově převzít spoluodpovědnost a stát se v tom partnery veřejné správy. Nová legislativa by jim k tomu měla vytvořit podmínky. Veřejná správa a její regionální orgány by však měly samy vyzvat formující se stavovskou podnikatelskou sféru

k zformování své samosprávy, kterou by měly tvořit komory. A ty musí, zdola, energicky a koncepčně převzít spoluodpovědnost (společně se společenstvy, cechy a podnikatelskými svazy v území) za zvyšování kultury a úrovně našeho podnikání.

EFEKTIVNOST VÝDAJŮ NA AKTIVNÍ POLITIKU ZAMĚSTNANOSTI (PŘÍPADOVÁ STUDIE ABSOLVENTSKÉ PRAXE V OKRESECH BLANSKO A BŘECLAV V ROCE 1999)

**Ing. Vladimír ŽÍTEK
Svatava NUNVÁŘOVÁ**

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
Katedra regionální ekonomie a správy, Lipová 41a, 659 79 Brno
tel.: +420 5 43 523 234, e-mail: zitek@econ.muni.cz*

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta
studijní program: hospodářská politika a správa; obor: regionální rozvoj a správa
typ: magisterský, e-mail: nunvar@econ.muni.cz*

Úvod

Během posledních let došlo v České republice k nárůstu počtu lidí bez práce, takže se nezaměstnanost stává dominantním problémem sociální politiky. Ze státního rozpočtu jsou vynakládány nemalé prostředky na podporu nezaměstnaných. Stát se však snaží nezaměstnané nejen finančně podporovat, ale též usiluje o jejich návrat do zaměstnání. Zvláštní pozornost je pak věnována především čerstvým absolventům, protože tito mladí lidé potřebují pomoci se vstupem do pracovního procesu, zvláště pokud vystudovali obor, o který není na trhu práce zájem. Ze společenského hlediska je více než žádoucí tuto skupinu uchazečů o zaměstnání nejvíce chránit před negativními vlivy společnosti, jako jsou např. kriminalita a další.

Aktivní politika zaměstnanosti

Cílem aktivní politiky zaměstnanosti je napomáhat uchazečům vrátit se resp. vstoupit do pracovního procesu. APZ obsahuje různé formy podpory zřizování nových pracovních míst poskytované zaměstnavatelům při zaměstnání uchazečů o zaměstnání, i

uchazečům samotným při zahájení samostatné výdělečné činnosti, a rekvalifikace. APZ realizují v České republice především úřady práce řízené Správou služeb zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.

Hlavním úkolem APZ v prvních letech transformace bylo vytvořit podmínky pro nové pracovní umístění rychle rostoucího počtu nezaměstnaných – přesun z utlumovaných odvětví do terciéru s důrazem na pomoc rozvoji malého a středního podnikání. V dnešní době je úkolem APZ spíše snižování rychle rostoucí nezaměstnanosti a především nezaměstnanosti problémových skupin.

Aktivní politika zaměstnanosti v okresech Blansko a Břeclav v roce 1999

Za využití nástrojů APZ se v roce 1999 podařilo umístit 768 uchazečů v okrese Břeclav a 397 uchazečů v okrese Blansko. Nejméně náročné je umísťování uchazečů na veřejně prospěšné práce, kde se velmi dobře daří za spolupráce obecních a městských úřadů umísťování nejproblémovějších a nejméně kvalifikovaných uchazečů. Avšak přidělování finančních prostředků do této oblasti se jeví jako nejméně vhodné. Tyto prostředky by se daly lépe využít například na odborné praxe absolventů či zaměstnání osob se ZPS, než na ty uchazeče, kteří často nemají o práci zájem a případně ji vykonávají z donucení a nekvalitně.

1. Společensky účelná pracovní místa

SÚPM se rozumí nové pracovní místo, které zaměstnavatel zřizuje na základě písemné dohody s ÚP na dobu zpravidla dvou let a je obsazováno uchazeči evidovanými úřadem práce, kterým nelze zajistit jiným způsobem pracovní uplatnění nebo se jím také rozumí nově zřízené pracovní místo pro uchazeče o zaměstnání evidovaného ÚP, který začne vykonávat samostatnou výdělečnou činnost po předložení vlastního podnikatelského záměru. Tato místa jsou vytvářena s ohledem na situaci na trhu práce. ÚP poskytuje na zřízení těchto míst finanční příspěvky, na které ovšem není právní nárok, a to ve formě návratné finanční výpomoci, dotace na úhradu mezd (platů) a jejich náhrad, dotace na úhradu úroků z úvěrů, jiné účelově určené dotace.

ÚP v Břeclavi zapojil užitím tohoto nástroje do pracovního procesu 184 osob. V okrese Blansko bylo v roce 1999 vytvořeno 147 pracovních míst u zaměstnavatelů a 65 nových pracovních míst v rámci SÚPM k samostatné výdělečné činnosti.

2. Veřejně prospěšné práce

VPP jsou nové pracovní příležitosti vytvořené především pro obtížně umístitelné a dlouhodobě nezaměstnané uchazeče evidované ÚP. Tato místa vytváří obec nebo zaměstnavatel na základě písemné dohody s úřadem práce ke krátkodobému pracovnímu umístění uchazeče o zaměstnání, nejdéle však na dobu dvanácti po sobě následujících měsíců ode dne sjednaného nástupu uchazeče o zaměstnání do pracovního poměru. Pro tento účel lze vyplatit zaměstnavateli dotaci až do výše skutečně vyplacených mezd a jejich náhrad včetně sociálního a zdravotního pojištění.

Počet lidí provádějících VPP v průběhu roku kolísá, např. v okrese Blansko od 1 osoby až po 54. Nejvíce nezaměstnaných je zaměstnáno tímto způsobem od dubna do září.

3. Rekvalifikace

Rekvalifikací se rozumí změna dosavadní kvalifikace uchazeče získáním nových znalostí a dovedností umožňující jeho pracovní uplatnění ve vhodném zaměstnání. Úřady práce organizují rekvalifikaci v případech, kdy struktura poptávky na trhu práce neodpovídá struktuře nabídky a případná rekvalifikace umožňuje uchazečům nové nebo další uplatnění ve vhodném zaměstnání. Obecně se organizují dva druhy rekvalifikací:

- specifické, na konkrétní profesi s příslibem zaměstnání od zaměstnavatele,
- nespecifické, kdy bez příslibu konkrétního zaměstnání je účastník rekvalifikace školen na získání dovedností, které zvýší jeho uplatnitelnost na trhu práce.

Při zařazování uchazeče do rekvalifikačního kurzu se přihlíží hlavně k jeho dosavadní kvalifikaci, k umístitelnosti na trhu práce, k délce evidence na ÚP, k osobním předpokladům a k účelnosti rekvalifikace.

V roce 1999 byly pořádány v okrese Břeclav rekvalifikace celkem pro 252 uchazečů z toho pro 137 žen. Procento úspěšnosti rekvalifikací zaznamenalo velký pokles oproti předchozím rokům, a to na 65 %. Je to dáno hlavně poklesem nabízených volných míst na trhu práce.

V okrese Blansko bylo do rekvalifikačních kurzů zařazeno 276 uchazečů o zaměstnání. Z hlediska četnosti cílových profesí je největší zájem o kurzy zaměřené na ovládání výpočetní techniky a vedení účetnictví. Ve službách jde o profese číšník, barman, kosmetika. U dělnických profesí je zájem jen o doplňkové svářečské kurzy.

4. Chráněné dílny a chráněná pracoviště pro občany se změněnou pracovní schopností

Chráněné dílny a chráněná pracoviště jsou dílny nebo pracoviště vytvářené zaměstnavateli, jestliže v nich pracuje alespoň 60 % zaměstnanců se ZPS. Chráněným pracovištěm je rovněž pracoviště zřízené v domácnosti občana se změněnou pracovní schopností. Úřad práce může na zřízení jednoho pracovního místa v chráněné dílně nebo na chráněném pracovišti finančně přispět částkou až 100.000,- Kč. Mimo to může ÚP může částečně hradit náklady na provoz chráněné dílny nebo chráněného pracoviště, a to do výše až 40.000,- Kč ročně na jednoho občana se ZPS. Pracovní místo musí zaměstnavatel vytvořit na základě písemné dohody uzavřené s ÚP zpravidla nejméně na dobu dvou let od poskytnutí příspěvku.

V roce 1999 měl ÚP v Břeclavi v evidenci 1146 uchazečů o zaměstnání se ZPS z toho 574 žen. V chráněných dílnách a pracovištích bylo celkem zaměstnáno 33 pracovníků. Celkový příspěvek na chráněné dílny a pracoviště činil 1.721.292,-Kč, z toho na zřízení dílen 1.421.292,- Kč, na provoz dílen 270.000,- Kč a na provoz chráněného pracoviště 30.000,- Kč. V okrese Blansko na konci roku 1999 neexistovalo žádné chráněné pracoviště.

5. Absolventská a praktikantská místa

Zaměstnavatelům, kteří zaměstnají obtížně umístitelné absolventy škol (středních i vysokých) nebo mladistvé, kterým umožní získání kvalifikace, evidované úřadem práce, může úřad práce poskytnout finanční příspěvek na úhradu mzdových nákladů spojených s jejich zaměstnáním a to plně nebo částečně po dobu až jednoho roku.

Finanční příspěvek zaměstnavateli spojený s přijetím nezaměstnaného absolventa (mladistvého) do pracovního poměru usnadňuje mladým lidem nástup do prvního zaměstnání a pomáhá tak udržovat jejich nezaměstnanost na společensky únosné výši.

Zaměstnavatelé jeví zájem hlavně o absolventy středních a vysokých škol ekonomického zaměření, právnického směru a se znalostmi v oblasti výpočetní techniky, u vyučených jsou to obory číšník a kuchař. Naopak poměrně nízký zájem je o absolventy gymnázií, knihovnických škol, zemědělských škol, pedagogických škol a učebních oborů v oborech kovo, elektro, zpracování gumy a plastů a potravinářské výroby. Nejproblematičtější skupinou uchazečů o zaměstnání je skupina mladistvých se základním vzděláním. Šance této skupiny na trhu práce jsou prakticky nulové. O mladistvého uchazeče bez kvalifikace nemá zájem žádný zaměstnavatel. Snahou tedy je tyto uchazeče motivovat ke změně jejich situace a případně k získání kvalifikace alespoň pomocí kurzů. Je nereálné očekávat úspěch ve všech případech, část těchto lidí nemá zájem o nic jiného, než relativně pohodlný život v sociální síti. Značným dílem k tomu přispívá, i přes provedené úpravy, demotivující poměr sociálních dávek a minimální mzdy. Nelze zanedbat ani fakt jistoty a pravidelnosti sociálních dávek. Absolventi škol a mladiství tvoří u ÚP v Břeclavi tradičně jednu z největších skupin uchazečů znevýhodněných na trhu práce.

Na začátku roku 1999 bylo jedno absolventské místo dotováno maximálně do výše 2.300,-- Kč měsíčně na jednoho absolventa, takže zájem o praxe ze strany zaměstnavatelů nebyl výrazný. Avšak změna nastala v květnu 1999 po zvýšení dotací až do 70 % z hrubé nástupní mzdy (při maximální výši mzdy 8.000,-- Kč), tedy byl vyplácen příspěvek v rozmezí 3 – 5 tisíc Kč. V roce 1999 bylo vytvořeno 264 nových dohod se zaměstnavateli. Průměrný příspěvek na jedno absolventské místo činil 3.900,-- Kč na měsíc (maximálně však na 12 měsíců, dle dohody i na 6 měsíců), přičemž zaměstnavatel musí hradit, jako i dříve, zákonné zdravotní pojištění a sociální zabezpečení.

Tabulka č. 1

Absolventské praxe (rok 1999)

	Blansko	Břeclav
Absolventi v evidenci ÚP	966	1114
Počet dohod o umístění uchazeče	130	264
Výdaje (celkem Kč)	3.584.100,-	6.433.000,-
Výdaje (Kč/uchazeč)	27.570,-	24.370,-
Výdaje (Kč/uchazeč/měsíc)	4.500,-	3.900,-

Celkové zhodnocení APZ za sledované období

V současné době jsou vyčerpány všechny možnosti pro regulaci nabídky pracovních sil na trhu práce se projevuje nedostatečnost aktivních opatření a chybí nástroje typu sociální pomoci. V rámci systému sociálního zabezpečení dochází k demotivaci u nízkopříjmových skupin.

Největším problémem stále zůstává řešení otázek umisťování občanů se ZPS, absolventů a občanů bez vzdělání nebo se vzděláním základním.

Finanční efekt APZ lze spatřovat především ve snižování nákladů na pasivní politiku zaměstnanosti, případně i sociální dávky, zdravotního pojištění a v rychlém návratu vynaložených prostředků státního rozpočtu zpět do státního rozpočtu formou odvodu z mezd a daní umísťených uchazečů o zaměstnání, ve větší koupěschopnosti těchto osob. Z předchozího vyplývá, že hodnocení účelnosti, účinnosti a efektivity APZ je velmi složité, a tedy že nejde jen o pouhé statistické sledování čerpání finančních prostředků a počtu vytvořených míst či umísťených uchazečů v rámci APZ.

Analýza efektivity aktivní politiky zaměstnanosti na příkladu absolventských praxí

Vstupní data: V roce 1999 úřad práce v Blansku sjednal celkem 130 a ÚP v Břeclavi 264 dohod o umístění uchazeče o zaměstnání na absolventskou praxi.

1. Jak již bylo řečeno, umístování uchazečů – absolventů je velmi problematické, a proto předpokládáme, že uchazeč – absolvent nebude umístěn do zaměstnání jinak než na absolventskou praxi dotovanou úřadem práce. Pokud by úřad práce nezajišťoval tento způsob umístění, musel by vyplatit za uplynulý rok těmto absolventům hmotného zabezpečení a také za ně uhradit sociální zabezpečení a zdravotní pojištění:

$$\mathbf{HZP = (\mathbf{\check{Z}M + SZZP}) * PABS * 12}$$

kde HZP – hmotné zabezpečení celkem vyplacené absolventům za jeden rok a hrazené soc. zabezpečení a zdravotní pojištění státem za rok

ŽM – částka životního minima (3.430,-- Kč)

SZZP – sociální zabezpečení a zdravotní pojištění placené státem uchazečům o zaměstnání (420,-- Kč)

PABS – počet evidovaných uchazečů umístěných na absolventské praxi (264)

Po dosazení konkrétních čísel se dostaneme za okres Blansko k částce **6.006.000,-- Kč**, za okres Břeclav k částce **12.196.800,-- Kč**.

2. Podle kvalifikovaného odhadu úřadů práce v Břeclavi je průměrná hrubá nástupní mzda uchazeče o zaměstnání (tento údaj se oficiálně nesleduje) při nástupu na absolventskou praxi 6.000,-- Kč. Z této částky lze postupně zjistit sumu peněz, která se vrátí zpět do státního rozpočtu. Tento výpočet provedeme následovně:

Zaměstnavatel zaplatí zpět do státní pokladny 35 % z hrubé mzdy do fondů sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění, což činí 2.100,-- Kč měsíčně, tedy 25.200,-- Kč ročně na jednoho absolventa.

Zaměstnanec zaplatí zpět do státního rozpočtu 12,5 % na sociálním zabezpečení a zdravotním pojištění, což činí 750,-- Kč (6.000*0,125). Takže mu zbude částka 5.250,-- Kč, kterou dále upravíme na základ daně z příjmu. Odečteme tedy 2.670,-- Kč, což je nezdanitelná část základu daně (32.040/12 měsíců). Po odečtení nezdanitelné části základu daně dostaneme částku 2.580,-- Kč, kterou zaokrouhlíme na stovky dolů (2.500,-- Kč) a tím získáme základ pro výpočet daně z příjmu fyzických osob. Tato suma spadá do prvního daňového pásma, tedy daň bude 375,-- Kč (2.500*0,15). Jeden zaměstnanec – absolvent tedy vrátí do státního rozpočtu 1.025,-- Kč (750+375)

měsíčně, tedy 12.300,-- Kč ročně. Celkem se do státního rozpočtu vrátí za rok minimálně 37.500,-- Kč (25.200+12.300) z jednoho zaměstnance – absolventa a umístěním uchazečů na absolventské praxe v okrese Blansko **4.875.000,-- Kč** (37.500*130) a v okrese Břeclav **9.200.000,-- Kč** (37.500*264).

3. Na dotace na absolventské praxe bylo v roce 1999 úřady práce vynaloženo v okrese Blansko **3.584.000,-- Kč** a v okrese Břeclav **6.433.000,-- Kč**.

Z předešlých výpočtů je jasné, že státu se rozhodně vyplatí směřovat více prostředků do aktivní politiky zaměstnanosti, než do pasivní politiky zaměstnanosti. Pokud srovnáme údaje z odstavců 1. a 3. dojdeme za okres Blansko k výsledku 2.422.000,-- Kč (6.006.000-3.584.000), za okres Břeclav k výsledku 5.763.800,-- Kč (12.196.800-6.433.000), které nám ukazují, o kolik je APZ levnější než PPZ

Při srovnání údajů z odstavců 2. a 3. se dostaneme za okres Blansko k číslu 1.291.000,-- Kč (4.875.000-3.584.000), za okres Břeclav k číslu 2.877.000,-- Kč (9.200.000-6.433.000), která vyjadřují minimální čisté výnosy z podpory absolventských míst. Nejen, že se do státního rozpočtu navrátí vynaložené náklady na tvorbu absolventských praxí, ale ještě na tom stát „vydělá“ další potřebné finance.

Veškeré provedené výpočty v přehledu znázorňuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2

Analyza efektivity politiky zaměstnanosti na příkladu absolventských praxí v roce 1999

	Blansko	Břeclav
Počet dohod o umístění uchazeče	130	264
Pasivní politika zaměstnanosti (celkem Kč)	6.006.000,-	12.196.800,-
Příjem státu z umístěných uchazečů (Kč)	4.875.000,-	9.200.000,-
Dotace na absolventské praxe (celkem Kč)	3.584.000,-	6.433.000,-
Rozdíl výdajů na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti	2.422.000,-	5.763.800,-
Vlastní efektivity výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti	1.291.000,-	2.877.000,-

Závěr

Je obtížné hodnotit čisté efekty programů na zaměstnanost a také jejich cílenost. Struktura a umístění nezaměstnaných zařazených do programů nebyly totiž u nás zatím statisticky sledovány. Dle některých studií je relativně nižší účast dlouhodoběji nezaměstnaných v APZ. Tato skutečnost souvisí jednak s účinkem trvání nezaměstnanosti, ta se projevuje ztrátami lidského kapitálu, a s demotivovaností části nezaměstnaných, ale i s dalším. Ukazuje se však, že pokud déle nezaměstnaní jsou zařazováni do aktivní politiky, projevuje se to pozitivně zvýšením šancí na trvalejší zaměstnání a také růstem úrovně motivace, sebedůvěry a orientovanosti na trhu práce u těchto nezaměstnaných. Největší přímý efekt na zaměstnanost má pracovní příprava a rekvalifikace, hlavně u účastníků se středním vzděláním.

Provedenou analýzou se prokázalo, že poměr výdajů na aktivní a pasivní politiku není vzhledem k zjištěným údajům optimální a byl by rozhodně žádoucí posun od pasivní politiky zaměstnanosti k politice aktivní, na kterou by v následujících letech měl být kladen největší důraz. Prezentované výsledky jsou pouze prvním krokem při zkoumání ekonomické efektivnosti politiky zaměstnanosti. Při další práci zaměříme pozornost na srovnávání výsledků APZ v okresech brněnského kraje. Je třeba též zhodnotit rozhodování ÚP v jednotlivých okresech o rozdělování finančních prostředků na jednotlivé nástroje APZ.

Literatura

- [1] Analýza Úřadu práce Břeclav. Ročník 1999.
- [2] Aktivní politika zaměstnanosti v ČR 1992 – 1997. MPSV SSZ, Praha srpen 1998
- [3] Kostka, M.: Rekvalifikace jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti. Sociální politika 4/97, str. 18
- [4] Sirovátka, T.: K úloze a perspektivám politiky pracovního trhu v České republice. Politická ekonomie 1/96, str. 25 – 35
- [5] Sirovátka, T.: K obecným předpokladům efektivity sociálních výdajů. In: Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů. ESF MU, Brno 1997

[6] Zpráva o situaci na trhu práce za rok 1999 – ÚP Blansko.

Použité zkratky

ÚP – úřad práce

APZ – aktivní politika zaměstnanosti

VPP – veřejně prospěšné práce

SÚPM – společensky účelná pracovní místa

ZPS – změněná pracovní schopnost

CHD – chráněná dílna

VYUČ – vyučení uchazeči

STŘ – středoškolsky vzdělaní uchazeči

VŠ – vysokoškolsky vzdělaní uchazeči

SPZ – státní politika zaměstnanosti

PPZ – pasivní politika zaměstnanosti

ABSP – Absolventské praxe

Příloha

Tabulka č. 3

Ukazatele nezaměstnanosti – okresy Blansko a Břeclav (prosinec 1998 – květen 2000)

Období	Míra nezaměstnanosti (%)		Počet uchazečů na 1 volné pracovní místo	
	Blansko	Břeclav	Blansko	Břeclav
12/98	7,4	9,6	8,8	36,8
1/99	7,7	10,8	9,6	32,1
12/99	9,1	10,7	9,5	29,2
1/00	9,4	11,8	9,4	26,9
5/00	8,0	9,3	4,7	17,0

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2000
Ekonomicko-správní fakulta, Katedra regionální ekonomie a správy
Vedoucí katedry: doc. RNDr. Milan Víturka, CSc.
Editor: Ing. Antonín Hlaváček, CSc., RNDr. Jiří Vystoupil, CSc.

III. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách

Sborník referátů z kolokvia pořádaného
v návaznosti na řešení výzkumného záměru 145600001
„Faktory efektivnosti rozvoje regionů ČR“
katedrou regionální ekonomie a správy ESF MU v Brně
ve spolupráci s Asociací regionalistiky a veřejné správy

EDIČNÍ RADA:

předseda:

RNDr. Luboš Bauer, CSc.

členové:

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., doc. PhDr. Kamil Fuchs, CSc.,
Ing. František Kalouda, CSc., Ing. Jaroslav Reškořík, CSc.,
doc. RNDr. Milan Víturka, CSc.

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou v redakci vydavatele.
Za obsah příspěvků odpovídají jejich autoři.

1. vydání, 2000 náklad 100 výtisků

55-980B-2000 02/58 18/ESF

ISBN 80-210-2490-9