

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



**VI. 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 a Výzkumným  
centrem regionálního rozvoje



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

**VI. 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 a Výzkumným  
centrem regionálního rozvoje

**Pavlov, 25. až 27. června 2003**

## **VI. 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 a  
Výzkumným centrem regionálního rozvoje**

Editor: doc. RNDr. Milan Víturka, CSc.  
RNDr. Jiří Vystoupil, CSc.

Recenzoval: doc. PhDr. Jana Šelešovský, CSc.

## OBSAH

<b>Reálna konvergencia kohéznych krajín a implikácie pre kandidátske krajiny</b>	<b>9</b>
Ing. Vladimír BENCĚ	
<b>Regionální důsledky reformy financování obcí z r. 2001</b>	<b>23</b>
Mgr. Petr BROŽ	
<b>Úvod do národohospodářského hodnocení projektů</b>	<b>33</b>
Ing. Jiří CIBOCH	
<b>Vývoj nezaměstnanosti v Ústeckém kraji</b>	<b>39</b>
Ing. Petr HLAVÁČEK	
<b>Analýza vybraných daňových příjmů obcí</b>	<b>47</b>
Ing. Simona HRABALOVÁ, Ing. Svatka NUNVÁŘOVÁ	
<b>Aktuální otázky programového financování na úrovni krajů</b>	<b>61</b>
Ing. Simona HRABALOVÁ, Ing. Svatka NUNVÁŘOVÁ	
<b>Vliv strategického plánování na proces řízení obce</b>	<b>71</b>
PhDr. Miloš CHARBUSKÝ, CSc., Bc. Jan STEJSKAL	
<b>Přeměna „D 47“ v politicko – ekonomický fenomén</b>	<b>79</b>
Prof. Ing. Václav JUREČKA, CSc.	
<b>Investiční pobídky jako nástroj podpory regionálního rozvoje</b>	<b>87</b>
Ing. Martin JUROŠKA, Doc. PhDr. František VARADZIN Csc.	
<b>Změny v přirozené reprodukci obyvatelstva Ústeckého kraje po roce 1989</b>	<b>97</b>
Ing. Petr KAČÍREK	
<b>Zkušenosti z předběžného hodnocení operačních programů pro strukturální fondy EU – horizontální témata</b>	<b>105</b>
RNDr. Jana KOUŘILOVÁ	
<b>Monitoring mikroregionů a jejich rozvojových dokumentů</b>	<b>111</b>
RNDr. Vladimíra LABOUNKOVÁ	
<b>Česko-polská spolupráce příhraničních regionů v integrující se Evropě</b>	<b>117</b>
RNDr. Osvald MILERSKI, CSc.	

<b>CMA a ekonomická efektivnost aktivní politiky zaměstnanosti a regionální rozdíly</b>	<b>127</b>
Ing. Katarína POLUNCOVÁ, Ing. Vladimír ŽÍTEK	
<hr/>	
<b>Dopravní poloha obcí kraje Vysočina</b>	<b>143</b>
Mgr. Daniel SEIDENGLANZ	
<hr/>	
<b>Unifikace nebo pluralita evropského práva</b>	<b>151</b>
Mgr. Jiří SCHÜLLER	
<hr/>	
<b>Současné přístupy ke strategickému řízení rozvoje regionů</b>	<b>155</b>
Doc. Ing. Karel SKOKAN, Ph.D.	
<hr/>	
<b>Těžba nerostných surovin v ČR a její dopady na současnou českou krajinu (vybrané otázky regionálního rozvoje)</b>	<b>163</b>
RNDr. Irena SMOLOVÁ, Ph.D., RNDr. Zdeněk SZCZYRBA, Ph.D.	
<hr/>	
<b>Několik poznámek ke vzdělanostní struktuře migrantů v ČR v letech 1996 - 2001</b>	<b>169</b>
RNDr. Miloslav ŠAŠEK, CSc.	
<hr/>	
<b>Institucionální podpora cestovního ruchu z hlediska kraje</b>	<b>179</b>
Ing. Martin ŠAUER	
<hr/>	
<b>Podpora regionálního rozvoje na úrovni krajů</b>	<b>195</b>
Ing. Markéta ŠUMPÍKOVÁ, Ing. Jana KRBOVÁ, Ing. J. PŘIBIL	
<hr/>	
<b>Cestovní ruch jako jedna z forem trávení volného času</b>	<b>207</b>
PhDr. Jana VESELÁ, CSc.	
<hr/>	
<b>Posouzení stavu, využitelnosti a možného dalšího rozvoje průmyslových zón kraje Vysočina</b>	<b>215</b>
Doc. RNDr. Milan VITURKA, CSc., RNDr. Václav TOUŠEK, CSc., Mgr. Petr TONEV	
<hr/>	
<b>Trh práce ve městě Brně - změny po roce 1989</b>	<b>229</b>
RNDr. Václav TOUŠEK, CSc., Mgr. Lenka VAŠKOVÁ	
<hr/>	
<b>Regionálne aspekty integrácie Slovenska do Európskej únie</b>	<b>241</b>
Doc. Ing. Jozef TVRDOŇ, CSc.	
<hr/>	
<b>Vývoj prostorové diferenciacie v okrese Karviná</b>	<b>251</b>
Ing. Lubor TVRDÝ	
<hr/>	

<b>Ekonomický růst a regionální rozvoj v České republice</b>	<b>265</b>
Doc. PhDr. František VARADZIN, CSc.	
<hr/>	
<b>Aplikace vybraných metod a konceptů evoluční biologie na regionální rozvoj</b>	<b>273</b>
Mgr. Lucie VÁŠKOVÁ	
<hr/>	
<b>„Koncepte zahraničních vztahů Jihomoravského kraje“</b>	<b>283</b>
Doc. RNDr. Milan VITURKA, Ing. Petr HALÁMEK, a kol.	
<hr/>	
<b>Environmentální faktory regionálního hodnocení kvality podnikatelského prostředí</b>	<b>301</b>
Doc. RNDr. Milan VITURKA, CSc., RNDr. Jiří VYSTOUPIL, CSc.	
<hr/>	
<b>Ekonomické a územní aspekty oceňování nemovitostí výnosovým způsobem</b>	<b>315</b>
Ing. Vladimír ŽÍTEK	
<hr/>	





# REÁLNA KONVERGENCIA KOHÉZNYCH KRAJÍN A IMPLIKÁCIE PRE KANDIDÁTSKE KRAJINY

Ing. Vladimír BENČ

*Analytik,*

*Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku,  
Hlarná 11, 080 01 Prešov, Slovenská republika.*

*Web: [www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk), E-mail: [benč@sfpa.sk](mailto:benč@sfpa.sk), Tel. +421 51 7723245.*

---

## Zhrnutie

Príspevok sa venuje hľadaniu cesty medzi regionálnou a národnou konvergenciou. Hospodársky vývoj kohéznych krajín ukazuje, že voľba medzi týmito dvoma konvergenciami je veľmi zložitá. Príkladom je Írsko – keltský tiger – kde enormný hospodársky rast sprevádza zhoršujúca sa sociálna situácia viacerých skupín obyvateľstva a zároveň sa zvyšujú rozdiely v príjmoch obyvateľstva. Okrem Portugalska, všetky kohézne krajiny zaznamenali stagnáciu/divergenciu na regionálnej úrovni v miere disparít. Príspevok zároveň analyzuje cieľovanie a efektívnosť používania pomoci z fondov Európskej únie kohéznymi krajinami. Snahou príspevku je vyvolať odbornú diskusiu o základnom smerovaní a s ním spojenými aspektmi budúceho členstva kandidátskych krajín v Európskej únii v oblasti regionálnej politiky.

## Summary

This paper looks for path on decision between regional and national convergence. Economic development of the Cohesion countries shows, that choice between these two issues is very difficult. Ireland – the Celt Tiger is the evidence, while on one hand the Ireland enjoys rapid growth, on the other hand many people felt below poverty line and Ireland became the country with highest level of poverty among the EU countries. Paper also analyses the targeting and effectiveness of the EU funds allocation by the Cohesion countries. The aim of the paper is to initiate scientific discussion on the regional policy making in the candidate countries in connection to their accession process into the EU.

## Úvod

Otázka voľby adekvátnych hospodárskych politík je veľmi dôležitá pre rozvoj transformujúcich sa a zaostávajúcích krajín strednej a východnej Európy. O to ťažšie je formulovanie správnej hospodárskej politiky v súvislosti s integráciou týchto krajín do Európskej únie (EÚ) vzhľadom na prebiehajúcu transformáciu, prispôbenie sa štandardom a kritériám spoločenstva napr. obmedzením niektorých nástrojov hospodárskych politík ako aj vzhľadom na mnohé ťažko predvídateľné dopady vstupu na rôzne sektory hospodárstva týchto krajín.

Skúsenosti kohéznych krajín ukazujú, že je veľmi zložitá hľadať kompromis medzi snahou hospodárskych politík, čo najskôr sa ekonomicky vyrovnáť vyspelým

krajinám EÚ (reálna konvergencia) a zároveň eliminovať tendencie výrazného zvyšovania regionálnych disparít v rámci krajiny. Voľba medzi konvergenciou na národnej alebo regionálnej úrovni má široké implikácie na samotnú regionálnu politiku daného štátu.

Regionálna politika potom musí hľadať svoju úlohu, t.j. či zmierňovať socio-ekonomické problémy v zaostávajúcich alebo štruktúrne postihnutých regiónoch (poisťovacia RP) alebo napomáhať dosiahnutiu vonkajšej konkurencieschopnosti štátu ako celku podporou konkurencieschopnosti jadrových aglomerácií daného štátu (strategická RP). Možnosť čerpať dodatočné prostriedky z fondov EÚ na rozvoj týmto zároveň vytvárajú dilemu či ich alokovať do oblastí, ktoré ich najefektívnejšie využijú alebo ich redistribuovať do zaostávajúcich oblastí.

## **Tendencie**

U viacero rýchlo rastúcich krajín je hospodársky rast hnaný predovšetkým prudkým rozvojom rastových centier (hlavné mesto alebo hospodárske aglomerácie), pričom relatívne pomalší rast ostatných častí krajiny vedie k zväčšovaniu regionálnych disparít, či už v príjmoch na osobu alebo v miere nezamestnanosti. A naopak, príklady zamerania sa na medziregionálnu konvergenciu sú spojené s relatívne pomalým hospodárskym rastom národnej ekonomiky.

Geograficko-hospodárska koncentrácia firiem v ekonomicky rozvinutejších oblastiach je do určitého momentu veľmi výhodná pre príliv ďalších investícií. Ak však integrácia dosiahne určitý stupeň saturácie daného územia a vyčerpania hospodárskych výhod z tejto integrácie, firmy sa začnú presúvať do regiónov, kde budú mať lepšie ekonomické podmienky pre dosahovanie ziskov hlavne vďaka nižším nákladom produkcie (napr. lacnejšia pracovná sila). Presun investícií umožní následne chudobnejšiemu regiónu dobiehať tie bohatšie.

Verejná politika vo väčšine prípadov na začiatku podporuje rast týchto hospodárskych centier, lebo v centrách rastu je vyvíjaný tlak na budovanie potrebnej infraštruktúry a zároveň rast národnej ekonomiky ako celku je politicky preferovaný. Neskôr však vznik disparít núti verejnú politiku pre rozhodnutie sa pre regionálnu spravodlivosť a solidaritu, t.j. prioritou sa stávajú chudobné regióny<sup>1</sup>.

Záver neoklasickej rastovej teórie hovoria, že ekonomická integrácia vedie k spontánnej konvergencii a rastu HDP zaostávajúcich krajín avšak aglomeračný efekt, efekt výhod z rozsahu a nízka mobilita pracovných síl spôsobuje veľké regionálne disparity v nezamestnanosti.

Rozhodnutie verejnej politiky kam alokovať verejné zdroje sa musí uskutočniť v prvých rokoch „doháňania“ priemeru krajín EÚ. De La Fuente (1996) vo svojej

---

<sup>1</sup> Svetová banka (2002).

štúdiu o národnej a regionálnej konvergencii Španielska zistil, že keby sa verejné investície v rokoch 1981-1990 distribuovali na princípe efektívnosti (výnosnosti), tak priemerný HDP za toto obdobie by bol o 1,58% vyšší, ale regionálne disparity by sa zvýšili o 18,29% oproti súčasnej realite. Naopak, ak by Španielsko prísne dodržalo princíp solidarity a regionálnej rovnoprávnosti, HDP by bolo o 1,62% nižšie, ale miera disparít by bola o 13,54% nižšia.

## Slovensko

Slovensko sa rozhodlo vylúčiť Bratislavský kraj z Cieľa 1, t.j. rozhodlo sa pre poisťovací regionálnu politiku v rámci schváleného Národného rozvojového plánu. Toto rozhodnutie môže mať za následok nízke čerpanie z fondov EÚ, ich neefektívne alokovanie a pomalší hospodársky rast. Svetová banka a Európska komisia<sup>2</sup> už vyjadrili pochybnosti o zvolenej stratégii.

Hlavným cieľom podľa NRP SR je „zabezpečiť pri rešpektovaní trvalo udržateľného rozvoja taký rast HDP, aby SR do roku 2006 dosiahla úroveň prevyšujúcu 50% priemeru HDP na obyvateľa v krajinách EÚ (EÚ 15, PPS)<sup>3</sup>“ (v roku 2001 SR dosiahla 46% priemeru HDP na osobu EÚ 15 – pozn. autora). NRP zároveň počíta s priemerným rastom HDP v rokoch 2004-2006 na úrovni 3,5-5,5%.

Dosiahnutie toho cieľa však bude zložité z viacerých príčin. Tou prvou môže byť nesúlad a slabá koordinácia regionálnej politiky s inými hospodárskymi politikami. Slovensko sa rozhodlo realizovať významnú fiskálnu reformu (daňová reforma, penzijná reforma), realizuje reformu verejnej správy, ktorá v regiónoch spôsobuje množstvo problémov a zároveň začalo Slovensko reformovať trh práce, vzdelávací a zdravotnícky sektor. Všetky tieto reformy majú rôzny dopad na rôzne sociálne skupiny ako aj na rôzne regióny. Druhou podstatnou príčinou je nepripravenosť na štrukturálnu politiku EÚ, ktorá sa prejavuje nedostatočnými administratívnymi kapacitami, meškaním prípravy programových dokumentov a veľmi nízkou informovanosťou v regiónoch. Samotný NRP na jednej strane prenáša veľkú zodpovednosť na regionálne samosprávy pri realizácii štrukturálnej politiky EÚ a zároveň konštatuje nepripravenosť regionálnych štruktúr na zvládnutie procesu s čerpaním finančnej pomoci z fondov EÚ v období 2004-06.

Hlavnými odporúčaniami Svetovej banky pre riešenie tejto situácie sú:

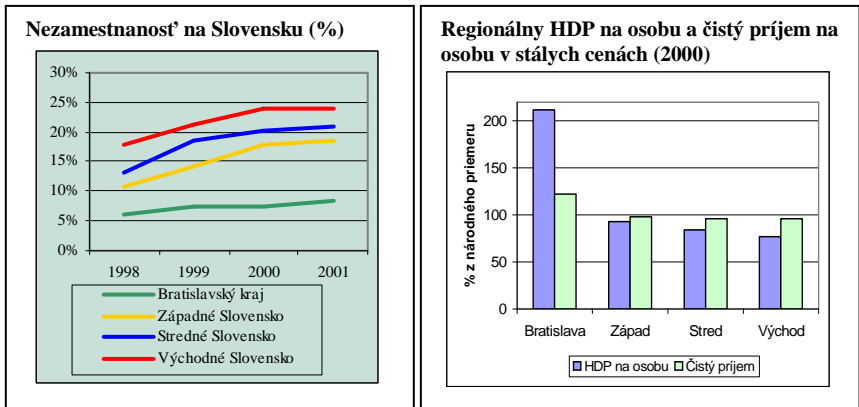
- zahrnúť Bratislavský kraj pod Cieľ 1 (Slovensko je malá krajina a určitá odchýlka v niektorých regiónoch je normálna – „neexistuje“ regionálny problém na Slovensku);
- zamerať sa na národnú konvergenciu;

---

<sup>2</sup> Funck, B., Pizzati, L. (2003), Svetová banka (2002), Pravda 25.6.2003, s.2.

<sup>3</sup> Národný rozvojový plán. <http://www.build.gov.sk>.

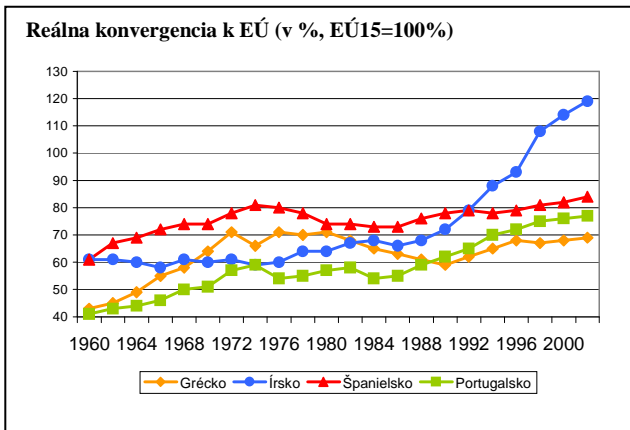
- používať štandardné hospodárske nástroje na národnej úrovni (predovšetkým sociálnu politiku a politiky trhu práce) na redistribúciu príjmov a nie štrukturálne fondy;
- podporovať investície tam, kde je ich najvyššia návratnosť;
- integrovať štrukturálne fondy do rastovo orientovanej stratégie v rámci prebiehajúcej fiskálnej konsolidácie;
- alokovať štrukturálne fondy do ponukovej strany (výroba-export), ľudského kapitálu a infraštruktúry;
- koordinovať a koncentrovať investície v rámci viacerých hospodárskych politík a pokračovať v reformách.



### Kohézne krajiny

Všetky kohézne krajiny znížili zaostávanie voči priemeru EÚ, ale existuje veľký rozdiel medzi nimi (Tabuľka č.1). Írsko je v národnej konvergencii najúspešnejšie a Grécko najmenej úspešné, hoci všetky štyri krajiny využívali pomoc EÚ takmer v rovnakej výške. Okrem krátkeho obdobia Grécka po vstupe, všetky kohézne štáty zaznamenali konvergenciu hneď po vstupe do ES. Rozdiel medzi stupňom a rýchlosťou ich konvergencie k priemeru krajín EÚ vyvodzuje záver, že nenastala spontánna konvergencia vďaka vstupu do EÚ, ale konvergencia závisí predovšetkým od nimi zvolenej rastovej stratégie. Jednoduchšie povedané: samotný vstup do EÚ a prístup k rozvojovým fondom EÚ automaticky nevedie ku konvergencii.

Základom rastu kohéznych krajín bolo predovšetkým zvýšenie produktivity práce. Prípád Írska je ešte o to pozoruhodnejší, že sa okrem vysokého rastu produktivity práce zvýšila miera zamestnanosti. Prípád Španielska je taktiež pozoruhodný, keď dosiahol rast produktivity práce a to i napriek zníženiu počtu pracovných hodín.



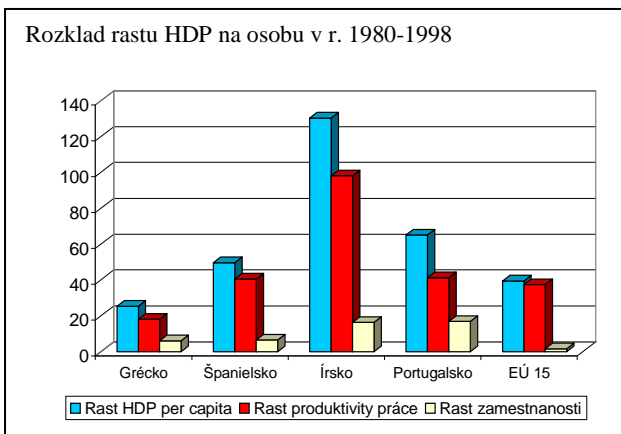
Na produktivitu práce majú vplyv dva faktory: zásoba technologického a ľudského kapitálu. Technologická zmena v kohéznych krajinách bola veľkou mierou ovplyvnená zahraničnými inováciami, ktoré do krajín prišli importom

tovarov, technologickým importom a PZI. PZI v Írsku nehrajú rozhodujúcu úlohu len pri prenose technológií, ale pomohli výrazne aj pri transformácii Írskej ekonomiky. Menší prílev PZI do Grécka z časti vysvetľuje nízku produktivitu v Grécku.

Kohézne krajiny s rozvinutejšou infraštruktúrou (hlavne dopravnou) boli úspešnejšie pri konvergovaní k EÚ.

Makroekonomická stabilita je taktiež dôležitým predpokladom pre rast a dosahovanie reálnej konvergencie (Tabuľka č.2). Prípady Írska a Portugalska potvrdzujú viaceré rastové teórie, že hospodársky rast je väčšinou dosahovaný na úkor sociálnej ochrany. Írsko výrazne zredukovalo sociálnu podporu, čo sa premieta vo veľkej nerovnosti v príjmoch.

Kohézne krajiny získali členstvom možnosť čerpať z prostriedkov rozpočtu EÚ veľmi významné časti (Tabuľka č.3, č.4 a č.5). Regionálna politika EÚ mala takisto pozitívny vplyv na konvergenciu zaostalejších krajín, ale hlavne



v prípade Grécka otvára viacero otázok. Samotná Správa EK o kohézii<sup>4</sup> konštatuje, že priemerný príjem na osobu medzi členskými štátmi konvergoval, ale disparity medzi regiónmi ostávajú veľké. Zároveň sa konvergencia zaznamenaná na národnej úrovni u kohéznych krajín nepremietla na regionálnu úroveň, keď konvergencia bola ťahaná hospodárskymi centrami (hlavné mesto, hospodárske aglomerácie), ktoré rástli rýchlejšie ako ostatné regióny a zvýšili sa regionálne disparity na regionálnej úrovni (NUTSII).

V prípade Grécka a Portugalska, štrukturálne fondy tvoria veľmi značnú časť investícií a odlišná miera konvergenencie kohéznych krajín sa dá pripisovať i faktorom neefektívnej alokácie štrukturálnych fondov, resp. vytlačeniu súkromných investícií. Zároveň, kohézne krajiny si vybrali aj inú štruktúru podporovaných oblastí, keď Grécko a Španielsko alokovali väčšinu zdrojov do budovania infraštruktúry.

## Írsko

Po vstupe do ES Írsko (1973) zaznamenáva istú konvergenciu, ale tá je veľmi nízka. Ešte na konci 80-tych rokov nevyzerala Írska ekonomika dobre. Od roku 1994 začala Írska ekonomika enormne rásť. Tento rast je predmetom úvah ekonómov. Najväčšia skupina ekonómov identifikuje faktory úspechu vďaka uvážlivej (reštriktívnej) fiskálnej politike, sociálnemu partnerstvu, ktoré zabezpečilo kontrolu rastu miezd a flexibilnú pracovnú silu, akumuláciu vzdelaného ľudského kapitálu, stabilite výmenného kurzu a celkovému stabilnému makroekonomickému prostrediu.

Viacerí ekonómovia však považujú tento záver za mylný a pochybný, hlavne čo sa týka vzťahu makroekonomy a rastu. Írsko podľa nich rástlo hlavne vďaka schopnosťou Írska prilákať transnacionálne korporácie (TNK) v meniacom sa celosvetovom trhovom prostredí. Expanzia informačno-technologických produktov na začiatku 90-tych rokov (počítače a s nimi spojených produktov) hlavne z USA a Japonska hľadala spôsob ako sa dostať na trh EÚ. Írsko v tej dobe ponúkalo veľmi nízku daň z právnických osôb (10% oproti 30-40% v iných krajinách EÚ), lacnú a vzdelanú pracovnú silu, anglicky hovoriacu, nízke byrokratické prekážky pre zahraničných investorov. Pretože Írsko je malá krajina, efekt týchto investícií priniesol veľký ekonomický rast.

Americké TNK dominujú v troch sektoroch: elektrotechnický priemysel, chemický priemysel, počítače. Pokiaľ TNK pridaná hodnota bola na úrovni 14% HDP v roku 1990, v roku 1999 už dosahuje 50%. TNK sa v prvej polovici 90-tych rokov podieľali 45%-tami na raste ekonomiky v rokoch 1995-99 až 85% na raste meraním cez pridanú hodnotu. Ich príspevok k ekonomickému rastu sa však výraznejšie nepremietol priamo do tvorby pracovných miest a rast zamestnanosti je spojený hlavne so službami.

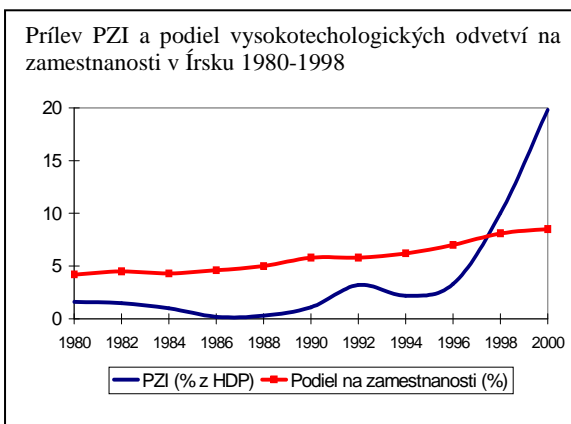
---

<sup>4</sup> The European Commission (2001a).

Ďalším faktorom rastu bolo vytvorenie „druhého frontu“, keď flexibilná rozvojová politika v neoliberalnom makroekonomickom prostredí a s každodennými mikrointervenciami na identifikovanie príležitostí pre miestnych podnikateľov vytvorilo dynamický domáci výrobný sektor vďaka kontaktom a obchodom s TNK a prenosom know-how a technológií. Postupne sa tento sektor, hlavne v oblasti vývoja software stal nezávislý na TNK. Udržateľnosť tohto domáceho sektora je však problematická, lebo TNK dosahujú neprestajne vyššie a vyššie zisky a domáci výrobcovia im nestačia konkurovať (hlavne kvôli neschopnosti vyčleňovať peniaze na výskum a vývoj).

V Írsku však došlo k veľkej disproporcii medzi príjmami obyvateľstva. V rokoch 1994-99 TNK vytvorili 39.000 nových pracovných miest, ktoré sú aj dobre platené. Zároveň domáci sektor služieb v tomto období vytvoril 293.000 nových pracovných miest s nízkou mzdou. Jednoducho povedané, ekonomický rast bol realizovaný vďaka TNK, ale rast zamestnanosti bol realizovaný vďaka miestnym službám. Rast v príjmoch „horných“ 40% populácie bol od roku 1987 dvakrát väčší ako 40% populácie „chudobných“, čo má za následok, že Írsko dosahuje najväčšiu disproporciu v príjmoch v rámci vyspelých krajín Západnej Európy<sup>5</sup>.

Reštriktívna fiskálna politika viedla ku kolapsu niektorých sociálnych služieb, k zhoršeniu zdravotníckych služieb (výdavky na zdravotníctvo v Írsku dosahujú 70% priemeru štátov EÚ) a imidž vzdelanej pracovnej sily, ktorá sa zaslúžila o rast zakrýva fakt, že 23% populácie je reálne negramotných<sup>6</sup>.



Cena za hospodársky zázrak v Írsku je veľká – sociálna exklúzia, veľká nerovnosť príjmov a vládna politika sa nevie vysporiadať s problémami ako je bývanie, zdravotníctvo a vzdelávanie. Chudobou sú postihnutí najmä starí ľudia, fyzickú a mentálne postihnutí, dlhodobo chorí a taktiež osoby žijúce samy v domácnosti.

<sup>5</sup> Human development report, UN 2001.

<sup>6</sup> Dauderstädt, M., Witte, L. (2001).

Každý piaty Ír žije pod hranicou chudoby, hoci Írsky zázrak vyprodukoval viac ako 15.000 miliónárov.

## **Grécko**

Grécko od 1954 do roku 1973 zažívalo konvergenciu a silný ekonomický rast, nízku nezamestnanosť, vysoké zahraničné investície, politickú stabilitu a zahraničnému obchodu prospievali dohody o obchode s ES. V roku 1973, v období ropnej krízy, sa rast spomalil, ale v porovnaní s EÚ bol ešte vysoký. Ropná kríza, ktorá zvýšila ceny i infláciu, zhoršila zahraničný dopyt a negatívne ovplyvnila obchodnú bilanciu. Zlá hospodárska politika koncom 60-tych a začiatkom 70-tych rokov - rozsiahla miera investičných výhod pre výrobný sektor, keď daňové úľavy boli vyššie ako samotné investície, nízka úroková miera spôsobila veľkú závislosť firiem na bankách, čo po vzniku krízy a rastu úrokových mier viedlo k zvýšeným nákladom na podnikanie a poškodilo konkurencieschopnosť firiem v medzinárodnom porovnaní. Následné hospodárske politiky to ešte zhoršili, keď namiesto reštriktívnych opatrení Grécke vlády uplatňovali expanzívnu politiku, ktorá podporila domáci dopyt a rast miezd, čo malo následný negatívny dopad na verejnú výdavky a vznik zadlženosti.

V roku vstupu do ES (1981) bola hospodárska situácia zlá a ešte sa zhoršila pár rokov po vstupe, rast HDP dosahoval záporné hodnoty -1,6%, inflácia 23%, nezamestnanosť vzrástla z 2% na 4%, mzdy rástli o 1,3%, ale produktivita poklesla o 4,9%. Obdobie od roku 1979 do 1995 znamenalo priemerný rast HDP 1%, čo viedlo k divergencii. Hlavným dôvodom divergencie okrem zlej hospodárskej politiky bol a priskorý vstup do ES, na ktoré Grécko nebolo ekonomicky vôbec pripravené. Ekonomika bola veľmi silne chránená proti importom a výdatne podporovaná na strane exportov, čo sa po vstupe prejavilo neschopnosťou konkurovať na trhoch ES.

Hoci Grécko získavalo prostriedky z fondov EÚ vo výške 2,5-3% z HDP ročne, väčšinou to boli „konzumné“ prostriedky, najväčším objemom určené pre farmárov, ktoré síce zvýšili ich bohatstvo, ale neprispeli podstatnejšie k rastu ekonomiky krajiny. Cielenie týchto peňazí sa postupne zlepšovalo, ale investície do fyzickej infraštruktúry a ľudského kapitálu sa „presadzovali“ veľmi pomaly. V polovici 90-tych rokov Grécko opäť začalo konvergovať, keď priemerný rast za obdobie 1995-2000 dosahuje 3,4%. Prisdzuje sa to hlavne reštriktívnej fiškálnej a monetárnej politike, realizovanej aj kvôli snahe vstúpiť do EMÚ.

## **Portugalsko**

Do roku 1974, Portugalsko konvergovalo ku krajinám ES. Pád diktatúry v roku 1974 spôsobil makroekonomickú nerovnováhu. Portugalsko v ďalšom období dostávalo pomoc od IMF na stabilizáciu ekonomiky a Predvstupové fondy ES na podporu demokracie, čo čiastočne stabilizovalo hospodársku situáciu, stále však pretrvávalo prostredie s vysokou nezamestnanosťou, infláciou a veľkým zadlžením vlády. V roku vstupu do ES (1986), Portugalsko dosahovalo 55% priemeru EÚ. Až po



vstupe do ES sa podarilo realizovať štrukturálne reformy a v rokoch 1987-91 dosahovalo Portugalsko priemerný rast HDP 6,5%.

Hlavnými faktormi rastu bolo zvýšenie zahraničného obchodu (o 24% v rokoch 1984-85, podiel na HDP sa zvýšil z 29% v roku 1985 na 53% v roku 1995), devalvácia meny (o 26% v roku 1985), fiskálna reforma v oblasti daní, privatizácia bankového sektoru a veľkých firiem (začatá v roku 1989), reforma trhu práce (hlavne zavedenie krátkodobých pracovných kontraktov), modernizácia finančného sektora, budovania infraštruktúry s cieľom znížiť zaostávanie za priemerom EÚ.

Portugalsko je pozitívnym príkladom vstupu do EÚ a veľmi rýchlo konvergovalo v rokoch 1986-1994 a v prípade takéhoto rastu by v roku 2014 malo dobehnúť priemer krajín EÚ. Rast Portugalska sa však v rokoch 1995-2003 výrazne spomalil, čo je spôsobené rastúcimi daňami a vysokými verejnými výdavkami na vzdelávanie a zdravotníctvo, neproduktívnymi investíciami do infraštruktúry s pochybným ekonomickým a sociálnym prínosom, stratou medzinárodnej konkurencieschopnosti a tým pádom výpadkom PZI a nedostatočnými technologickými investíciami.

## Španielsko

Hospodársky rast nebol vstupom španielska do ES veľmi ovplyvnený (1986). Najväčšiu konvergenciu Španielsko zaznamenalo ešte pred vstupom. Španielsko však nezažilo rovnaké problémy so vstupom ako Grécko, hoci obchodná bilancia je dlhodobo negatívna. Španielsko získalo veľké množstvo PZI a podpory z fondov EÚ, rast je však veľmi nízky a konvergencia pomalá. Španielsko je jednou z krajín EÚ s najvyššou nezamestnanosťou.

## Základné implikácie pre hospodárske politiky

1. Makroekonomická stabilita by mala ísť ruka v ruke so štrukturálnymi reformami. Zdá sa, že novo-pristupujúce štáty do EÚ stabilizovali makroekonomické prostredie a intenzívne pokračujú v štrukturálnych reformách, čo vytvára lepšiu východziu pozíciu pre rast po vstupe do EÚ ako v prípade kohéznych krajín, ktoré množstvo reforiem robili až v EÚ.
2. Samotné členstvo v EÚ automaticky neprinesie reálnu konvergenciu. Príklad Írska ukazuje, že sa dá dosiahnuť veľký rast, ale dochádza k divergencii v určitých oblastiach (sociálna oblasť). Treba hľadať viac vybalansovaný model rastu. Členstvo v EÚ však prinesie novo-pristupujúcim krajinám možnosti na získanie technológií a know-how cez import a PZI.
3. Správne načasovať prechod k ekonomike s vysokou pridanou hodnotou. Úspešná rastová politika je taktiež otázkou správneho načasovania, t.z. načasovať bod zlomu, keď z chudobnej krajiny založenej na nízkych nákladoch (lacná mena, lacná pracovná sila a pod.) je treba urobiť krajinu s vysokou produktivitou a kvalitou, čo umožní silnú menu a vysoké mzdy a pritom nestratí konkurencieschopnosť. Ak to krajina urobí priskoro (rast miezd prevýši produktivitu, vysoké verejné výdaje, atď.) – stratí konkurencieschopnosť, čo bude mať ťažké dopady na ekonomiku a ako to urobí neskoro, ostane krajinou nízkotechnologickou a nízkoproduktívnou.

4. Investovať do troch najpodstatnejších faktorov rastu: technológia, ľudský kapitál a infraštruktúra. Najdôležitejším by sa mali stať investície do ľudského kapitálu. Obchodná, regionálna a priemyselná politika by mali byť orientované na zvyšovanie pridanej hodnoty a verejné politiky by mali podporovať výskum a vývoj, vzdelávanie a tréning s cieľom podporiť rast produktivity práce. Zároveň by riešením nemala byť podpora rastu miezd, ale podpora rastu produktivity reštrukturalizáciou priemyslu a služieb, zlepšenie prístupu regiónov na trhy (dopravná infraštruktúra), vzdelávanie a prispôsobovanie pracovnej sily investorom.
5. Vyvarovať sa chybným rozhodnutiam verejných politik, hlavne na trhu práce. Je nevyhnutné podporiť flexibilitu a mobilitu pracovných síl. Nízka mzda a nízke náklady na produkciu sú veľmi dôležitou konkurenčnou výhodou zaostalých regiónov. Snaha o neadekvátne zvyšovanie miezd môže poškodiť zaostalejšie regióny tým, že zničí ich konkurenčnú výhodu. Vytváranie vládnych pracovných miest a stanovovanie minimálnych miezd, respektíve ich približovanie k národnej úrovni nepôsobí pozitívne na zaostávajúci región. Tieto politiky zvyšujú príjem, ale nezvyšujú produktivitu.
6. Rastová politika závisí okrem ekonomických faktorov aj od sociálnych, politických a kultúrnych faktorov a štruktúr a hoci je implementovaná dobrá hospodárska politika, „zlé vládnutie“ a klientelizmus môžu spôsobiť opak. Príkladov je viac: región Mezzogiorno na juhu Talianska veľmi zaostával za zbytkom Talianska, ale veľkými priemyselnými investíciami sa podarilo do roku 1974 znížiť zaostávanie. Potom však rast miezd prevýšil produktivitu práce a investície prestali mať o región záujem. Verejné politiky však sa snažili udržať úroveň príjmov a verejné výdavky sa dostali pod regionálnu štátnu správu a samosprávu, ktorá vyhadzovaním krátkodobých ziskov a korupciou opäť uvrhla región do zaostávania. Podobný prípad nastal aj vo Východnom Nemecku, kde okrem iných faktorov, výraznejšiemu rastu bráni veľmi prebujnená regionálna verejná a štátna správa.
7. Štrukturálne fondy a kohézy fondy EÚ nie sú pre rozvoj regiónov dostatočné. Je potrebné vypracovať efektívny program bežných a kapitálových verejných výdavkov. Prioritou by mala byť koncentrácia zdrojov na riešenie vybraných problémov a nie širokého spektra problémov. Je potrebné vyvarovať sa programom, ktoré môžu poškodiť efektívnosť a rast ekonomiky.

### **Implikácie pre regionálnu politiku**

1. Je veľmi dôležité rozhodnúť sa čo najskôr pre druh rastovej stratégie medzi národnou a regionálnou úrovňou a adekvátne tomu prispôsobiť veľkosť, nástroje a rozsah opatrení regionálnej politiky.
2. Je dôležité vybudovať efektívne komunikačné kanály a koordinovať opatrenia na horizontálnej úrovni medzi jednotlivými rezortmi (ministerstvami) ako aj na vertikálnej úrovni od občana, cez samosprávu až po ministerstvo, aby sa predišlo neefektívnej alokácii prostriedkov.
3. Koncentrovať dostupné zdroje EÚ a národné zdroje na plnenie jasne definovaných, zreteľne hierarchicky usporiadaných a nie široko definovaných cieľov.
4. Regionálna politika by sa mala pred uskutočnením opatrení v zaostávajúcích regiónoch ubezpečiť, že svojou aktivitou nepodlomí konkurenčnú výhodu regiónu. Príklad z Anglicka je toho dôkazom. Vládna priemyselná a regionálna politika

v rokoch 1950-1980 pôsobila proti trhovo-orientovaným celosvetovým trendom vzrastu priemyslu služieb a úbytku pracovných miest v priemysle. Vytvorila ekonomiku, kde rozhodovacie centrá firiem sú vzdialené od výrobných oblastí, čím vznikli veľké disparity v miere nezamestnanosti a v kvalite životnej úrovne medzi juhovýchodom Anglicka a zbytkom Veľkej Británie<sup>7</sup>.

5. Neustále analyzovať dopad opatrení. Niektorí ekonómovia<sup>8</sup> dokazujú, že v malých krajinách (ako napr. Slovensko) nemá zmysel plánovanie regionálneho rozvoja na úrovni NUTS II-III, V týchto hospodárstvách je určitý stupeň internej odchýlky v hospodárskej produktivite celkom prirodzený a pokus o jeho prekonanie môže viesť k vysokým nákladom z hľadiska efektívnosti.

## Tabuľky

**TABUĽKA č.1: Kohézne krajiny EÚ v rokoch 1988-2000**

Krajina	HDP na osobu (PPS), EÚ15=100			Miera disparít		Nezamestnanosť	
	1988	1995	2000	1988*	1998	1989	1999
Írsko	63,8	93,3	118,9	13,9	17,3	14,9	5,9
Grécko	58,3	66,1	67,3	6,1	10,2	6,7	11,7
Španielsko	72,5	78,4	83,1	13,9	19,1	17,4	16,1
Portugalsko	59,2	70,9	75,3	17,2	14,2	4,8	4,7

Poznámka: \* Údaj za Írsko z roku 1995. Prameň: Eurostat.

**TABUĽKA č. 2: Inflácia a verejný dlh v kohéznych krajinách**

v %	Inflácia				Verejný dlh*			
	1980	1986	1993	1999	1980	1986	1993	1999
Grécko	274,7	23,0	14,4	2,7	23,9	53,6	111,6	104,4
Španielsko	15,5	8,8	4,6	2,3	17,5	45,1	58,8	63,5
Írsko	18,3	3,8	1,4	1,6	70,3	113,8	93,1	52,4
Portugalsko	16,6	11,8	6,7	2,3	32,4	68,0	63,2	56,8
EÚ 15	13,1	3,7	3,6	1,1	38,4	54,5	65,8	68,1

Poznámka: \* - % z HDP. Prameň: Eurostat.

**TABUĽKA č.3: Čistá bilancia príjmov z rozpočtu EÚ (% HDP)**

v %	1986-88	1989-93	1994-98
Grécko	2,8	4,2	4,2

<sup>7</sup> McEnery, J.H. (1981).

<sup>8</sup> Napr. Canova, Marcet (2002), Bruncko (2002).

Írsko	4,2	5,3	3,7
Portugalsko	1,0	2,3	2,9
Španielsko	0,2	0,5	1,3

Prameň: Európsky dvor audítorov.

#### **TABUĽKA č.4: Dopad EÚ fondov na kohézne krajiny**

<b>% podiel na HDP</b>	<b>1989-93</b>	<b>1994-99</b>	<b>2000-06</b>
Grécko	2,6	3,0	2,8
Írsko	2,5	1,9	0,6
Portugalsko	3,0	3,3	2,9
Španielsko	0,7	1,5	1,3
<b>% podiel na investíciách*</b>	<b>1989-93</b>	<b>1994-99</b>	<b>2000-06</b>
Grécko	11,8	14,6	12,3
Írsko	15,0	9,6	2,6
Portugalsko	12,4	14,2	11,4
Španielsko	2,9	6,7	5,5

Poznámka: \* Tvorba hrubého fixného kapitálu. Prameň: Eurostat.

#### **TABUĽKA č.5: Alokácia štrukturálnych fondov EÚ podľa oblastí (1994-2006)**

<b>v %</b>	<b>Infraštruktúra</b>	<b>Ludské zdroje</b>	<b>Produkčný sektor</b>	<b>Iné</b>
Grécko	44	21	27	8
Španielsko	40	25	29	6
Írsko	25	34	35	6
Portugalsko	26	25	39	10

Prameň: Výpočty autora na základe údajov Eurostat.

## Použitá literatúra:

1. Basile, R., Nardis, S., Girardi, A. (2001): *Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union*. Institute for Studies and Economic Analyses, Rome.
2. Benč, V. (2002): *Regionálna politika*. In: Marcinčin, A.(ed.): *Hospodárska politika na Slovensku 2000-2001*. Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava, str. 289-321.
3. Blažek, J., Uhlíř, D. (2002): *Teorie regionálního rozvoje. Nástin, kritika, klasifikace*. Univerzita Karlova, Praha.
4. Bollen, F., Hartwig, I., Nicolaidis, P. (2000): *EU Structural funds beyond Agenda 2000 – Reform and Implications for Current and Future Member States*. EIPA, Maastricht.
5. Bruncko, M. (2002): *Reálna konvergencia v kontexte Európskej integrácie*. In: Marcinčin, A.(ed.): *Hospodárska politika na Slovensku 2000-2001*. Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Bratislava, str. 323-340.
6. Dauderstädt, M., Witte, L. (eds.)(2001): *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Germany.
7. De La Fuente (1996): *Inversion publica y redistribucion regional: el caso de Espana en la decada de los ochenta*. Papers de Treball, No 50/96, Barcelona.
8. Desmet, K. (2002): *The failure of regional policy in Europe*. In: *Economic Journal* no.112, October 2002. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, str. 894-918.
9. Funck, B., Pizzati, L. (2003): *European integration, regional policy, and growth*. The World Bank, Washington.
10. Lall, S., Yilmaz, S. (2000): *Regional Economic Convergence: Do Policy Instruments Make a Difference?* The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington.
11. McEnery, J.H. (1981): *Manufacturing Two Nation. The sociological trap created by the bias of British regional policy against service industry*. Research monograph no. 36. The Institute of Economic Affairs, London.
12. Pelagidis, T. (1998): *Real Convergence in Europe: What the Evidence Tells Us?* *Economy and Society*, Vol.26, No.4.
13. Svetová banka (2002): *Slovenská republika – prístupový proces do EÚ. Prehľad rozvojovej politiky*. Svetová banka, zastúpenie v SR, Bratislava.
14. The European Commission (2001a): *Second Report on economic and Social Cohesion*. The European Commission, Brussels.
15. The European Commission (2001b): *A European success story. EU regional policy in Ireland*. The European Commission, Brussels.



# REGIONÁLNÍ DŮSLEDKY REFORMY FINANCOVÁNÍ OBCÍ Z R. 2001

**Mgr. Petr BROŽ**

*PrF UK, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje  
Praha 2, Albertov 6, 128 43  
e-mail: broz\_petr@volny.cz*

---

## **Použité zkratky:**

DPFOP - daň z příjmů fyzických osob z podnikání (ze samostatně výdělečné činnosti)

DPFOZČ - daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (ze závislé práce)

DPPO – daň z příjmů právnických osob

RUD – rozpočtové určení daní

## **1. Úvod**

Financování samospráv patří ke klíčovým tématům fungování veřejné správy. Objem prostředků alokovaných prostřednictvím rozpočtů samospráv je daleko vyšší, než prostředky přerozdělované v rámci regionální politiky. Důsledky reformy i samotná nestabilita systému financování samospráv proto mají podstatné dopady na rozvoj území, a to jak z hlediska realizace současných investic, tak i z pohledu dlouhodobého plánování.

V roce 2001 došlo v ČR k radikální reformě systému financování obcí, která změnila pravidla alokace hlavní složky příjmů většiny obcí – tzv. sdílených daní. Tato reforma je již třetím výrazným zásahem do systému financování obcí po r. 1990 a svým charakterem představuje zásadní změnu principů redistribuce daňových výnosů (Blažek, 2002). Přijetí nového systému rozpočtového určení daní bylo motivováno zejména pokračující reformou veřejné správy, potřebou zvýšení provázanosti rozpočtů obcí se státním rozpočtem a snahou o snížení rozdílů v daňové výtežnosti mezi okresy i obcemi (Tesař, 2000, Peková 2000). Současně s tím mělo dojít i ke zkvalitnění pravidel pro motivaci obcí (Eliš, 2000).

## **2. Základní charakteristika současného systému financování obcí v ČR**

Daňové příjmy v současnosti tvoří zhruba 45 % příjmů obecních rozpočtů a z toho připadá 80% podíl na sdílené daně. Objem i podíl dalších obecních příjmů (nedaňových, kapitálových a dotací) je v jednotlivých letech více proměnlivý a specifický podle konkrétní situace v obci (Helikarová, 2002, Vančurová, 2002). Obecně platí, že poměrně vysoké kapitálové příjmy z 90-tých let byly vyčerpány na investice do zanedbané technické infrastruktury a jejich význam se snižuje. Dosud bez výrazně omezujících podmínek obce využívají i vnějších návratných zdrojů - půjčky, úvěry apod. (Toth, 2002).

V současnosti jsou daňové příjmy do rozpočtů obcí alokovány podle následujících pravidel:

- Podíl obce na 20,59 % celostátního výnosu sdílených daní (tj. DPH, DPPO, DPFOZČ a 60 % výnosu DPFOF) podle počtu obyvatel v obci přepočítaném koeficientem. Koeficienty by měly zohledňovat obecně platnou skutečnost, že se zvyšujícím se počtem obyvatel roste funkční význam obce pro své okolí. Populačně větší obce proto mají po přepočtu koeficientem vyšší výnos sdílených daní na 1 obyvatele než obce menší.
- Jako motivační prvek je stanoven podíl obcí na 1,5 % výnosu DPFOZČ, podle počtu zaměstnanců, kteří měli v obci místo výkonu práce k 1. 12. předchozího roku.
- Druhým motivačním prvkem je alokace 30-ti % výnosu DPFOF, alokovaného podle trvalého bydliště podnikatele k poslednímu dni příslušného zdaňovacího období.
- 100% příjmem obcí je výnos z daně z nemovitostí lokalizovaných na území obce, výnos DPPO placený obcemi a tzv. místní poplatky.

### **3. Regionální důsledky reforem**

Po rychlém obnovení samosprávy v r. 1990 bylo financování obcí řešeno formou dotací. V roce 1993 byla prosazena reforma, která obcím zajistila vlastní daňové příjmy. V letech 1996 a 2001 pak následovaly reformy další.

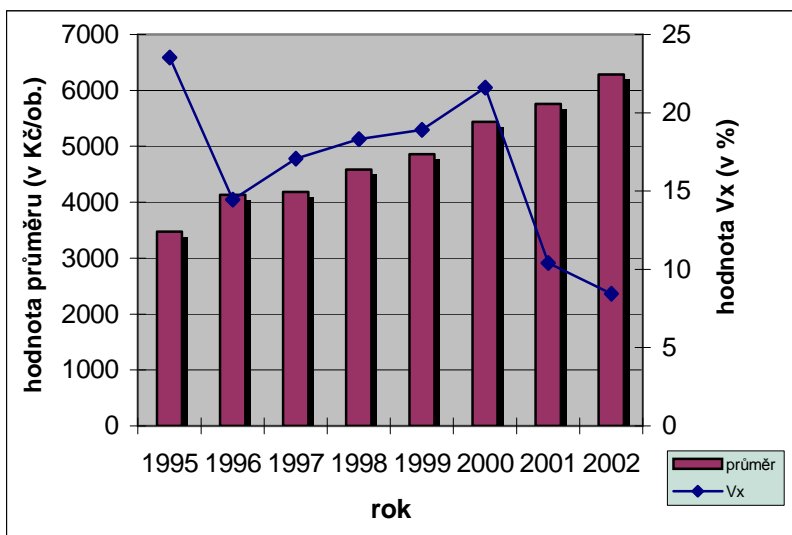
Reformy rozpočtového určení daní se vyznačují dvěma základními rysy. Z grafu č. 1 je zřejmé, že dochází k výrazné rozkolísanosti vývoje meziokresních rozdílů daňové výtěžnosti. Podobná situace platí i na úrovni jednotlivých obcí. To dokumentuje fakt, že koncepce jednotlivých reforem vycházely z odlišných principů a důsledky změn daňového určení byly poměrně radikální.

Radikálnost reforem byla na druhé straně kompenzována celkovým růstem daňového výnosu alokovaného obcím. Daňové příjmy obcí se tak stabilně zvyšují, mezi lety 1995 –2002 došlo téměř ke 100% nárůstu. Proto se výpadek daňových příjmů vždy projevil pouze v jednotlivých obcích.

Principem předcházející reformy v r. 1996 bylo snížení objemu DPZČ přerozdělované obcím v rámci okresů. Došlo ale jen k dočasnému snížení meziokresní variability daňových příjmů a po jednorázovém snížení se začaly meziokresní rozdíly opět zvyšovat (viz graf č.1). To souviselo se zvyšováním objemů vybraných daní z příjmů, což znamenalo zvýšení váhy těchto daní v celkovém daňovém výnosu. Společně s tím docházelo i k opětovnému nesouladu dynamiky vývoje daňových příjmů obcí a státního rozpočtu a nedosáhlo se tak hlavních cílů (Kameníčková, 2000).



**Graf č. 1: Vývoj variability a průměrné hodnoty celkových daňových příjmů v letech 1995 – 2002**



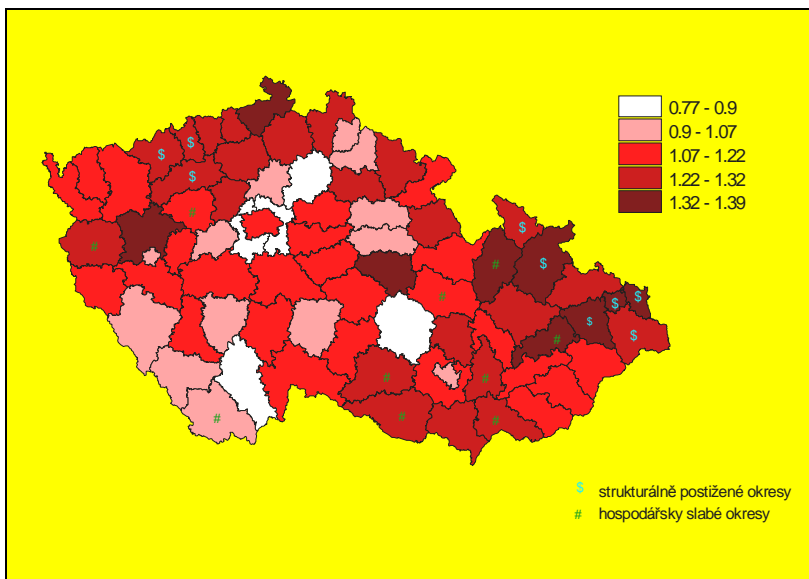
Zdroj dat: Interní materiály Ministerstva financí.

Poznámka: Čtyři největší magistrátní města byla z analýz vyloučena. Do celkových daňových příjmů nebyly započítány správní poplatky a ostatní daně a místní poplatky.

V dosud poslední reformě rozpočtového určení daní z r. 2001 byly opět přijaty nové principy přerozdělování daní. Jejich výsledkem byl pokles meziokresní variability daňových příjmů měřené váženým variačním koeficientem na méně než polovinu. Z charakteru rozpočtového určení daní je navíc zřejmé, že výrazná nivelizace daňových příjmů by měla v tomto systému dlouhodobě přetrvávat.

Z hlediska regionální diferenciaci došlo k posílení daňových příjmů zejména moravských a severočeských obcí. V kontextu s vymezením tzv. regionů se soustředěnou podporou státu je patrné, že s výjimkou okresu Český Krumlov reforma měla pozitivní dopad na daňovou výtěžnost ve všech zaostávajících okresech. Naopak negativní dopad měla reforma zejména na obce v okresech Praha-východ, Praha-západ, České Budějovice, Žďár nad Sázavou (zde se výrazně projevil propad příjmů obcí spekulujících s DPFOP) a asi nejvíce v okrese Mladá Boleslav. Celkem došlo ke snížení daňových příjmů v 736 obcích, více jak 20% pokles postihnul 285 obcí, což představuje 4,5 % z celkového počtu obcí. V absolutní většině se jedná o obce malé do 1000 obyvatel, z velkých měst je výjimkou Mladá Boleslav, kde se daňové příjmy snížily o 22 %. O 10 % poklesly daňové příjmy Českých Budějovic, což je ale ovlivněno výpadkem daňových výnosů v r. 2002 způsobeným povodněmi. V dalších statutárních městech se daňové příjmy nijak výrazněji nesnížily, s výjimkou Brna, Plzně a Hradce Králové naopak zaznamenaly významný nárůst.

## Kartogram č. 1: Index růstu celkových daňových příjmů po reformě RUD v r. 2001



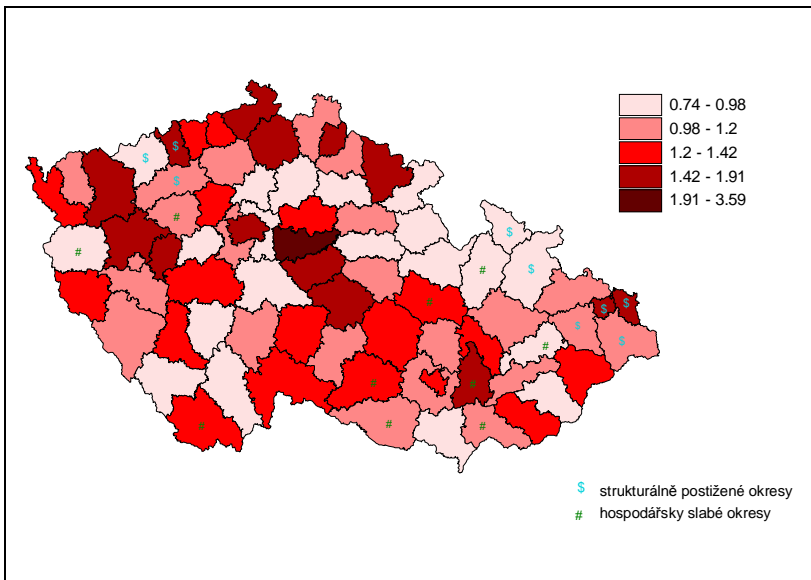
Zdroj dat: Interní materiály Ministerstva financí a Ministerstva místního rozvoje.

Poznámka: Index představuje růst průměrné hodnoty daňových příjmů z let 2001 – 2002 oproti průměrné hodnotě z let 1999 - 2000. Do celkových daňových příjmů nebyly započítány správní poplatky a ostatní daně a místní poplatky.

Poměrně výrazný růst daňových příjmů v některých okresech by se teoreticky měl promítnout růstem investičních výdajů. Kartogram č. 2 dokumentuje diferenciaci růstu kapitálových výdajů, která ovšem nijak neodráží diferenciaci růstu daňových příjmů. Výjimečný růst investiční aktivity zaznamenal okres Kolín, což je způsobeno realizací investic do infrastruktury připravované pro automobilový průmysl a navazující aktivity.

Severočeské pánevní oblasti se stejně jako okresy severní a jižní Moravy dlouhodobě vyznačují podprůměrnými kapitálovými výdaji. To se týká i většiny strukturálně postižených a hospodářsky slabých okresů vymezených k tzv. soustředěné podpoře státu. Situace se ve většině těchto okresů v letech 2001 – 2002 příliš nezlepšila. Hodnoty růstu kapitálových výdajů jsou často podprůměrné, a rovněž vývoj rozpočtového salda má většinou negativní tendenci prohlubování schodku. To v souhrnu znamená, že se do budoucna vytváří předpoklady pro další zaostávání problémových regionů.

## Kartogram č. 2: Index růstu kapitálových výdajů po reformě RUD



Zdroj dat: Interní materiály Ministerstva financí a Ministerstva místního rozvoje.

Poznámka: Index představuje růst průměrné hodnoty kapitálových výdajů z let 2001 – 2002 oproti průměrné hodnotě z let 1999 – 2000.

Tento nesoulad má mnoho příčin, které se v generalizovaném a poměrně krátkodobém pohledu těžko odlišují. V první řadě má plánování a realizace investičních výdajů dlouhodobý charakter. Důležitá je proto možnost predikce příjmů, což je ovšem v situaci častých a těžko předvídatelných změn znemožněno. Dalším prvkem nestability je pokračující reforma veřejné správy. K 1.1. 2002 zanikly okresy, na obce byly převedeny další kompetence, a s tím i povinnosti a noví zaměstnanci, což představuje tlak na růst běžných výdajů. Třetí hlavní příčinou je všeobecný růst zadluženosti obcí a vyčerpání zdrojů kapitálových příjmů. Vedle toho je tradičním problémem velký počet malých obcí (80% obcí má méně než 1000 obyvatel), které obtížně realizují rozsáhlejší investice typu technické infrastruktury apod.

### 4. Hlavní problémy současného systému rozpočtového určení daní

#### Nestabilita systému

Časté změny v přerozdělování daní představují významný prvek nestability v systému financování obcí. V ČR dochází po roce 1990 bohužel k častým a protichůdným změnám, které výrazně mění charakter tohoto systému. Ačkoliv jsou zpravidla nastaveny tak, aby se celkový objem rozpočtů posílil, některé obce se potýkají s významným omezením příjmů a celkově se vytváří chaos a znesnadňuje predikce příjmů. Podstatně se rovněž omezují pozitiva vytváření rozpočtového výhledu - nástroje střednědobého finančního plánování rozvoje obce.

Ani poslední reforma neznamena ustálení principů systému financování obcí. Již od procesu schvalování reformy je diskutována potřeba dalších změn, zejména ve prospěch posílení motivace obcí. V současnosti jsou projednávány změny v alokaci daňových příjmů krajům a zřejmě již v příštím roce budou předloženy i další změny dotýkající se financování obcí. Předmětem úprav by se podle Koncepce reformy veřejných rozpočtů měla stát především daň z nemovitosti a místní poplatky (transformované do obecních daní), nicméně lze předpokládat i další změny v přerozdělování sdílených daní.

### **Princip solidarity versus princip zásluhovosti**

Je zřejmé, že ve stávající legislativě je podstatnou měrou zakotven princip solidarity, zatímco motivační prvky mají obecně nepatrný význam a jejich využití je velmi diskutabilní. Většinový výnos daní určených obcím je alokovan z celostátního výběru daní. To znamená, že obce i při aktivním přístupu získávají do svého rozpočtu minimální efekt, a nemohou významněji ovlivnit výši svých příjmů (Blažek 2000). Vytvoření nového pracovního místa (motivační prvek alokace 1,5 % DPFOZČ podle počtu zaměstnanců v obci) bude podle rozpočtového výhledu v r. 2003 de facto ohodnoceno částkou cca 365 Kč/rok na 1 zaměstnance.

Jediným reálně se prosazujícím prvkem motivace obcí k ovlivnění daňového výnosu je DPFO. 30-ti procentní (100% do r. 2000) výnos této daně je alokovan obci podle trvalého bydliště podnikatele. Obec může usnadněním podmínek pro podnikání, případně poskytnutím dotace motivovat podnikatele k přestěhování do obce. V praxi tento princip ale často funguje spíše spekulativně – obec se snaží přilákat podnikatele do obce tím, že formou vyplacené dotace bez konkrétního účelu poskytuje výrazné úlevy na DPFO (Tesař, 2000). V některých případech se jednalo až o 80 % alokovaného výnosu (Brož, 2001, Váňa, 2002). V důsledku tak dochází neregulovaně k daňové konkurenci, která koresponduje s návrhy systému přírůžek k příjmovým daním. V celkové bilanci obecních rozpočtů za větší územní jednotku to pak představuje snižování daňového výnosu regionu.

### **Systém koeficientů**

Jedním z vedlejších cílů reformy (systémem koeficientů výrazně znevýhodňující obce do 100 obyvatel) bylo dosáhnout motivace obcí ke slučování do větších celků. Toto očekávání se ovšem zatím nenaplnilo. Systém koeficientů založený na jediném kritériu (počet obyvatel) a nerespektující přirozenou sídelní strukturu je pro mnohé obce naopak dalším demotivujícím faktorem současného systému financování obcí (Blažek, 2002).

## **5. Závěry**

Reforma rozpočtovém určení daní z roku 2001 znamenala radikální snížení variability daňových výnosů. Daňové příjmy zhruba 80 % obcí byly posíleny o více než 10%. Naproti tomu výrazný 20% propad zaznamenalo 4,5 % obcí, s výjimkou Mladé Boleslavi se v absolutní většině jedná o malé obce do 1000 obyvatel. Nárůst daňových příjmů zaznamenaly především severočeské, severomoravské a

jihomoravské okresy, jejichž daňová výtěžnost je ale i nadále podprůměrná. Naopak snížení nebo stagnaci daňových výnosů zaznamenaly hlavně středočeské a jihočeské okresy.

Růst daňových příjmů nebyl doprovázen růstem kapitálových výdajů, naopak některé problémové okresy s dlouhodobě podprůměrnou investiční aktivitou zaznamenaly pokles nebo stagnaci. Jednou z hlavních příčin jsou pokračující reformy jak celkového systému veřejné správy, tak i vlastního systému financování obcí. Narůstajícím problémem obcí je v tomto ohledu také snižování kapitálových příjmů a zvyšování zadluženosti mnohých obcí, což vede k omezení možných zdrojů pro financování investic.

Hlavními problémy reformy je prodlužování nestability systému financování obcí, potlačení principu zásluhovosti, nepatrná možnost obcí ovlivnit výši svých vlastních příjmů a systém koeficientů založený pouze na počtu obyvatel a nerespektující sídelní strukturu. Je zřejmé, že systém financování obcí bude v nejbližších letech znovu upravován a vedle již avizovaných změn v alokaci daně z nemovitostí a místních poplatků se znovu bude hledat motivační prvek sdílených daní.

*Autor děkuje Grantové agentuře Univerzity Karlovy za finanční podporu grantu č. 225/2003/B-GEO/PFF.*

## **Souhrn**

### **Regionální důsledky reformy financování obcí z r. 2001**

Článek je zaměřen na zhodnocení regionálních důsledků reformy financování obcí, zejména poslední reformy z r. 2001. Téma je řešeno na základě analýz vývoje celkových daňových příjmů a kapitálových výdajů obcí (respektive jejich souhrnu podle jednotlivých okresů). Systém financování obcí v ČR se vyznačuje začnou nestabilitou. Od roku 1990 došlo ke 3 zásadním reformám, které měnily základní principy alokace daní. Po poslední reformě naprosto převážil princip solidarity. To se projevilo výrazným zvýšením daňové výtěžnosti obcí severočeských, severomoravských a jihomoravských okresů. Naopak k největšímu poklesu daňových příjmů došlo v okresech Mladá Boleslav, Praha-východ a Praha-západ. Snížily se tak rozdíly mezi obcemi i mezi regiony, na druhé straně obce nejsou motivovány k podpoře podnikatelských aktivit na svém území. Posílení příjmů obcí v problémových okresech se dosud neprojevilo ve zvýšení investiční aktivity, a jejich rozvoj tak nadále zaostává. Systém financování obcí bude v nejbližších letech opět reformován. V současnosti jsou připravovány změny v alokaci daně z nemovitostí a místních poplatků a lze očekávat i opětovné hledání motivačních prvků sdílených daní.

## Summary

### Regional impact of a new model of system of local government financing in 2001

The article evaluates the regional impact of a new system of local government financing, especially last reform first used in the year 2001. The topic is analysed on the basis of the total income tax data and also on the basis of capital expenditure in the municipalities (eventually municipalities summarise data according to the regions). The system of local government financing in the Czech republic shows the lack of stability. Since the year 1990 there were three reforms, which changed the basic rules of tax allocation. After the last reform the principle of solidarity was stressed. As a result of this reform the extent of tax incomes has grown in some regions significantly – this has been the case of the NorthBohemia, NorthMoravia and SouthMoravia regions. On the other hand tax incomes have significantly fallen in the districts Mladá Boleslav, Praha-východ and Praha-západ. It has got to do with the reduction of differences between municipalities and also between the regions. However, the municipalities are not motivated to the support of the bussines activities in their areas due to this reform. The increasing of incomes of municipalities in the regions assisted by national regional policy have not still affected the growing of investment activities, so these „poor“ regions are still less developed - behind the average. There will be other reforms of local government financing in the coming years aiming especially at introducing a component of meritocracy which is currently nearly totally missing. At present changes are being prepared in the allocation of the property tax and local fees and it is presumed the seeking of new motivation principals in the area of equal sharing of tax revenues.

### Seznam použité literatury

1. Aktualizace vymezení regionů se soustředěnou podporou státu, pracovní materiál MMR, 2003
2. BLAŽEK, J. (1996): Financování místních rozpočtů v České republice od roku 1996: Dilema mezi principem solidarity a zásluhovosti, In: Hampl, M.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice, PfF UK, Praha, str. 333-341.
3. BLAŽEK, J. (2000): Nahradíme jeden „extrém“ druhým? (Diskuze k návrhu rozpočtového určení výnosů daní), *Obec a finance* č. 2/2000, str. 21-23.
4. BLAŽEK, J. (2002): Local government finances in the Czech Republic as a framework for local development: 12 years of trial and error approach, *Acta Universitatis Carolinae - Geographica*, v tisku.
5. BROŽ, P. (2001): Diferenciace a vývoj daňové výtěžnosti obcí libereckého okresu, magisterská práce, PfF UK v Praze, 103 str.
6. ELIÁŠ, A. (2000): Podpora podnikání a daňové příjmy: Motivace obcí a případné změny v rozpočtovém určení daní, *Obec a finance*, č. 5, str. 38-39.
7. HAMPL, M., MULLER, J. (1996): Komplexní organizace systému osídlení. In: Hampl, M.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice, PfF UK, Praha, str. 53-89.
8. HELIKAROVÁ, K. (2002): Rozpočtové aspekty reformy veřejné správy, *Obec a finance*, č. 3, Praha, str. 14-15.

9. KAMENÍČKOVÁ, V. (2000): Rozpočtové určení daní: Několik poznámek k stávajícímu a novému systému, *Obec a finance*, č. 5, Triada, Praha, str. 18-19.
10. KINŠT, J. (1998): Rozpočtová skladba pro rozpočtové organizace, obce a okresní úřady od 1.1.1998, Pragoeduca, Praha, 199 str.
11. Koncepce reformy veřejných rozpočtů, Ministerstvo financí, 2002
12. Materiály Ministerstva financí o plnění rozpočtů obcí 1995 – 2002
13. PEKOVÁ, J. (2000): Změny rozpočtového určení daní v kontextu fiskální decentralizace devadesátých let v České republice, *Obec a finance*, č. 4, Triada, Praha, str. 20-21.
14. TESAŘ, L. (2000): Dnešní rozdělování daní je špatné: Proč se usiluje o změnu rozpočtového určení výnosů daní?, *Obec a finance*, č. 2, str. 14-15.
15. TESAŘ, L. (2001): Rozpočtové určení daní novelizováno, *Obec a finance*, č. 5, str. 18-19.
16. TOTH, P. (2002): Aktuální problémy financování municipální sféry v ČR, *Acta Oeconomica Pragensia*, č. 2, VŠE, Praha, str. 61-75.
17. VANČUROVÁ, A. (2002): Rozpočtové určení daní z pohledu reformy veřejných financí v České republice, *Acta Oeconomica Pragensia*, č. 1, VŠE, Praha, str. 75-89.
18. VÁŇA, L. (2002): Problémy financování obcí, *Obec a finance*, č. 3, Praha, str. 20-21.
19. Způsob rozdělování daní schválen: Nový zákon o rozpočtovém určení daní územní samosprávě, *Obec a finance*, č. 3, 2000, str. 12-14.





# ÚVOD DO NÁRODOHOSPODÁŘSKÉHO HODNOCENÍ PROJEKTŮ

**Ing. Jiří CIBOCH**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 235, e-mail: ciboch@econ.muni.cz*

---

V současné době probíhá poslední fáze v procesu přípravy začlenění České republiky do Evropské unie. V období před vstupem však využívá Česká republika již několik let nástrojů finanční pomoci Evropských společenství. Jedná se o programy Phare, ISPA a SAPARD a některé tzv. Komunitární programy .

Tyto programy jsou součástí přípravy na splnění závazků a podmínek vstupu ČR do EU a zároveň mají připravit na využívání strukturálních fondů EU. Cílem všech projektů podporovaných Evropskou unií je napomoci kandidátským zemím při plnění Kodaňských kritérií a zajistit, aby kandidátské země byly začleněny do Evropské unie co možná nejrychleji a bez zbytečných problémů tak, aby rozšíření EU bylo úspěšné pro všechny. Česká republika v současné době má možnost čerpat prostředky z těchto fondů a programů :

Program Phare , který se skládá z několika programových celků:

Národního programu Phare, programů přeshraniční spolupráce a Mnohonárodních programů Phare. Jednotlivé části jsou tak spravovány buď na národní úrovni jednou z kandidátských zemí nebo centrálně Evropskou komisí v Bruselu. Programy realizované přímo v jednotlivých zemích, tzv. Národní decentralizované programy představují asi čtyři pětiny celkového rozpočtu Phare.

*Národní programy Phare nebo Národní operační programy Phare (COP)*

Tyto programy představují hlavní nástroje, pomocí kterých Phare pomáhá kandidátským zemím v přípravě na členství. Tyto programy byly v Československu zahájeny v roce 1990 a po roce 1993 pokračovaly pro Českou republiku. V období 1995 až 1999 představovaly Národní operační programy 50 % celkových přidělených prostředků Phare pro Českou republiku (35 mil. EUR, tj. 1,1 mld. Kč ročně). V období 2000 až 2002 tento podíl vzrostl na přibližně 75 % celkového objemu finančních prostředků Phare (tzn. 60 mil. EUR, tj. 1,9 mld. Kč ročně).

*Programy přeshraniční spolupráce (CBC)*

Program CBC byl zahájen v roce 1994 za účelem financování projektů společného zájmu kandidátských zemí a jejich sousedů – členských států Evropské unie. V České republice bylo investováno do regionů, které leží při hranicích s Německem a Rakouskem, a to zejména do projektů v oblasti životního prostředí (například

výstavba čističek odpadních vod za účelem zlepšení kvality vod, které překračují hranice) a dopravy (například zlepšení kvality silnic a dálnic). V období 1995 až 1999 představovaly programy přeshraniční spolupráce 34 mil. EUR, tj. 1,1 mld. Kč ročně). V období 2000 až 2002 se tento podíl snižoval na 600 mil. Kč ročně). Program přeshraniční spolupráce byl rozšířen a je využíván na financování projektů jak na hranicích se zeměmi EU, tak i na hranicích mezi kandidátskými zeměmi, včetně česko – polských a česko – slovenských hranic.

Do května 2003 bylo přímo pro Českou republiku přiděleno z fondů Phare formou grantů 993,5 mil. EUR (30,8 mld. Kč). Pokud jde o mnohonárodní programy přibližná částka, kterou v rámci pomoci Česká republika obdržela, neboť o celkovou částku se vždy dělí s ostatními zeměmi, je podle zdrojů Evropské delegace v ČR cca 30 mil EUR (960 mil Kč). Celkový rozpočet pro kandidátské země v rámci mnohonárodních programů PHARE činí 2,6 mld. EUR (83,2 mld. Kč).

Tento výčet finanční pomoci však není úplný, neboť v roce 2000 se otevřely programy ISPA, SAPARD jež jsou zaměřeny pro oblast dopravy a životního prostředí, zemědělství a rozvoje venkova. Vedle těchto programů čerpá Česká republika zdroje také z programů určených pro více států tzv. *Mnohonárodních programů*, které jsou otevřené pro všechny středoevropské země. V rámci některých mnohonárodních programů byl zřízen speciální fond, který přijímá žádosti z celé střední a východní Evropy a financuje nejlepší předložené projekty zaměřené na poradenství, školení, studie nebo výstavbu pro několik zemí najednou.

#### *ISPA*

Projekty v rámci ISPA mají pomoci kandidátským zemím splnit standardy EU týkající se životního prostředí a vyvinout kvalitní dopravní infrastrukturu potřebné pro hospodářský rozvoj a volný pohyb osob a zboží v rámci rozšířené Evropské unie. Cíle tohoto programu jsou totožné se záměry Kohezního fondu (Fond soudržnosti), prostřednictvím kterého jsou financovány podobné projekty v Evropské unii. Z celkového rozpočtu ISPA bylo do května 2003 pro Českou republiku alokováno 350 mil. EUR (10,8 mld. Kč) na čtrnáct velkých stavebních projektů v ČR, 6 z nich do sektorů dopravy a 8 do životního prostředí.

#### *SAPARD*

Tento předvstupní program má za cíl připravit kandidátskou zemi na společnou zemědělskou politiku Evropské unie a Strukturální fondy, a to podporou investic do sektoru zemědělství a rozvoje venkova. Hlavní oblasti pro investice byly stanoveny v Plánu rozvoje zemědělství a venkova pro Českou republiku na období 2000-2006, který byl schválen Evropskou komisí v říjnu 2000 jsou např.

- investice do zemědělského majetku
- zlepšení zpracování a marketingu zemědělských produktů a produktů z ryb
- zlepšování struktur pro kontrolu kvality a ochranu spotřebitele
- meliorace a pozemkové úpravy atd.

## Celkové zdroje z předstrukturálních fondů EU do roku 2002

Phare	69 mil. EUR ročně	(2,2 mld. Kč)	79 mil. EUR ročně	(2,5 mld.)
ISPA	-	-	57,2 mil. - 83,2 mil. EUR ročně	(1,8 mld. - 2,7 mld. Kč)
SAPARD	-	-	22,1 mil. EUR ročně	(0,7 mld. Kč)
<b>Celkem</b>	<b>69 mil. EUR ročně</b>	<b>(2,2 mld. Kč)</b>	<b>cca 171,3 mil. EUR ročně</b>	<b>(5,5 mld. Kč)</b>

Tento výčet není zdaleka úplný, existují také další programy, které financují projekty v rámci jednotlivých členských států – Leonardo da Vinci, Sokrates, SAVE a další.

Čerpání výše jmenovaných finančních zdrojů předchází proces, kdy Evropská komise navrhne každoročně spolu s českou vládou programy, které jsou v souladu s rozpočtovými limity a zaměřuje se na priority určené v Rámci podpory Společenství (CSF). Některé finanční prostředky jsou vázány na splnění konkrétních požadavků a o přidělení rozhodují orgány EU, avšak část prostředků je poskytnuta bez specifického vazby. Jsou stanovena jen základní kritéria programu, ale vlastní hodnocení jednotlivých projektů a následné přidělení finančních prostředků konkrétním subjektům přebírá Česká republika. Prostředky čerpané z předvstupní pomoci se tak stávají součástí veřejných financí a jsou rozdělovány na základě kritérií stanovených akreditovanými agenturami např. SAPARD.

Tyto prostředky pak čerpají obce a firmy na konkrétní projekty a stávají se součástí soukromých rozpočtů. A zde vyvstává otázka : „ Jsou tyto prostředky efektivně vynaloženy na dosažení cílů stanovených regionální politikou ? A jak měřit přínosy toku těchto financí do celkové výkonnosti regionální ekonomiky ?

Při analýze hodnocení dopadů projektů musíme rozdělit vlastní hodnocení na dvě roviny. První z nich je důraz na finanční analýzu a rozbor cash-flow projektu a jeho budoucích finančních výnosů pro realizátora ( ať již jde o podnikatelský subjekt či veřejnoprávní korporaci). Základním aspektem hodnocení je pak, zda projekt přináší finanční užitek (budoucí výnosy) a tedy z pohledu investice, zda-li její budoucí výnosy převýší současné náklady na realizaci vlastního projektu. Pro finanční analýzu veřejných projektů a veřejných zakázek se používají známe metody poměřující náklady a výnosy. Jsou to především :

- analýza minimalizace nákladů /CMA/,
- metoda průměrných ročních nákladů /AAC/,
- analýza nákladů a výnosů, užitek /CBA/,
- analýza efektivnosti nákladů /CEA/,
- analýza užitečnosti nákladů /CUA/.

Nejčastěji se v praxi používá metoda CBA ( výnosů/užitků ), která řeší problém tak, že stanovuje relaci mezi užitekem a náklady (B/C) uvažovaných alternativ. Na základě této relace lze rozhodnout, že realizovat se budou ty projekty, které mají nejvyšší efekt z jednotek nákladů. Při analýze je vždy potřebné rozlišovat mezi přímými náklady (jsou vyjadřované tržními cenami) a nepřímými náklady, které jsou obvykle oceňované jako náklady alternativních příležitostí.

Avšak projekty, které jsou částečně či plně dotovány z veřejných rozpočtů většinou sledují i jiné cíle než jen efektivitu investičních prostředků, i když tato efektivita je jednou z podmínek hodnocení výdajových programů. Druhým faktorem je naplnění společenské poptávky, např. zachování kulturního dědictví, rozvoj sportovních aktivit a vyžití občanů atd.. Tyto aktivity většinou nepřinášejí zisk ve formě peněžních aktiv, ale společenský přínos, který je finančními prostředky těžko vyjádřitelný.

Z tohoto hlediska se zdá, že formulace efektivit výdajových programů, potažmo projektů čerpajících z těchto fondů finanční prostředky, lze omezit jen na finanční stránku a poměřovat varianty realizace investice a především jejich cenu realizace (stejný efekt s nižšími výdaji). Technická efektivita výdajů však nezaručuje „společenskou efektivitu“. K odhalení této efektivnosti by měl sloužit druhý přístup k hodnocení projektů, který spočívá v odhalení a kvantifikaci možných nákladů a výnosů očekávaných na celoeconomické ( národohospodářské ) úrovni.

Teoretickým východiskem pro tento přístup hodnocení projektů je tedy kvantifikace a hodnocení cílů hospodářské politiky uplatňované státem v jednotlivých sektorech národní ekonomiky, které se promítají do regionálního rozvojového plánu (RDP) České republiky, regionálních operačních programů (ROP) pro jednotlivé regiony NUTS II a sektorových operačních programů (SOP) pro vybrané sektory za celé území ČR a zkoumání vlivů projektu na rozvoj státu a maximalizaci společenského blahobytu, tedy poměřovat společenské náklady a výnosy plynoucí z realizace projektu. Přitom by analýza měla kvantifikovat a hodnotit dopady ve zmíněných oblastech vhodně stanovenými peněžně či jinak ohodnocenými ukazateli.

Aby bylo možné tohoto docílit samotná tvorba výdajových programů musí obsahovat prvek hodnocení stanovených cílů provedenou nezávislými odborníky. V současné době se aplikují metody hodnocení programů používané v Evropské unii, které jsou nedílnou součástí samotné tvorby programových dokumentů a doplňků. Realizace hodnocení probíhá ve třech krocích :

- 1) ex-ante (předběžné) – posouzení vnitřní konzistence a provázanosti programového dokumentu a volby nejvhodnější koncepce
- 2) interim (průběžné) – posouzení, zda-li jsou naplňovány cíle stanovené v programovém dokumentu a zda-li jsou dosahovány optimálním způsobem.
- 3) ex-post ( následné ) – vyhodnotit realizovaný program, stanovit naplnění jednotlivých kritérií a vyvodit závěry použitelné pro budoucí tvorbu programů.

Proces hodnocení se zaměřuje především na postupy vymezení jednotlivých priorit a stanovení cílů v rámci vyhlášeného programu a zkoumá vztah mezi realizací jednotlivých projektů s provázaností na stanovené cíle a priority. Zkoumá také efektivní alokaci využívání finančních prostředků s cílem navrhnout, v případě nedostatků, opatření vedoucí k nápravě.

Zaměříme-li se však na hodnocení dopadů jednotlivých výdajových programů na rozvoj regionu, lze toto hodnocení provést pouze na základě souměřitelných

identifikátorů popisující ekonomickou realitu v určeném geografickém prostoru (stát, region, kraj, obec). Při konstrukci výdajových programů by měla tato kritéria splňovat již výše uvedenou podmínku - kvantifikovat a hodnotit dopady ve zmíněných oblastech vhodně stanovenými peněžně či jinak ohodnocenými ukazateli. Návrh těchto kritérií je součástí vyhlášených programů, jako příklad hodnotících kritérií zde uvádím návrh několika kritérií které jsou uvedeny v programovém dodatku SROP<sup>1</sup>.

### Hlavní kritéria (společná pro všechna opatření)

Poptávka po projektu

Žádosti by měly obsahovat jasný důkaz existence poptávky po projektu, která je podložena důkladným průzkumem trhu, realizační studií apod. Pokud je to možné, neměla by chybět ani identifikace tržního selhání a jeho vysvětlení.

	body
Projekt prokazatelně způsobí významné a měřitelné čisté zlepšení kvality životního prostředí, řízení projektu jde podstatně nad rámec požadavků daných stávající legislativou.	20
Hodnocení projektu bude odrážet míru prokázání poptávky.	10
Málo nebo zcela neprokázaná poptávka.	0

### Výsledky

Žádosti by měly prokazovat pozitivní výsledky projektu a odpovídající realistické cíle (a indikátory) opravňující žádost o podporu. Hodnocení projektu bude odrážet celkový (hospodářský, sociální a environmentální) dopad projektu v kontextu celého programu a délku jeho trvání

	body
Významné dopady na místní i programové úrovni.	20
Významné dopady na místní úrovni.	15
Nepřímé dopady.	10
Nedostatečné další dopady.	0
<b>Enviromontální faktory</b>	
Projekt prokazatelně způsobí významné a měřitelné čisté zlepšení kvality životního prostředí, řízení projektu jde podstatně nad rámec požadavků daných stávající legislativou.	20
Projekt prokazatelně způsobí měřitelné zlepšení kvality životního prostředí; opatření ke zmírnění negativních dopadů a řízení projektu jde prokazatelně nad rámec požadavků daných stávající legislativou.	10
Řízení dopadů na životní prostředí je na minimální úrovni dané stávající legislativou (stavební povolení), relativně malé negativní dopady jsou pravděpodobné, řízení projektu není blíže specifikováno.	0
Projekt bude mít pravděpodobně významný negativní vliv na životní prostředí, opatření ke zmírnění dopadů jsou nedostatečná.	-10

<sup>1</sup> zdroj: Společný regionální operační program České republiky na léta 2004-2006, Programový dodatek, kritéria výběru projektu

## Specifická kritéria (individuální pro každé opatření)

Kritéria vztahující se k opatření 1.1 Podpora místních podnikatelských aktivit.

Projekt:

1	se zaměřuje na podporu kooperace drobných podnikatelů a řemeslníků se zahraničními partnery	10
2	přímo podporuje začínající drobné podnikatele a řemeslníky s méně než 10 zaměstnanci s důrazem na využití místních zdrojů	10
3	přímo podporuje drobné podniky využívající výsledky výzkumu a vývoje v inovačním podnikání (do 10 zaměstnanců)	10
4	přímo podporuje rozvoj podnikatelských inkubátorů a jimi poskytovaných služeb.	10
5	se týká využití obnovitelných zdrojů energie	10
6	umožní vznik nových dlouhodobě stabilizovaných pracovních míst	
	▪ za každé nové přímé pracovní místo do 250 000 Kč dotace	10
	▪ za každé nové přímé pracovní místo od 250 000 do 500 000 Kč dotace	5
	▪ jednorázově za pracovní místa pro znevýhodněné skupiny (dlouhodobě nezaměstnaní, ženy, absolventi škol, osoby se změněnou pracovní schopností)	5

Výběr kritérií pro výběr a následné hodnocení projektů je podle mého názoru jednou z nejdůležitějších bodů tvorby programu, neboť vhodná konstrukce kritérií umožní snadné srovnání projektů a podporuje jasné formulování projektu pro projektové manažery. Problémem stanovení vhodných kritérií je však absence metodologie hodnocení projektů z hlediska národohospodářského pojetí, které umožňuje kvantifikovat dopady projektů na ekonomický rozvoj regionu.

Česká republika, jako člen EU, bude mít možnost čerpat finanční prostředky ze Strukturálních fondů Evropské unie. Otázka výběru a formulace kritérií vhodných pro jednotlivé opatření v rámci vyhlašovaných programů je důležitým prvkem pro naplňování základních funkcí veřejných programů a z pohledu výdajové efektivity, základním kamenem pro hodnocení dopadů realizovaných projektů.

### Literatura:

1. René Wokoun, Teorie a metodologie evaluací operačních programů EU, sborník referátů z mezinárodní konference VŠE Praha, Praha 2002
2. Společný regionální operační program České republiky na léta 2004-2006, Programový dodatek, červen 2003
3. Hamerníková, Veřejné finance, Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 1999
4. Finanční zdroje EU poskytnuté České republice před vstupem do Evropské unie v letech 1990-2003, Informační centrum Evropské unie při Delegaci Evropské komise v České republice, červen 2003, (<http://www.evropska-unie.cz>)

# VÝVOJ NEZAMĚŠTNANOSTI V ÚSTECKÉM KRAJI

**Ing. Petr HLAVÁČEK**

*Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta sociálně ekonomická  
Katedra regionálního a lokálního rozvoje,  
Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika  
tel.: +420 47 5201373, 5201380, e-mail: hlavacek@fse.njep.cz*

---

Přechod od plánovitého k tržnímu hospodářství vystavil Ústecký kraj a strukturu jeho ekonomické základny nové a tvrdší konkurenci, v mnoha aspektech silnější než jsou české ekonomické subjekty. Silná konkurence a nezbytná restrukturalizace hospodářské základny regionu jsou jedny z nejvýznamnějších kritérií determinujících vývoj struktur zaměstnanosti a nezaměstnanosti, které by měly současně s transformací národního hospodářství vytvořit v dlouhodobém období ekonomické struktury podobné rozvinutým státům západní Evropy.

Při analýze vývoje nezaměstnanosti v Ústeckém kraji jsem vycházel z dat o nezaměstnanosti vykazovaných na Ministerstvu práce a sociálních věcí, data z Českého statistického úřadu měla pouze informativní povahu a to ze dvou příčin; mezi vykazovanými daty z MPSV a ČSÚ existují rozdílné hodnoty a data z MPSV jsou získávána přímo z administrativně podřízených institucí – úřadů práce České republiky, kde je tato problematika podrobněji sledována v různých kritériích (délka nezaměstnanosti, věková, profesní a vzdělanostní struktura uchazečů o zaměstnání atd.). ČSÚ také používá jinou metodiku sledování nezaměstnanosti než MPSV.

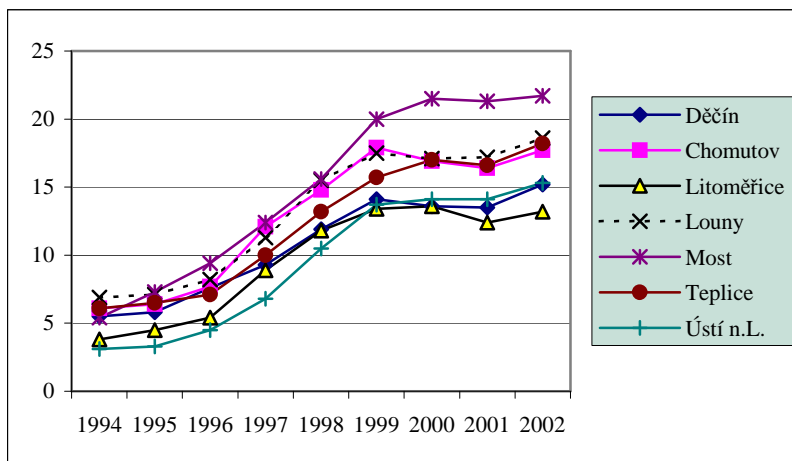
## **Vývoj nezaměstnanosti v devadesátých letech**

V devadesátých letech prochází zaměstnanost a nezaměstnanost vývojem, který předznamenal změny ve struktuře aktivit pracovních sil po roce 2000. Zatímco v počátku devadesátých let je vývoj míry nezaměstnanosti Ústeckého kraje a České republiky velmi podobný a platí také, že míra nezaměstnanosti kraje převyšuje úroveň České republiky, dochází zde v roce 1994 ke změně trendu vývoje míry nezaměstnanosti, která v republice klesá z 3,2% v roce 1994 na 2,9% v roce 1995, zatímco v Ústeckém kraji ve stejném období dochází k nárůstu z 5,2% na 5,8%. Za nejvýznamnější jevy ovlivňující pozitivní změny na úrovni státu, lze považovat intenzivní rozvoj terciérních aktivit a malého a středního podnikání – obojí úspěšně absorbovalo propouštěnou pracovní sílu ze sekunderu, což také významně ovlivnilo velikost ročního přírůstku míry nezaměstnanosti kraje, který se i přes silný absorpční potenciál terciéru přesto zvýšil o 0,6%.

Od roku 1995 začíná dlouhodobý růst míry nezaměstnanosti v České republice a zvýšení tempa růstu v Ústeckém kraji. Existence rozdílné intenzity se také začíná výrazněji projevovat v rámci vnitroregionálního hodnocení Ústeckého kraje. V roce 1995 míra nezaměstnanosti vykazovala nejvyšší hodnoty v okrese Most – 7,3%,

nejnižší míra nezaměstnanosti je zaznamenána v okrese Ústí nad Labem na hodnotě 3,3%, přičemž průměrná míra nezaměstnanosti kraje je 5,8% a České republiky 2,9%. Můžeme proto konstatovat, že v rámci sledovaného ukazatele se projevují mezi jednotlivými okresy kraje větší rozdíly, než mezi krajem a státem.

**Tab. č. 1: Vývoj míry nezaměstnanosti v okresech Ústeckého kraje v letech 1994-2002**



Pramen: MPSV ČR, vlastní zpracování

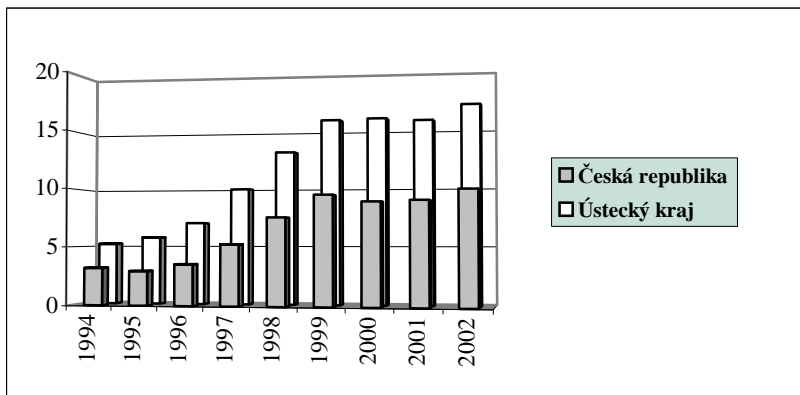
Z hlediska míry nezaměstnanosti považované za jeden z primárních ukazatelů determinujících ekonomickou a sociální stabilitu regionu dochází v polovině devadesátých let k postupné profilaci okresů později sdružených v Ústeckém a v Moravskoslezském kraji do pozice nejvíce ekonomicky problematických regionů v České republice charakteristických vysokým zastoupením průmyslu a vysokým stupněm urbanizace, kde průmyslová základna regionu prochází hlubokou restrukturalizací spojenou s poklesem výkonnosti regionální ekonomiky a s nadprůměrnou nezaměstnaností.

Období let 1994 – 1999 je charakteristické pokračováním stálého růstu nezaměstnanosti ve všech sledovaných okresech Ústeckého kraje (viz tab. č.1). Tempo růstu míry nezaměstnaných dlouhodobě vykazuje intenzivnější růst oproti vývoji za Českou republiku. Jestliže v roce 1994 dosahoval rozdíl mezi mírou nezaměstnanosti v České republice a Ústeckým krajem 3%, v roce 1999 vykazuje za Ústecký kraj míra nezaměstnanosti hodnotu 15,9% a za Českou republiku 9,4%, rozdíl se zvyšuje na 5,5%, lze tedy konstatovat, že trendy vývoje míry nezaměstnanosti mají divergentní směr a sociální a ekonomické rozdíly mezi Ústeckým krajem a Českou republikou stále narůstají (toto tvrzení objektivně nelze formulovat pouze ze sledovaného ukazatele, ovšem hodnoty míry nezaměstnanosti v regionech České republiky do značné míry zmíněný výrok potvrzují).



Zvyšující se divergence je také patrná v meziokresním srovnání okresů Ústeckého kraje, v roce 1994 byl rozdíl pouze 3,8% (okres Ústí nad Labem 3,1% a okres Louny 3,8%), ale v roce 1999 již dosahuje 6,6%. Růst míry nezaměstnanosti v tomto období je zejména ovlivněn intenzivnějším procesem strukturálních změn, pokračující privatizací a důrazem na zvyšování produktivity práce.

**Graf č. 1: Vývoj míry nezaměstnanosti v období 1994-2002**



Pramen: MPSV ČR, vlastní zpracování

Koncem devadesátých let se situace v Ústeckém kraji nadále zhoršovala, část okresů překračuje míru nezaměstnanosti 14% (při průměru za ČR 9,4%), jedná se o okresy Děčín (14,1%), Teplice (15,7%), Chomutov (17,9%) a Most, který se dvacetiprocentní mírou nezaměstnanosti řadí na první místo v České republice. V celkovém hodnocení patří také všech sedm okresů Ústeckého kraje mezi čtrnáct okresů s nejvyšší mírou nezaměstnanosti v České republice. Z uvedeného hodnocení je patrné postupné zvyšování tempa růstu míry nezaměstnanosti v druhé polovině devadesátých let, kdy roční přírůstky vykazují více jak dvojnásobné hodnoty oproti první polovině devadesátých let. Intenzivnější růst míry nezaměstnanosti, spojený od roku 1997 se zvyšováním regionálních rozdílů v České republice je způsoben vedle dříve zmíněných příčin také nastupujícím obdobím stagnace ekonomiky ČR. Míru nezaměstnanosti kraje také negativně ovlivňuje vstupování početně silných ročníků ze sedmdesátých let na trh práce, nepříznivá vzdělanostní struktura a další chronické problémy okresů Ústeckého kraje. Závěrem lze k vývoji v devadesátých letech konstatovat, že míra nezaměstnanosti dosahuje po prudkém nárůstu ve druhé polovině devadesátých let nejvyšších hodnot v roce 1999, kdy jsou také nejvyšší rozdíly mezi hodnotami Ústeckého kraje a České republiky.

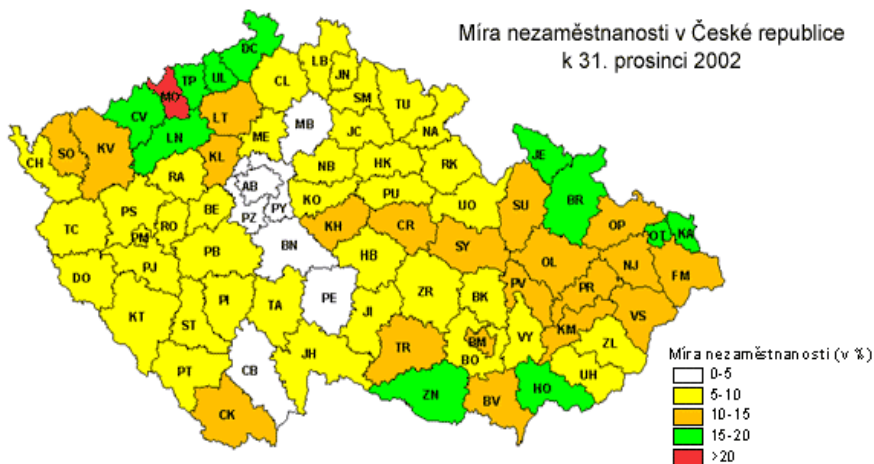
Po roce 2000 dochází k určité stabilizaci vývoje míry nezaměstnanosti, v meziročním srovnání let 1999 a 2000 její míra na úrovni státu vykazuje po takřka deseti letech mírný pokles o 0,5%. Tento trend se prostřednictvím meziregionálních vazeb také projevil nižší intenzitou v Ústeckém kraji, kde došlo k výraznému zpomalení tempa růstu nezaměstnanosti, která se mezi roky 1999 a 2000 zvýšila

pouze o 0,1%. K poklesu dochází až v následujícím roce a to o 0,2%, zatímco v České republice k 31.12.2001 stoupá o 0,1%. Tento relativně stabilizovaný vývoj se po roce 2001 mění a míra nezaměstnanosti opět vzrůstá. Nejvyšší hodnoty z konce devadesátých let jsou v průběhu roku překonány a její míra v závěru roku 2002 je na nejvyšších ukazatelích od roku 1989 (Česká republika 9,8% a Ústecký kraj 17,1%).

Také v rámci vnitroregionálního hodnocení existují významné rozdíly. Nejnižší míra nezaměstnanosti je nyní několik let vykazována v okrese Litoměřice, kde ve sledovaném období nepřekročila 13,6% , zatímco se v okrese Ústí nad Labem stále zvyšovala až do roku 2002, kdy jej předstihl v roce 2002 také okres Děčín s 15,2%. Naopak ve skupině okresů Chomutov, Teplice a Louny je růst intenzivnější a v roce 2002 se její míra pohybuje od 17,7% (okres Chomutov) do 18,6% (okres Louny).

Nejvyšších hodnot míra nezaměstnanosti dosahuje dlouhodobě v okrese Most, kde během roku 2000 překračuje míru 20 procent, absolutně nejvyšší hodnoty dosahuje v lednu 2002 (22%) s následným poklesem a pohybem v rozmezí 21,8% až 21% s mírou nezaměstnanosti k 31.12.2002 ve výši 21,7%.

**Mapa č. 1**



Zdroj: MPSV ČR

### **Determinanty vývoje nezaměstnanosti v Ústeckém kraji**

Transformace národní ekonomiky se zákonitě projevuje také v jednotlivých regionech a restrukturalizace spojená s deindustrializací ekonomiky Ústeckého kraje jako strukturálně postiženého regionu a jeho ekonomické základny je (společně s Moravskoslezským krajem) hlubší než České republice. Velký podíl pracovní síly je stále zaměstnán ve stagnujících a útlumových odvětvích (těžba nerostných surovin,

chemie, strojírenství, hutnictví). Zánik bývalých agrárních struktur a převis nabídky nad poptávkou u zemědělské produkce také negativně ovlivňuje situaci okresech Litoměřice a Louny, přičemž lounský okres je zároveň považován za nejvíce hospodářsky zaostalý okres ČR (viz Strategie regionálního rozvoje ČR, svazek 5).

Nedostatečně rozvinuté malé a střední podnikání v okresech s nejvyšší nezaměstnaností (Most, Chomutov, Louny, Teplice) nevytváří potenciál schopný dále absorbovat propouštěnou pracovní sílu z útlumových odvětví. Nabídka trhu práce v regionu je nepříznivě ovlivněna nízkou vzdělaností úrovní obyvatelstva, kdy se většina okresů řadí v kategorii vysokoškolsky vzdělaných na poslední místa v rámci ČR a naopak převyšuje průměr České republiky v podílu obyvatelstva se základním vzděláním. Profesionální struktura obyvatelstva, vycházející z bývalé silné orientace na odvětví, která procházejí v současnosti výraznou restrukturalizací, vytváří tenze mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce a profesionální struktura nezaměstnaných neodpovídá struktuře volných pracovních míst.

Současná struktura pracovních sil a jejich kvalifikace je také ovlivňována migračními procesy, ve kterých v porovnání s jinými regiony kraj více migračně získává migranty se nižším vzděláním a ztrácí obyvatelstvo s vyšším vzděláním. Ze sociálního hlediska je kraj stále charakteristický vyšším podílem romského obyvatelstva, které obtížněji získává zaměstnání, zvýšenou kriminalitou a většími zdravotními problémy obyvatel způsobenými zhoršenými ekologickými podmínkami a bývalým zaměstnáním pracovníků zejména v těžebním, chemickém a hutním průmyslu.

Spuštění jaderné elektrárny Temelín povede spolu s trendem poklesu spotřeby elektřiny ke snížení výroby elektrické energie v uhelných elektrárnách, omezení a uzavírací kapacit některých tepelných elektráren v Ústeckém kraji a dalšímu propouštění zaměstnanců ČEZu, a.s. Tento útlum výrazně sníží poptávku po hnědém uhlí a dojde k omezení těžby hnědého uhlí, což se promítne do dalšího propouštění zaměstnanců v uhelných společnostech. V druhotném efektu se také sníží stavy zaměstnanců u subdodavatelů a dalších firem spolupracujících s těžebními společnostmi a tepelnými elektrárnami.

Stagnace chemického průmyslu se negativně projevuje i v českém chemickém průmyslu, který pro zvýšení své konkurenceschopnosti musí také pokračovat ve zvyšování produktivity práce, a proto bude v Ústeckém kraji dále pokračovat propouštění pracovníků z velkých chemických podniků a z dalších spolupracujících společností. Přiležitost k pozitivnímu ovlivnění vývoje míry nezaměstnanosti nabízí sektor terciéru, který také v devadesátých letech úspěšně absorboval nejvíce propouštěných pracovníků a tím významně přispěl k snižování tempa růstu nezaměstnanosti po celé sledované období. V současnosti sice není jeho růstový potenciál tak výrazný jako na počátku devadesátých let, přesto i v následujících letech musí být podpora jeho rozvoje strategickým cílem regionální politiky v Ústeckém kraji, neboť struktura ekonomiky kraje je stále v transformačním procesu. Primární a sekundární sektor má v porovnání s rozvinutými státy v ČR a

kraji větší podíl a zejména aktivity terciéru a kvartéru mohou přinést kraji novou dynamiku.

### Problematické skupiny na trhu práce

Situace k 31.12. 2002 se v komparaci s daty za Českou republiku odlišuje v mnoha sledovaných ukazatelích. Např. v subkategorii dlouhodobě nezaměstnaných Ústeckého kraje je její podíl v relativním vyjádření nejvyšší v rámci České republiky a podíl dlouhodobě nezaměstnaných nad 6 měsíců k 31.12.2002 v okrese Most a Ústí nad Labem dosahuje 68% z celkového počtu nezaměstnaných při průměrné úrovni v ČR 56%, přičemž průměrná délka nezaměstnanosti se na prodlužuje na úrovni kraje i ČR. Ústecký kraj také výrazně převyšuje průměrný stav v ČR v kategorii nejvyššího podílu nezaměstnaných se základním vzděláním (43% nezaměstnaných), v ČR je tato skupina s 33% na druhém místě po nezaměstnaných ÚSO s SO bez maturity (44% nezaměstnaných), kterých je kraji zhruba 40%.

Věková struktura nezaměstnaných (viz tab. č.2) nevykazuje výrazné rozdíly, vyšší podíl nezaměstnaných v kraji je v porovnání s ČR u mladších věkových kategorií, v kategorii od 35 do 49 let je situace stejná a podíl nezaměstnaných nad 50 let je naopak větší na úrovni ČR, což je překvapivé vzhledem k probíhající restrukturalizaci ekonomiky znamenající propouštění osob z tradičních odvětví spíše ohrožením pro střední a starší věkové skupiny zaměstnané v těchto odvětvích. Vysvětlení tohoto jevu lze nalézt v mladší věkové struktuře kraje.

**Tab č. 2: Věková struktura nezaměstnaných v ČR a Ústeckém kraji k 31.12.2002**

stav k 31.12.2002	počet evidovaných uchazečů celkem	Věková struktura nezaměstnaných			
		do 19 let	od 20 do 34 let	od 35 do 49 let	nad 50 let
<b>Česká republika</b>					
počet osob	514 435	37 850	218 677	158 006	99 902
v %	100	7,4	42,5	30,8	19,3
<b>Ústecký kraj</b>					
počet osob	74135	5784	32 095	22 843	13 413
v %	100	7,8	43,3	30,8	18,1

Skrytý problém existuje v příhraničních oblastech Ústeckého kraje, kde míra nezaměstnanosti překračuje hranici dvaceti procent. Vysoké míry nezaměstnanosti v řádu dvaceti procent nejsou hodnotami krušnohorského pásma pouze v okrese Most. Nepříznivá situace se projevuje také v okresech Chomutov ( Vějprty 23,6%), v okrese Teplice (Krupka 20,8%) a částečně v okrese Ústí nad Labem ( horské obce Petrovice, Libouchec, Telnice mají míru nezaměstnanosti od 16,1 do 16,5%). Pro uvedené oblasti je charakteristická zhoršená dopravní obslužnost, mizivý podíl průmyslových aktivit, existence silné sezónní nezaměstnanosti (v letním období nezaměstnanost klesá a v zimním roste) a nevyužitý potenciál cestovního ruchu. Geopolitická pozice tohoto území, vzhledem k současné nepříznivé ekonomické a sociální situaci ve svobodném státu Sasko, kde jsou pracovní místa (vyjma vysoce

specializovaných) pro české občany nedostupné, také neumožňuje nalézt zaměstnání za hranicemi.

### **Nezaměstnanost v dokumentech rozvoje kraje**

Problém nezaměstnanosti je analyzován a řešen institucemi státní správy a samosprávy, na regionální úrovni mají nezastupitelnou roli úřady práce realizující program pasivní a aktivní politiky zaměstnanosti, regionální rozvojové agentury administrující některé programy spolufinancované z EU a zejména instituce samosprávy, které mohou v rámci svých možností a politické dohody ovlivňovat ekonomický rozvoj s pozitivními dopady na vznik nových pracovních míst (např. aktivita v přípravě pozemků pro investory). Strategické dokumenty rozvoje obcí, měst a kraje proto mohou mít definované regionální a lokální priority, strategické cíle s nástroji ve svých rozvojových dokumentech zaměřených na rozvoj obcí, měst a mikroregionů Ústeckého kraje a z pozice samosprávných institucí mohou aktivně spolupracovat se státní správou při řešení problémů regionálního trhu práce.

Strategické směry v programu rozvoje kraje jsou zaměřeny na podporu rozvoje malého a středního podnikání a efektivnější využívání finančních prostředků z předvstupních fondů EU a z programu aktivní politiky zaměstnanosti s vazbou na požadavek reformy systému sociálních dávek a podpor v nezaměstnanosti, motivující nezaměstnané aktivněji hledat nové pracovní uplatnění. Významnou roli v rozvoji kraje mají instituce zaměřené vzdělávání a rozvoj v oblasti vyššího a vysokého školství, aktivity zaměřené na rekvalifikaci pracovní síly podle potřeb trhu práce. Snaha zabývat se co nejširším rámcem nicméně vedla ke tvorbě širokého rozsahu definovaných strategických cílů a opatření, což se negativně projevuje v jejich obecnosti a formalitě bez bližší specifikace včetně omezeného hledání vnitřního potenciálu využitelného k rozvoji území. Rozvoj kraje v oblasti lidských zdrojů definované prostředky sice podporují, ale nedostatečná specifikace možností využití regionálních příležitostí i z jiných oblastí vede k nižší efektivitě a větším finančním nákladům nezbytných pro dosažení stanoveného cíle.

### **Závěr**

Vývoj v devadesátých letech a po roce 2000 vede k profilaci Ústeckého kraje do pozice strukturálně postiženého kraje ČR, kde se v jihovýchodní, zemědělsky orientované části, projevuje také hospodářské zaostávání území, obojí generující vyšší míry nezaměstnanosti. Skrytý problém také představuje vývoj v příhraničních horských oblastech kraje, kde míra nezaměstnanosti překračuje krajské a i okresní hodnoty. Nepříznivá situace kraje v kontextu diskusí o potřebě daňové reformy a efektivitě systému aktivní a pasivní politiky zaměstnanosti vytváří prostor pro zhodnocení účinnosti současného systému a jeho nezbytnou revizi pro zaktivizování trhu pracovní síly a struktur nezaměstnaných. Tyto změny musí být realizované v návaznosti na transformaci ekonomiky a její nové požadavky, což je nezbytné řešit institucemi ze všech úrovní, aby nová pracovní místa vznikající v rámci ekonomické transformace zároveň obsazovali rekvalifikovaní lidé z řad nezaměstnaných.

*Řešeno v rámci grantu GAČR „Socioekonomický vývoj a regionální politika v Ústeckém kraji v letech 2000-2004 (první volební období krajských orgánů)“ č. 403/03/1246.*

## **Literatura**

1. Matoušková, Z.: Regionální a municipální ekonomika. VŠE, Praha 2000.
2. Kol.aut.: Regional Interest in the Ústí nad Labem Region and Their Holders. FSE UJEP, Ústí nad Labem 2002.
3. Aktualizace programu rozvoje Ústeckého kraje. Agentura regionálního rozvoje Ústeckého kraje, Ústí nad Labem 2001.
4. Šmejcová, J.: Stručná analýza stavu a vývoje trhu práce v Ústeckém kraji v roce 2002, Úřad práce v Mostě, Most 2003.
5. Strategie regionálního rozvoje České republiky, Praha 2000.
6. Jírová, H.: Trh práce a politika zaměstnanosti, Fakulta národohospodářská VŠE, Praha 1999
7. CD ROM Regionální statistika 2001. ČSÚ, Praha 2001
8. www stránky Ministerstva práce a sociálních věcí

# ANALÝZA VYBRANÝCH DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ OBCÍ

**Ing. Simona HRABALOVÁ**  
**Ing. Svatka NUNVÁŘOVÁ**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 234; 235, e-mail: hrabal@econ.muni.cz; nunvar@econ.muni.cz*

---

Daňové příjmy se na celkových příjmech obecních rozpočtů podílí v jednotlivých letech více jak 50%. Samozřejmě tento podíl se bude lišit v konkrétní obci podle struktury příjmové stránky jejího rozpočtu. I tak se však jedná o nejvýznamnější kategorii příjmů, které do obecních rozpočtů plynou. V následujících analýzách jsme se zaměřily zejména na ty kategorie daňových příjmů, které obce mohou svou aktivitou ovlivnit. Zajímalo nás zejména jaké faktory ovlivňují rozdělení těchto daňových příjmů mezi jednotlivé obce a jaké jsou diferenciací v rozdělení těchto daňových příjmů jak z hlediska velikostních kategorií obcí, tak z hlediska územního srovnání průměrného meziokresního výnosu.

Do rozpočtů obcí v současné době plynou tyto daňové příjmy:

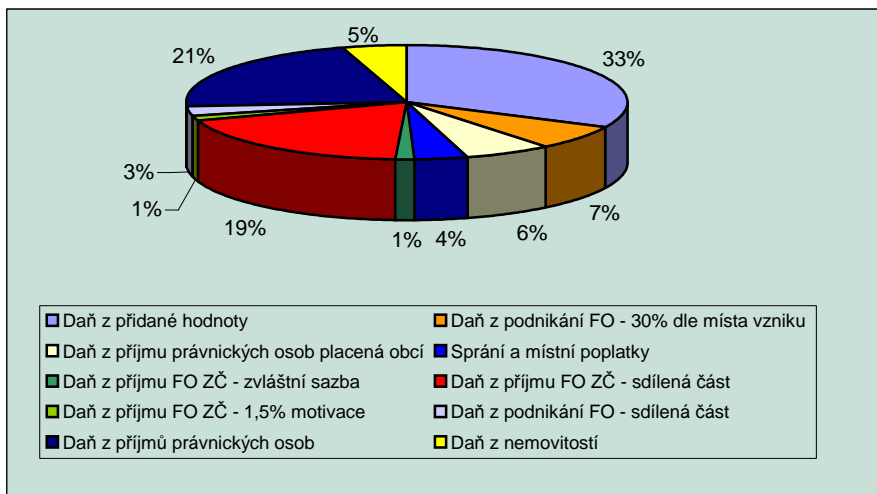
- 100 % daně z nemovitostí, příjemcem je obec na jejímž území se nemovitost nachází
- 100% daně z příjmu právnických osob pokud je poplatníkem této daně samotná obec
- 30% daň z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných dle bydliště fyzické osoby
- 1,5% výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti dle počtu zaměstnanců, kteří mají místo výkonu práce v obci
- 20,59% z celostátního výnosu těchto daňových příjmů:
  - daně z přidané hodnoty
  - daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti
  - daně z příjmu fyzických osob placené srážkou
  - 60 % daně z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných
  - daně z příjmu právnických osob
  - přerozdělováno na základě procenta stanoveného Ministerstvem financí dle počtu obyvatel a velikostního koeficientu

Obce mohou svou aktivitou ovlivnit tyto daňové příjmy:

- daň z nemovitostí
- 30% daně z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných
- 1,5% daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti
- místní poplatky

V roce 2002 tedy obce mohly určitým způsobem ovlivnit výši asi 16 % svých daňových příjmů. Vypovídá o tom i následující graf, který postihuje strukturu daňových příjmů v roce 2002.

**Graf č. 1: Struktura daňových příjmů obcí v roce 2002**



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Návrh státního rozpočtu na rok 2003

Více jak 80% daňových příjmů obcí je tedy přerozdělováno pouze v závislosti na počtu obyvatel obce a velikostním koeficientu, který je přiřazen jednotlivým velikostním kategoriím a který zvýhodňuje větší obce.

**Tabulka č. 1: Velikostní kategorie obcí a podíl obcí v jednotlivých velikostních kategoriích v roce 2002 popisuje následující tabulka.**

Velikostní kategorie	Velikostní koeficient	Počet obcí v kategorii	Podíl obcí v kategorii
1 - 100	0,4213	561	8,98
101 - 200	0,5370	1 106	17,70
201 - 300	0,5630	901	14,42
301 - 1500	0,5881	2 832	45,33
1 500 – 5 000	0,5977	587	9,40
5 001 – 10 000	0,6150	130	2,08
10 001 – 20 000	0,7016	68	1,09
20 001 – 30 000	0,7102	27	0,43
30 001 – 40 000	0,7449	10	0,16
40 001 – 50 000	0,8142	4	0,06
50 001 – 100 000	0,8487	17	0,27
100 000 – 150 000	1,0393	1	0,02



<b>Velikostní kategorie</b>	<b>Velikostní koeficient</b>	<b>Počet obcí v kategorii</b>	<b>Podíl obcí v kategorii</b>
150 001 a výše	1,6715	3	0,05
hl. m. Praha	2,7611	1	0,02
<b>Celkem</b>		<b>6 248</b>	<b>100,00</b>

Zdroj: ČSÚ, Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, výpočty autorek

Bohužel u dat, která zveřejňuje Ministerstvo financí v databázi ARIS nelze u daňových příjmů z příjmů fyzických osob rozklíčovat, která část daného příjmu plyne do rozpočtu obce na základě počtu obyvatel a velikostního koeficientu a která na základě motivačního principu.

V uplynulých letech (2000, 2001, 2002) se u daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti i u daně z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných měnilo daňové určení a způsob přerozdělování výnosů mezi jednotlivé obce<sup>1</sup>. Na základě údajů o výši daňových výnosů daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti bychom chtěli demonstrovat základní změny, které vývoj daňového určení přinesl. Dále se však analýze těchto daňových výnosů nebudeme věnovat, neboť tato problematika, by si zasloužila daleko větší prostor.

Diferenciace v rozložení výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti v letech 2000 – 2002 postihuje následující tabulky se základními popisnými ukazateli.

**Tabulka č. 2: Rozložení průměrných okresních výnosů daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti (Kč/obyv.)**

<b>Intervaly</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
1 170 a více	30	4	4
1 130 - 1 169	5	0	24
1 090 - 1 129	4	0	17
1 050 - 1 089	6	8	21
méně než 1 049	32	65	11

<sup>1</sup> Změny v daňovém určení u daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti: V roce 2000 plynulo 10% výnosu této daně do rozpočtu té obce, kde měl poplatník sídlo a 20% výnosu této daně se přerozdělovalo v okrese, kde měl poplatník sídlo dle počtu obyvatel obce ku počtu obyvatel okresu. V roce 2001 se 20,59% celostátního výnosu této daně přerozdělovalo mezi jednotlivé obce na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu dané kategorie obcí. V roce 2002 se opět 20,59% výnosu této daně rozdělovalo mezi jednotlivé obce na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu dané kategorie obcí a byl zaveden určitý motivační prvek, kdy 1,5% výnosu této daně plyne do obecních rozpočtů dle podílu počtu pracovníků v obci k počtu pracovníků v České republice.

Daňové určení u daně z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných: V roce 2000 plynulo 100% výnosu této daně do rozpočtu té obce, kde měl poplatník sídlo. V roce 2001 plyne 30% výnosu této daně do rozpočtu té obce, kde má poplatník sídlo – tedy trvalé bydliště a 20,59% ze 70% výnosu této daně se přerozděluje mezi jednotlivé obce na základě počtu obyvatel obce a velikostního koeficientu dané kategorie obcí. V roce 2002 plyne 30% výnosu této daně do rozpočtu té obce, kde má poplatník sídlo a 20,59% z 60% výnosu této daně se přerozděluje mezi jednotlivé obce na základě počtu obyvatel obce a velikostního.

**Tabulka č. 3: Rozložení výnosů daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti v jednotlivých obcích (Kč/obyv.)**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Průměr	1 593	1 062	1 231
Median	1 109	952	1 101
Směrodatná odchylka <sup>2</sup>	1 873	520	596
Minimum	742	721	636
Maximum	13 771	4 449	5 124

Zdroj: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

### **Daň z nemovitostí**

Do rozpočtu obcí plyne 100% výnosu této daně. Příjemcem výnosu je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází. Obce mají určitou daňovou pravomoc u výpočtu této daně, kdy mohou ovlivňovat koeficienty, kterými se upravuje sazba daně v částech měst (o jednu kategorii nahoru a o tři kategorie dolů).

Předmětem zdanění jsou pozemky a budovy, které mají odlišné konstrukce sazeb. Sazby vycházejí z rozlohy respektive plochy nemovitosti a jsou stanoveny podle způsobu využití, v případě půdy i podle kvality. Existuje celá řada výjimek plynoucích jak ze způsobu stanovení sazeb tak i z vlastnictví nemovitosti apod.

Při výpočtu daně se u pozemků u zemědělské půdy používá hodnotový princip (sazba je v %). U ostatních – např. stavebních pozemků se počítá ve fyzických jednotkách (sazba v Kč). Při výpočtu daně ze staveb se opět pracuje s fyzickými jednotkami. Sazby jsou stanoveny podle způsobu využití nemovitosti v případě půdy i podle kvality.

Protože daň z nemovitostí nevychází z tržního ocenění předmětu daně a sazby nejsou průběžně upravovány, neprojevuje se zde inflace. Výnos daně je v čase stabilní, na druhou stranu význam této daně vyjádřený podílem na celkových i daňových příjmech obcí tak v čase klesá.

Rozložení výnosů daně přepočtených na jednoho obyvatele obce a významnost těchto příjmů ve velikostních kategoriích obcí postihují následující tabulky.

**Tabulka č. 4: Rozdělení výnosu této daně mezi jednotlivé velikostní kategorie obcí v roce 2002 (Kč/obyv.)**

<b>Velikostní kategorie</b>	<b>Průměr</b>	<b>Medián</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Sm_odch</b>
1 - 100	1 470	1 230	149	20 792	1 268
101 - 200	1 081	932	93	13 880	763
201 - 300	938	801	71	11 821	678

<sup>2</sup> Dále jen Sm\_odch.

301 – 1 500	726	619	2	9 948	484
1 500 – 5 000	478	423	86	2 567	262
5 001 – 10 000	365	346	104	934	168
<b>Velikostní kategorie</b>	<b>Průměr</b>	<b>Medián</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Sm_odch</b>
10 001 – 20 000	382	333	183	1 246	144
20 001 – 30 000	326	319	104	683	124
30 001 – 40 000	303	277	148	609	116
4 0001 – 50 000	385	415	266	443	70
50 001 – 100 000	312	329	165	469	88
100 001 – 150 000	404	404	404	404	0
150 001 a výše	345	345	324	364	16
hl. m. Praha	306	306	306	306	0
<b>Celkem</b>	<b>848</b>	<b>685</b>	<b>2</b>	<b>20 792</b>	<b>709</b>

Zdroj: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

**Tabulka č. 4: Podíl výnosů z daně z nemovitostí na daňových příjmech obcí dle jednotlivých velikostních kategorií obcí v roce 2002 (v %)**

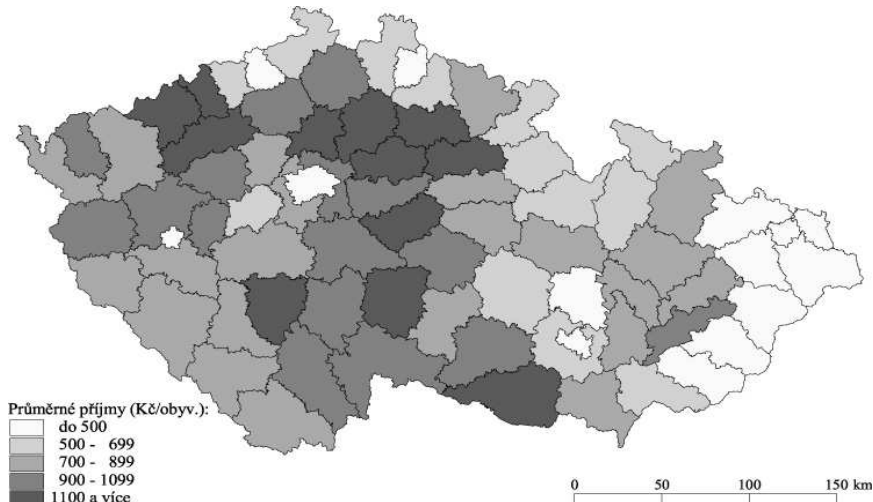
Velikostní kategorie	Průměr	Medián	Minimum	Maximum	Sm_odch
1 - 100	25,96	24,84	3,42	82,37	10,66
101 - 200	18,27	16,93	1,05	464,80	15,71
201 - 300	15,43	14,14	1,55	57,84	7,80
301 – 1 500	11,69	10,64	0,03	57,15	5,96
1 500 – 5 000	7,59	6,85	1,65	30,69	3,63
5 001 – 10 000	5,52	5,32	1,40	12,66	1,96
10 001 – 20 000	4,92	4,54	2,54	10,06	1,59
20 001 – 30 000	4,41	4,37	1,57	9,48	1,70
30 001 – 40 000	3,89	3,68	2,02	8,17	1,60
4 0001 – 50 000	4,42	4,69	3,07	5,21	0,82
50 001 – 100 000	3,56	3,55	2,04	5,31	1,03
100 001 – 150 000	3,90	3,90	3,90	3,90	0,00
150 001 a výše	2,23	2,15	2,05	2,49	0,19
hl. m. Praha	1,26	1,26	1,26	1,26	0,00
<b>Celkem</b>	<b>14,01</b>	<b>11,97</b>	<b>0,03</b>	<b>464,80</b>	<b>10,31</b>

Zdroj: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

Průměrný výnos daně z nemovitostí přepočtený na jednoho obyvatele činí v roce 2002 848 Kč. Z tabulky je patrná diferenciací těchto daňových příjmů dle velikosti obce a to jak z hlediska velikosti daňových příjmů přepočtených na jednoho obyvatele, tak z hlediska významnosti těchto daňových příjmů vzhledem k celkovým daňovým příjmům. Průměrný daňový výnos je u obcí nad 200 obyvatel vyšší jak 1000 Kč/obyv. Ve velikostních kategoriích nad 5000 obyvatel obce se průměrný výnos daně pohybuje v rozmezí 300 až 400 Kč/obyvatele. Co se týče významu těchto daňových příjmů dle jednotlivých velikostních kategorií obcí, tak u obcí do 100 obyvatel tvoří tyto daňové příjmy v průměru čtvrtinu daňových příjmů, u obcí nad 5000 obyvatel pak méně jak 5 % daňových příjmů. Tzn. že případné změny ve způsobu výpočtu daně, či zrušení daně se dotkne nejvíce zejména rozpočtů malých obcí.

Tato skutečnost je dána jednak tím, že čím větší je hustota osídlení, tím nižší bude daňový příjem přepočtený na jednoho obyvatele, neboť je významně ovlivněn právě rozlohou obce (a tedy rozsahem zdaňovaných statků) a počtem obyvatel. Na výši celkového výnosu daně z nemovitostí se více podílí daň z pozemků. Protože při srovnatelných sazbách je rozloha zastavěných ploch nižší. Výši daňových výnosů bude tedy ovlivňovat rozloha, struktura a kvalita půdního fondu. Tato skutečnost vyplývá i z následujícího obrázku, který postihuje územní rozložení průměrných okresních výnosů daně z nemovitostí.

**Kartogram č. 1: Průměrné příjmy obcí z daně z nemovitostí (r. 2002)**



V současnosti probíhají diskuse o opodstatnění této daně a jsou připraveny návrhy na změnu této daně. Parlamentem byl projednáván návrh na zrušení této daně. Návrh byl podložen následujícími argumenty: jedná se o opětovné zdaňování majetku, výnosy daně jsou nízké (asi 4 mld. Kč ročně) a výběr daně je administrativně náročný. Zrušení daně pak obcím mělo být kompenzováno změnou procentního podílu na sdílených daních ze současných 20,59 % na 22,31 %. Tady by byl zřejmě problém v tom, že sdílené daně jsou přerozdělovány dle velikosti obce, ale jak vyplynulo z výše provedených analýz daň z nemovitostí je významná zejména pro malé obce. Tento návrh však parlamentem neprošel.

Vedle toho je připravována novela tohoto zákona v rámci vládní reformy veřejných rozpočtů. Vláda naopak počítá s posílením významu této daně v obecních rozpočtech změnou výpočtu daně z administrativního na hodnotový princip. Výpočet daně z pozemků by měl být převeden na hodnotový princip od 1. 1. 2005. Se změnou způsobu výpočtu se počítá i u daně ze staveb a to od roku 2007. Hodnota nemovitostí by měla být stanovena bez účasti znalců a odhadců. Otázkou je, jakým způsobem bude hodnota pozemků zjišťována a jak moc se zvýší administrativní náročnost výběru této daně. Tržní hodnota pozemku je v současné době zachycena

v cenových mapách stavebních pozemků. Jejich zpracování a aktualizace je však značně administrativně a finančně náročné. V současné době má platnou cenovou mapu stavebních pozemků zpracováno 18 obcí. Další otázkou k diskusi je i uplatnění hodnotového principu u daně ze staveb. Kdy by větší zdanění postihovalo toho, kdo o svůj majetek dbá a mohlo by mít tedy značně demotivující dopad na majitele nemovitostí.

### Místní poplatky

V současné době mohou obce v ČR vybírat tyto místní poplatky:

- poplatek ze psů
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
- poplatek za užívání veřejného prostranství
- poplatek ze vstupného
- poplatek z ubytovací kapacity
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst
- poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Obce se mohou rozhodnout, zda daný poplatek vyhlásí a stanovit jeho výši. Zákon přitom stanoví maximální výši každého poplatku.

Následující tabulky vypovídají o výnosech jednotlivých poplatků v letech 1999 – 2002 a to jak o jejich absolutní výši tak o podílu jednotlivých poplatků na jejich celkovém výnosu.

**Tabulka č. 5: Výše výnosů jednotlivých místních poplatků v letech 1999 – 2002 (v tis. Kč)**

	2002	2001	2000	1999
Poplatek za komunální odpad	3 042 760	1 267 722		
Poplatek ze psů	205 392	197 014	190 607	181 883
Poplatek za lázeňský a rekreační pobyt	238 296	250 549	232 076	211 034
Poplatek za užívání veřejného prostranství	614 240	616 232	645 243	715 918
Poplatek ze vstupného	62 239	66 369	65 458	69 691
Poplatek z ubytovací kapacity	70 181	70 633	68 917	67 202
Poplatek za povolení k vjezdu	34 834	31 879	31 956	31 143
Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj	832 430	795 084	721 611	659 259
Zrušené místní poplatky	162 947	104 785	306 401	77 207
Místní poplatky celkem	5 263 319	3 400 267	2 262 267	2 013 338

**Tabulka č. 6: Struktura výnosů z místních poplatků v letech 1999 – 2002 (v %)**

Místní poplatek	2002	2001	2000	1999
Poplatek za komunální odpad	58	37		
Poplatek ze psů	4	6	8	9
Poplatek za lázeňský a rekreační pobyt	5	7	10	10
Poplatek za užívání veřejného prostranství	12	18	29	36
Poplatek ze vstupného	1	2	3	3
Poplatek z ubytovací kapacity	1	2	3	3
Poplatek za povolení k vjezdu	1	1	1	2
Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj	16	23	32	33
Zrušené místní poplatky	3	3	14	4
Místní poplatky celkem	100	100	100	100

Pramen: MF ČR databáze ARIS

Možnost vyhlásit poplatek za komunální odpad byla obcím dána od roku 2001 novým zákonem o odpadech<sup>3</sup>. Do té doby měly obce příjmy za sběr a svoz komunálního odpadu zatříděny v nedaňových příjmech. Zákon o odpadech zná vedle místního poplatku za sběr a svoz komunálního odpadu ještě poplatek za komunální odpad. Tyto poplatky se liší svou konstrukcí. Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je vybírán dle místa trvalého bydliště fyzické osoby a maximální sazba poplatku činí 500 Kč ročně zatímco poplatek za komunální odpad je vybírán s ohledem na objem odpadu a stupeň jeho třídění, který jednotlivé fyzické osoby v obci vyprodukují. Oba poplatky se však v rozpočtu obce zobrazí stejně, neboť rozpočtová skladba mezi nimi nerozlišuje tj. nemá pro každý z nich zvláštní položku.

Stejně tak byla obcím od roku 2001 s novým zákonem o vodovodech a kanalizacích<sup>4</sup> dána možnost vyhlásit poplatek za zhodnocení stavebního pozemku. Jeho konstrukce je však poněkud krkolomná, a i to je možná důvodem, že ani v roce 2002 žádná obec z tohoto poplatku příjmy nerealizovala.

Z výše uvedených tabulek vyplývá, že nejvýznamnější podíl na výnosech místních poplatků má poplatek za komunální odpad. Na celkových výnosech z místních poplatků se podílí téměř 60 %. Naopak nejnižší podíly na výnosech jsou realizovány u poplatku za povolení k vjezdu, ze vstupného a u poplatku z ubytovací kapacity.

<sup>3</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

<sup>4</sup> Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

**Tabulka č. 7: Procento obcí, které realizovaly výnosy z daného místního poplatku v roce 2002**

Místní poplatek	% obcí
Poplatek za komunální odpad	64,6
Poplatek ze psů	97,9
Poplatek za lázeňský a rekreační pobyt	13,7
Poplatek za užívání veřejného prostranství	51,2
Poplatek ze vstupného	27,3
Poplatek z ubytovací kapacity	19,5
Poplatek za povolení k vjezdu	2,6
Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj	33,8
Zrušené místní poplatky	14,3

Pramen: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

Tabulka č. 7 vypovídá o tom, jaké procento obcí v roce 2002 realizovalo příjmy z daného místního poplatku. Nejčastěji obce realizovaly příjmy z poplatku ze psů. Naopak nejméně obcí realizovalo příjmy poplatku za povolení k vjezdu.

Žádný příjem z místních poplatků má v rozpočtu v roce 2002 68 obcí. Všechny jsou ve velikostní kategorii do 1500 obyvatel.

Velikost obce samozřejmě ovlivňuje, zda daná obec místní poplatek vyhlásí či ne. Zejména ve vztahu k možným výnosům z poplatku a náklady na jeho správu. Příjmy z poplatku ze psů tak realizují všechny obce s více jak 1500 obyvateli. Od 5000 obyvatel mají všechny obce poplatek za užívání veřejného prostranství. Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj pak mají všechny obce od 20 000 obyvatel.

Nejmenší obce do 300 obyvatel nerealizovaly příjmy z poplatku za povolení k vjezdu, poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj a poplatku ze vstupného. Nejčastější příjmy z místních poplatků jsou v této velikostní kategorii z poplatku ze psů (přes 90% obcí) a z poplatku za komunální odpad (přes 50% obcí).

Co se týče velkých měst, tak např. Praha nerealizuje příjmy z poplatku za povolení k vjezdu. Stejně tak Mladá Boleslav, Prostějov, Jablonec nebo Přerov. Olomouc a Brno vybírají kromě poplatku za zhodnocení stavebního pozemku všechny poplatky. Ostrava vcelku logicky nevybírá poplatky z ubytovací kapacity a za lázeňský a rekreační pobyt. Plzeň zase nerealizuje příjmy z poplatku za komunální odpad, za lázeňský a rekreační pobyt, ze vstupného a z poplatku za povolení k vjezdu. Příjmy z poplatku za komunální odpad nemají také např. Teplice, Pardubice, Karlovy Vary, Jablonec nad Nisou. Velká města nemají často příjmy z poplatku za povolení k vjezdu.

**Tabulka č 8: Výnosy z místních poplatků v jednotlivých velikostních kategoriích v roce 2002 (Kč/obyv.)**

Velikostní kategorie	Průměr	Medián	Minimum	Maximum	Sm_odch
1 – 100	289	82	-28	15 579	921
101 - 200	366	186	0	82 059	2 633
201 - 300	255	212	0	10 816	465
301 – 1 500	340	287	-5	41 138	908
1 500 – 5 000	364	355	8	5 099	293
5 001 – 10 000	448	453	54	1 776	240
10 001 – 20 000	498	515	93	1 401	196
20 001 – 30 000	467	526	148	658	149
30 001 – 40 000	499	568	185	667	162
4 0001 – 50 000	414	458	159	581	164
50 001 – 100 000	561	554	296	816	101
100 001 – 150 000	603	603	603	603	0
150 001 a výše	523	564	203	801	246
hl. m. Praha	1 041	1 041	1 041	1 041	0
Celkem	336	267	27,5	82059	1311,95

Pramen: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

Průměrný příjem z místních poplatků přepočtený na jednoho obyvatele roste s počtem obyvatel obce. Souvisí to i s dříve zmíněnou skutečností, že obce realizují příjmy z více místních poplatků. Obce nad 300 obyvatel jsou nad průměrným příjmem na obyvatele (336 Kč). S vyšší velikostní kategorií klesá variabilita výnosů z místních poplatků na jednoho obyvatele. Extrémně vysoký výnos z místních poplatků přepočtených na jednoho obyvatele vykazují některé obce do 2000 obyvatel (příjem na jednoho obyvatele vyšší jak 3000 Kč má 35 obcí, jedná se zejména o obce se 100 až 300 obyvateli).

**Tabulka č. 9: Podíl výnosů z místních poplatků na daňových příjmech v jednotlivých velikostních kategoriích v roce 2002 (v %)**

Velikostní kategorie	Průměr	Medián	Minimum	Maximum	Sm_odch
1 – 100	4,3	1,5	-0,3	73,5	7,0
101 - 200	4,1	3,3	0,0	87,8	6,5
201 - 300	4,0	3,6	0,0	55,2	4,4
301 - 1500	5,1	4,9	-0,1	87,8	5,0
1500 - 5000	5,7	6,0	0,1	38,6	3,3
5001 - 10000	6,7	7,3	0,9	22,4	3,0
10001 - 20000	6,5	6,8	1,4	13,3	2,3
20001 - 30000	6,3	7,0	2,0	8,8	2,0
30001 - 40000	6,3	7,1	2,7	8,3	1,9
40001 - 50000	4,7	5,3	1,8	6,5	1,8
50001 - 100000	6,4	6,6	3,6	8,9	1,1
100000 - 150000	5,8	5,8	5,8	5,8	0,0
150001 a výše	3,4	3,4	1,4	5,3	1,6



Velikostní kategorie	Průměr	Medián	Minimum	Maximum	Sm. odch
hl. m. Praha	4,3	4,3	4,3	4,3	0,0
Celkem	4,8	4,6	-0,3	87,8	5,2

Pramen: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

Průměrný podíl místních poplatků na daňových příjmech je 4,7 %, maximální pak 87 %. Podíl na daňových příjmech ve velikostních kategoriích vzrůstá až do velikostní kategorie do 40 000 obyvatel. Relativně nižší podíl na daňových příjmech u největších obcí je dán i současným systémem daňového určení a zvýhodněním těchto velikostních kategorií u přerozdělování ostatních daní. Nejvyšší průměrný příjem vykazují obce od 5 tis. do 10 tis. obyvatel, kdy se podíl místních poplatků na daňových příjmech pohybuje okolo 6,7 %.

Představu o rozložení výnosů z místních poplatků přepočtených na jednoho obyvatele doplňuje i další tabulka.

**Tabulka č. 10: Rozložení výnosů z místních poplatků (Kč/obyv.) v intervalech**

Daňový výnos/obyv.	Počet obcí
méně jak 1	69
1 – 100	1761
101 - 335	2210
336 - 1600	2116
1601 - 3000	58
3001 - 10000	28
nad 10 000	7

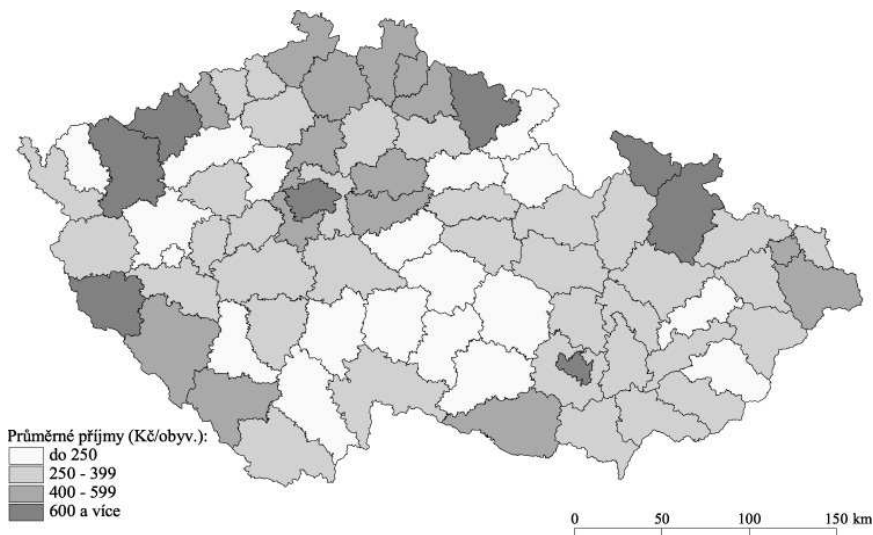
Pramen: MF ČR databáze ARIS, výpočty autorek

U 90 obcí je podíl místních poplatků na daňových příjmech vyšší jak 20 %. Větší jak 10ti procentní podíl na daňových příjmech mají místní poplatky u 355 obcí.

Extrémní výnosy z místních poplatků v přepočtu na jednoho obyvatele obce jsou dány jednak atraktivitou obce z hlediska rekreačního potenciálu. Jedná se např. o obce Karlova Studánka, Malá Úpa, Vlachovice, Srní, Bohostice, Chotilsko, které realizují vysoké výnosy z poplatku za lázeňský a rekreační pobyt případně z poplatku za užívání veřejného prostranství. Dále extrémně vysoké výnosy z místních poplatků v přepočtu na jednoho obyvatele realizují obce s určitou specifickou polohou – zejména příhraniční obce jako Boží Dar, Slezské Pavlovice, Modrava, Litovany, Bžezí, Petrovice které realizují příjmy zejména z poplatku za užívání veřejného prostranství.

O územním rozložení výnosů z místních poplatků vypovídá následující kartogram, který zobrazuje průměrné okresní výnosy z místních poplatků přepočtené na jednoho obyvatele.

## Kartogram č. 2: Průměrné příjmy obcí z místních poplatků (r. 2002)



V současné době je v senátu projednávána novela zákona o místních poplatcích. Změny, které přináší se však týkají vyjasnění některých pojmů a dále se zvyšují maximální sazby u poplatku ze psů (z 1000 na 1500 Kč, přičemž poplatek by se měl platit ze psa staršího 3 měsíců v současnosti od 6 měsíců) a u poplatku z ubytovací kapacity (ze 2 Kč na 4 Kč za využití lůžko a den), u poplatku za lázeňský a rekreační pobyt má být odstraněno osvobození z placení tohoto poplatku které bylo poskytováno zaměstnancům na rekondičním pobytu dle zákoníku práce. Stále se diskutuje otázka transformace místních poplatků na místní daně.

### Závěry

V současné době jsou daňové příjmy nejvýznamnějším příjmem obecních rozpočtů. Obce přitom mohou svou aktivitou ovlivnit asi 16 % těchto daňových příjmů. V provedených analýzách byla pozornost věnována zejména diferenciacím ve výnosech daně z nemovitostí a v místních poplatcích a to jednak v závislosti na velikosti obce a dále územním diferenciacím ve výši těchto daňových příjmů.

Daň z nemovitostí je významná zejména v rozpočtech obcí do 1500 obyvatel, kde je podíl této daně na celkových daňových příjmech více jak 10ti procentní. Výnosy této daně jsou totiž závislé zejména na struktuře, kvalitě a rozsahu půdního fondu. Svědčí o tom i územní rozložení výnosů této daně. Otázkou je dopad připravované novelizace zákona o dani z nemovitostí, kdy se předpokládá přechod na hodnotový způsob výpočtu daně nejprve u daně z pozemků, ale od roku 2007 i u daně ze staveb. Významnou je otázka administrativní a finanční náročnosti takového způsobu výpočtu daně.

Oproti tomu význam místních poplatků u jednotlivých velikostních kategorií není tak diferencován. Nejvyšší příjmy z místních poplatků přepočtené na jednoho obyvatele vykazují velká města. Je to dáno tím, že se vzrůstající velikostí obce se zvyšuje počet titulů místních poplatků z nichž jsou realizovány příjmy. Výše příjmů místních poplatků je ovlivněna několika faktory. Prvním z nich je rozhodnutí obce o tom, zda vůbec dané činnosti na území obce chce zpoplatnit a v jaké výši. Významné diference mezi jednotlivými obcemi jsou potom dány specifickými místními podmínkami jako je atraktivita území z hlediska cestovního ruchu, blízkost hranic atp. (poplatky z ubytovací kapacity, za užívání veřejného prostranství, za lázeňský a rekreační pobyt). Diskutovaná transformace místních poplatků na místní daně je jen technickou otázkou.

### **Použitá literatura:**

1. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
2. Zákon č. 334/1992 Sb., o dani z nemovitostí
3. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích



# AKTUÁLNÍ OTÁZKY PROGRAMOVÉHO FINANCOVÁNÍ NA ÚROVNI KRAJŮ

**Ing. Simona HRABALOVÁ**  
**Ing. Svatka NUNVÁŘOVÁ**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 234; 235, e-mail: hrabal@econ.muni.cz; nunvar@econ.muni.cz*

---

## Úvod

Jedním z témat probíhající reformy veřejné správy v České republice byla i reforma územní veřejné správy. I když existence vyšších územních samosprávných celků, jako další úrovně samosprávy byla zakotvena již v ústavě České republiky z roku 1993 nebyla zde dostatečná politická vůle pro vznik této samosprávné úrovně. Existence pouze nejnižší samosprávné úrovně obcí, při rozdrobenosti sídelní struktury v České republice, však nebyla pro řešení určitých problémů dostatečná. Naopak úroveň vlády, kde byly některé otázky rozhodovány, dost dobře nemohla brát v potaz místní specifika, neboť nedisponovala dostatečnou znalostí místních podmínek a specifických zájmů. Pro neexistenci další samosprávné úrovně jsme byli často kritizováni i ze strany Evropské Unie, která prosazuje koncepci silných, spolupracujících rozvíjejících se regionů a uplatňování principu subsidiarity při organizaci a vymezení kompetencí jednotlivých správních úrovní. Vyšší územně samosprávné celky byly vymezeny ústavním zákonem v roce 1997<sup>1</sup> a fakticky vznikly volbami do krajských zastupitelstev na podzim roku 2001. Primárním posláním existence krajů je pečovat o spravované území a zajistit jeho všestranný rozvoj. V rámci reformy veřejné správy na ně přešly mnohé pravomoci a byl na ně převeden rozsáhlý majetek. I v současné době se však jejich role vyjasňují, aktuální je zejména otázka jejich financování, neboť aby mohly účinně realizovat kompetence, které na ně byly převedeny, musí mít k dispozici i dostatečné finanční zdroje, o jejichž užití budou moci sami rozhodovat.

Dalším z motivů inspirujících tento článek je i skutečnost, že v rámci reformy veřejných financí ČR je zvažována možnost přenesení programového financování z úrovně státu na krajskou úroveň. Takže otázkou zůstává jak jsou kraje na tuto skutečnost připraveny, tedy jaká je současná úroveň programového financování krajů.

---

<sup>1</sup> ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Rozvoj území a prosazování dalších zájmů uskutečňuje kraj pomocí široké palety nástrojů (např. přijímáním programů rozvoje kraje, vydáváním obecně závazných vyhlášek, územněplánovacích dokumentů a dalšími). Za jeden z neméně důležitých nástrojů považujeme i programové financování kraje. Programové financování umožňuje na základě definovaných priorit rozvoje kraje vytvářet a realizovat programy, které poskytují prostředky jednotlivým subjektům na základě předem stanovených kritérií a podporují iniciativu jednotlivých subjektů, které se chtějí programu účastnit. Cílem je přidělit prostředky těm subjektům, které jejich využitím dosáhnou co největších zamýšlených efektů. Program by měl tyto zamýšlené důsledky identifikovat a na tomto základě definovat kritéria pro poskytnutí prostředků, tedy pro vyhodnocování jednotlivých projektů. Programové financování tedy zejména jasně stanoví kritéria na jejichž základě jsou prostředky z veřejných zdrojů přerozdělovány.

Cílem článku je zmapovat současný systém programového financování na úrovni krajů a také zhodnotit, jak kraje využívají tento nástroj pro rozvoj svého území a pro prosazování svých zájmů.

## **Programové financování**

### ***Definice pojmu***

K naplňování české regionální politiky byly zpracovány nové zásady regionální politiky, které odpovídají základním principům regionální politiky EU, dále byl schválen zákon o podpoře regionálního rozvoje<sup>2</sup> a rovněž byla přijata celá soustava dokumentů podporujících regionální rozvoj. Jedním z nich je i Program rozvoje kraje<sup>3</sup>. PRK<sup>4</sup> je základním dokumentem potřebným k realizaci podpory regionálního rozvoje na území kraje. Lze ho charakterizovat jako komplexní sociálně ekonomický rozvojový program územního obvodu kraje zahrnující směry a úkoly rozvoje adekvátní předpokládaným dostupným finančním, technickým a lidským zdrojům. Na základě definování vize rozvoje kraje jsou stanoveny cíle rozvoje kraje, které jsou často rozpracovány do jednotlivých akčních opatření, tzn. jsou definovány jednotlivé regionální politiky. Dokument je tedy základním podkladem pro rozhodování krajských orgánů. Programové financování na krajské úrovni je jedním z možných nástrojů naplnění vizí formulovaných v programu rozvoje.

Základní rámec programového financování tvoří programová struktura, což je skladba vzájemně mezi sebou spjatých hlavních programů, programů a programových prvků. Měla by úzce navazovat na jednotlivá opatření PRK.

Program bývá definován ve strategickém dokumentu jako časově vymezený plán aktivit, který může zasahovat do vymezeného počtu účetních období a který

---

<sup>2</sup> Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

<sup>3</sup> Dále jen PRK.

<sup>4</sup> PRK je střednědobým dokumentem tvořeným na období 3 až 7 let. Toto období je dáno volebním obdobím zastupitelstva kraje (čtyřletý cyklus), výhledem kraje (2 – 5 let) a délkou plánovaného období strukturálních fondů EU (sedmileté období 2000 – 2006). Zpravidla se však PRK připravují na čtyřleté období.

obsahuje zejména popis současné situace v dané oblasti, navrženou strategii zlepšení situace, orientační finanční přehled, vymezení konečných uživatelů přínosů a popis jednotlivých kroků pro realizaci programu. V programu by měly být také definovány měřitelné nebo hodnotitelné parametry plnění cílů a hodnocení efektivnosti daného programu. Program v jednotlivých fázích svého průběhu bývá podroben schválení, dohledu a kontrole jednotlivých orgánů kraje, dle jejich konkrétní odpovědnosti. Podmínky a potřebnou dokumentaci při programovém financování upravuje vyhláška č. 40/2001 Sb. o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Programové financování se oproti například institucionálnímu financování vyznačuje větší efektivitou při naplňování veřejných potřeb, protože jsou akcentovány konkrétní cíle a je hodnocena účinnost pomoci dosažených efektů za vynaložené finanční prostředky.

Určitým problémem programového financování může být způsob výběru prioritních oblastí. Může nastat situace, kdy žadatelé budou usilovat o získání určitých prostředků právě proto, že jsou na dané aktivitu vypsáné dotační tituly, aniž by tyto aktivity byly pro rozvoj žadatele prioritní.

#### ***Faktory podmiňující účinné využití programového financování***

Efektivita programového financování je dle našeho názoru podmíněna především samotným procesem programového financování. Za stěžejní faktory považujeme:

- Stanovení priorit rozvoje kraje na základě analýzy potřeb jednotlivých subjektů (zájmových skupin nacházejících se na území kraje) v PRK. Zajistí se tím, že veškeré počiny, jako je například programové financování, budou zaměřeny na aktuální problémy, které pociťuje nejen kraj, ale i další subjekty v území.
- Programové financování vychází z myšlenky, že podpory jsou poskytovány na základě schváleného programu rozvoje kraje, jednoznačně definujícího cíle kraje a cíle podpor, které musí být v souladu s cíli PRK.
- Schopnost kraje vymezit dostatečný objem prostředků pro vyhlášený rozvojový program je významným předpokladem úspěšného naplnění cíle daného programu.
- Vhodně zvolená míra spolufinancování žadatele neodradí případné zájemce, ale poskytne významnou pomoc a přitom i zachová motivaci k efektivnímu využití finančních prostředků vybraným subjektem. Institucionální zastřešení procesu poskytování podpor při programovém financování zajistí optimální zacházení s omezenými zdroji. Vhodnou institucí může být například Programový fond. Programový fond<sup>5</sup> je institucí s finančním a organizačním zabezpečením přípravy a realizace programů. Zřízení samostatného účelového fondu však není nezbytnou podmínkou pro úspěšnou realizaci programového financování.

---

<sup>5</sup> Programový fond je trvalý účelový fond v němž jsou soustředěny finanční prostředky. Zdrojem jsou příjedy z rozpočtu kraje, případný zůstatek z minulých období, splátky z poskytnutých úvěrů, vrácené prostředky z projektů a další.

Je však třeba v rozpočtu kraje, nejlépe v dlouhodobějším horizontu, vymezit finanční prostředky, které budou na programové financování určeny.

- Stanovení hodnotících kritérií tak, aby byla předem známa a byla srozumitelně vymezena, umožňuje účelné a proveditelné kontroly využití finančních prostředků. Bez tohoto kroku nelze zjistit efektivnost a účelnost vyhlášeného programu. Veškerá kontrolní činnost by byla zcela neúčinná, pokud by nebyly předem stanoveny ukazatele vstupů, výstupů, výsledků a účinků programu.
- Samozřejmostí vedoucí k efektivitě celého procesu by měla být kontrolní činnost, ať už průběžná nebo závěrečná. Na základě zpětné vazby, která zajistí reflexi vyvíjejících se veřejných potřeb v regionu, budou programy upravovány (aktualizovány).

### **Praxe programového financování v jednotlivých krajích**

Finanční prostředky, které kraje v současné době uvolňují na financování grantového typu se pohybují v řádu jednotek milionů korun, což je objem z hlediska celkového rozpočtu kraje téměř zanedbatelný. Je to dáno současným systémem financování krajů, kdy většina prostředků, které plynou do krajských rozpočtů jsou účelově vymezené dotace ze státního rozpočtu. Tzn. kraj zde má minimální rozhodovací pravomoc o jejich užití. Vlastní příjmy rozpočtu krajů tvoří přibližně 20 % příjmové stránky jejich rozpočtů. Nicméně pro podpořené subjekty jsou i tak tyto prostředky zanedbatelným přínosem.

Proměnnou jsou pak preference, v našem případě definované v PRK. Jenže PRK je komplexní rozvojový dokument a problémové oblasti jsou v něm často široce vymezeny bez stanovení priorit rozvoje, které by umožňovaly zajistit provázanost mezi rozvojovými oblastmi definovanými v PRK a prostředky obsaženými v rozpočtu kraje. Za příliš otevřený seznam problémových priorit a za jejich časté překrývání na státní úrovni kritizovala Českou republiku i Evropská komise.<sup>6</sup>

### ***Analýza***

Následující analýza provádí porovnání dle našeho názoru významných prvků programového financování na úrovni jednotlivých krajů. Vycházíme z volně dostupných údajů zveřejňovaných na internetových stránkách krajských úřadů v období duben až září roku 2003. Do tohoto rozboru nebyl zahrnut kraj Hlavní město Praha z toho důvodu, že netvoří PRK.

Základem programového financování je definice priorit. Prioritami obsaženými ve Strategii regionálního rozvoje ČR do roku 2010 jsou cestovní ruch, dopravní infrastruktura, podpora podnikání, rozvoj lidských zdrojů, ochrana životního prostředí, rozkvet venkova a především ožívování regionů.<sup>7</sup> Jak je vidět z následující tabulky, logicky jsou priority krajů podobné prioritám ČR. Do priorit krajů se však

---

<sup>6</sup> Časopis EURO, č. 40/2003, str. 32

<sup>7</sup> Časopis EURO, č. 40/2003, str. 32



promítají i regionální specifika, která spočívají především v rozdílnosti volby priority cestovního ruchu a pak v prioritách, které si stanovil jen určitý kraj.

**Tabulka č. 1: Přehled priorit krajů**

Priorita	JČ	JM	KA	KR	LI	MS	OL	PA	PL	SČ	ÚS	VY	ZL
Cestovní ruch	•	•	•		•	•	•			•			
Ekonomický rozvoj		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Infrastruktura	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•
Lidské zdroje		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Zemědělství a venkov	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•
Životní prostředí	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•
Vzdělání, školství, věda	•												
Zdravotnictví, soc. oblast	•										•		
Mezinárodní vztahy		•											
Vnější vztahy			•										
Činitelé								•					
Územní rozvoj									•			•	
Instituce a spolupráce											•		

Pramen: vlastní výsledek analýzy jednotlivých PRK

Rozvojové programy jsou dnes vypisovány v každém z krajů, oblasti na které jsou zaměřeny se různí od podpory ochrany životního prostředí přes rozvoj komunitního života až po podporu podnikání. Jak je vidět z tabulky č. 1, nejčastější oblasti, na které jsou grantové tituly vypisovány, jsou: ekonomický rozvoj, infrastruktura, lidské zdroje, zemědělství a venkov a životní prostředí. Některé kraje vypisují programy v oblasti cestovního ruchu a ojediněle jsou vypisovány granty v oblastech: vzdělání, školství, věda, zdravotnictví, sociální péče, mezinárodní vztahy, vnější vztahy, činitelé, územní rozvoj a aktivizace institucí v regionu a podpora spolupráce.

Prioritu „cestovní ruch“ definovalo ve svých PRK 7 krajů. Jsou to Jihočeský, Jihomoravský, Karlovarský, Liberecký, Moravskoslezský, Olomoucký a Středočeský kraj. Prostředky na konkrétní programy vyčlenilo však jen 5 z nich. Neučinili tak v Jihomoravském a v Karlovarském kraji.

„Ekonomický rozvoj“ není jako priorita definován pouze v kraji Jihočeském. Ekonomicky tuto prioritu však podpořilo jen 5 krajů, a to: Královehradecký, Liberecký, Moravskoslezský, Olomoucký a Vysočina.

Jako prioritní oblast „infrastrukturu“ vymezily všechny kraje mimo Plzeňského. Finanční tituly však vypsala jen polovina. Byly to: Jihočeský, Královehradecký, Moravskoslezský, Středočeský, Zlínský a Vysočina.

„Lidské zdroje“ jako prioritu definovaly opět všechny kraje až na Jihočeský. Finančně ji naplňují všechny kraje, které ji vymezily, až na kraj Moravskoslezský. Rozvoj zemědělství a venkova jako prioritní vymezily ve svých PRK všechny kraje až na Vysočinu, finančně pomocí programů ji však podporuje jen polovina z nich a to: kraj Jihočeský, Karlovarský, Královehradecký, Moravskoslezský, Středočeský a Zlínský.

Všechny kraje až na Vysočinu definují prioritu rozvoje „životní prostředí“. Programově ji podporuje však jen 7 krajů a to: Jihočeský, Královehradecký, Liberecký, Olomoucký, Pardubický, Středočeský a Zlínský.

„Vzdělání, školství a věda“ jako prioritní definoval a programově je zafinancoval kraj Jihočeský a překvapivě aniž by byla tato oblast vymezena jako prioritní byly na ni vyčleněny prostředky i v Jihomoravském kraji. Jako prioritní definovaly „zdravotnictví a sociální oblast“ dva kraje, které ji i programově podpořily. Jsou to kraje Jihočeský a Ústecký. „Mezinárodní vztahy“ a „vnější vztahy“ určily za prioritu kraje Jihomoravský a Karlovarský. Programovou finanční podporu však této prioritě neudělily. Olomoucký kraj vyslovil a podpořil prioritu „činitelé“. „Územní rozvoj“ definuje a programově podporuje kraj Vysočina, definuje a programově nepodpořil kraj Plzeňský. Ústecký kraj vyslovil i zajistil programovou podporu prioritě „instituce a spolupráce“. Vše přehledně shrnuje tabulka č. 2.

**Tabulka č. 2: Přehled skutečně naplňovaných priorit**

Priorita	JČ	JM	KA	KR	LI	MS	OL	PA	PL	SČ	ÚS	VY	ZL
Cestovní ruch	●	○	○		●	●	●			●			
Ekonomický rozvoj		○	○	●	●	●	●	○	○	○	○	●	○
Infrastruktura	●	○	○	●	○	●	○	○		●	○	●	●
Lidské zdroje		●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Zemědělství a venkov	●	○	●	●	○	●	○	○	○	●	○		●
Životní prostředí	●	○	○	●	●	○	●	●	○	●	○		●
Vzdělání, školství, věda	●	*											
Zdravotnictví, soc. oblast	●										●		
Mezinárodní vztahy		○											
Vnější vztahy			○										
Činitelé								●					
Územní rozvoj									○			●	
Instituce a spolupráce											●		
Počet priorit celkem	7	7	7	5	6	6	6	6	5	6	7	4	5
z toho	6	1	2	5	4	4	4	3	1	5	3	4	4



Na mnoha internetových stránkách krajských úřadů se nachází pouze aktuální vypisované programy. Myslíme si však, že obcím a všem dalším subjektům by více v jejich práci (především při plánování dalšího rozvoje) velmi pomohl spíše „historický“ pohled na projekty již v minulosti vypsané a ukončené, vypsané a probíhající a nově vyhlášené, na které je právě možné se hlásit. Tento přehled může subjektům ukázat, na projekty kterého typu už byly prostředky poskytovány, čímž si mohou zhodnotit svoje šance na konkrétní projekt, který skutečně potřebují.

Pokud se budeme zabývat prioritami krajů a jejich naplňováním, je třeba upozornit na velké rozdíly, které jsme zjistily v některých krajích. Zatímco v kraji Královohradeckém a na Vysočině byla krajská zastupitelstva schopna formulovat svoje priority zřejmě v souladu se skutečnými potřebami území, což usuzujeme z toho, že tyto dva jediné kraje naplňují všechny své priority i ve skutečně vypisovaných programech, v krajích Jihomoravském, Karlovarském a Plzeňském neexistuje provázanost mezi prioritami definovanými v PRK a prostředky vyčleněnými na rozvojové oblasti. Z mnoha definovaných priorit podporují finančně tyto kraje pouze jedinou. Otázkou je proč k tomuto stavu dochází a z prostředků krajů jsou financovány projekty v oblastech, které nebyly stanoveny s ohledem na rozvoj kraje jako prioritní.

Za důležitou považujeme i otázku souladu priorit kraje s prioritami a skutečnými potřebami ostatních subjektů v území, např. obcí, podnikatelů a dalších. Jen tři kraje prokazatelně provedly průzkum potřeb dalších subjektů. U ostatních krajů předpokládáme, že aktivní průzkum neprováděly a že se spíše spoléhaly na možnost těchto subjektů vyjadřovat se k různým fázím tvorby a schvalování programového dokumentu.

Důležitou otázkou je samozřejmě i aktualizací proces programů rozvoje kraje a neustálé upřesňování potřeb zaniklých, uspokojených a vznikajících, ať už se jedná o potřebu kraje, jako celku, nebo dalších subjektů.

Určitým problémem v oblasti procesu programového financování je častá netransparentnost hodnocení úspěšnosti jednotlivých programů, protože nejsou dopředu jasně, zřetelně a srozumitelně stanovena kritéria a jejich měřitelnost a srovnatelnost. Nejsou tedy stanoveny „ukazatele úspěšnosti“ projektů díky nimž by bylo možné změřit úspěšnost realizovaného programu. Některé kraje se snažily efekt vymezení hodnotících kritérií nahradit hodnocením subjektů, které čerpají prostředky z programů. Čerpající subjekt vypracovává zprávu o dosažených efektech z programu a hodnotí soulad těchto efektů s cíli vyjádřenými v PRK. Lze však poznamenat, že je nereálné očekávat, že subjekt bude kritizovat ve vlastní hodnotící zprávě nedostatky projektu a jeho případný nesoulad s PRK.

V současné době je stále diskutována otázka výše daňových příjmů, jako vlastního příjmu rozpočtu kraje. Je zřejmé, že pokud nebudou mít kraje možnost rozhodovat o užití prostředků obsažených ve svých rozpočtech, nebudou mít prostor pro financování rozvojových aktivit na svém území dle jejich rozhodnutí a poznaných potřeb.

Kladně lze hodnotit snahu krajů o zavedení institutu programového financování i přesto, že jeho počátky byly značně nekonceptní a bez potřebných znalostí a zkušeností dané problematiky a také bez potřebného institucionálního zázemí, které v mnoha krajích není dořešeno dodnes. Jednotlivé kraje řešily otázky zavedení programového financování různými přístupy. Již na zpracování Programu rozvoje kraje je vidět různá kvalita řešitelských týmů, která se dále promítá i do navazujících operací týkající se této oblasti. Zatímco některé kraje byly schopny již v počátku definovat např. programový fond a navrhnout kroky k jeho zřízení, některé další kraje se této, ale i dalším otázkám, vůbec nevěnovaly. Pozitivně hodnotit lze však bezesporu snahu alespoň některých týmů o jasnější formulace hodnotících kritérií programů a jejich měřitelnosti, což je nelehký úkol. Vždyť samotná snaha o zavádění orientace na výstup, není v českých podmínkách zatím bohužel příliš obvyklá. Programové financování na krajské úrovni je však stále „novinkou“ a bude ještě nějakou dobu trvat, než se zkvalitní jeho praktické uplatnění a využívání tohoto nástroje se stane běžným.

## Seznam zkratk

JČ – Jihočeský kraj, JM – Jihomoravský kraj, KA – Karlovarský kraj, KR – Královéhradecký kraj, LI – Liberecký kraj, MS – Moravskoslezský kraj, OL – Olomoucký kraj, PA – Pardubický kraj, PL – Plzeňský kraj, SČ – Středočeský kraj, ŮS – Ústecký kraj, VY – kraj Vysočina, ZL – Zlínský kraj  
PRK – Program rozvoje kraje

## Seznam literatury

1. Program rozvoje krajů: Jihočeského, Jihomoravského, Karlovarského, Královéhradeckého, Libereckého, Moravskoslezského, Olomouckého, Pardubického, Plzeňského, Středočeského, Ústeckého, Zlínského a Vysočiny
2. Metodická příručka, DVH, ARR, MK, Praha 2000
3. Rovenská, L.: Komparativní analýza programů rozvoje krajů ČR (Liberecký, Královéhradecký a pardubický), ESF MU, Brno 2003 – diplomová práce
4. Strategie rozvoje ČR
5. Časopis Euro
6. Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku
7. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
8. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
9. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územního rozpočtu
10. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
11. [www.jihocesky-kraj.cz](http://www.jihocesky-kraj.cz)
12. [www.kr-jihomoravsky.cz](http://www.kr-jihomoravsky.cz)
13. [www.kraj-lbc.cz](http://www.kraj-lbc.cz)
14. [www.kr-moravskoslezsky.cz](http://www.kr-moravskoslezsky.cz)
15. [www.kr-olomoucky.cz](http://www.kr-olomoucky.cz)
16. [www.pardubickykraj.cz](http://www.pardubickykraj.cz)

17. [www.kr-plzensky.cz](http://www.kr-plzensky.cz)
18. [www.kr-stredocesky.cz](http://www.kr-stredocesky.cz)
19. [www.kr-ustecky.cz](http://www.kr-ustecky.cz)
20. [www.kr-vysocina.cz](http://www.kr-vysocina.cz)
21. [www.kr-zlinsky.cz](http://www.kr-zlinsky.cz)
22. [www.praha-mesto.cz](http://www.praha-mesto.cz)

# VLIV STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ NA PROCES ŘÍZENÍ OBCE

PhDr. Miloš CHARBUSKÝ, CSc.  
Bc. Jan STEJSKAL

*Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní  
Ústav veřejné správy a práva  
532 01 Pardubice, Studentská 95  
e-mail: milos.charbusky@upce.cz*

---

## **Abstrakt:**

Autoři prezentují v příspěvku výsledky empirického výzkumu v obcích ČR, který je zaměřen na výzkum aktuálního stavu strategického plánování a jeho závislosti na řízení obcí v střednědobém a dlouhodobém horizontu.

Při zkoumání procesu strategického plánování v obcích narážíme neustále na různé varianty strategických dokumentů, které jsou prezentovány externě (a také interně) jako strategické. Jedním z cílů výzkumu bylo určit poměr kvalitních strategických dokumentů, pomocí nichž je korigován další rozvoj obcí, období vzniku strategických plánů, metody zpracování.

## **Abstract:**

The authors present in this article the results of the empirical research in towns of Czech Republic, which was focused to research of the actual situation of the strategic planning and the dependence to operating of the towns in medium-term and long-term horizon.

We noticed one problem in process of inquiry of the strategic planning in towns. The problems are the variances of the strategic documents which were presented externally (and internally too) like strategic, but we inquired, that they are not strategic documents. The rate of the quality strategic documents, date of origin and the methods of increasing were one of the goals of the research.

**Klíčová slova:** strategické plánování, strategický plán, obec, metoda zpracování, strategický dokument

**Key words:** strategic planning, plan, document, town, methods of the increasing

## **1. Úvod**

Strategické plánování na regionální a na municipální úrovni se v České republice na rozdíl od regionů v západní Evropě rozvíjí v jeho soudobém pojetí teprve v posledních letech. Zvyšující se význam regionálního a municipálního plánování (potažmo marketingu) vyplývá z blížícího začlenění ČR mezi země Evropské unie. V mnohých zemích západní Evropy došlo v poslední době k decentralizaci modelu rozvoje společnosti, což znamená právě zapojení nižších článků veřejné správy do aktivní činnosti.

Můžeme říci, že koncipované plánování je jedním z významných nástrojů řízení na úrovni regionů, což je právě jedním z důsledků decentralizačních procesů – plány jednotlivých oblastí jsou více nezávislé a občané tak mohou o směru a tempo rozvoje svého regionu (municipality) rozhodovat pomocí veřejných hlasů.

Nejvýrazněji se však na regionálním (municipálním) managementu podílejí zvolení zástupci. Ti na základě svých preferencí, znalostí a postojů určují možnosti, směry a cíle rozvoje regionů (municipality). Konkrétně se v rámci municipalit jedná o zastupitelstvo, radu a starostu obce. Především zde dochází k uplatňování tzv. veřejné volby a prostřednictvím určitého programu volení zástupci uplatňují moc, která jim byla svěřena. Efektivita a přínosnost jejich práce musí posoudit každý volič sám. Voliči nepřísluší jen pasivní pozice, volič může využít všech zákonných možností k tomu, aby se dozvěděl o plánovaných činnostech a byla mu vysvětlena relevantnost chystaných kroků.

Ústav veřejné správy a práva na Fakultě ekonomicko-správní Univerzity Pardubice již po tři roky provádí za pomoci svých studentů výzkum v obcích ČR, který se týká právě strategického plánování, jeho vlivu na řízení obce.

Šetření v letošním roce bylo zaměřeno na:

- existenci strategického plánu (SP), jeho charakter, dobu vzniku a způsob sestavení;
- organizaci strategického plánu (schválení SP zastupitelstvem, zprávy o realizaci SP, koordinace monitoringu SP),
- aktualizaci strategického plánu (pravidelnost aktualizací, schvalování změn),
- realizaci projektů plánu (% plnění, objem proinvestovaných prostředků, zdroje příjmů, nerealizované projekty a důvody jejich nerealizace).

## 2. Výsledky výzkumu

Data byla tříděna podle velikosti obce. Tuto velikost udávali respondenti jako jednu z doplňujících otázek (zaokrouhlení na tisíce, slouží pouze k orientačnímu členění). Pro jednoduchost ve zpracování bylo použito demografického členění obcí dle velikosti. Každé velikostní skupině obcí byl přidělen kód (viz tabulka č. 1). Důležité je fakt, že ve výzkumu nebyly zpracovány výsledky dvou stejných obcí. Organizací výzkumu zaručujeme ještě přesnější výsledky než v minulých výzkumech.

Cílovým segmentem byly obce s více jak 2000 obyvateli. Ve vzorku nejsou zahrnuty obce větší než 50 tisíc obyvatel a všechna statutární města.

Celkový počet obcí v základním souboru je 160.

**Tabulka č. 1: Počet odevzdaných dotazníků dle velikosti obce**

Kód přidělený obci	Počet obyvatel (rozsah)	Počet řádně vyplněných dotazníků
1	obce do 2 000 obyvatel	11
2	obce o velikosti 2 000 – 5 000obyvatel	41
3	obce o velikosti 5 001 – 10 000 obyvatel	54
4	obce o velikosti 10 001 – 50 000 obyvatel	53
5	obce o velikosti 50 001 a více	1



Na vypracovaný dotazník odpovídali pouze starostové obcí.

Základním problémem, na který jsme narazili při kontrole zjištěných empirických dat, byly různé varianty dokumentů, které byly prezentovány jako strategické. Při bližší kontrole jsme zjistili, že se mnohdy jedná o pseudostrategické dokumenty.

Mnohdy se také setkáváme s názorem, že územní plán obce je ztotožňován (zaměňován) se strategickým plánem (strategií rozvoje, plánem rozvoje, programem rozvoje aj.). V teoretické i praktické rovině je nutné, aby si představitelé obcí uvědomili, že strategické plánování je systematický způsob, jak organizovat změny a vytvářet v celé společnosti široký konsensus na společenské vizi pro lepší ekonomickou budoucnost. Je to ale také soubor postupných a zcela konkrétních kroků, které povedou ke zlepšení sociálně ekonomického prostředí v celém řešeném území (především obec, region). Jedná se o koordinaci rozvoje obce jako společensko-politického organismu.

Strategický plán (plán rozvoje) je uceleným a účelným zdrojem formování „podnikatelské“ strategie obce. Je rovněž užitečným podkladem pro zájemce z tuzemska i zahraničí o investování na území obce. Za důležité považujeme fakt, že již samotná existence dlouhodobější strategie rozvoje území je chápána ze strany investorů jako příznivý lokalizační faktor.

Strategický plán by měl sloužit především jako podklad:

- pro zpracování konkrétních podnikatelských aktivit obce;
- pro sestavování obecního rozpočtu;
- pro práce na novelizaci územního plánu obce;
- posuzování regionálních plánů a programů z pohledu obce a mnoho dalších.

Základním pilířem prováděného výzkumu bylo zjistit, zda obce mají strategický plán a jeho charakteristiku. Z uvážených odpovědí jsme vytvořili tři základní skupiny, do kterých jsme všechny odpovědi od respondentů roztřídili. Jsou to:

- 1) skupina „město“ – patří sem obce, které mají zpracovaný strategický plán obce (vyplývá to také přímo z názvu strategického dokumentu);
- 2) skupina „mikroregion“ – patří sem obce, které se opírají o strategický plán mikroregionu, do kterého územně patří (vyplývá z názvu);
- 3) skupina „ostatní“ – sem patří všechny obce, které uvedly, že jejich rozvoj je řízen na základě dokumentu, u něhož máme důvodné podezření, že se jedná o pseudostrategický plán.

Obce, které patří do skupiny „ostatní“, uvedly, že za strategický plán považují zejména volební program vítězných stran, které po volbách obsadily významné posty na radnicích; investiční projekty a územní plány. Je třeba si uvědomit, že rozvojové dokumenty se výrazně liší a to především svým obsahem. Starostové těchto obcí pak nebyli schopni odpovídat na další položené otázky, protože jejich

„plán“ dotazované problematiky neřeší. To považujeme za důkaz, že se skutečně jedná o nestrategické dokumenty.

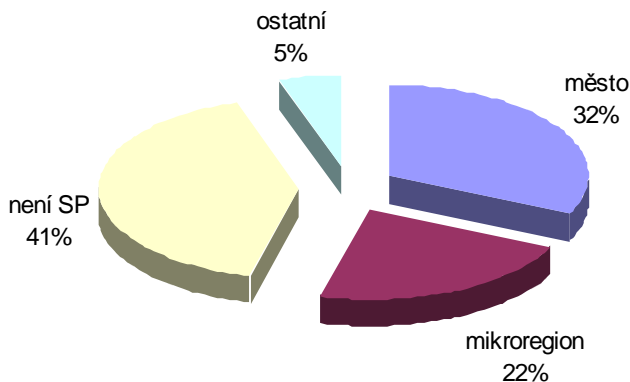
Ve zkoumaném souboru 160 obcí jsme zjistili, že 51 z nich má svůj vlastní strategický plán (souhrnně: skupina „město“), 35 dalších koriguje svůj rozvoj pomocí strategického plánu mikroregionu (skupina „mikroregion“) a 8 obcí patří do skupiny „ostatní“. Dalších 66 obcí nemá vytvořen žádný typ strategického dokumentu. Poměr jednotlivých skupin na celkovém počtu je lépe zřetelný na grafu č. 1.

Dalším zajímavým zjištěním je závislost velikosti obce a typu strategického plánu. Zde jsme si položili otázku, zda skutečně platí hypotéza, že se zvyšující se velikostí obce se zvětšuje i pravděpodobnost, že obec má sestavený strategický plán.

Výsledky výzkumu přináší poměrně nečekaný výsledek – nelze tak jednoznačně tvrdit, že naše hypotéza platí. Pro reprezentativnost vzorku jsme přidali do našeho základního souboru ještě údaje o obcích s více jak 50 000 obyvateli, které nám v souboru chybí. Údaje nám dodala firma Berman Group, která je poradenskou agenturou v oblasti strategického plánování. Výsledky prezentujeme v tabulce č. 2 a grafu č. 2.

Neexistence plánu, kterou jsme výzkumem potvrdili asi u 50% zkoumaných obcí, je alarmujícím výsledkem. Znamená to, že téměř polovina obcí nemá svůj rozvoj „jištěn“ strategickým plánem a svůj osud tedy nechávají v rukou stále se měnící vládnoucí garnitury. Můžeme tedy dovést, že jejich řízení je prováděno nekoordinovaně a bez promyšlené plánovitosti.

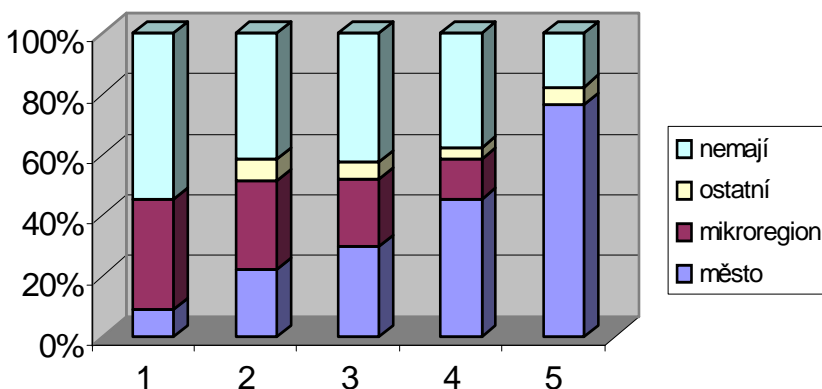
**Graf č. 1: Typizace strategických plánů ve zkoumaném základním souboru**



**Tabulka č. 2: Vztah mezi typem dokumentu a velikostí obce**

Velikost obce (počet obyvatel)		SP „město“	SP „mikroregion“	SP „ostatní“	SP není	Celkem
do 2 000	1	1	4	0	6	11
2 000 – 5 000	2	9	12	3	17	41
5 000 – 10 000	3	16	12	3	23	54
10 000 – 50 000	4	24	7	2	20	53
50 000 – 100 000	5	13	0	1	3	17

**Graf č. 2: Znázornění vztahu mezi typem SP a velikostí obce**



Velmi důležitým se v praxi také jeví způsob sestavení SP. Mezi základní způsoby patří:

- 1) expertní forma – plán je kompletně zpracován odborným konzultantem nebo agenturou;
- 2) komunitní forma – plán je zpracován komisí obce, která je sestavena z volených představitelů obce, zaměstnanců obecních úřadů a vybraných občanů;
- 3) formou vnitřních zdrojů – plán je kompletně zpracován zaměstnanci obecního úřadu.

Z výsledků vyplývá, že 47 obcí (54,65%) si nechalo strategický plán zpracovat odborným konzultantem (expertní formou). Dalších 15 obcí (17,44%) má SP zpracován komunitní formou a 24,42% nechalo zpracovat strategický dokument formou vnitřních zdrojů.

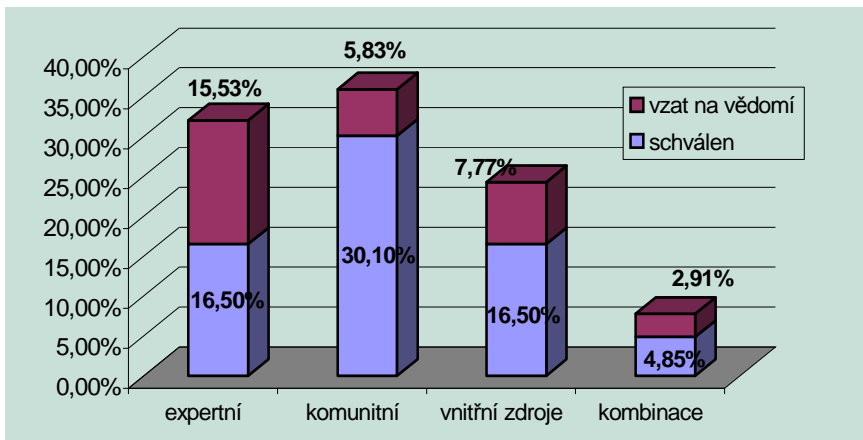
Zajímavým výsledkem je použití externích zdrojů na zaplacení tvorby SP. Obce se SP zpracovaným

- expertní formou je hradilo převážně z externích zdrojů (více jak 45%);

- komunitní formou je hradilo převážně z vlastních zdrojů (pouze necelých 20% plánu bylo zpracováno za přispění externích zdrojů).

V závislosti na způsobu zpracování SP můžeme také zkoumat, zda byl plán schválen či jen vzat na vědomí zastupitelstvem obce. Výsledky jsou uvedeny v grafu č. 3.

**Graf č. 3: Reakce zastupitelstva obce v závislosti na způsobu zpracování SP**



V grafu č. 3 je vidět, že SP jsou schváleny nejpravděpodobněji tehdy, pokud jsou připravovány v komunitní formou. Můžeme předpokládat, že použitím této formy je pro obec nepřijatelnější, protože v komisi má vlastní zástupce, kteří „dohlíží“ na to, že plán bude zohledňovat záměry zastupitelského orgánu obce.

Při zpracování výsledků jsme si také položili otázku, zda existuje určitá závislost mezi délkou funkčního období starosty a existencí plánu v obci.

Můžeme konstatovat, že starostové, kteří ve svém funkčním období nechali sestavit SP, byli zvoleni alespoň do jednoho dalšího funkčního období. Výsledky uvádíme transparentně v tabulce č. 3.

**Tabulka č. 3: Vztah mezi počtem volebních období a existencí SP v obci**

Kolikáté volební období jste ve funkci?	Obec má kvalitní SP	Obec nemá kvalitní SP	Obec nemá SP vůbec	Celkem
první	28	18	14	60
druhé	36	19	10	65
třetí	13	2	6	21
čtvrté	11	2	4	17
páté	0	0	1	1
nevyplněný údaj	2	1	3	6
Celkem	90	42	38	170

Poznámka: v celkovém počtu jsou zahrnuti i doplněné údaje od Berman Group.

Strategický plán není jednoduché kvalitativně posoudit. Určitým kritériem, které lze považovat za obecně uznané, je počet zrealizovaných projektů. Z výsledků výzkumu vyplývá, že 27 obcí se přiznalo k tomu, že některé projekty nebudou realizovat z důvodu nedostatku finančních prostředků. Zajímavý je také pohled na způsob zpracování a počet nerealizovaných projektů:

- a) SP vytvořený expertní formou – 10 obcí;
- b) SP vytvořený komunitní formou – 6 obcí;
- c) SP vytvořený formou vnitřních zdrojů – 10 obcí.

Podle metodiky zpracování SP je možno konstatovat, že projekty, na jejichž realizaci obec nemá prostředky a nebo tyto prostředky budou obtížně získatelné, by neměly být v SP vůbec zaznamenány. Z výsledků můžeme dovodit, že mnohé obce, které zpracovávají SP tzv. „doma“, naddimenzují raději počet akčních plánů (projektů), aby bylo v budoucnu z čeho vybírat.

Expertně zpracované SP se potýkají z jiným problémem – některé agentury přestanou monitorovat obec a pomáhat jí s realizací plánu (některé obce si to finančně nemohou dovolit) a tím dochází k neřešení určitých složitějších projektů.

Jako určitou zajímavost můžeme uvést, že jsme testovali závislost mezi původním povoláním starosty a existencí SP. Zde se jako ideální jeví starosta, který před nástupem do funkce pracoval jako zaměstnanec většího podniku (v současné době je takový starosta v 54 zkoumaných obcích). Mezi další obory patří školství, administrativa a samostatné podnikání.

### 3. Závěr

Výsledky výzkumu, které jsme v tomto pojednání prezentovali, měly dokumentovat, jaký vliv má strategické plánování, resp. kvalitní strategický plán na proces řízení obce.

Z výsledků vyplývá, že mnohé obce si vůbec neuvědomují důležitost existence dokumentu, o který je možné opřít základní úvahy o rozvoji obce. Poměr takových obcí je velmi vysoký, ale nevymyká se průměru zjišťovaných ve vyspělé západní Evropě.

Představitelé obcí by měli znát silné a slabé stránky své obce a dokázat jich využít případně je úplně eliminovat. Právě na základě analýzy silných a slabých stránek a rozvojového či strategického plánu obce by měla obec zpracovat své priority. Jejich odpověď by měla pomoci k získání lepšího povědomí o vizích, směrech a cílech rozvoje obce. Toto všechno a ještě mnohem víc by měl obsahovat kvalitní strategický plán.

Velkým nedostatkem dnešní komunální politiky je malý počet odborníků, obzvláště technického a ekonomického zaměření v zastupitelstvech obcí. Chybí stále základní koncepce rozvoje státu, jednotlivých regionů i obcí. Plánování a příprava strategií rozvoje musí vycházet jak od centrálních orgánů veřejné správy, tak od jejich základních článků – obcí.

Pro řešení určitých problémů se v dnešní době menší obce sdružují do svazků a mikroregionů. Tím se zvyšuje jejich možnost a schopnost ovlivňovat regionální politiku, například již na úrovni okresů a nově krajů, se stát spolurozhodovatelem o základních koncepčních otázkách a přijatelných způsobech řešení.

Řízení a rozvoj obcí není lehkým a jednoznačným úkolem. Je to souhrn na sebe navazujících úkonů a rozhodnutí, která musí provést představitelé obcí v takovém čase a kvalitě, aby celý proces vyzněl pro obec pozitivně.

#### **4. Literatura**

1. BUCHTA, M., SIEGL, M. *Základy managementu*. Pardubice: Univerzita Pardubice, FES, 2001.
2. CHARBUSKÝ, M., STEJSKAL, J. *Směry, možnosti a cíle rozvoje obcí*. In Sborník příspěvků z mezinárodní konference Public administration and Informatics within public administration 2002. Pardubice: Univerzita Pardubice, FES, 2002.
3. CHARBUSKÝ, M., STEJSKAL, J., VLASÁK, T. *Vize rozvoje měst a obcí*. In *Local Economic Development Revue*. Praha: BermanGroup. 2002.
4. LACINA, K. Aplikace marketingových přístupů ve strategickém plánování na úrovni regionů a municipalit. In Sborník příspěvků z konference Aktuální otázky rozvoje regionů. Pardubice: Univerzita Pardubice, FES, 2002
5. VOZÁB, J. *Strategické plánování rozvoje měst v České republice*. Praha: PF UK. 1999.

# PŘEMĚNA „D 47“ V POLITICKO – EKONOMICKÝ FENOMÉN

Prof. Ing. Václav JUREČKA, CSc.

*Vysoká škola báňská – TU Ostrava Katedra ekonomie, Ekonomická fakulta  
Sokolská tř. 33, 701 21 Ostrava  
e-mail: vaclav.jurecka@vsb.cz*

---

## Resumé

Príspevek sa zabyva psychosociálnymi souvislostmi dlouhodobě odkládané výstavby dálnice D 47, která je považována za jeden z předpokladů ekonomické revitalizace Moravskoslezského kraje. Jde o region, který prochází procesem hluboké restrukturalizace a deindustrializace, a který se navíc po rozdělení Československa stal geograficky periferním. D 47 se stala politickým a psychosociálním fenoménem, a symbolem svého druhu, neboť se o ní více než 10 let intenzivně diskutuje, zatímco jiné dálnice se staví. Autor se zabývá příčinami transformace původně technického a ekonomického problému v problém politický a psychosociální. Poukazuje na rozdíl v přístupu politického centra k financování D 47 a jiných dálnic v ČR. Autor poukazuje na důsledky takového přístupu na kolektivní psychiku Moravskoslezského regionu.

## Summary

The contribution deals with psycho-social aspects for a of long time postponed building of the highway D 47 which is considered to be one of the preconditions for economic revitalization of the Moravian – Silesian region. The region mentioned is going through the deep restrukturalization process and more over as a consequence of division of Czechoslovakia it became peripheral. „D 47“ has become a psycho – social phenomenon and a symbol s u i g e n e r i s because it is more than ten years discussed while other Czech highways are being built. The author tries to answer the question why the transformation of originally technical and economic problem into political and psycho – social one has occurred. He refers to the difference between the political centre approaches towards financing of the „Ostrava´s highway“ on the one hand and to financing of other highways on the other hand. In the conclusion, the author points out to consequences of such approaches for collective „psychology“ of the Moravian – Silesian region.

## Motto:

„Pražští úředníci běžte do p....e, nám dálnici staví synci z Izraele“.

Jaromír Nohavica v písni „Ostrava černá“

„Když to půjde takhle dále, může čekat fungl novou dálnici z Vimperka do Kvildy“.

Pavel Páral, V časopise „EURO“

„Dálnice D 47 musí být dostavěna i kdyby čert na koze jezdil“.

Vladimír Špidla, předseda vlády

Již samotné tři výše uvedené výroky naznačují, jak silný emocionální náboj v sobě obsahuje termín „dálnice D 47“. O dálnici se již zpívá, diskutuje na internetu, ve spojitost s ní vznikají sázky, byly o ní napsány stovky článků a uvedeny desítky nejrůznějších relací v televizi a rozhlasu.<sup>1</sup> Dálnice D 47 (dále jen D 47) se prostě stala fenoménem, který zde je a působí. Jeho zrod souvisí se skutečností, že doprava není zdaleka jen ekonomickým odvětvím, nýbrž faktorem komplexně ovlivňujícím život jednotlivců a skupin.

Původně byla výstavba dálnice, která měla zajistit efektivní propojení moravskoslezského regionu s jinými částmi republiky a se zahraničím, problémem ekonomickým.<sup>2</sup> D 47 měla zmírnit znevýhodnění regionu, jež plyne z jeho poněkud excentrické pozice vůči geoekonomické „rýnské ose“, jak bývá nazýváno ekonomicky gravitační pásmo táhnoucí se od jihovýchodní Anglie přes údolí Rýna k severu Itálie, a také z jeho periferizace po rozdělení čs. státu. Současně měla dálnice napojit region, Moravu a vůbec Česko na severojižní transevropskou magistrálu směřující z Gdaňska přes Warszawu a Katowice na jih.<sup>3</sup> Postupně se z problému ekonomické a později také technické a ekologické povahy stal i závažný problém sociálně psychologický a politický. Ve svých poznámkách, které asi budou svým charakterem kontrastovat se striktně odborným charakterem jiných zde přednesených příspěvků, bych chtěl připomenout některé momenty, které v psychologizaci a politizaci problému sehrály roli.

### **Frustrující diskuse**

Frustračně působí již samotná nekonečnost diskuse o výstavbě D 47 a jejím financování.<sup>4</sup> Zejména nedávná polemika související s nákladovostí výstavby byla v regionu ostře sledována, byť hodnota polemiky byla devalvována účastí osob, které v minulosti ač mohly, neučinily nic pro *levnější* řešení, nyní sveřepě bojovaly proti řešení *dražšímu*.

Zajímavým rysem diskusí o D 47, který rovněž zanechává stopu v kolektivní psychice moravskoslezského regionu, je zdůrazňování aspektu financování její výstavby. Soudnému pozorovateli nemůže uniknout lehkost, s jakou se – ve srovnání s D 47 – hovoří a příše o financování jiných českých dálnic či dálničních

---

<sup>1</sup> Pokud jde o sázky, mám na mysli zejména sázku mezi ministrem dopravy M. Šimonovským a poslancem za Občanskou demokratickou stranu R. Chytkou, kteří slíbili, že celý 80 – kilometrový úsek dálnice projdou pěšky – první v případě, že dálnice nebude do 5 let dokončena, druhý v případě, že dokončena bude. MF Dnes 11. 6. 2003, resp. Moravskoslezský kraj, č. 2, červen 2003.

<sup>2</sup> Existence či neexistence D 47 se do určité míry dotýká i Olomouckého kraje. Vzhledem k tomu, že se ve svých poznámkách zabývám především sociálně psychologickými a politickými aspekty problému, které mohou sledovat v prostředí, v němž žiji a působím, zaměřuji se na Moravskoslezský kraj.

<sup>3</sup> Jak vyplývá z První zprávy Evropské komise o ekonomické a sociální kohezi z r. 1996, hraje doprava klíčovou roli ve snahách o redukci regionálních disparit v ekonomické výkonnosti v rámci Unie. Tyto disparity jsou úzce spjaty s geografickou pozicí a s dopravní dostupností a to v tom smyslu, že čím perifernější a čím méně dostupnější je region, tím více je pravděpodobnější, že jeho hrubý domácí produkt na hlavu bude nižší. Mouqué, D. (ed.): Sixth Periodic Report on the social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union. European Regional Development Fund and Cohesion Fund. <[http://www.inforegoi.ccc.eu.int/wbdoc/docoffie/official/radi/toc\\_en.htm](http://www.inforegoi.ccc.eu.int/wbdoc/docoffie/official/radi/toc_en.htm)>9.3.2001, s. 123.

<sup>4</sup> Připomeňme, že již v r. 1991 bylo z iniciativy Severomoravské hospodářské unie založeno konsorcium pro výstavbu D 47. Hospodářské noviny 16. 7. 1991.



úseků. Pokud se finanční problém vůbec připomíná. Zpravidla se však připomínají jen problémy ekologické povahy a návaznost na zahraniční dopravní infrastrukturu.

Je normální, požadují-li prostředky hromadného sdělování ekonomické zdůvodnění výstavby dálnice jen selektivně, jen v případě D 47? Připomínalo se zadlužení státu v případě jiných dálnic či jejich úseků?

V podobném směru jako selektivní zdůrazňování finanční náročnosti projektu působí opomíjení nákladů „ne-dálnice“, tedy nákladů v podobě ztráty HDP a sociálních výdajů, které republice vyvstanou, nepodaří-li se revitalizaci moravskoslezského regionu nastartovat, k čemuž absence přiměřené dopravní dostupnosti určitě přispívá.

*Z odborné studie Petra Zahradníka vyplývá, že pouhý odklad výstavby D 47 by znamenal definitivní „obětování“ rozvojového potenciálu Moravskoslezského kraje, v určitém rozměru rovněž Olomouckého kraje. V případě, že by se dálnice vůbec nestavěla, by se již nedalo hovořit o „nevyužitém rozvojovém potenciálu“, nýbrž o „absolutním úpadku, izolaci regionu, ponechání jeho rozvoje na něm samém a handicap nejen vůči ostatním regionům České republiky, ale na prahu vstupu do EU i vůči geograficky blízkým regionům polským a slovenským.“<sup>5</sup>*

Destruktivní alternativa by znamenala zakonzervování stávající ekonomické a sociální situace Moravskoslezského kraje, jeho izolaci od ostatních krajů Česka i od regionů sousedních zemí, což by ve střednědobé a dlouhodobé perspektivě vedlo k úpadku regionu jako celku.

Tyto pesimistické vyhlídky vůbec nebrání např. časopisu EURO, aby v preambuli rozsáhlého materiálu brojícího proti rozhodnutí vlády realizovat výstavbu D 47 neuvedl slova šéfredaktora, která jsem umístil jako motto svého příspěvku: „Když to půjde takhle dál, můžeme čekat fungl novou dálnici z Vimperka do Kvildy.“<sup>6</sup> Ve stejném materiálu je popírán i samotný smysl výstavby D 47 v současné době, neboť ekonomická aktivita prý v dotčeném regionu zatím dálnici nevyžaduje. „Kraj má sice opravdu určité (podtrhl V. J) potíže a lepší dopravní spojení by mu pomohlo, jenže není třeba spěchat“ (tamtéž). To znamená, že dálnice by se měla stavět až poté, kdy se revitalizace regionů již uskutečnila. Čtenáři s elementárním ekonomickým vzděláním se nutně vnucuje představa Nurkseho bludných (či začarovaných) kruhů chudoby. A také představa kočho zaprahujícího koně za

---

<sup>5</sup> Zahradník, P.: Zhodnocení přínosů a nákladů dálnice D 47 na ekonomický a sociální vývoj České republiky, dotčených regionů, měst a obcí: Kvalitativní a kvantitativní analýza. Únor 2003 (staženo z internetu).

<sup>6</sup> Páral, P.: Tučné sousto. Euro č. 5.

povoz.<sup>7</sup> Lze si však také představit člověka, který je vyděšen samotnou možností, že by na „Ostravsko“ znovu mohly směřovat státem financované investice. Vždyť jich už tolik do těch šachet a oceláren šlo ... Zde jsem se dotkl poněkud citlivého momentu, který zejména v ostravské kolektivní psychice latentně působí a o kterém se mluví, ale nepíše.

V politicky vnímavé ostravské veřejnosti je rozšířen názor, že postoj centra státu a do jisté míry i širší české společnosti k Ostravsku v „polistopadovém“ období v sobě zahrnuje prvky averze, vytvořené preferencí *svého druhu* v období prosazování „ocelové koncepce“ v národním hospodářství a také pěstováním pověsti Ostravska jako politické opory vládnoucí nomenklatury v období totality. V tomto smyslu je pak vnímáno i to, co se již více jak deset let odehrává kolem D 47, jako politická sankce svého druhu a „kompenzace“ za problematická privilegia Ostravska v minulosti.<sup>8</sup>

### **Dálnice a problém „psychologické vzdálenosti“**

Moravskoslezský region je stále více vnímán jako periférie České republiky, a to jak jeho vlastními obyvateli, tak i obyvateli jiných, zejména jádrových regionů. Takové vnímání souvisí s psychologickou vzdáleností, kterou bychom v prostorové a regionální ekonomice měli brát v úvahu vedle vzdálenosti geografické a ekonomické.

Psychologická vzdálenost souvisí s tendencí jednotlivců vnímat vzdálenost v rámci národního prostoru spíše v relativním než v absolutním měřítku. Dokonce i v geograficky malých zemích může relativní pohled na národní prostor vytvářet pocit, že některé regiony jsou vzdálené. S tímto pocitem související „faktor odlehlosti“ je častým tématem regionální politiky v zahraničí. Působí totiž jak v belgických Ardenách, tak i v nizozemském Frisku, byť nejvzdálenější části těchto regionů leží do 200 km od center jejich jádrových regionů.

Psychologická vzdálenost a faktor odlehlosti jsou subjektivními fenomény plynoucími z pocitu marginalizace, izolovanosti od ohniska národní (státní) aktivity, určité vyřazenosti „ze hry“, opomíjenosti, ať již domnělé či skutečné. Do určité míry však vždy souvisejí s geografickou vzdáleností a dopravní dostupností a v případech příhraničních regionů jsou výrazně zesilovány „pohraničním syndromem“.

---

<sup>7</sup>Pohled na silniční mapu republiky a na statistiky nezaměstnanosti nebrání ani dalším publicistům a „nezávislým“ odborníkům, aby naléhavost výstavby dálnice zpochybňovali. Např. M. Dymáček, jinak prezident Skupiny pro ekonomiku a financování partnerství veřejného a soukromého sektoru při Ekonomické komisi OSN pro Evropu, rozhodnutí Zemanovy vlády stavět D 47 interpretuje následovně: „... dostavět je třeba 500 kilometrů dálnic a 80 km rychlostních komunikací ... Místo toho se vybral jediný úsek a navíc systémem: Kdo první přijde a nejhlasitěji křičí, ten bere. Neřešila se otázka, zda je to úsek nejakutnější, natož z čeho se zaplatí dostavba zbylých více než 1 200 kilometrů“. (M. Dymáček: Financování dálnic, mýty a mýto. Hospodářské noviny 12. 11. 2002.) Necht' se čtenář nenechá zmást: Pan Dymáček neargumentuje proti údajné problematické smlouvě s firmou Housing & Constructions, nýbrž proti konkrétnímu úseku.

<sup>8</sup>Jurečka, V.: Institucionální faktory revitalizace problémových regionů. Případ Ostravska. Ekonomická revue č. 1, 2003.

To, co se děje kolem D 47, včetně několikanásobného poklepávání základních kamenů nebo slavnostního nabírání bagrem prvního kubíku hlíny, je v regionu stále více vnímáno jako psychologická hra, která má investici oddálit a umožnit tak realizaci dopravních staveb jinde. Takovým pocitům nahrává i samotný pohled na mapu stávající české dálniční sítě, která i při její poměrně nízké hustotě vypovídá o značné nerovnoměrnosti. Ne každý je ochotný a schopný akceptovat, že administrativní funkce centra státu zcela devaluje význam skutečnosti, že v moravskoslezském regionu žije více obyvatel než v Praze.

Opět se dotýkám citlivého problému – otázky *pragocentrismu*. Příběh s dálnicí „oživuje a podporuje debatu o pragocentrismu, o tom, jak je region vzdálen od místa, kde se o něm rozhoduje“.<sup>9</sup> Nebylo by dobré, kdyby proces odcizování a psychologického vzdalování regionů pokračoval, neboť by mohl vést k tomu, co filosof Václav Bělohradský nazývá „mentalitou periferie“ a co se vyznačuje nepřátelským vztahem k centru.<sup>10</sup> Politici, byť jsou dle teorie veřejné volby orientováni jen na krátkodobé cíle v rámci politického cyklu, by přece jen neměli zapomínat na to, že „stabilitu celku vytváří provázanost a funkční spjatost jednotlivých částí a nikoliv části samy o sobě“, jak o tom píše kolega F. Varadzin ve svém příspěvku do tohoto sborníku.<sup>11, 12</sup>

Vedle faktoru „vzdálenosti od Prahy“, o jehož úloze v procesu prostorové alokace ekonomických procesů v Česku může pochybovat jen ten, kdo pěstuje sterilní „regionální ekonomiku pro regionální ekonomiku“, začne od příštího roku působit i faktor další: vzdálenost od Bruselu. Přesto je vstup republiky do Unie pro české odlehle regiony nadějí. Stále můžeme věřit tomu, co kdysi v knize „Naše Evropa“ napsal Jacques Delors:

*„Ekonomický růst musí zasáhnout všechny regiony a všechny regiony musí být schopné mobilizovat všechny své zdroje, jak lidské, tak přírodní. Nebude v Evropě úspěchu, nenabídneme-li stejné příležitosti všem regionům a tím i všem podnikatelům a pracovníkům. To je třetí úroveň evropské společné politiky – úroveň koheze, která po své implementaci přinese pomoc regionům, které zaostaly za modernizací, průmyslovým regionům, které procházejí fází bolestivé restrukturalizace a venkovským regionům, které byly postiženy migrací do měst a forced – march*

---

<sup>9</sup> Žižka, P.: Dálnice do Ostravy už měla dávno stát. MF Dnes 30. 11. 2002.

<sup>10</sup> Míra důvěry vůči hospodářsko-politickému centru státu je v regionu již nyní značně nízká. Určitým projevem je i vytvoření „Regionální kontrolní komise k výstavbě dálnice D 47“, která vznikla pod záštitou Sdružení pro rozvoj severní Moravy a Slezska. Komise má monitorovat vše, co se kolem D 47 děje a mimo jiné sledovat, zda nedochází k umělému brzdění realizace projektu.

<sup>11</sup> Varadzin, F.: Ekonomický růst a regionální rozvoj v České republice. In: Sborník z Mezinárodní konference o regionálním rozvoji. Pavlov, červen 2003.

<sup>12</sup> I dnes plně platí to, co kdysi napsal J. A. Baťa: „Doprava buduje jednotu“. Baťa, J. A.: Budujeme stát pro 40 000 lidí. Zlín 1937, s. 8.

Nadějí je slíbený přímý kontakt regionů s bruselskou centrálou a uplatnění *principu subsidiarity*. Zatím lze věřit, že centrální zpracovávání Společného regionálního operačního programu je jen dočasnou záležitostí a že původní proklamované postupy v unijní regionální politice budou dodrženy.<sup>14</sup>

### D 47 jako symbol a fetiš

D 47 postupně nabývala emocionální hodnotu a pro velkou část občanů Moravskoslezského kraje se stala symbolem, bohužel nikoli ve smyslu pozitivní hodnoty, nýbrž symbolem, když ne přímo negativního, tak alespoň opomíjeného vztahu centra státu vůči okrajovému regionu.<sup>15</sup> Dálnice se stala syntetizujícím pojmem, implicitně zahrnujícím všechny skutečné a domnělé křivdy, kterých se „centrum“ dopustilo či dopouští vůči regionu.

Samozřejmě, že každý symbol v sobě zahrnuje i iracionality.<sup>16</sup> Každé vnímání prostoru je ovlivněno emocemi a prostor proto nemá jen geometrické či geografické vlastnosti, ale nabývá i hodnotových významů. Proto má zejména laický vztah k D 47 sklon k přehánění, chcete-li k hysterii, tzn. k reakci nepřiměřené k podnětu. Lidová politická ekonomie zpracovává geografii státních investičních výdajů a rozpočtových škrťů k svému obrazu. Proto se často setkáváme i s neoprávněnými nátky, ubliženectvím a sebelitováním.

Zmíněným sociálně psychologickým důsledkům více než desetileté „hry o dálnici“ se nelze divit, neboť obyvatelé regionu si uvědomují, nebo alespoň instinktivně pociťují, že pro region je současné období klíčovým, neboť se na velmi dlouhou dobu utváří nová hospodářská mapa republiky, se všemi jejími vrcholy, údolními a nížinami. Každodenně slyší a čtou o usazování se zahraničních investorů v jiných částech země, což i při zatím silném pocitu sounáležitosti s nimi, působí *depressivně*. Žádný sociálně a politicky vnímavý čtenář – zejména Hospodářských novin a dalších ekonomických periodik – zřejmě kontrast se situací v Moravskoslezském

---

<sup>13</sup> Delors, J.: Our Europe. London, New York. VERSO 1992.

<sup>14</sup> Jak vyplývá ze zprávy Národního kontrolního úřadu, upřednostnilo Ministerstvo dopravy svévolně financování 4. železničního koridoru, směřujícího z Prahy do Českých Budějovic, před financováním koridorů ostatních, byť v případě tohoto koridoru nejde o transevropskou trasu, nýbrž trasu pobočnou. Pokud by i v budoucnu probíhalo usměrňování podpory regionů Evropskou unií tímto způsobem, vedlo by to nejen k dalšímu odcizování některých regionů od pražského a v budoucnu i bruselského centra, ale i k politické institucionalizaci regionálních zájmů.

<sup>15</sup> Píši záměrně „pro velkou část obyvatel“, neboť i v Moravskoslezském kraji jsou odpůrci výstavby dálnice. Zejména ekologisté se ozývají, když jde o dálnici. Mlčí však, jedná-li se o výstavbu obří rakouské pily v Paskově, která má ročně zpracovávat 1 – 1,5 milionu m<sup>3</sup> dřeva, aniž bylo řečeno, odkud se bude dřevo brát. Aniž bylo řečeno, jaká je pravděpodobná relace mezi nově vytvořenými pracovními místy a místy likvidovanými v malých pilách, které budou uzavřeny, ať již v důsledku nedostatečných dodávek dřeva anebo nedostatečného odbytu. Ekologisté také mlčí, když se pokládá základní kámen opravy Boeingů v Mošnově, která má vytvořit 40 pracovních míst, a jejíž činnost, jak se dá očekávat, bude mít významně negativní externalitu.

<sup>16</sup> Dle sociální psychologie je naše chování, a to jak jednotlivce, tak i instituci „ovlivněné hodnocením prostorů, přičemž toto hodnocení je jen částečně funkční a racionální, má i svá mimoracionální emotivní, podvědomé, tradiční a kulturní determinanty. Nevěda, J.: Sociální psychologie pro učitele. Ostrava. Ostravská univerzita 1994, s. 59.

kraji nepřehlédli, byť je pochopitelné, že ten, kdo v dotčeném regionu nežije, není vůči jeho problémům tak citlivý, jako jeho obyvatelé.

Soudobá ekonomie přikládá velký význam expektacím a to zcela oprávněně, neboť očekávání působí zcela reálně a to i na současnou ekonomiku. Bylo by ekonomicky zhoubné, kdyby v Moravskoslezském kraji, převládla očekávání pesimistická, která by oslabila vůli k růstu, k obnově. Zatím tomu tak není a region v uplynulých dvanácti letech prokázal značnou adaptabilitu.

Protipólem extrémně pesimistických pohledů jsou nekritické představy o vitalizačním účinku dálnice. V jistém smyslu se D 47 stala fetišem, od kterého se – málem automaticky – očekává iniciace nového rozvoje regionu. Samozřejmě, že vytváření „vitalizačních iluzí“ je stejně škodlivé a politicko-ekonomicky nebezpečné jako nepřiměřená skepse. Apoteóza dálnice není proto na místě; je třeba zdůrazňovat, že D 47 je pouze jedním z hlavních předpokladů ekonomické regenerace regionu.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Stejně tak je třeba odmítnout názory, které navzdory poznatkům rozvojové ekonomie a praktickým zkušenostem, zpochybňují vliv dálnice na teritoriální ekonomickou dynamiku (např. J. Zeman v Haló novinách 10. 12. 2001).



# INVESTIČNÍ POBÍDKY JAKO NÁSTROJ PODPORY REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

Ing. Martin JUROŠKA  
Doc. PhDr. František VARADZIN Csc.<sup>1</sup>

*Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava,  
Sokolská 33 Ostrava,  
martin.juroška@seznam.cz; frantisek.varadzin@vsb.cz*

---

## I. Funkce regionální politiky

Hlavní funkcí, kterou na sebe převzal tzv. sociální stát, je taková koordinace hospodářství, jež umožní občanům život v relativním blahobytu<sup>2</sup>. Hlavním motivem pro tuto koncepci je historické poznání, že hospodářský systém se svými tendencemi ke koncentraci kapitálu a k narušování kompetitivních tržních struktur vede k tomu, že bohatství resp. důchod je rozdělován bez zásahu veřejných struktur značně nerovnoměrně. Zajištění rovnoměrnějšího rozdělení hodnot vytvářených národním hospodářstvím je prováděno pomocí celé řady politik státu, které jsou zaměřeny na různé dílčí systémy hospodářského a společenského života (zdravotní politika, sociální politika, apod.).

Jednou z těchto politik je také politika regionální., u které lze v zásadě identifikovat tři obecné cíle. Jde o cíl vyrovnávací, růstový a stabilizační. Tyto funkce jsou samozřejmě jednoznačně odlišitelné pouze v abstraktní rovině teoretického zkoumání, neboť v realitě hospodářské politiky jsou do značné míry provázané.

**Vyrovnávací cíl** je jádrem tzv. tradiční regionální politiky, která vzhází z uvedených principů sociálního státu, a z jeho tendence k vyrovnávání blahobytů jednotlivých občanů, přičemž se jedná o aplikaci tohoto principu na úroveň jednotlivých prostorových jednotek národního hospodářství. Vzhledem k evolučně se vyvinuvší odlišné prostorové lokalizaci hospodářských aktivit je v tomto kontextu cílem regionální politiky vyrovnání sociálně ekonomických disparit mezi jednotlivými oblastmi národního hospodářství, tedy zajištění konvergence v hospodářské výkonnosti jednotlivých regionů, stejně jako v životní úrovni obyvatel, kteří v těchto regionech žijí. Tento cíl je možno zajišťovat stimulací

---

<sup>1</sup> Ing. Martin Juroška je interním doktorandem na katedře ekonomie EkF VŠB-TU Ostrava. Doc. PhDr. František Varadzin působí tamtéž. Příspěvek vznikl za podpory výzkumného záměru CEZ: 317/98: 275100015.

<sup>2</sup> K základnímu vymezení vývoje role státu viz Ambrosius, G.: Staat und Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Geschichte. Stuttgart, Franz Steiner Verlag 2001. K regionální politice a rozvoji viz Varadzin, F.: Regionální hospodářská politika a ekonomický růst. In: Růstové a cyklické souvislosti vývoje transformujících se ekonomik. Ostrava, EkF VŠB-TU 2002.

hospodářského rozvoje v méně vyvinutých regionech a meziregionální redistribucí zdrojů resp. národního důchodu, přičemž obě uvedené cesty spolu mohou, ale nemusejí souviset.

Novější pojetí regionální politiky zdůrazňuje zejména obecně **růstový cíl** regionální politiky. To neznamená nic jiného, než že akcent je kladen, namísto speciálního zaměření se na maximální vyrovnávání regionálních disparit v relativně krátkém období, především na stimulaci růstu národního hospodářství jako celku. Regionální politika je pak součástí úsilí vlády o stimulaci celkového ekonomického růstu země, přičemž vyrovnávací role regionální politiky je v takovém případě považována za druhotnou a odstranění meziregionálních hospodářských a sociálních rozdílů je považováno za přirozený výsledek konvergence regionů v procesu ekonomického růstu.

**Stabilizační cíl** je z hlediska předmětného zaměření regionální politiky a motivů její implementace do systému národohospodářské politiky cílem odvozeným. Znamená v zásadě promítnutí regionální politiky a využití jejích jednotlivých nástrojů v procesu stabilizace ekonomiky v jednotlivých fázích hospodářského cyklu.

Ať již považujeme za primární cíl regionální politiky vyrovnání meziregionálních rozdílů v ekonomicko sociálních charakteristikách nebo integraci deprimovaných a zaostávajících regionů do procesu růstu národního hospodářství, je primárním úkolem tvůrců politiky tvorba nástrojů, které by měly k dosažení těchto cílů vést. V tomto ohledu lze rozlišit dva obecné přístupy. Na jedné straně se jedná o podporu ekonomických aktivit, které jsou již v regionu lokalizovány resp. o využití vnitřních zdrojů, které jsou v regionu pro tyto aktivity již k dispozici. Druhý uvedený přístup akcentuje mobilitu výrobních faktorů a snaží se jí stimulovat tak, aby bylo dosaženo žádoucích cílů.

Tradiční pojetí regionální hospodářské politiky vychází z přesvědčení, že hlavním zdrojem mezi-regionálních disparit je nedostatečná mobilita výrobních faktorů. V tomto paradigmatu je pak způsobem řešení podpora této mobility. Akcent je především kladen na problematiku mobility kapitálu. Z tohoto důvodu tvůrci hospodářské politiky vytvářejí nástroje, které by mohly vést k její podpoře.

## **II. Význam investičních pobídek**

Jednou z významných forem, které jsou k účelu podpory regionálního ekonomického rozvoje využívány, jsou tzv. investiční pobídky, které představují paletu nástrojů, jež mají motivovat investory k tomu, aby svůj kapitál lokalizovali tam, kde to stát považuje z hlediska vyrovnávání ekonomické úrovně v prostoru za optimální. Východiskem a motivem pro využití takto orientovaného nástroje je představa, že hlavním příčinou regionálních disparit je fakt, že výrobní zdroje jsou rozmístěny prostorově nerovnoměrně, a současně skutečnost, že mobilita těchto faktorů je jen omezená. Z tohoto důvodu se pomocí národohospodářské politiky vytvářejí stimuly pro zvýšení této mobility. V případě investičních pobídek se jedná o stimuly pro držitele kapitálu. Proti tomuto přístupu lze uvést v zásadě dvě obecné námitky. Obě se týkají vlivu investičních pobídek na tvorbu charakteru obecného



prostředí, přičemž první vychází z liberálních tradic a principů, které jsou užitím tohoto instrumentu významně narušovány, a druhá, dle mého mínění závažnější, vychází z vlivu pobídek na tvorbu globálního prostředí, v němž investoři usilují o maximální výnos z investovaného kapitálu.

První námitka vychází z toho, že **investiční pobídky odporují zásadám liberálního uspořádání** společnosti. Liberálním uspořádáním přitom nazývám takovou strukturu společenských vztahů, která se vyznačuje rovnoprávností ekonomických subjektů. Záměrně používám termínu rovnoprávnost, který naznačuje shodnost nominálních právních předpisů pro všechny členy této společnosti. Od této rovnoprávnosti pak musíme odlišit tzv. rovnocnost subjektů, která je vyjádřením shodnosti jejich reálného významu a mocenského potenciálu ve společnosti. Rovnoprávnost je v případě investičních pobídek porušena, neboť tyto mají v zásadě adresný a selektivní charakter. Systémově jsou zvýhodňování vlastníci kapitálu a nadto ti vlastníci, kteří mají k dispozici tohoto kapitálu velmi mnoho. Liberální principy požadují naprosto odlišný stav. Základním principem v něm je to, že nikdo nemá být zvýhodněn na základě svého sociálního a ekonomického statutu.

Liberalismus, který sehrál významnou roli ve formování evropských společností, je ideologií vzniklou na bázi emancipačních aspirací střední třídy, která usilovala o rovnoprávnost ve společnosti, která byla dosud postavena na mocenské prioritě panovníků a pozemkové šlechty. Kritika směřovala zejména proti tomu, že šlechta byla držitelem privilegií v ekonomickém a politickém životě, že tedy společenské postavení bylo dáno narozením se v určité společenské třídě, tedy naprosto náhodně. Obecně se tedy staví proti tomu, aby byl někdo budoucně zvýhodňován, ať politicky či hospodářsky, v souvislosti s tím, jakého postavení dosáhl dosud.

Právě toto postavení je však základním principem pro dosažení na některý z instrumentů, které náležejí do množiny investičních pobídek. Podpora směřuje k těm, kteří již dokázali v minulosti koncentrovat dostatečně velký kapitál. Toto jejich postavení je tedy dáno jejich hospodářským statutem, který byl vytvořen v minulosti. Kromě obvyklých pozičních výhod, které jsou spojeny s koncentrovaným kapitálem se tak přidává ještě další, politicky generované zvýhodnění při zhodnocování již vytvořeného kapitálu. Suma těchto výhod způsobuje další expanzi těchto investorů a narůstání nerovnomocné hospodářské struktury. S tím souvisí i problém konkurence mezi státy. V momentu, kdy by se praxe podpory stala všeobecnou, pak bohaté státy by mohly v daleko větší míře podporovat své subjekty, což v důsledku vedlo ke znevýhodnění subjektů z méně vyspělých států.

Druhá obecná námitka souvisí velmi úzce s první. Týká se toho, že vlády, které nabízejí velkým držitelům kapitálu nejrůznější druhy zvýhodnění, tím **vytvářejí novou kvalitu globálního investičního prostředí**. Tato nová kvalita se vyznačuje především vyšší možností investorů přemísťovat své kapitály v rámci světového hospodářského systému. Jedná se tedy o to, že vlády bezděčně nabídkou investičních pobídek podporují vyšší mobilitu kapitálu, a to nejen v rámci určitého státu, nýbrž v rámci světové ekonomiky jako celku. Konkurence ekonomických

subjektů – investorů je v systému substituována konkurencí ekonomických subjektů – vlád. Vlády se snaží soutěžit mezi sebou tak, aby přilákaly takový objem investic, který považují z hlediska svých národohospodářských výhledů za potřebný.

Integrace světového kapitálového trhu je relativně značná a v zásadě tak můžeme hovořit o takřka dokonalé mobilitě kapitálu<sup>3</sup>. Mobilitu kapitálu lze přitom definovat jako možnost investorů použít svůj kapitál pro pořízení aktiv v jakékoliv zemi s nízkými náklady transakce, v jakémkoliv rozsahu a v relativně rychlém čase. Na vysokou míru kapitálové mobility mají vliv takové faktory jako relativní stabilita měnových kursů, která snižuje měnové riziko<sup>4</sup>, bilaterální či multilaterální smlouvy o ochraně investic, které snižují ekonomické i politické riziko, či smlouvy o zabránění dvojího zdanění, které snižují daňové břemeno, jímž je investice zatížena. Kromě toho však na ni působí také **konkurence zemí v oblasti investičních pobídek**, které, již na základě sémantického rozboru názvu daného instrumentu hospodářských politik, přímo vybízejí držitele kapitálu k jeho přemísťování mezi jednotlivými zeměmi.

Pokud odhlédneme od měř rizika, které byly uvedeny výše, můžeme definovat obecný princip rozhodování investorů o rozdělení a přesunech drženého kapitálu. Tímto obecným principem je, že vlastníci kapitálu při tvorbě svého portfolia přemísťují svá aktiva tam, kde mohou očekávat nejvyšší výnos z těchto aktiv. To znamená, že při posuzování a analýze investora o tom, kam svá aktiva umístí rozhodne diferenciací výnosů z investice v různých zemích. Jestliže investor na základě mezinárodní analýzy investičního prostředí zjistí, že svůj investovaný kapitál zhodnotí více v Rumunsku než v Bulharsku, pak svá aktiva umístí pravděpodobně v první zmíněné zemi.

Podstatným prvkem je tedy výnosnost aktiv v té které zemi resp. její míra. Kvantifikace výnosnosti je dána komparací výnosů a nákladů dané investice, resp. jejich vzájemného salda – zisku. Relativní míra zisku v mezinárodním srovnání je determinována celou řadou faktorů, mezi které patří zejména relativní ceny, za které je nájímána pracovní síla, relativní rozdíly v kvalifikaci této pracovní síly, mezinárodní nerovnoměrnost v zásobě přírodních zdrojů, apod. Míra čistého zisku je ovlivněna také poskytovanými investičními pobídkami. Je zřejmé i nutnost uvažovat reálné strategické záměry nadnárodních ekonomických subjektů – ovládnutí trhu, aby jej nezískala konkurence, dotvoření produkční struktury, apod.

### III. Formy investičních pobídek v ČR

V tomto kontextu se zaměříme např. na investiční pobídky, které jsou nabízeny českou vládou. Vycházejí ze zákona č. 72/2000 Sb. o investičních pobídkách, ve

---

<sup>3</sup> Tato dokonalá mobilita je v naprostém rozporu s oním tradičním paradigmatem regionální hospodářské politiky, které naopak vychází z přesvědčení, že mobilita je nedostatečná.

<sup>4</sup> Zde hraje významnou roli zejména IMF, který je určitým garantem této stability při potížích určité země s nerovnovážnou platební bilancí a s tlaky na změnu hodnoty měny, které jsou s takovouto nerovnováhou těsně spojeny.

znění dalších předpisů. Tento právní předpis definuje základní formy, jimiž jsou investoři pobízeni takto<sup>5</sup>:

- slevy na daních z příjmů,
- převod technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu,
- hmotná podpora vytváření nových pracovních míst,
- hmotná podpora rekvalifikace zaměstnanců,
- převod pozemků, evidovaných v katastru nemovitostí jako zemědělské pozemky a převod ostatních druhů pozemků.

Všechny tyto instrumenty samozřejmě zvyšují čistý výnos z investovaného kapitálu. Koneckonců z tohoto důvodu jsou tyto pobídky poskytovány tak, aby byli investoři skutečně přilákáni. Kromě tohoto krátkodobého efektu však dochází k dalšímu nezamýšlenému důsledku. S vyšší výnosností investice je totiž současně spojena také rychlejší návratnost investičních nákladů a rychlejší dosažení žádaného výnosu. To současně znamená, že daný investor rychleji dospěje do stádia, kdy se znovu rozhoduje, zda struktura jeho portfolia je či není optimální, a zda by pro něj nebylo výhodné přemístit svůj kapitál jinam, kde by mu mohl přinést vyšší výnos. Dále se pokusím o stručnou analýzu obecných efektů jednotlivých instrumentů systému investičních pobídek, využívaných v Česku.

**Slevy na daních z příjmů** neznamenají z ekonomického hlediska snížení přímých nákladů spojených s investicí, ale představují nižší zatížení výnosu z investice a tedy vyšší čistý výnos, což je ostatně kategorie, která je z hlediska rozhodování držitele kapitálu prioritní. Pokud se ve dvou zemích, které jsou objektem lokalizačního rozhodnutí investora, zisk neliší, pak elementárním rozhodovacím kritériem bude patrně velikost daňové sazby, kterou je tento zisk zdaňován. Podotkneme, že tato skutečnost neovlivňuje pouze vládní koncepce investičních pobídek, ale stále častěji vede k tomu, že jednotlivé země mezi sebou soupeří v oblasti daňových systémů jako takových<sup>6</sup>.

V případě investiční pobídky, jejímž nejextrémnější podobou jsou v kontextu daňových úlev tzv. daňové prázdniny, pak dochází k dobrovolné rezignaci státu na zdanění příjmů, generovaných investovaným kapitálem. Daňové úlevy jsou časově limitovány a po uplynutí dané lhůty dochází k tomu, že výnos již zdaňován je, a tudíž dochází k tomu, že čistý výnos je pak nižší o realizovanou důchodovou daň. To však má v globálním investičním prostředí závažný důsledek. Ten vyplývá z již uvedené skutečnosti, že při možnosti dosažení stejné úrovně hrubého zisku ve dvou lokalitách se vlastník kapitálu patrně rozhodne o umístění svých fondů tam, kde jeho

---

<sup>5</sup> Níže podané vymezení pobídek není totožné s tím, které podává zákon, ale plně odráží jeho význam.

<sup>6</sup> Důkazem zde mohou být diskuse, které se vedou v Česku v souvislosti s chystanou reformou systému veřejných financí, kdy mnozí prosazují snížení daňové sazby pro korporace. Poukazují přitom na to, že takto snížilo daňovou sazbu např. Slovensko či jiné země, a že pokud bychom na to nereagovali, tak nám hrozí odliv kapitálu. Přitom se neberou v úvahu takové problémy jako transakční náklady přemístění, otázka vymezení daňového základu, apod. Otázka vlivu snížení důchodových daní korporací by si vyžádala samostatný rozbor.

čistý zisk bude větší, tedy tam, kde jeho důchod bude zatížen nižším daňovým břemenem. Dochází tedy k opětovnému rozhodovacímu procesu o prostorové skladbě portfolia a investice je přemístěna tam, kde je poskytnuta opět investiční pobídka ve formě daňových úlev.

Poměrně zajímavým typem investiční pobídky je **hmotná podpora tvorby nových pracovních míst**, resp. hmotná podpora rekvalifikací. Tato pobídka je v našich podmínkách konstruována tak, že výše podpory, která je investorům poskytována, je odvozena od relativní míry nezaměstnanosti v určitém regionu ve vztahu k celostátní průměrné míře nezaměstnanosti. Maximální podpora přitom může činit až 200 000 Kč na tvorbu jednoho pracovního místa. Tato forma podpory znamená totální deformaci jakékoliv ekonomické logiky, pokud se na problém díváme ve společenském kontextu. Pokusme se dále popsat tuto deformaci a současně ji modelovat na fiktivním příkladu.

Základním východiskem soudobého ekonomického systému je skutečnost, že veškeré výrobní zdroje mají svého vlastníka. Tento vlastník se a základě své úvahy, kalkulace nebo prostě existenční nutnosti rozhoduje, zda tyto výrobní zdroje dá k dispozici pro výrobu užitečných hodnot. Jelikož práce je významným a nezbytným vstupem do výroby, platí totéž pro ty, kteří mohou svou práci poskytnout. Důležité je, že ten, kdo svou práci poskytne, nečiní tak bezúčelně, ale proto, aby si zajistil důchod, který mu umožní zajistit existenci. Ani ten, který si pracovníka najímá, nečiní tak bezúčelně, nýbrž proto, že mu to má zabezpečit zhodnocení jeho kapitálu – tedy že mu to má přinést určitý zisk.

Z uvedených skutečností vyplývá jeden podstatný závěr. Pokud někdo najímá pracovníky za účelem výroby jakéhokoliv produktu, musí při směně tohoto produktu na trhu obdržet takovou hodnotu, která zajistí jeho schopnost vyplácet pracovníkům mzdu, a která současně umožní zabezpečení jeho potřeb resp. rozšíření jeho kapitálu. Pokud je toto splněno, lze říci, že zdroje jsou vynaloženy efektivně. Pokud směna vyrobeného produktu nepostačuje k tvorbě dostatečného zisku, stojí výrobce před rozhodnutím, zda nepřemístit své zdroje jinam, kde by mu přinesly lepší efekt. Pokud však nepostačuje ani na výplatu mezd pracovníkům, není v zásadě nač čekat a přemístění zdrojů se zdá být jedinou možností, jak předejít zmenšení objemu vloženého kapitálu. To je ostatně princip, uznávaný již klasickými politickými ekonomy, princip, který zajišťuje efektivní alokaci disponibilních zdrojů pomocí tržního mechanismu.<sup>7</sup>

Pokud poskytneme investiční pobídku ve formě finanční podpory za tvorbu pracovního místa, má to v zásadě dva efekty. Prvním je zkeslení v oblasti ekonomické efektivnosti a druhým skutečnost, že pracovníci, kteří vyrábějí určitou

---

<sup>7</sup> V této chvíli lze odhlédnout od problému diference mezi efektivností technologickou a efektivností ekonomickou. Jeví se mi však dobrým připomenout že často dochází k významnému konfliktu mezi obojím pojetím. Jako konkrétní příklad lze uvést současně využití ropy, které je z technologického hlediska značně neefektivní, avšak z hlediska ekonomického je tomu přesně naopak.

hodnotu, nejsou odměňováni za svou ekonomickou činnost z tržní realizace této hodnoty, nýbrž z tržní realizace hodnot, na jejichž výrobě neparticipovali.

Pokusme se nyní vše kvantifikovat na modelovém příkladu. Nejvyšší možná podpora činí v případě tvorby nového pracovního místa 200 000 Kč. Podpora v takové výši je poskytována v těch regionech, kde míra nezaměstnanosti je o 25% vyšší než celostátní průměr. Nuže počítejme v našem hypotetickém příkladě, že investor obdrží tuto nejvyšší možnou podporu, a o její velikost si tedy může snížit osobní náklady připadající na každého pracovníka. Pokusme se dále o kvantifikaci těchto osobních nákladů. Z výpovědí pracovníků, kteří u takovýchto firem pracují, lze odvodit, že disponibilní výdělek činí přibližně 8000 Kč. Nadále se pokusím z tohoto disponibilního výdělku kvantifikovat bez nároku na úplnou přesnost celkové osobní náklady na pracovníka. Jestliže zohledníme nejnižší daňovou sazbu 15% a odvody na sociální a zdravotní pojištění cca 30%, nebudeme zohledňovat odpočitatelné položky pro výpočet daňového základu a zaokrouhlíme nahoru, řekněme, že bychom mohli hrubý příjem dostat tak, že disponibilní příjem násobíme koeficientem 1,5. V takovém případě by hrubý příjem našeho pracovníka činil 12000 Kč. K hrubému příjmu musíme dále připočítat další odvody, které je povinen zaměstnavatel platit za své zaměstnance. Tyto odvody činí cca 30% hrubého výdělku zaměstnance. To znamená, že výsledné osobní náklady na jedno pracovní místo činí v našem hypotetickém příkladu 15 600 za měsíc a 187 200 Kč na rok. My však víme, že zaměstnavatel obdržel nikoliv tuto částku nýbrž částku o několik tisíc vyšší, tedy 200 000 Kč. On tedy nejenže nezaplatí ani korunu za práci, která vytvoří produkt, jenž bude směňován, on na této podpoře ještě vydělá. Problém je o to složitější, že takto vymezená pobídka ztrácí jakýkoliv efekt pro rozvoj teritoria. Důsledkem nízkých příjmů dochází pouze k zanedbatelnému multiplikačnímu efektu<sup>8</sup>, nedochází k rozvoji terciálního sektoru a chybí i zdroje na zdokonalení infrastruktury.

Může to znamenat, že výroba za standardních podmínek by nebyla efektivní. Zaměstnavatel, který nemusí zaplatit svým zaměstnancům, tak výrazně snižuje své náklady a může prodávat i za cenu, která by normálně nebyla udržitelná. Tento scénář je sice možný, ale lze jej předpokládat spíše u subjektů, které Max Weber v jedné ze svých statí nazývá jako malé zloděje bez kapitálu. Jedná se o malé podnikatele, kteří mohou v rámci aktivní politiky zaměstnanosti obdržet rovněž dotace na tvorbu pracovních míst, a kteří si často nejsou schopni vypočítat, zda toto místo je možno krýt výrobou a směnou dostatečného produktu i bez oné státní podpory.

V případě velkých investorů bude jejich kalkulace ohledně umístění investice pravděpodobně provedena využitím sofistikovaných metod a nelze předpokládat, že by šli investice, která je již od počátku odsouzena k ne příliš vysoké rentabilitě.

---

<sup>8</sup> Význam těchto efektů je nasnadě. Blíže viz pro základní vymezení Investic, rovnováha, optimální rast. Zborník statí svetových ekonomou. Bratislava, Pravda 1970.

V takovém případě tedy rovněž dochází ke snížení osobních nákladů. Lze však předpokládat, že i při absenci státní podpory lze zaměstnance vyplatit z prodaného produktu. To znamená, že snížení osobních nákladů současně znamená zvýšení zisku ve stejném objemu a zkrácení doby splatnosti investice. Stát tedy svou politikou umožňuje stav, kdy za to, že pracovník odvede pro svého zaměstnavatele určitou práci, čímž vytvoří hodnotu, kterou zaměstnavatel realizuje na trhu, není vyplácen tímto zaměstnavatelem, nýbrž subjekty, které nemají s danou ekonomickou činností nic společného.

Pro to, aby si zaměstnavatel, jenž je vybaven takovou investiční pobídkou, mohl zvýšit svůj zisk, musí jiné subjekty odvést daně. Uvažujme jako hypotetického – průměrného – poplatníka zaměstnance s průměrnou mzdou ve výši 15707 Kč, což znamená hrubou roční mzdu ve výši 188484 Kč. Budeme-li předpokládat, že poplatník má jedno dítě, pak bude jeho daňový základ po uplatnění zákonem daných odpočitatelných položek 127194 Kč. z tohoto základu pak bude odvedena daň ve výši 19978 Kč. Z této kalkulace tedy vyplývá, že proto, aby byla poskytnuta investiční pobídka na **vytvoření jednoho pracovního místa je nutný daňový výnos 10 zaměstnanců s průměrnou mzdou**. Jinými slovy deset subjektů musí odvést daň, která je namísto financování veřejné produkce určena k tomu, aby daný investor nemusel vyplácet své zaměstnance, ač by toho s ekonomického hlediska byl schopen.

Posledním typem pobídek je **převod pozemků či technicky vybavených území za zvýhodněnou cenu**. Tato pobídka má rovněž velký význam pro tvorbu globálního investičního prostředí a zejména pro dlouhodobé investiční rozhodování vlastníků kapitálu. Tento význam je snad ještě větší. Je to patrně dáno skutečností, že v případě první analyzované pobídky jsme se pohybovali v oblasti zdanění již vytvořeného zisku, v případě druhé pobídky pak ve sféře dočasného krytí variabilních nákladů ze systému veřejných financí, zatímco třetí pobídka ovlivňuje velikost fixních nákladů investora, které mají pro jeho kalkulace podstatný vliv.

Velikost fixních nákladů investice ovlivňuje významnou měrou dobu její návratnosti. Při stejných výnosech z investice bude zapotřebí k jejímu splacení výnosů více období při vyšších fixních nákladech než při nižších. Připomeňme, že hlavní části fixních nákladů jsou náklady na půdu, ne niž je investice umístěna. Pokud hovoříme o půdě máme v tomto kontextu na mysli nikoliv pouze plochu, na které výrobní zařízení leží, ale též inženýrské sítě, bez nichž výroba není možná. Jsou to právě ony, které významně zhodnocují půdu, a které jsou současně naprosto zásadní podmínkou, bez které výrobu provozovat nelze. Jejich úhradou z veřejných prostředků se významně snižují náklady investora na základě jednoduchého principu. Jestliže investor náklady spojené se zainvestováním pozemků nehradí, tak nemá také žádný důvod, aby je zahrnoval do svých kalkulací. Po odpadnutí těchto nákladů pak zbývají v zásadě již jen výstavba budov a pořízení výrobních zařízení. V zásadě přitom platí, že výrobní zařízení jsou mobilní a nejsou prostorově fixovány. Upuštěním od výroby a jejím přemístěním jinam tak nejsou takto vynaložené náklady ztraceny, maximálně může dojít k jejich zvýšení o náklady transportu. Co se pak týče budov, lze říci, že v případě budov sloužících výrobě,

nejsou náklady příliš vysoké (v relaci k ostatním uvedeným), a proto nemají v kalkulacích velký význam.

#### **IV. Závěr**

Je tedy patrné, že, alespoň z hlediska předpokladů mikroekonomické teorie, investiční pobídky představují instrument, který způsobuje zvyšování potenciální mobility výrobního kapitálu. Tato mobilita pak destabilizuje výrobní struktury jak v ohledu národního hospodářství, tak v kontextu jeho regionálních složek. Zdá se, že tyto teoretické závěry se potvrzují také v praxi, kdy právě firmy, jež obdržely investiční pobídky, patří ponejvíc k těm, které neváhají s přesunem svých výrobních kapacit jinam.

Pokud by vlády opustily svůj úzce makroekonomický pohled na společnost a hospodářství, možná že by tento nástroj vyloučily ze svých politik. Je samozřejmé, že přilákáním investorů dojde k takovým efektům, jako je snížení nezaměstnanosti či k růstu hrubého domácího produktu. Na druhé straně si musíme uvědomit, že těchto efektů je dosahováno na úkor vyšších výdajů z veřejných rozpočtů, což znamená zvyšování běžného deficitu i státního dluhu. Současně pak investiční pobídky popírají jakoukoliv ekonomickou logiku, pakliže neshlížíme na hospodářství z výšin statistických ukazatelů – tvrdých dat, ale vidíme jej jako systém, jehož funkcí je uspokojování potřeb jednotlivých jeho subjektů. Realita je o to složitější, že si musíme uvědomit problém odtoků zdrojů z naší ekonomiky do zahraničí, kdy v Česku dochází ke zhoršení vnějšího financování<sup>9</sup>. Jinak řečeno zvýšená tvorba HDP se ještě nemusí odrážet ve zvýšení důchodu, který má naše společnost k dispozici.

#### **Shrnutí:**

Tento příspěvek je věnován jednomu z nástrojů regionální politiky, konkrétně investičním pobídkám. Postupně se vyvinuly dva přístupy k regionální politice. První zdůrazňuje využití vnitřních zdrojů regionů, druhý akcentuje využití vnějších zdrojů, zejména kapitálu. Investiční pobídky jsou právě oním nástrojem, jenž má kapitál do určitých regionů přilákat. V příspěvku je provedena mikroekonomická analýza investičních pobídek a jejich vlivu na tvorbu investičního prostředí. Výsledkem je přesvědčení, že investiční pobídky nejsou vhodným nástrojem ke stimulaci regionálních ekonomik, protože vedou spíše k destabilizaci regionálních ekonomických struktur.

---

<sup>9</sup> Blíže viz Roční národní účty 2000. Praha, Český statistický úřad 2002. Tabulka 1404, str. 44. Zde vidíme nárůst prvotních důchodů nerezidentů z 51 337 mld Kč v roce 1996 na 128 418 mld Kč v roce 2000. Při tom důchody z vlastnictví vzrostly ze 28766 mld Kč na 64063 mld Kč (tamtéž, str. 232).

## **Summary:**

The contribution is devoted to the investment incentives. Investment incentives represent an instrument of regional policy. There are two approaches to regional policy. The first emphasizes utilization of endogenous resources of regional economy, the second lays weight on the use of external resources, especially capital. Investment incentives are representing the second approach. They should motivate owners of capital to locate it in certain region. Attention is devoted to the microeconomic analysis of investment incentives and their influence on development of the investment environment. Result is a conviction, that investment incentives are not good instrument to promotion of economic growth of regions. Contrariwise conduce to destabilization of regional economic structure.

## **Literatura:**

1. Ambrosius, G.: Staat und Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Geschichte. Stuttgart, Franz Steiner Verlag 2001.
2. Varadzin, F.: Regionální hospodářská politika a ekonomický růst. In: Růstové a cyklické souvislosti vývoje transformujících se ekonomik. Ostrava, EkF VŠB-TU 2002.
3. Investície, rovnováha, optimálny rast. Zborník statí svetových ekonomou. Bratislava, Pravda 1970.
4. Roční národní účty 2000. Praha, Český statistický úřad 2002.
5. Zákon č. 72/2000 Sb. o investičních pobídkách ve znění zákona č. 453/2001 Sb.
6. Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů ve znění dalších předpisů.



# ZMĚNY V PŘIROZENÉ REPRODUKCI OBYVATELSTVA ÚSTECKÉHO KRAJE PO ROCE 1989

**Ing. Petr KAČÍREK**

*Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem,  
Fakulta sociálně ekonomická, Katedra regionálního a lokálního rozvoje,  
Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika  
tel.: +420 47 5201373, 5201380, e-mail: kacirek@jse.ujep.cz*

---

## Úvod

V průběhu devadesátých let dochází v celé České republice k relativně významným změnám v demografické reprodukci obyvatelstva. Tyto změny, někdy označované jako tzv. druhý demografický přechod, probíhají v širším rámci změn reprodukčního chování obyvatelstva celé Evropy. První oblastí Evropy, kde je možno pozorovat nástup druhého demografického přechodu, je v první polovině šedesátých let dvacátého století severní a západní Evropa. Příznačné pro druhý demografický přechod je, že změny v úrovni demografické reprodukce se týkají především jedné složky přirozené měny obyvatelstva, a to úrovně plodnosti. V průběhu přechodu se snižuje její úroveň až pod hranici prosté reprodukce. Při současném mírném zlepšování úmrtnostních poměrů je pak početní růst (úbytek) populací závislý především na míře poklesu úrovně plodnosti. Ve vyspělých zemích severní a západní Evropy probíhal druhý demografický přechod přibližně od poloviny šedesátých let do poloviny let osmdesátých. V dalších oblastech Evropy nastoupil s určitým zpožděním, nejprve v jižní Evropě a v devadesátých letech i v zemích bývalého socialistického bloku. Výjimkou není ani Česká republika, kde poklesla úhrnná plodnost až na 1,13 (je však nutné podotknout, že úhrnná plodnost je ukazatelem transverzální analýzy). Změny v úrovni porodnosti jsou spojovány především s významnými změnami v hodnotové orientaci lidí a s růstem individualismu. Klesá význam manželství a zvyšuje se podíl kohabitací (nesezdaných soužití) a věk vstupu do prvního manželství, roste podíl dětí narozených mimo manželství, zvyšuje se věk matek zejména v době prvního porodu a k regulaci porodnosti významně přispívá masové rozšíření antikoncepce. U zemí s relativně spolehlivou evidencí potratovosti je masové rozšíření antikoncepce doprovázeno výrazným poklesem počtu interrupcí.

## Česká republika

Všechny výše uvedené procesy je možno pozorovat i v České republice, kde však proběhly rychleji a v některých případech i s větší intenzitou, než ve vyspělých zemích Evropy. Příčinou je odlišná výchozí situace zemí při nástupu druhého demografického přechodu na začátku devadesátých let. Změna v hodnotové orientaci lidí byla umocněna větší možností se vzdělávat, déle a lépe se připravovat na budoucí profesní kariéru, otevření státních hranic znamenalo neporovnatelně

větší možnosti cestování, ale i studia v zahraničí. Na druhé straně do roku 1989 nepodstatný fenomén nezaměstnanosti začal hrát stále větší roli. Zastavila se státní bytová výstavba a problém nedostupnosti bydlení, zejména pro mladé lidi, začal být stále aktuálnější. Pokles významu manželství byl umocněn skutečností, že s uzavřením zákonného svazku přestaly být spojeny různé výhody (novomanželské půjčky, lepší dostupnost bydlení pro rodiny s dětmi, apod.).

## Ústecký kraj

Změny v přirozené reprodukci obyvatelstva Ústeckého kraje obecně probíhaly zcela v kontextu změn reprodukčního chování nejen obyvatelstva České republiky, ale i převážné části Evropy. Podobně jako při srovnání ČR a zemí západní Evropy můžeme pozorovat jisté rozdíly, a to především v úrovni, intenzitě a rychlosti změn v důsledku odlišné výchozí pozice, tak i při komparaci Ústeckého kraje a ČR můžeme nalézt jistá specifika.

Oproti ČR se Ústecký kraj vyznačuje vyšší nezaměstnaností. Ta je důsledkem jednak nepříznivé struktury průmyslu, který byl jednostranně orientován zejména na těžbu nerostných surovin a chemický průmysl, jednak profesní, vzdělanostní a sociální skladbou obyvatelstva. Charakteristiky obyvatelstva byly v minulosti dále zhoršovány migrací dělnických a málo kvalifikovaných zaměstnanců s nižším vzděláním do kraje a naopak emigrací vzdělanějšího obyvatelstva z kraje. Zhoršování vzdělanostní struktury obyvatelstva kraje migrací je záležitostí stále aktuální. Pro Ústecký kraj je charakteristická větší koncentrace sociálně slabých vrstev a jednostranně profesně zaměřeného obyvatelstva s nižším vzděláním, které jeví malou ochotu migrovat za prací a u kterého je problematickou záležitostí rekvalifikace na jiné obory, zvláště v sektoru služeb. Dalším z problémů je větší koncentrace sociálně-patologických jevů, jako například kriminality, narkomanie a alkoholismu.

## Porodnost, rodina a manželství

Počet narozených se v Ústeckém kraji od roku 1990 do roku 2000 snížil z 10 734 živě narozených na 8 003 a hrubá míra porodnosti poklesla z 12,8 promile na 9,7 promile. Hodnota hrubé míry porodnosti byla v kraji vždy vyšší než v ČR s tím, že v podstatě kopírovala celorepublikové trendy. Vzhledem ke své povaze nám však tento ukazatel mnoho neřekne o intenzitě zkoumaného procesu, a to i při znalosti věkové skladby obyvatelstva, které je v Ústeckém kraji mladší než v ČR. Například index stárí (konstruovaný jako počet osob ve věku 60+ na 100 dětí ve věku 0-14 let) měl v roce 1991 v ČR hodnotu 84,4 a v Ústeckém kraji 58,9 a v roce 2000 v ČR 109,7 a v kraji 76,9. Jemnějším a vhodnějším ukazatelem pro zkoumání procesu porodnosti je úhrnná plodnost, která je definována jako počet živě narozených dětí připadajících na jednu ženu v reprodukčním věku a vyjadřuje výsledek řádu rození daného roku. Na začátku devadesátých let byla úhrnná plodnost v ČR vyšší jak v kraji (ČR 1,89; Ústecký kraj 1,77). V průběhu první poloviny 90. let poklesla úhrnná plodnost pod 1,3 v obou sledovaných územních jednotkách, v kraji však probíhal pokles plodnosti s menší intenzitou než v ČR. Důsledkem tohoto vývoje byl obrat v postavení republiky a kraje, kdy Ústecký kraj má od roku 1993 vyšší

úhrnnou plodnost. Ve druhé polovině 90. let se úhrnná plodnost v kraji mírně zvyšuje nad 1,3, v České republice naopak povolna nadále klesá a na konci devadesátých let stagnuje hluboko pod hranicí prosté reprodukce na úrovni 1,13 – 1,14 dětí na jednu ženu. Tento vývoj vede pochopitelně ke zvyšování rozdílu mezi krajem a republikou. Podrobné analýzy dat o porodnosti za část Ústeckého kraje – okres Ústí nad Labem – ukázaly, co je příčinou zvyšování úhrnné plodnosti v celém kraji. Jedná se o realizaci zadržované plodnosti zejména populačně silných ročníků 70. let, kdy zvýšení plodnosti tzv. „táhnou“ matky ve věkové skupině 25 – 29 let se středoškolským vzděláním s maturitou a s vysokoškolským vzděláním. Ve prospěch realizace zadržované plodnosti svědčí i fakt, že se jedná zejména o narozené děti prvního pořadí.

Ve struktuře matek v okrese Ústí nad Labem a dle mého názoru i v celém kraji je možno identifikovat dvě skupiny matek s naprosto odlišným modelem reprodukčního chování. První model reprezentuje samotné město Ústí nad Labem. Chování populace města Ústí nad Labem z hlediska reprodukce lze v období 1996 – 2000 charakterizovat následovně:

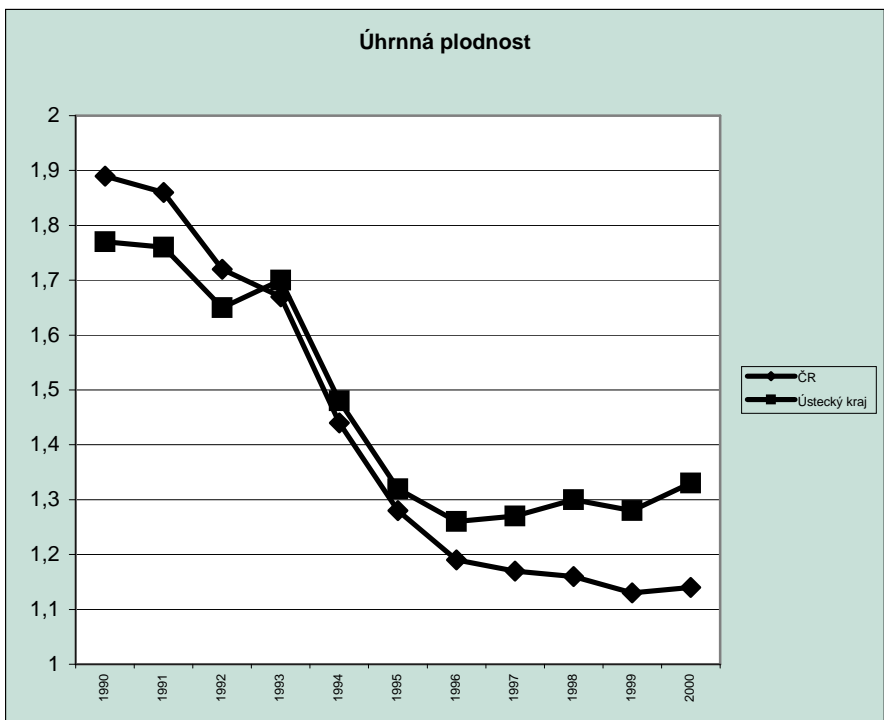
- relativně významně se zvýšil počet narozených dětí v prvním pořadí,
- počet narozených dětí ve druhém pořadí zůstal poměrně stabilní,
- počet narozených v prvním pořadí matek se středoškolským vzděláním bez maturity se snížil, těžiště plodnosti zůstává u této skupiny matek ve věku 20 – 24 let,
- nejvýznamnější změnou bylo zvýšení počtu narozených v prvním pořadí matek se středoškolským vzděláním s maturitou a přesun těžiště plodnosti u žen s M+ vzděláním z věkové skupiny 20 – 24 let do věkové skupiny 25 – 29 let.

Zcela odlišná situace je ve dvou bývalých městských částí Ústí n. L., dnes městech Trmice a Chabařovice. V Trmicích se počet narozených dětí od roku 1996 do roku 2000 každoročně zvyšoval a počet narozených byl v roce 2000 oproti roku 1996 dvojnásobný. Z hlediska ukazatele pořadí narozeného dítěte vzrostl počet narozených ve všech pořadích. Maximální hodnoty v roce 2000 (52 narozených celkem) bylo dosaženo zejména zvýšením počtu narozených ve třetím a vyšším pořadí matek se základním vzděláním. Podíl narozených ve třetím a vyšším pořadí je v tomto roce vyšší jak podíl narozených v prvním pořadí a ve druhém pořadí. Pro město Trmice je příznačný vysoký podíl matek se základním vzděláním a se středoškolským vzděláním bez maturity. Těžiště plodnosti žen se nachází ve věkové skupině 20 – 24 let, velmi vysoká je plodnost žen ve věkové skupině 15 – 19 let. Ve městě Chabařovice se roční počet narozených dětí se ve sledovaném období pohyboval v intervalu 15 – 31. Poměrně stabilní byl počet narozených v prvním pořadí (9 – 13 dětí ročně). Na výraznější meziroční rozdíly v počtu narozených dětí mají především vliv narození ve druhém a vyšším pořadí, např. maximální hodnoty 31 narozených v roce 2000 bylo dosaženo díky zvýšení počtu narozených ve druhém pořadí ženám se středoškolským vzděláním bez maturity ve věkové skupině 25 – 29 let. Z hlediska vzdělanostní struktury převažují v Chabařovicích matky se základním vzděláním a se středoškolským vzděláním bez maturity. V počtu matek se středoškolským vzděláním s maturitou je možno vysledovat značné meziroční

výkyvy, a to bez ohledu na pořadí porodu a věk matky při porodu. Případ porodu ženy s vysokoškolským vzděláním nebyl v tomto městě v období let 1996 – 2000 zaznamenán.

Výše uvedené charakteristiky nám odhalují dvě naprosto odlišné populace. První populace vykazuje rysy příznačné pro populace procházející druhým demografickým přechodem. Vedle růstu věku matek při porodu zde roste také počet narozených mimo manželství a neopominutelnou skutečností je také zlepšení vzdělanostní struktury matek, což je pochopitelným důsledkem změn v hodnotové orientaci lidí a tyto změny jsou opět charakteristické pro druhý demografický přechod.

U populací druhého typu se druhý demografický přechod neprojevil pravděpodobně vůbec. Evidentní je špatná vzdělanostní struktura matek a vysoký podíl narozených ve vyšším pořadí. Odhaduji, že úhrnná plodnost těchto populací je stabilně nad úrovní 3 dětí na jednu ženu v reprodukčním věku.



Zdroj: Data ČSÚ a vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ

Pro Ústecký kraj je oproti ČR charakteristická vyšší úroveň rozvodovosti, což je záležitost pochopitelná vzhledem k demografické, ekonomické a sociální struktuře obyvatelstva kraje. Jedním ze znaků druhého demografického přechodu je snížení významu sezdaných soužití a růst významu faktických manželství (kohabitací). Data pro identifikaci tohoto jevu jsou k dispozici de facto pouze ze sčítání. Při srovnání výsledků sčítání 1991 a 2001 je zřejmý růst počtu faktických manželství v celé republice. Ústecký kraj patří k oblastem republiky s vysokým podílem faktických manželství v rámci sňatkuschnopného obyvatelstva.

### **Úmrtnost, potratovost**

Pro srovnání skutečné úrovně úmrtnosti v Ústeckém kraji je použit hypotetický ukazatel – naděje dožití. V případě transverzálního výpočtu úmrtnostních tabulek vyjadřuje, jakého věku by se průměrně dožili muži a ženy, kdyby zůstal zachován řád vymírání roku, za který jsou tabulky vypočteny. Od začátku devadesátých let do současnosti je pro ČR charakteristickým rysem zlepšování úmrtnostních poměrů. Naděje dožití při narození se u mužů zvýšila přibližně o čtyři a u žen o tři roky. Z hlediska věku a pohlaví nejvíce klesala intenzita úmrtnosti ve vyšším věku a u mužů, tedy u skupiny, ve které ČR nejvíce zaostávala za demograficky vyspělými zeměmi. Hodnotami naděje dožití při narození se Česká republika spolu se Slovinskem řadí do čela transformujících se zemí. Zaostávání za zeměmi západní Evropy je však stále patrné, v roce 2002 byla naděje dožití při narození v ČR u mužů 72 a u žen 78 let a např. ve Francii a Španělsku u mužů 76 a u žen 83 let, v sousedním Německu u mužů 75 a u žen 81 let a ve Velké Británii u mužů 75 a u žen 80. Ze zemí Evropy má ve stejném roce vůbec nejnižší naději dožití při narození u mužů Rusko – 59 let a u žen Moldávie – 71 let.

Zatím poslední publikované údaje o naději dožití za kraje ČR jsou k dispozici z transverzálních úmrtnostních tabulek, počítaných jako průměr za období 2000-2001. Ústecký kraj vykazuje nejnižší hodnoty naděje dožití při narození ve všech krajů ČR, u mužů 70,19 a u žen 76,57 let, což jsou hodnoty přibližně na úrovni zemí jako např. Chorvatsko, Slovensko, Gruzie, Venezuela a Argentina. Přes nepříznivé postavení Ústeckého kraje v rámci republiky, je pozitivním jevem zvyšování pravděpodobnosti dožití se vyššího věku i v tomto kraji. Úmrtnostní tabulky z období 1995-1996 uvádějí za bývalý Severočeský kraj hodnotu naděje dožití při narození u mužů 68,71 let a u žen 75,72 let, což jsou však hodnoty zkrácené lepšími úmrtnostními poměry v okresech současného Libereckého kraje, zejména v Jablonci n/N a Liberci. Následující tabulka uvádí hodnoty naděje dožití při narození za všechny kraje ČR. Kraje jsou zde rozděleny na tři skupiny. První skupinu tvoří kraje s hodnotou naděje dožití při narození vyšší u žen i u mužů než v ČR, druhou skupinu kraje, kde byla zaznamenána u mužů nebo u žen hodnota naděje dožití při narození nižší než v ČR a třetí skupinu kraje s hodnotami u obou pohlaví pod úrovní ČR.

**Tab.: Naděje dožití při narození, ČR 2001, kraje 2000-2001**

Územní jednotka	Muži	Ženy
Česká republika	72,14	78,45
Hl. m. Praha	73,58	79,03
Královéhradecký kraj	72,63	79,04
Pardubický kraj	72,70	78,61
Vysočina	72,70	78,72
Jihočeský kraj	72,40	78,45*
Jihomoravský kraj	72,27	79,03
Plzeňský kraj	72,17	78,08
Olomoucký kraj	71,49	78,64
Zlínský kraj	71,44	78,80
Středočeský kraj	71,65	78,01
Liberecký kraj	71,27	77,92
Karlovarský kraj	70,68	76,97
Moravskoslezský kraj	70,35	77,88
Ústecký kraj	70,19	76,57

\* Hodnota naděje dožití při narození u žen v Jihočeském kraji je shodná s hodnotou za ČR. Vzhledem ke konstrukci úmrtnostních tabulek za kraje za období 2000-2001 a ČR za období 2001 lze předpokládat, že údaj za Jihočeský kraj ve shodném období je reálně vyšší.

Zdroj: ČSÚ, Úmrtnostní tabulky za ČR a kraje

Chceme-li pátrat po příčinách nejhoršího postavení Ústeckého kraje v rámci ČR, je nutné zkoumat tabulkový ukazatel podle jednotek věku. Při srovnání hodnot Ústeckého kraje a ČR je pro kraj signifikantní nadúmrtnost ve všech věkových skupinách, a to u obou pohlaví. Nadúmrtnost od 2 let do 1,5 roku je v kraji u mužů do 60 let věku a u žen do 56 let, od 1,49 do 1 roku je u mužů do 70 let a u žen do 68 let věku, nadúmrtnost od 0,99 do 0,5 roku pak u mužů do 92 let a u žen do 82 let věku. Při srovnání Ústeckého kraje a Prahy, jako kraje s nejpříznivějšími úmrtnostními poměry v rámci ČR, zjistíme nejvyšší rozdíly u mužů ve věku 0-27 a 38-40 let, kde se nadúmrtnost v Ústeckém kraji pohybuje mezi 3,5 – 3 lety. Úmrtnostními poměry mužů je z hlediska hodnoty naděje dožití při narození nejbližší Ústeckému kraji kraj Moravskoslezský. Oba kraje vykazují téměř shodné hodnoty naděje dožití do 40 roku věku mužů. Od tohoto věku se však rozdíly mezi oběma kraji zvyšují a nadúmrtnost mužů v Ústeckém kraji roste oproti Moravskoslezskému kraji z 0,03 let těsně po 40 roku věku až na půl roku kolem 60-ti let věku. Do 76 let věku je pak rozdíl poměrně stabilně na úrovni 0,5 roku, maxima rozdílu, 0,61 roku, je dosaženo v 86-88 letech věku mužů. Úmrtnostní poměry žen jsou v Moravskoslezském kraji příznivější v každém věku. Nadúmrtnost o více než rok je v Ústeckém kraji až do 64 let věku žen.

Příčiny relativně nepříznivých úmrtnostních poměrů v Ústeckém kraji mohou být následující:

- Sociální a ekonomické struktury obyvatelstva – horší vzdělanostní struktura, vyšší nezaměstnanost – s tím související méně zdravý životní styl a ve většině míře horší péče o děti, více rozšířeny alkoholismus a narkomanie.

- Životní prostředí – zátěž z minulosti, struktura ekonomiky – chemický a těžební průmysl – vliv na zdraví zaměstnanců a okolí.
- Zdravotnictví – horší zdravotnická péče, nižší ochota občanů pečovat o své zdraví.
- Etnická struktura obyvatelstva – větší podíl zejména romské populace, která vykazuje obecně horší úmrtnostní charakteristiky.
- Migrace – emigrace nositelů vyššího vzdělání a zdravějšího životního stylu a imigrace nositelů nižšího vzdělání a méně zdravého životního stylu.

Dalšími charakteristikami, které nám vypovídají o tom, jak se daná populace vypořádala s péčí o své nejmladší, jsou kojenecká a novorozenecká úmrtnost. Pozitivní trend snižování kojenecké úmrtnosti a její části novorozenecké úmrtnosti je zřejmý jak v celé ČR, tak i v Ústeckém kraji. Přesto je pro Ústecký kraj příznačná vyšší úroveň kojenecké a novorozenecké úmrtnosti. Zatímco v ČR se kojenecká úmrtnost dostala pod 10 promile již v roce 1992, v Ústeckém kraji poklesla pod tuto hranici v roce 1996. V ČR došlo od roku 1990 do roku 2000 ke snížení kojenecké úmrtnosti z 10,8 na 4,1 promile a novorozenecké úmrtnosti ze 7,7 na 2,5 promile, v Ústeckém kraji se snížila kojenecká úmrtnost z 12,3 na 5,9 promile a novorozenecká z 8,5 na 3,2 promile. Obdobná situace je u potratovosti. Ústecký kraj vykazuje stabilně vyšší úroveň než Česká republika, pozitivní trend snižování potratovosti je však zřejmý u obou územních jednotek. Hodnota indexu potratovosti se v období 1990 – 2000 v ČR snížila z 96,2 na 52 a v Ústeckém kraji ze 114,5 na 63,4 potratů na 100 narozených celkem.

## **Závěr**

Změny v populační reprodukci obyvatelstva Ústeckého kraje jsou změnami, které probíhají v rámci širšího procesu změn demografického chování obyvatelstva celé Evropy, v rámci tzv. druhého demografického přechodu. V kontextu těchto procesů došlo v kraji ke snížení úhrnné plodnosti. Pokles úhrnné plodnosti byl v Ústeckém kraji méně výrazný než na úrovni ČR. Důsledkem méně výrazného poklesu bylo, že intenzita plodnosti, která byla na začátku sledovaného období v kraji pod úrovní ČR, se dostala v průběhu několika let nad tuto úroveň. Na konci devadesátých let dochází v Ústeckém kraji k mírnému zvyšování úhrnné plodnosti. Dle podrobných analýz za část kraje, okres Ústí nad Labem, je toto zvýšení důsledkem realizace části zadržované plodnosti populačně silných ročníků sedmdesátých let. Nárůst porodnosti je patrný zejména u narozených prvního pořadí, a to ženám s vyšším vzděláním ve věkové skupině 25-29 let. Vzhledem ke stagnaci úhrnné plodnosti na úrovni ČR ve druhé polovině devadesátých let dojde pravděpodobně v kraji ke stabilizaci průměrného věku matek při prvním porodu pod úrovní ČR. U populace Ústeckého kraje je také možno identifikovat části obyvatelstva, kterých se období změn v úrovni plodnosti v podstatě nedotklo. Zlepšování úmrtnostních poměrů obyvatelstva Ústeckého kraje vede ke zvyšování naděje dožití při narození a poklesu kojenecké a novorozenecké úmrtnosti. Pozitivní vývoj byl zaznamenán také u potratovosti. V rámci ČR jsou však úmrtnostní poměry kraje nejhorší. Naděje dožití při narození je u mužů i u žen nejnižší ze všech krajů ČR, kojenecká úmrtnost, novorozenecká úmrtnost a potratovost jsou stabilně na vyšší úrovni. Obecně

můžeme označit změny v přirozené reprodukci obyvatelstva Ústeckého kraje jako pozitivní. Stále však zůstává zachováno zpoždění úrovně demografické reprodukce obyvatelstva kraje za úrovní České republiky. Toto zpoždění je do značné míry determinováno vzdělanostními, sociálními, etnickými a ekonomickými strukturami obyvatelstva, na které je reprodukce přímo vázána.

*Řešeno v rámci grantu GAČR „Socioekonomický vývoj a regionální politika v Ústeckém kraji v letech 2000-2004 (první volební období krajských orgánů)“, č. 403/03/1246.*

## **Literatura**

1. KAČÍREK, P.: Fertility Rate in the City Ústí nad Labem and in the Towns Trmice and Chabařovice. E+M Special Issue 2003, Volume VI. Hospodářská fakulta TU v Liberci, str. 82-84. ISSN 1212-3609.
2. KAČÍREK, P.: Vybrané charakteristiky plodnosti žen na území okresu Ústí nad Labem. Sborník z XX. sjezdu České geografické společnosti, FSE UJEP Ústí nad Labem, 2002, str. 61-66. ISBN 80-7044-409-6.
3. PAVLÍK, Z. (ed.): Populační vývoj České republiky 2001, Katedra demografie a geodemografie, PŘF UK Praha, 2001. ISBN 80-902686-7-6.
4. ŠAŠEK, M.: Population Structure and Regional Development. Regional Interests in the Ústí nad Labem Region and their holders. Katedra RLR FSE UJEP Ústí nad Labem, 2002, str. 9-14. ISBN 80-7044-382-0.
5. Population Reference Bureau: 2002 World Population Data Sheet. Washington, DC. ISSN 0085-8315.

## **Zdroj**

1. [www.czso.cz](http://www.czso.cz)



# ZKUŠENOSTI Z PŘEDBĚŽNÉHO HODNOCENÍ OPERAČNÍCH PROGRAMŮ PRO STRUKTURÁLNÍ FONDY EU – HORIZONTÁLNÍ TÉMATA

RNDr. Jana KOUŘILOVÁ

*Vysoká škola ekonomická v Praze  
Středisko regionálních a správních věd, Cerná 13, 110 00 Praha 1  
tel.: +420 2 24930053, e-mail: wokoum@vse.cz*

---

Česká republika v současnosti připravuje programové dokumenty pro čerpání pomoci ze strukturálních fondů Evropské unie po vstupu ČR v r. 2004. Součástí procesu tvorby těchto dokumentů je také jejich předběžné hodnocení, které by mělo přispět ke kvalitě přípravy i k reálnosti cílů vytvořených programů.

Evropská unie dbá při hodnocení programů připravovaných a realizovaných s podporou ze strukturálních fondů EU na uplatnění horizontálních témat, kterými jsou rozvoj lidských zdrojů, rovnost příležitostí především mezi muži a ženami, životní prostředí a informační společnost.

V tomto příspěvku se budu zabývat zpracováním **rozvoje lidských zdrojů a rovností příležitostí** v operačních programech, které Středisko regionálních a správních věd Vysoké školy ekonomické v Praze předběžně hodnotilo. Jednalo se o dva operační programy – Sektorový operační program Průmysl (nyní Operační program Průmysl a podnikání) a Společný regionální operační program. Při předběžném hodnocení těchto programových dokumentů jsme vycházeli z příslušných nařízení a pokynů:

- nařízení Rady (ES) č.1260/99 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, zejména pak článek 41 nařízení, který vymezuje účel, působnost a obsah předběžného hodnocení a článek 18(2) nařízení, které stanoví obsah operačních programů,
- nařízení Rady (ES) č.438/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) 1260/1999 ohledně řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci strukturálních fondů,
- pracovní pokyn č.1 Evropské komise „Příručka pro plány a programové dokumenty strukturálních fondů“<sup>1</sup>, který metodicky vymezuje obsah a zaměření jednotlivých programových dokumentů strukturálních fondů,
- pracovní pokyn č.2 Evropské Komise „Předběžné hodnocení intervencí strukturálních fondů“<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> v anglickém znění "Vademecum for Structural Plans and Programming Documents", Brusel 1999.

- další metodické pokyny či materiály vydané Evropskou komisí, které mají vazbu na předběžné hodnocení (např. Pracovní pokyn č.3: „Ukazatele pro monitorování a hodnocení: indikativní metodika“).

Na základě těchto dokumentů jsme stanovili požadavky pro hodnocení operačních programů **v oblasti rozvoje lidských zdrojů**. Posuzovali jsme, zda je provedena v souvislosti s obsahem příslušného programového dokumentu:

- analýza situace na domácím trhu pracovních sil a budoucích trendů,
- přehled stávajících opatření realizovaných v oblasti lidských zdrojů,
- informace o konzistenci mezi programem a prioritami Národního akčního plánu zaměstnanosti,
- očekávané dopady, způsob jejich měření a monitorování.

Přestože oba hodnocené programy nejsou primárně zaměřené na rozvoj lidských zdrojů, jejich realizace by měla přispět ke zlepšení situace na trhu práce. Oba programy totiž ve svých prioritách podporují rozvoj malého a středního podnikání, a tím také vznik nových, příp. zachování stávajících pracovních míst. Rozvoj lidských zdrojů jako takový je předmětem Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, který vznikl za spolupráce Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR.

Po posouzení obou operačních programů lze konstatovat, že v podstatě naplňují výše uvedené kritéria.

Pokud jde o analýzu situace na domácím trhu pracovních sil a budoucích trendů, ta je v obou programech provedena ve vztahu k problémům, jež oba programy řeší. Jsou zde uvedeny základní informace o trhu práce v ČR, o zaměstnanosti a nezaměstnanosti, i v regionálním rozlišení. Do budoucna lze očekávat, podobně jako ve vyspělých západoevropských zemích, růst podílu zaměstnanosti ve službách a pokles v sekundéru (zaměstnanost v zemědělství je v podstatě na evropské úrovni).

Jednou z problémových pasáží při vytváření operačních programů byla kapitola zabývající se přehledem dosavadních realizovaných opatření a zkušenostmi, které byly v tomto procesu získány. V České republice je většinou známa pouze výše vynaložených finančních prostředků, ale zhodnocení jejich efektivity zpravidla není provedeno. To znamená, že chybí „poučení“ z případných chyb a doporučení pro další období. Tuto praxi, která je v zemích Evropské unie obvyklá, si budeme muset osvojit nejen pro využívání prostředků z Evropské unie, ale také pro české programy. Aplikace tohoto hodnocení je důležitá pro racionální a efektivní zaměření dalších podporných aktivit.

Třetím kritériem byla konzistence operačního programu a priorit Národního akčního plánu zaměstnanosti. V případě OP Průmysl a podnikání jsme doporučili dopracování této části, v případě SROP není tato část nutná, vzhledem

---

<sup>2</sup> v anglickém znění "The Ex – Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions", Brusel 1999.

k meziministerské dohodě o tom, že SROP není primárně zaměřen na řešení problémů zaměstnanosti. Zcela zjevně tu však existuje návaznost v oblasti podpory podnikání. Podpora podnikání a odstraňování překážek, které brání podnikatelských aktivitám, je jedním z pilířů Evropské strategie zaměstnanosti, z níž vychází česká Národní strategie zaměstnanosti a tedy i Národní akční plán zaměstnanosti.

Při realizaci obou operačních programů lze očekávat dopady v oblasti trhu práce, neboť podporou malého a středního podnikání budou vznikat nová, příp. se udrží stávající pracovní místa. Vytvoření, resp. zachování pracovních míst by mělo být jedním ze základních kritérií pro výběr projektů určených k podpoře. Výsledky realizace operačních programů v této oblasti jsou proto měřeny především počtem podpořených podniků a počtem nově vzniklých nebo zachovaných pracovních míst. V rámci SROP se předpokládá podpora drobných podnikatelů do 10 zaměstnanců, podnikatelé s větším počtem zaměstnanců budou podporováni v rámci OP Průmysl a podnikání.

**Rovnost příležitostí mužů a žen** není v současné době v České republice považována za skutečně závažný problém naší společnosti. Lze říci, že v ČR je v podstatě naplněna rovnost v přístupu ke vzdělání, ale na trhu práce diskriminace žen existuje. Během posledních několika let došlo k vybudování základního formálně právního rámce, ale právně zakotvené podmínky se stále ještě plně nerealizují v každodenní praxi. Pro Českou republiku to znamená vybudovat institucionální mechanismus, jehož pomocí by byl princip rovnosti mužů a žen efektivně prosazován.

Evropská unie přistupuje k tomuto problému velmi důrazně a všechny programy předkládané k realizaci jsou z tohoto pohledu posuzovány, jak v předběžném (ex-ante), průběžném (interim), tak i závěrečném (ex-post) hodnocení. Upevňování rovných příležitostí je chápána jako součást strategie boje proti vylučování ze společnosti.

Při ex-ante hodnocení z hlediska uplatňování principu rovnosti příležitostí jsme vycházeli z výše uvedených dokumentů. Jednalo se o:

- zhodnocení situace v oblasti rovnosti mezi muži a ženami;
- zhodnocení mechanismů realizace a očekávaného dopadu strategie a pomocí.

Zhodnocení situace v oblasti rovnosti příležitostí mužů a žen by mělo zahrnout:

- popis rozdílů v účasti mužů a žen na trhu práce podle kategorií ekonomických aktivit, včetně údajů o rozdílech mezi zapojením mužů a žen v různých sektorech (horizontální členění) a v různých pozicích (vertikální rozdělení), v podnikání, mezi samostatně výdělečně činnými osobami a v opatřeních na podporu místního rozvoje;
- informace a údaje o rozdílech mezi ženami a muži v oblasti kvalifikace a dovedností a o zapojení do vzdělávání a odborné výchovy, včetně vztahu k poptávce na trhu práce;

- informace a údaje o specifických omezeních, kterým čelí různé skupiny mužů a žen při vstupu na trh práce, včetně dostupnosti pečovatelských služeb a dostupnosti dopravy;

Zhodnocení situace podle těchto bodů je v současné době v ČR problematické. Hodnotitelé musejí vycházet z dostupných statistických dat a dalších šetření, např. z materiálů úřadů práce, ale také ze zpráv různých institucí, které se zabývají problematikou rovnosti příležitostí, a v neposlední řadě z vlastních zkušeností.

Údaje ČSÚ většinou nerozlišují v podrobnějším členění mezi pohlavími. Také úřady práce jsou schopny dokumentovat počty nezaměstnaných mužů a žen, ale další charakteristiky, např. nezaměstnanost podle vzdělání, věku, délky trvání apod. nejsou vztaženy k jednotlivým pohlavím. Podíl žen na podnikání a mezi osobami samostatně výdělečně činnými také není publikován. Pokud existují data v požadovaném členění muži/ženy, dost často se lze setkat s tím, že jim chybí regionální dimenze.

Získání oficiálních údajů o specifických omezeních, kterým čelí různé skupiny mužů a žen při vstupu na trh práce, je rovněž problematické. Všeobecně je známo, že problémy se vstupem na trh práce se dotýkají určitých skupin (rodiče, především matky s malými dětmi, ženy po 45. roku věku, zdravotně postižení, nízkokvalifikovaní apod.).

Do budoucna bude nutné tato data sbírat a zpracovávat tak, aby je bylo možno využít při posuzování situace v oblasti rovnosti příležitostí.

Při hodnocení rovnosti příležitostí mužů a žen v operačních programech se také posuzuje konsistentnost dokumentu s prioritami Národního akčního plánu zaměstnanosti, který vychází z Evropské strategie zaměstnanosti, kde princip rovnosti příležitostí je jedním ze čtyř pilířů, na nichž tato strategie stojí.

Dalším bodem je posouzení informací o akcích v předcházejícím období, které se vztahuje jak k programům financovaným z českých zdrojů, tak k hodnocení předvstupní pomoci, především programu Phare. Jak už jsem se zmínila, u programů financovaných z vlastních zdrojů ČR většinou neexistuje vyhodnocení jejich efektivnosti a pokud ano, tak zde hledisko rovných příležitostí není zahrnuto, nejedná-li se přímo o projekty zaměřené do oblasti rozvoje lidských zdrojů. Ale ani u těch to není pravidlem. U programu Phare financovaného EU lze získat požadované údaje zpracováním finálních zpráv jednotlivých projektů.

Dalším úkolem ex-ante hodnocení je posoudit, zda jsou v dokumentu analyzovány případné překážky pro ženy při využívání a zapojení do akcí strukturálních fondů. Lze konstatovat, že oba námi posuzované operační programy jsou koncipovány tak, aby neexistovaly bariéry mezi muži a ženami při využívání jejich prostředků. Teprve realizace programů však ukáže, zda se podařilo překážky pro uplatnění žen zcela eliminovat nebo zda bude potřeba přijmout opravná opatření.

Zhodnocení mechanismů realizace a očekávaného dopadu strategie a pomoci v oblasti rovných příležitostí by mělo zahrnovat očekávaný dopad programů zejména na:

- integraci mužů a žen na trhu práce,
- vzdělávání a odbornou výchovu,
- zapojení žen do podnikání,
- nalezení rovnováhy mezi pracovním a rodinným životem.

Očekávané dopady do těchto oblastí by se měly promítnout do specifických i operačních cílů a jejich kvantifikace. V případě námi posuzovaných programů šlo především o to, stanovit monitorovací ukazatele tak, aby z nich bylo možné získat údaje o rovnosti mužů a žen, tj. tam, kde je to relevantní, rozlišovat pohlaví (počet podpořených podnikatelů, počet pracovních míst, počet účastníků projektu apod.).

Závěrem je třeba podotknout, že při hodnocení mechanismů realizace a očekávaného dopadu operačního programu je obtížné kvantifikovat dopad strategie rovných příležitostí. Je však třeba, aby se tato strategie stala přirozenou součástí programového dokumentu tak, aby při jeho realizaci byl princip rovnosti mužů a žen dodržován. Aplikace rovných příležitostí nejen v rámci operačních programů kofinancovaných ze strukturálních fondů, ale i českých podpůrných programů, by tak měla přispět k celospolečenskému aktivnímu přijetí tohoto pilíře Evropské strategie zaměstnanosti.

## **Literatura:**

1. The Ex – Ante Evaluation of the Structural Funds interventions. Working Paper No 2, Brusel, 1999.
2. Vademecum for Structural Plans and Programming Documents. Brusel 1999.
3. Operační program Průmysl. MPO ČR, 2002.
4. Předběžné hodnocení OP Průmysl. SRSV VŠE, 2002.
5. Společný regionální operační program. MMR ČR, 2003.
6. Předběžné hodnocení SROP. SRSV VŠE, 2003.



# MONITORING MIKROREGIONŮ A JEJICH ROZVOJOVÝCH DOKUMENTŮ

RNDr. Vladimíra LABOUNKOVÁ

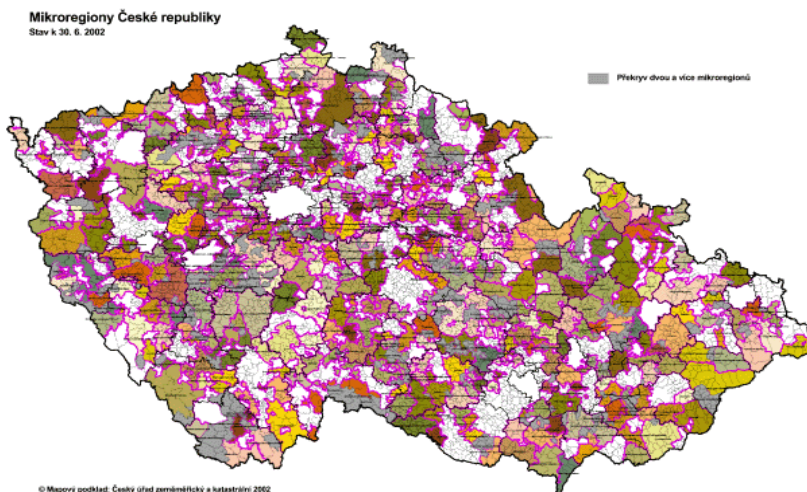
*Ústav územního rozvoje  
Jakubské nám. 3, 602 00 Brno  
e-mail: labounkova@uur.cz*

V rámci stejnojmenného úkolu je prováděn Ústavem územního rozvoje monitoring okresů a mikroregionů a připravenosti jejich strategických rozvojových dokumentů (dále SRD) formou návratných dotazníků, zaslaných do roku 2002 na Referáty regionálního rozvoje okresních úřadů a v roce 2003 již na nové krajské úřady. Monitoring byl zahájen v roce 2000.

Údaje získané v dotaznících byly zpracovány a vyhodnoceny formou kartogramů a grafů za celou republiku a jednotlivé kraje.

Z dotazníkového šetření vyplývá, že nejvíce mikroregionů sdružuje mezi 6-10 obcemi a to celých 31,1%. Poměrně hodně mikroregionů vzniká spojením pouhých 2-5 obcí a sice 23,9 %. Méně je již mikroregionů s 11-15 obcemi, 16,3 %, podíl mikroregionů s více obcemi je ještě menší.

Následující kartogram podává přehled o existenci komplexně zaměřených mikroregionů v ČR v roce 2002. Z kartogramu je patrná stále ještě nerovnoměrnost rozložení mikroregionů v území.



Převážná většina mikroregionů si v současné době pořizuje rozvojové dokumenty pro svoje území. Na zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů se podílí 4 hlavní typy zpracovatelů. Jedná se o odborné firmy, Rozvojové agentury, Okresní úřady ( v období do roku 2002) a fyzické osoby.

Odborně zaměřené firmy zaujímají mezi zpracovateli přitom přední místo s 58,62 % ze všech zpracovaných dokumentů.

Druhým nejčteněji zastoupeným zpracovatelem SRD mikroregionů jsou Rozvojové agentury. Rozložení jejich zastoupení mezi zpracovateli v jednotlivých krajích ČR je však velmi nerovnoměrné. V Plzeňském, Olomouckém a Zlínském kraji tvoří SRD zpracované Rozvojovou agenturou největší podíl ze všech zpracovatelských forem. Fyzická osoba jako zpracovatel SRD mikroregionů není zastoupena u všech krajů. Její podíl je přitom nejvyšší v kraji Středočeském a Libereckém.

Okresní úřad vystupuje jako zpracovatel SRD mikroregionů pouze v několika případech.

V následujícím textu je věnována pozornost podrobněji mikroregionům Jihomoravského kraje.

### **Mikroregiony Jihomoravského kraje a jejich rozvojové dokumenty.**

V roce 2002 byl proveden Ústavem územního rozvoje ve spolupráci s Krajským úřadem Jihomoravského kraje monitoring geografického vymezení a funkčnosti mikroregionů v Jihomoravském kraji a situační srovnání rozvojových možností a disparit mikroregionů. V následujícím textu a kartogramech je obsaženo několik základních poznatků z této práce.

Na území Jihomoravského kraje fungovalo v roce 2002 41 komplexně zaměřených mikroregionů, odpovídající velikosti a územního utváření. O rok později fungovalo v kraji již 46 mikroregionů

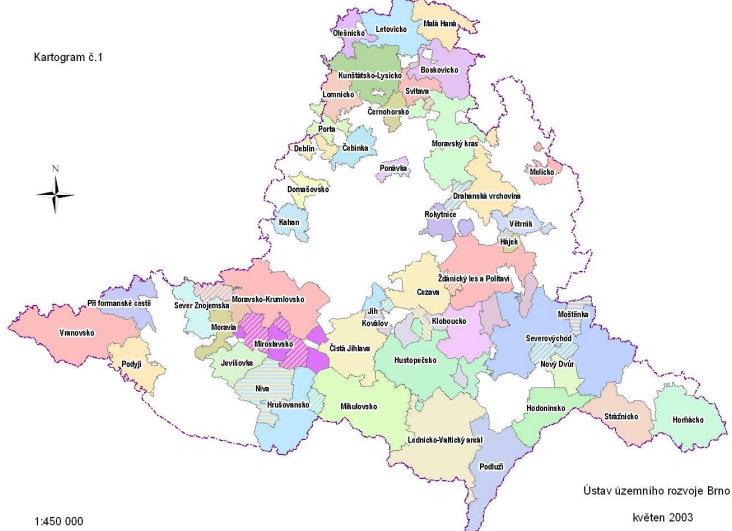
Vznik mikroregionů je nutný pro společné prosazování zájmů a záměrů venkovských obcí. Mikroregiony, vznikající zdola mají stále častěji komplexní charakter a monofunkční mikroregiony se vyskytují stále v menší míře.

Geografické vymezení se stále více blíží reálným funkčním mikroregionům a velmi často nodálním spádovým mikroregionům.

Nově vzniklé mikroregiony se ustavují vesměs za účelem získání dotací z dotačních zdrojů ministerstev a z fondů EU.



## Mikroregiony Jihomoravského kraje



Poměrně vysoké procento mikroregionů na území Jihomoravského kraje má zpracovaný rozvojový dokument svého území. Mikroregiony, které nemají zpracován rozvojový dokument a jeho zpracování nepřipravuje jsou většinou monotematicky zaměřené a komplexní rozvojový dokument není pro ně v jejich současné podobě aktuální.

Většinu zpracovaných rozvojových dokumentů zpracovala pro mikroregiony odborná firma. Tato situace je typická pro území jižní Moravy. V jiných částech republiky je situace zcela odlišná. Například na severu Moravy je autorem většiny rozvojových dokumentů mikroregionů rozvojová agentura. V Jihomoravském kraji rozvojová agentura naopak zpracovává rozvojové dokumenty mikroregionů jen výjimečně. Je tomu tak například v případě mikroregionu Letovisko. Rovněž fyzická osoba je autorem rozvojového dokumentu pouze výjimečně, například u mikroregionu Čistá Jihlava. U některých mikroregionů nebyl autor rozvojového dokumentu zjištěn.

Na základě společného jednání zástupců Jihomoravského krajského úřadu a zástupců Ústavu územního rozvoje bylo iniciováno pokračování prací na Monitoringu geografického vymezení a funkčnosti mikroregionů v Jihomoravském kraji druhou etapou úkolu.

Cílem druhé etapy je především zpracování katalogu mikroregionů, stanovení disparit mikroregionů na základě vybraných ukazatelů a stanovení základních rozvojových možností jednotlivých mikroregionů. Hodnocení disparit mikroregionů

je zpracováno na základě hodnocení vybraných ukazatelů poskytnutých ČSÚ a úřady práce. Data se však nepovedlo zajistit v plně požadované výši a data požadovaná z finančního úřadu nebyla poskytnuta vůbec. Při hodnocení disparit bylo tedy pracováno pouze s ukazateli, které byly k dispozici a hodnocení není tedy komplexní.

Hodnocení disparit mikroregionů:

K hodnocení mikroregionů bylo použito následujících 17 ukazatelů:

- **Přirozený přírůstek obyvatelstva:** je definován jako rozdíl živě narozených a zemřelých.
- **Saldo migrace:** je definováno jako rozdíl přistěhovalých a vystěhovalých.
- **Index stáří:** je definován jako podíl obyvatel ve věku do 15 let a obyvatel nad 60 let .
- **Podíl středoškolsky vzdělaného obyvatelstva:** je definován jako podíl osob s úplným středním vzděláním a obyvatel nad 15 let.
- **Podíl vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva:** je definován jako podíl osob s vysokoškolským vzděláním a obyvatel nad 15 let.
- **Podíl neobydlených domů:** je definován jako podíl neobydlených domů a počtu domů celkem.
- **Podíl zemědělské půdy:** je definován jako podíl zemědělské půdy k celkové výměře mikroregionu.
- **Podíl orné půdy:** je definován jako podíl orné půdy a podíl zemědělské půdy.
- **Podíl lesní půdy:** je definován jako podíl lesů k celkové výměře mikroregionu.
- **Míra nezaměstnanosti:** je definována jako poměr počtu registrovaných uchazečů o zaměstnání u úřadu práce k počtu ekonomicky aktivních obyvatel.
- **Míra dlouhodobé nezaměstnanosti:** je definována jako poměr počtu registrovaných uchazečů o zaměstnání déle než 6 měsíců ku počtu uchazečů o práci celkem.
- **Možnost pracovního uplatnění:** v našem případě je definována jako počet volných pracovních míst na 100 nezaměstnaných.
- **Míra podnikatelské aktivity:** je definována jako podíl počtu podnikatelských subjektů k počtu trvale bydlících obyvatel.
- **Hustota obyvatelstva:** je definována jako počet trvale bydlících obyvatel na kilometr čtvereční.
- **Ekologická stabilita ploch:** je definována jako poměr pozitivně využívaných ploch a negativně využívaných ploch, což je někdy formulováno rovněž jako podíl ekologicky stabilních a ekologicky nestabilních ploch. Za ekologicky stabilní plochy jsou zde považovány lesy, zahrady, sady, trvalé porosty, vinice a chmelnice. Za ekologicky nestabilní je považována orná půda a zastavěné plochy.
- **Atraktivita mikroregionu pro cestovní ruch z hlediska přírodního prostředí:** je definována jako vhodnost území pro rekreaci a cestovní ruch

z pohledu přírodního subsystému. Přírodní subsystém přitom zahrnuje aktivity založené na aktivní turistice, rekreaci, poznávání přírody nebo takové, které přírodu využívají jako prostředí pro specializované sportovní činnosti.

- Zdroj: „, Hodnocení potenciálu cestovního ruchu na území ČR“, ÚÚR Brno, říjen 2001.
- **Daňová výtěžnost:** je definována jako poměr daňových příjmů v daném území k počtu trvale bydlících obyvatel. Výše daňových příjmů obcí je však ovlivňována tvorbou tohoto ukazatele, což vede v případě menších obcí ke zkreslení ve smyslu snížení hodnot ukazatele.

Ukazatel míra atraktivity pro cestovní ruch není běžně k dispozici. Tento ukazatel byl převzat z prací ÚÚR zejména z důvodu, že nebyly z dispozici žádné jiné ukazatele, které by vypovídaly o vhodnosti obcí a mikroregionů pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu.

Údaje o daňové výtěžnosti byly poskytnuty Jihomoravským krajem. Vzhledem k vysoké rozpracovanosti úkolu nebyly již do dalšího zpracování zahrnuty.

Ukazatele byly v dalším zpracování transformovány do podoby skupin ukazatelů, jejichž hodnoty byly vyjádřeny bodovým ohodnocením. Jedná se o následující 4 kombinované ukazatele které byly dále vyhodnoceny a vyjádřeny formou kartogramů.

#### **I. Lidský potenciál,** tvořený následujícími základními ukazateli:

- Podíl středoškolsky vzdělaných
- Podíl vysokoškolsky vzdělaných
- Míra podnikatelské aktivity
- Index stáří

#### **II. Charakteristika trhu práce,** tvořená následujícími základními ukazateli:

- a. Míra nezaměstnanosti
- b. Dlouhodobá nezaměstnanost
- c. Možnost pracovního uplatnění ( počet nezaměstnaných / 1 pracovní místo)

#### **III. Vhodnost pro rekreační využití** (z pohledu přírodního subsystému), tvořená následujícími základními ukazateli:

- Podíl lesní půdy
- Podíl zemědělské půdy ( jako negativní faktor)
- Podíl orné půdy ( jako negativní faktor)
- Podíl neobydlených domů
- Atraktivita pro CR z hlediska životního prostředí

#### **IV. Atraktivita území pro život,** tvořená následujícími absolutními ukazateli:

- Hustota osídlení
- Přirozený přírůstek
- Saldo migrace
- Podíl neobydlených bytů

Podrobnější vyhodnocení disparit mikroregionů a jednotlivých ukazatelů však již není součástí tohoto příspěvku, který má spíše informativní charakter.



# ČESKO-POLSKÁ SPOLUPRÁCE PŘÍHRANIČNÍCH REGIONŮ V INTEGRUJÍCÍ SE EVROPE

RNDr. Osvald MILERSKI, CSc.

*VŠB – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta,  
Katedra regionální ekonomiky, Sokolská 33, 701 21 Ostrava  
e-mail: Osvald.Milerski@vsb.cz*

---

## Abstrakt

The aim of this paper is to explain reasons why collaboration of Czech – Polish border regions will be very important also in joint membership in the European Union. The border regions are endangered by globalization of economics. Different steps to speed up the economic development of both border regions are discussed.

Cílem tohoto článku je objasnit důvody proč je spolupráce česko – polských příhraničních regionů velmi důležitá a to i v podmínkách budoucího společného členství v Evropské unii. Příhraniční regiony jsou ohroženy globalizací ekonomiky. Jsou zde diskutovány rozdílné kroky (postupy) směřující k urychlení ekonomického rozvoje příhraničních regionů.

## Důvody pro přeshraniční česko-polskou spolupráci

Situace příhraničních území byla v minulosti považována za nevýhodnou vzhledem k centrálním oblastem, což vyplývá ze stížené komunikace především ekonomických aktivit z pohraničních oblastí s centrem. Další zhoršení podmínek vyplývá z vysokých nákladů souvisejících s překonáváním hranic, placením cel, vyšších nákladů za obchodní informace apod.

Nicméně nejnovější teorie hovoří o výhodnosti příhraniční polohy v důsledku synergického efektu, který vzniká důsledkem možností čerpání zdrojů obou sousedních států, např. levnějších faktorů výroby na jedné straně a velkou poptávkou po zboží na druhé straně hranice. Nebo také při odlišných možnostech zásobování a poptávce v závislosti na relaci cen a nákladů na jedné a druhé straně hranice. Tedy podmínkou vzniku zisku – efektu synergie je otevřenost hranice a nízké náklady jejího překračování, a také rozdíly mezi oběma stranami hranice vzhledem k ekonomickým parametrům (ceny, platy, daně apod.) [1].

Hranice může být také činitelem neutrálním, v případě, že hranice nevytváří bariéru a současně po obou stranách hranice jsou stejné podmínky pro podnikání (ceny, platy, daně apod.), tehdy jsou podmínky podnikání v příhraničních oblastech obdobné jako ve vnitrozemí. Z toho vyplývá, že přechod od uzavřené hranice (nebo těžce prostupné) k hranici otevřené (nebo snadno prostupné) umožní likvidaci nevýhod pohraničí a v lepším případě – zisky efektu synergie. Je ovšem třeba

připustit, že otevřená hranice může způsobit také zostřenou konkurenci, která může být v některých případech dosti nepřijemná.

Pokud jde o činitele určující formy, úroveň, intenzitu a význam přeshraniční spolupráce pro rozvoj příhraničních území za nejdůležitější jsou považovány dva druhy činitelů: hranice jako bariéra a charakteristické znaky příhraničních území.

Hranice může způsobovat problémy při pohybu osob, zboží a kapitálu. Z tohoto pohledu může být hranice absolutní bariérou nebo významnou překážkou. Pokud je hranice snadno prostupná, jen nevýznamně ovlivňuje podmínky podnikání.

Charakteristiku příhraničních území doporučuje R. Shul [2] sledovat ve třech rovinách:

- 1) charakteristiky ekonomické (rozdíly úrovně cen, náklady na produkci, mzdové náklady, nezaměstnanost, podnikatelské prostředí, služby),
- 2) charakteristiky geografické - takové jako: síť osídlení, technická infrastruktura, stav přírodního prostředí,
- 3) charakteristiky sociologické a administrativní: politické vztahy, jazyková situace, administrativní nástroje atd.

Z dosavadních analýz vyplývá, že obchod (v tom speciální roli hraje bazarový obchod) je rozhodující formou lokálních i regionálních přeshraničních hospodářských vztahů. Velmi málo jsou rozvinuté vazby kooperační i kapitálové v produkční sféře, výzkumně-vývojové atp. Výjimkou snad tvoří Těšín, kde byly zaznamenány jisté prvky přeshraničního trhu práce jakož i potenciální podmínky pro přeshraniční výrobní vazby.

S nedostatkem stálých produkčních vazeb silně kontrastují iniciativy lokálních a regionálních samospráv a také podnikatelských organizací v příhraničních oblastech, které směřují k navázání přeshraniční spolupráce.

V zájmu zásadního zlepšení efektivnosti přeshraniční spolupráce a urychlení integrace na regionální úrovni bude nezbytné co nejdříve prosadit některá opatření na státní, ale i regionální a lokální úrovni. Především je zapotřebí udělení obdobných kompetencí regionálním a lokálním samosprávám po obou stranách hranice, aby mohlo být umožněno projednávat právní záležitosti, technicko-organizační, ekonomické i ekologické povahy.

Zástupci regionálních a lokálních samospráv se podle M. Eckerta [3] domnívají, že pro úspěšnou spolupráci je třeba zvětšit kompetence územních samospráv na obou stranách hranice a to především v těchto oblastech:

- 1) regionální ekonomika, stavebnictví a ochrana přírody, zemědělství a potravinářství,
- 2) trh práce,
- 3) zdravotnictví, školství a kultura,
- 4) fiskální politika,
- 5) rozvíjení spolupráce se zahraničními regiony a jednotlivými partnery.

Pokud jde o podporu sociálně ekonomického rozvoje příhraničních regionů k nejdůležitějším úkolům národních vlád by mělo patřit:

- 1) podpora sociálně-ekonomického rozvoje příhraničních regionů,
- 2) vytvoření regionální investiční banky,
- 3) dobudování hraničních přechodů a lepší provázání komunikační infrastruktury s ostatním územím státu,
- 4) „speciální podpora“ státu pro rozvoj spojových služeb.

V současné době snad můžeme konstatovat, že česko-polská hranice již nezpůsobuje nevýhody příhraničním regionům. V některých případech můžeme pozorovat i slabší efekty synergie. Pokud se po vstupu obou našich států do EU rozdílily na obou stranách hranice budou ještě snižovat, pak s efekty synergie příhraniční polohy nebudeme moci ve větší míře počítat, pokud nedojde k ekonomické integraci (úspory z rozsahu, efekty z rozvoje společných klastrů, atd).

Čerpání synergického efektu v příhraničních oblastech však není jediný důvod proč je tak důležitá česko-polská spolupráce v přeshraničním regionu. Neméně významným důvodem ke spolupráci je globalizace a integrace obou států do Evropské unie. Což vyžaduje spojení sil při zvyšování konkurenceschopnosti a inovačnosti společného regionu.

Podle studie Evropské komise o inovační politice v Polské republice, České republice, Maďarsku, Estonsku, Slovinsku a Kypru žádá z vyspělých kandidátských zemí nemá vhodnou inovační politiku v průmyslu a hrozí jim další zaostávání hlavně oproti členským státům EU, USA a Japonsku. Podíl vývozu výrobků s vysokou přidanou hodnotou u vybraných zemí je následující: 1. Maďarsko - 72%, 2. Česko - 51 %, 3. Slovinsko - 44%, 4. Polsko - 31 % [4].

Ještě příkřeji charakterizuje zaostalost postkomunistických zemí I. T. Berend [5]: postkomunistické země nedokázaly nové technologie vyprodukovat ani je vyrábět, samotný přechod k volnému trhu zaostalost nesníží. Tyto země doženou západní země v technice, když se najde dost nadnárodních společností, které budou v postkomunistických ekonomikách investovat. Podle prof. Berenda právě Maďaři mohou úspěšně zopakovat cestu Irů, neboť 70 % průmyslu zde již patří nadnárodním společnostem, které také financují dvě třetiny tamního výzkumu.

Snad největším důvodem úzké česko-polské spolupráce je modernizace a zkvalitnění dopravní infrastruktury. Na území přeshraničního regionu Horního Slezska a severní Moravy (dále jen HSSM) se křižují dva hlavní dopravní koridory Evropy: východ-západ a sever-jih. V době zrychlující se globalizace, která dává šanci na rozvoj především těm regionům, které budou napojeny na významné dopravní koridory, je neuvěřitelné, že po roce 1989 se udělalo tak málo pro prosperitu nejen HSSM, ale také střední Evropy.

Je třeba si také uvědomit, že region s tak výraznou zastaralou monostrukturou by se opravdu mohl změnit v „černou díru“ na mapě Evropy a mohl by se stát břemenem nejen národních států, ale i EU. Z tohoto hlediska je podivné, že v tomto relativně

perspektivním prostoru nebyla dána dosud prioritou vybudování nadnárodní dopravní infrastruktury. Tyto závažné skutečnosti ukazují o jak závažnou problematiku se jedná a jakou klíčovou úlohu v integrující se Evropě může region HSSM sehrát. V této souvislosti je možno uvést jako negativní příklad jednání o prodloužení širokorozchodné trati a navazující logistiky.

Vzhledem k dřívější spolupráci mezi vysokými školami (VŠB –Technické univerzity Ostrava a Ekonomické akademie Katovice) jistě není třeba připomínat významnost společného strategického plánování v zájmu zvýšení atraktivity tohoto území pro zahraniční kapitál.

Společný česko-polský přeshraniční region přeci má sehrát úlohu svorníku při zvyšování úrovně spolupráce obou našich států a na tento významný úkol rozhodně nelze zapomínat. Počítá s tím také Společný programový dokument, který tvoří základ pro plánování přeshraniční spolupráce v rámci programu Phare v oblasti česko-polského pohraničí v období 2000-2006. Je třeba vzít v úvahu, že tento dokument byl připraven po rozsáhlých konzultacích s představiteli ústředních, regionálních a místních úřadů obou zemí [6].

V rámci česko-polské spolupráce můžeme vytvořit výhodné podmínky pro příliv zahraničních investic - globálního kapitálu (zejména možnost čerpání výhod z rozsahu), který nám umožní zvýšit inovačnost regionu a dosáhnout globální konkurenceschopnosti i u našich podniků. Globalizace sice může urychlit proces periferizace našeho území, ale na druhé straně je pro nás obrovskou šancí – ještě pořad bychom se mohli stát silným regionem ve střední Evropě!

### **Region v globalizované ekonomice**

Výzvy procesu globalizace jsou klíčovým problémem diskuse na téma budoucnosti našeho regionu, jeho místa na mapě Evropy. Nezávisle na naší vůli již dnes jsme a i v budoucnu budeme předmětem nebo subjektem tohoto procesu. Pokud se od tohoto procesu nemůžeme izolovat, pak je pro nás lepší vědět jaké výhody bychom mohli z globalizace ekonomických procesů čerpat. Zvláště naléhavé je odpovědět si na tyto otázky ve státech o střední a malé velikosti a zejména v regionech se zastaralou výrobní strukturou!

Velmi bude záležet na tom, zda subjekty odpovědné přímo nebo nepřímo za rozvoj regionu budou schopny se vyrovnat s globalizačními výzvami, neboť ony vytváří podmínky pro negativní nebo pozitivní podobu globalizačních procesů v transhraničním regionu. Regiony v ČR dosud působily jako předmět globalizačních procesů. To se musí změnit. Regiony se musí stát subjektem globalizačních procesů, musí umět formulovat nabídku pro nadnárodní korporace výhodnou také z dlouhodobého strategického rozvoje regionu.

Nejdůležitějším nositelem procesů globalizace ekonomických procesů jsou nadnárodní korporace a zároveň velké světové metropole, které jsou centrem jejich řídicích orgánů a tedy i centrem klíčových informací a podnětů k rozvoji globální ekonomiky. Nadnárodní korporace, jakož i finanční instituce se staly hlavní silou



organizující světové hospodářství. Jejich ekonomická síla často překračuje sílu středně rozvinutých zemí a jejich činnost se týká stále větší části světového prostoru. Rostoucí role mezinárodních korporací a nadnárodních společností v globální ekonomice, ve společenských i politických systémech bude mít stále větší vliv i na formování evropského regionu.

Podle World Investment Report 2000 přímé zahraniční investice od nadnárodních korporací v celosvětovém měřítku překročily v r. 1999 jeden bilion USD. Působivý příliv přímých zahraničních investic do států střední a východní Evropy v hodnotě 23 miliard USD však představuje jen 3% globálních toků těchto investic. Nadnárodní společnosti z Evropské Unie jsou dominantními zahraničními investory, jejich podíl činí 60 % , zatímco podíl amerických firem dosahuje je 16 % [7].

V loňském roce přímé zahraniční investice do střední a východní Evropy vzrostly na téměř 33 miliard dolarů. Podle poslední zprávy Vídeňského ústavu pro mezinárodní hospodářská srovnání tento vývoj kontrastoval s ostatními regiony ve světě, kde naopak příliv tohoto kapitálu slábl. Celkové přímé zahraniční investice od počátku transformace do konce roku 2002 v miliardách dolarů byly v jednotlivých státech následující: 1. Polsko: 45,5, 2. Česko: 38,5, 3. Maďarsko: 30,9, 4. Rusko: 22,5, 5. Slovensko: 10,0, 6. Rumunsko: 8,7, 7. Chorvatsko: 7,4, 8. Ukrajina: 5,3, 9. Slovinsko: 5,0, 10. Bulharsko: 4,6, 11. Estonsko: 4,2. Konkurenční pozice některých středoevropských zemí se v období 2001- 2002 znatelně zhoršila hlavně v důsledku růstu mezd a posilování národních měn [8].

Regiony a města si rychle zlepšují pozici v kvalitě lokalizačních podmínek, neboť ta rozhodujícím způsobem přispívá k lokalizačním rozhodnutím o umístování filiálék do příslušných metropolí.

Tržní mechanismy této hry tak přesuny kapitálu „roztáčí“ procesy polarizace prostoru jejímž výsledkem je z jedné strany koncentrace rozvoje v pólech rozvoje, lokalitách s nejvýhodnějšími podmínkami podnikání, z druhé strany periferizace těch regionů, které tyto výhody neumožňují. Globalizace tak zvyšuje hospodářský růst ve světovém měřítku, současně však zvětšuje regionální nerovnosti.

Globalizační procesy vytváří obrovské výzvy pro podniky působící na území našeho přeshraničního regionu. Jejich konkurenceschopnost do budoucna bude závislá především na tom, jak se jim podaří čerpat globální potenciál v příslušném sektoru.

Je jasné, že největší zisky z procesu globalizace přijímají ty státy, které mají výrobní obory, jejichž výrobky jsou uplatnitelné na globálním trhu. Jsou to většinou státy se silnými ekonomikami, neboť nejde jen o originální technická řešení, ale především o ohromné náklady potřebné pro uvedení výrobku na globální trh.

Ani malé státy a regiony s malým zdrojovým potenciálem nemusí být zcela vyloučeny z čerpání výhod ze zapojování se do kooperace při výrobě globálních produktů, které prezentují nadnárodní korporace. To ovšem znamená, že regiony

musí vědět, v kterých odvětvích a oborech jsou šance dosáhnout na globální produktivitu největší!

Vypadá to, že menší státy nebudou mít šance na získání vysoké úrovně konkurenceschopnosti v celém rozsahu ekonomické činnosti. Vzroste potřeba větší specializace, ale většinou nepůjde o finální výrobky. Specializace by se měla týkat především takové kooperace, která by v daném oboru umožnila účastnit se výzkumu a podílet se na rozvoji technologií.

Problémem bude překonání tendencí ke konkurenci a vytvoření podmínek pro spolupráci, jak to ostatně již dnes praktikují nadnárodní společnosti. Přesvědčit korporace, aby lokalizovaly v daném regionu svou pobočku nebude vždy snadné, a proto regiony, které mají příležitost (navazující výrobní postupy, technologie) budou muset ve svém zájmu spojit své síly.

### **Konkurenceschopnost podniků v globalizované ekonomice**

Všechny instituce si za svůj strategický cíl musí vytýčit globální konkurenceschopnost. Žádná instituce, podniková organizace ani univerzita nemůže doufat v přežití, nevyrovná-li se standardům vytýčeným předními světovými institucemi v daném oboru. Jedním z důsledků je skutečnost, že ekonomický rozvoj podniku ani celé země nemůže být založen na levných pracovních silách. Ve většině oborů zpracovatelského průmyslu vyspělého světa totiž význam ceny manuální práce rychle klesá; tvoří jednu osminu celkových nákladů nebo ještě méně. Nízké mzdové náklady již nevytvářejí nákladovou výhodu, která by nízkou produktivitu pracovních sil kompenzovala [9].

Konkurenti Evropy dnes nejsou rozvojové země s nízkými náklady na pracovní sílu, ale země kontrolující nejvyspělejší technologie. Stejně jako o peníze, firmy a země soutěží o mozky. Hodnota firem a společností se již neměří podle tradičních kritérií, ale podle intelektuálního potenciálu a organizačních kvalit [10].

Jak to zní paradoxně, problémem úniků mozků trpí i jedna z nejbohatších zemí světa – Německo, což nedávno využila německá opozice. Edmund Stoiber, bavorský premiér, zaútočil na kancléře Gerharda Schrödera, že nedokáže v zemi udržet vysoce vzdělané lidi. Za posledních deset let odešlo 1,4 mil. lidí, z toho 80 % s velmi dobrým vzděláním, postěžoval si Stoiber ve Financial Times.

Stejně potíže trápí celou Evropskou unii: talenty z vědy, ale i fanančnictví a podnikání odcházejí do zámoří. Evropská komise upozorňuje, že tři ze čtyř Evropanů, kteří získají doktorát za oceánem, tam po studiích zůstanou pracovat. Přitom Evropa v současné době postrádá 700 tis. vědeckých pracovníků. Příčiny tohoto jevu jsou všeobecně známé: třicetiletý Evropan s „čerstvým“ titulem Ph.D. v Americe může dostat 50 až 110 000 dolarů hrubého ročně, což je výrazně více než např. německý profesor na vrcholu kariéry. Američanům se snaží nejvíce konkurovat Velká Británie. Na nový program, který má přitáhnout zpět mladé Brity a zároveň lákat cizince, dala vláda v přepočtu miliardu korun, určených čistě na

platy. Francie nabídla jen za posledních pět let mladým doktorandům kolem 7 tisíc míst s platy srovnatelnými s těmi americkými [11].

V českých poměrech je motivace k odchodu těch nejlepších za hranice ještě větší, neboť platy mladých vědců jsou ve srovnání se zámořskými ještě mnohem menší. Česká vláda žádnou strategii jak udržet vysoce vzdělané lidi dosud nepřipravila, jakoby tento problém ani neviděla. Ve Společném programovém dokumentu je odchod odborníků z přezhraničního regionu posuzován jako závažné ohrožení.

Vzhledem k očekávanému vstupu do EU již v příštím roce je namísto si připomenout, jaké úkoly si EU vytýčila, aby pro ni byla globalizace užitečná při zvyšování konkurenceschopnosti podniků. V polovině devadesátých let musela Evropská unie konstatovat, že se v inovacích mezi ní a hlavními konkurenty vytvořila propast, zejména pak mezi ní a USA. Proto v roce 2002 se v Bruselu ministři odpovědní za vědu a výzkum dohodli na zvýšení výdajů na průmyslový výzkum a vývoj v každé zemi na 3% HDP [12].

V dokumentu Evropské komise „Konkurenční schopnost podniků zemí EU v globalizujícím se světě“ [10] se řada vytýčených úkolů přímo týká regionálních samospráv. Jde zejména o jejich adaptaci na získání potřebných dovedností a na podporu podnikatelského ducha. Mezi dovednostmi a mechanismy požadovanými k vytváření podmínek jak zvládnout globalizaci patří:

- zdokonalení technických dovedností a zajištění rekvalifikačních kurzů během celého aktivního života pracovníků,
- zdokonalení chápání potřebnosti informačních technologií, zejména užití internetu,
- naučit se pracovat ve virtuálních týmech třeba i na dálku, s větší samostatností a kreativitou,
- vystavit studenty VŠ podnikatelské kultuře,
- vytvořit sítě propojující průmysl a univerzity, aby se zvýšila schopnost podniků absorbovat technologické transfery a umožnit malým a středním podnikům pracovat společně s obstaravateli rizikového kapitálu a s univerzitami.

Také další body této části dokumentu Evropské komise se významně týkají koordinační role regionů, zejména Rozvoj lidského kapitálu, Reorientace pomoci veřejného sektoru podnikům.

Je dosti rozšířeno přesvědčení, že regionální politika musí být vždy činitelem podporujícím uniformizaci prostoru ve smyslu zmenšování meziregionálních rozdílů. Tato sociální regionální politika se však již stává v mnoha zemích reliktem minulosti. Vzniká nová globální regionální politika, která bude podporovat konkurenceschopné síly regionů. Prostor diferencovaný je daleko lepším základem pro vznik inovačního prostředí. Toto dilema bude muset řešit připravovaná reforma regionální politiky EU, tedy již pro rozpočtové období 2007 až 2013, kdy platnost kodaňských ujednání vyprší. Evropská komise uvažuje o změně pravidel pro

poskytování strukturální pomoci. Jak regionální politika EU bude vypadat, bude možná jasnější již koncem letošního roku [13].

Do oblasti zlepšování konkurenceschopného podnikatelské prostředí můžeme zařadit také koordinační a stimulační roli regionů související s rozvojem klastrů (clusters), které od roku 1990 jsou považovány za důležitý princip územní organizace hospodářství.

Podle M. E. Portera [14] klaster je systém vzájemně provázaných firem a institucí, který jako celek znamená něco více než pouze souhrn jeho jednotlivých částí. Klastery hrají významnou roli v konkurenci, která musí být sledována firmami, vládou, školami i jinými institucemi v dané ekonomice. Znalosti o stavu klastrů lokalizovaných v daném prostoru umožní poznat efektivnost potenciálu jeho ekonomiky, ale také omezení jeho dalšího rozvoje.

Vedle zvyšování atraktivnosti území pro zahraniční investice má metodologie klastrů další přednost. Pravidla pro poskytování podpory podnikání se v ČR po vstupu do EU zpřísní. Státu však zůstane dostatečný prostor pro podporu vědy a výzkumu, inovací, trhu práce, vzdělávání, rozvoje trhu nemovitostí pro podnikání, informačních systémů apod. Analýzy klastrů mají zaručit, že prostředky pro nepřímou podporu podnikání budou vynakládány účelně a v konečném důsledku posílí konkurenceschopnost českých firem. K podpoře rozvoje clusterů má nejbližší dosavadní program Ministerstva průmyslu a obchodu ČR „Kooperace“. Některé formy podpory v něm chybí, a proto budou co nejdříve doplněny [15].

Pokud jde o prostorovou dimenzi klastrů – propojení jejich lokálních sítí s globálními - důležitou úlohu zde hrají nadnárodní společnosti. Jsou zdrojem nových znalostí, informací a inovací ze zahraničí dovnitř regionu. Nadnárodní společnosti mají prospěch z umístění v silném klastru. Umožňuje jim to lepší přístup k dodavatelům, pružná výrobní kapacita, kvalifikovaná pracovní síla a nové technologie vyvinuté malými firmami [16].

Využití metodologie klastrů umožní regionálním metropolím stát se subjektem globalizačních procesů, posílit jejich postavení vůči nadnárodním společnostem a umožnit jim vypracovat adekvátní nabídku, která bude i z dlouhodobého hlediska výhodná také pro regiony. Regiony musí sehrát klíčovou koordinační roli při zakládání a v dalším rozvoji klastrů.

Použití metodologie klastrů umožní metropolím zejména:

- odhalovat společné příležitosti v ekonomickém rozvoji regionu,
- posílit dialog mezi účastníky podnikání v klastru,
- připravit potřebné znalosti a informace k vyvíjení tlaku na centrální orgány,
- zvýšit konkurenční převahu rozvojových sektorů v regionu.

V souvislosti s optimálním rozvojem klastrů by měly regionální samosprávy organizovat řadu iniciativ. Uvedme alespoň některé z nich:

- hodnocení průmyslové konkurenceschopnosti a identifikace sektorů, ve kterých by vláda mohla zdokonalit podnikatelské prostředí firem zapojených do klastrů,

- definování (vymezení) jednotlivých klastrů v regionu a vypracování koncepce ke zlepšení jejich konkurenční převahy,
- podpora vytvoření odvětvových organizací obsluhujících firmy v klastru,
- vypracování integrální vize klastru, v souladu s vizí lokální a regionální ekonomiky.

Ukazuje se, že ani ekonomická globalizace si neporadí s dostatečným a bezproblémovým růstem světové ekonomiky bez pomoci regionální ekonomiky, neboť regionální síly jsou potenciálním zdrojem dynamického růstu ekonomiky i v globálním měřítku [17].

Česko-polské pohraničí se nachází ve středu Evropy, což mu umožňuje plnit i mezinárodní funkce a nemělo by být tudíž prostorem územní spolupráce pouze na regionální úrovni – mělo by být mostem mezi oběma zeměmi [6]. V zájmu evropské integrace je třeba podporovat vazby mezi hospodářskými strukturami po obou stranách hranice a odstraňovat bariéry, které je oslabují.

## Literatura

1. Border Regions in Functional Transition, REGIO series of the IRS No.9, 1996.
2. Szul R., Rola granicy w gospodarce – próba ujęcia teoretycznego, In: A. Mync, R. Szul (red.), Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1999.
3. Eckert M., Regionalne uwarunkowania współpracy transgranicznej i integracji z Europą na przykładzie Środkowego Nadodrza, In: Człowiek i Środowisko, 18 (2), s. 219-226, Agencja Wydawnicza Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1994.
4. Unie tvrdí, že kandidátské země nepodporují modernizaci, Hospodářské noviny, 9.-11. listopadu 2001.
5. Holub P., Pořád v krizi, Respekt, 12.- 18. 3. 2001, č. 11, s. 18.
6. Společný programový dokument, Phare program přehraniční česko-polské spolupráce, Varšava – Praha 2002.
7. World Investment Report 2000, UNCTAD, New York 2000.
8. Lavička M., Příliv investic do střední Evropy zvolní, Hospodářské noviny, 15. července 2003.
9. Drucker P., Výzvy managementu pro 21. století, Management Press, Praha 2000.
10. The Competitiveness of European Enterprises in the face of Globalisation-How it can be encouraged, Commission of the European Communities, Brussels 1999
11. Zlámalová L., Vzdělanci prchají za oceán, Respekt, 25.-31.8. 2003, č. 35 s.9.
12. Olšovský L., Evropa bude podporovat inovace, Hospodářské noviny, 11. dubna 2002.
13. Stuchlík J., Malá revoluce, Ekonom, 26. 6.-2.7. 2003, č. 26, s. 30-31.
14. Porter M., On Competition, Harvard Business School Press, Boston 1998.
15. Korbel P., Konkurojí i spolupracují, Ekonom, 22.-28.5.2003, č. 21, s. 42-43.
16. Berg L., Braun E., Growth Clusters in European Metropolitan Cities: a New Policy Perspective European, Institute for Comparative Urban Research Erasmus University, Rotterdam 1999.
17. Preparations for a Meeting at Ministerial Level on Territorial Development Policies, Teritorial Development Service OECD, Paris 1996.



# CMA A EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI A REGIONÁLNÍ ROZDÍLY

**Ing. Katarína POLUNCOVÁ**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra veřejné ekonomie  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 308, e-mail: katarina\_poluncova@yahoo.com*

**Ing. Vladimír ŽÍTEK**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 234, e-mail: zitek@econ.muni.cz*

---

## Úvod

Nedílnou součástí všech tržních ekonomik je skutečnost, že určité množství pracovní síly se v daném okamžiku není schopno realizovat na trhu práce resp. existuje nabídka práce, která není v daném čase uspokojena. Tento jev se označuje jako nezaměstnanost a je vnímán jako významný ekonomický, společenský a politický problém.

Z ekonomického hlediska rostoucí nezaměstnanost signalizuje pokles ekonomického růstu, její zvýšení nad určitou limitní úroveň označovanou jako přirozená míra nezaměstnanosti je pak spojeno s poklesem ekonomiky pod úroveň potenciálního produktu. Tento stav je ve standardně fungujících ekonomikách jevem dočasným. V transformujících se zemích tomu však takto není, a vysoká míra nezaměstnanosti je dlouhodobým jevem, což je zapříčiněno především slabou schopností těchto ekonomik přizpůsobit se strukturálním změnám.

Z hlediska společenského jde především o snahu uchovat kvalitu lidského potenciálu, která je nepřirozeným stavem nezaměstnaného ohrožena. Nejde jen o volní vlastnosti, ale též vlastnosti morální a s tím ruku v ruce též o otázku psychické i fyzického zdraví. Ohrožení se pak týká nejen nezaměstnaných, ale též jejich nejbližších příbuzných.

Nezaměstnanost je vždy vnímána jako výraz neúspěchu makroekonomické politiky, a proto je logické, že je za její vznik číneň zodpovědnou vládnoucí elita. Je třeba uvést, že část viny na vládě jistě leží, zejména díky realizovaným regulačním opatřením, jimiž se trh práce deformuje, z větší části však podléhá zákonitostem hospodářského cyklu a možnosti vlády ji ovlivnit jsou značně omezené. Přesto, nebo právě proto cítí vláda určitou povinnost pokusit se použitím vhodných nástrojů a opatření nepříznivé dopady eliminovat.

## **Aktivní politika zaměstnanosti**

Fiskálním lékem nezaměstnanosti může být tedy aktivní politika zaměstnanosti, používaná jako standardní soubor opatření ve všech zemích EU i OECD. Z nástrojů uplatňovaných v ČR stejně jako v jiných zemích (ať už je terminologie jakkoliv rozdílná) mezi nejvýznamnější patří rekvalifikace, společensky účelná pracovní místa, absolventské praxe a veřejně prospěšné práce.

### **Cíle příspěvku**

- 1) zhodnotit politiku zaměstnanosti jako veřejný výdajový program, její pasivní a aktivní část, předmětem zájmu je cena realizace resp. nerealizace APZ, proto politika zaměstnanosti a její možnosti (alternativy) jsou hodnoceny jednokriteriální metodou CMA – cost minimization analysis.
- 2) provést kvalitnější odhad nákladů na 1 nezaměstnaného, zohlednit přitom regionální hledisko (okresy) – tedy odhad provést na základě analýzy dat za okresy.
- 3) navrhnout možnosti hodnocení rekvalifikací jako specifického nástroje, neboť z hlediska prováděné analýzy není možné hodnotit současně efekty, protože rekvalifikace je přinášejí s časovým zpožděním
- 4) zhodnotit čisté výnosy realizace společensky účelných pracovních míst, absolventských praxí a veřejně prospěšných prací, tyto analyzovat z regionálního pohledu a výsledky porovnat, tedy v podstatě jde o hodnocení ekonomické efektivity
- 5) upozornit na omezení a metodické nesrovnalosti prováděných analýz a na jejich vliv na interpretaci výsledků

### **Struktura příspěvku**

Příspěvek je logicky rozdělen do dvou částí, první z nich lze považovat za stěžejní a zahrnuje kvantitativní analýzu realizace aktivní politiky zaměstnanosti v okresech ČR, předkládá možnosti hodnocení výsledků resp. nákladů této politiky a nabízí regionální komparaci. Ve druhé části je pozornost věnována poznámkám k metodice prováděných analýz a upozorněním na jevy, které je třeba respektovat případně jejichž negativní vliv na prováděné analýzy je třeba eliminovat.

### **Metodický vstup k analýzám**

Chceme-li hodnotit APZ jako společenskou nebo ekonomickou kategorii resp. jako stav, kdy je uchazeč vytržen ze stavu nezaměstnaných, principiálně to nelze činit bez vnitřního členění jednotlivých programů APZ (jakož i samotné zaměstnanosti) podle charakteristik uchazečů (tedy vstupuje sem kvalitativní složka). Toto je však úkol velmi nesnadný a komplexní provedení takové analýzy je nesmírně obtížné. Mnozí autoři to řeší obcházením vazby nákladů na užitky resp. výsledky např. tím, že náklady neuvažují. My jsme se naproti tomu rozhodli položit důraz právě na náklady, které, jakožto konzervativně smýšlející ekonomové, považujeme za nesmírně významné.



Další postup je do značné míry inspirován interními materiály MPSV, které se pokoušejí zhodnotit aktivní politiku zaměstnanosti podobným způsobem, zjednodušení však dle našeho názoru dosahují takových rozměrů, že s finálními závěry provedených studií lze velmi polemizovat. Naší snahou je tedy takový přístup rozpracovat, zpřesnit a zobjektivnit v ekonomickém slova smyslu.

### **CMA (Analýza nástrojů APZ I)**

Při odhadu nákladů na jednoho nezaměstnaného jsme se rozhodli použít metodu CMA (cost minimization analysis). Tato metoda analýzy minimalizace nákladů se zabývá jen náklady, které jsou spojeny s realizací politiky zaměstnanosti. I přes to, že sledujeme jen náklady bez toho, abychom věděli, jaké užítky přinášejí, může být takový odhad nákladů významnou pomocí při rozhodování o alokaci finančních prostředků určených na politiku zaměstnanosti.

S vyjádřením a oceněním nákladů na politiku zaměstnanosti je samozřejmě spojena celá řada metodických problémů. Ne všechny se nám podaří eliminovat v rámci tohoto příspěvku, ale aspoň na ně upozorníme.

Pokusíme se tedy co nejlépe odhadnout průměrné náklady na jednoho uchazeče o zaměstnání zařazeného v rámci pasivní politiky zaměstnanosti a náklady na jednoho uchazeče zařazeného do programu aktivní politiky zaměstnanosti.

Při odhadu se soustředíme jen na reálné náklady, a to přímé a nepřímé (opportunity costs). Odhad nákladů na jednoho nezaměstnaného v rámci PPZ rozdělíme do dvou kroků:

#### 1. přímé náklady na jednoho nezaměstnaného;

Jsou to náklady na hmotné zabezpečení nezaměstnaných, jednak je to plnění v rámci pojištění v nezaměstnanosti, kdy nezaměstnaný v průběhu prvních tří měsíců nezaměstnanosti pobírá hmotné zabezpečení ve výši 50 % a další tři měsíce ve výši 40 % průměrné měsíční čisté mzdy dosažené u posledního zaměstnavatele, přičemž částka nesmí být nižší než životní minimum. V případě nezaměstnanosti delší jak 6 měsíců má podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální péči nezaměstnaný nárok na sociální dávky ve výši životního minima. Maximální výše dávek je omezená 2,5 násobkem životního minima, resp. v případě, že se nezaměstnaný requalifikuje 2,8 násobkem životního minima.

Výše životního minima je konstruována ze dvou částí:

- a. náklady na zajištění výživy a ostatních životních potřeb
- b. náklady na zajištění nezbytných nákladů na domácnost

Průměrná výše dávek hmotného zabezpečení byla v roce 2000 minimálně 3 685,- Kč pro osobu žijící samostatně resp. 2 724,- Kč pro osobu žijící v pěti členné domácnosti (výše životního minima se změnila k 1.4.2000, průměrná výše životního minima je vypočtena jako vážený aritmetický průměr výše životního minima do 1.4.2000 a po 1.4.2000 a to pro jednu osobu a pro pět osob). Maximální výše dávek

nemohla přesáhnout 2,5 násobek životního minima, tedy v průměru nemohla být v roce 2000 vyšší než 9 213 Kč resp. 6 810 Kč.

Mimo nákladů na dávky hmotného zabezpečení hradí stát za nezaměstnané zdravotní pojištění, které v roce 2000 činilo 392 Kč (vyměřovacím základem pro pojištěnce, za které platí pojistné stát byla v roce 2000 částka 2 900 Kč).

Přímé náklady státu na jednoho nezaměstnaného v rámci pasivní politiky zaměstnanosti tedy jsou:

- a. podpora v nezaměstnanosti resp. sociální dávka, přičemž z analýzy je zřejmé, že už na úrovni 40 % měsíční mzdy (z průměrných mezd za okresy) se celkem 27 okresů dostalo pod hranici ŽM. Vzhledem k tomu, že uchazeči zařazení do programů APZ by měli být obtížně umísitelní (tedy jsou v evidenci déle než 3 měsíce nebo jsou to absolventi bez praxe), budeme předpokládat, že výše podpory resp. dávky je životní minimum přičemž chyba nebude zřejmě příliš významná
- b. výdaje na zdravotní pojištění, které činí 392 Kč měsíčně

## 2. nepřímé náklady na jednoho nezaměstnaného

Nepřímé náklady státu jsou náklady obětované příležitosti, tedy fakticky příjmy, o které stát přichází tím, že dotyčný člověk nepracuje. Jde zejména o daň z příjmu a povinné odvody do pojistných fondů (důchodové, nemocenské, zdravotní pojištění a pojištění pro případ nezaměstnanosti). Náklady obětované příležitosti počítáme z průměrné mzdy v jednotlivých okresech, specifický postup zvolíme pro rekvalifikace a pro ostatní nástroje.

Uplatnění regionálního hlediska může přinést zajímavé výsledky (možná výrazně odlišné proti agregovaným údajům). Průměrná mzda v jednotlivých okresech se významně liší. V roce 2000 byla nejnižší průměrná mzda v okrese Jeseník (10 530 Kč), nejvyšší v Praze (18 865 Kč). Směrodatná odchylka je 1 276 Kč. Těsná závislost mezi vyšší průměrné mzdy a mírou nezaměstnanosti v jednotlivých okresech se neprokázala (korelační koeficient má hodnotu 0,22), i tato skutečnost má významné dopady na vypovídací schopnost, na tomto místě se tímto nebudeme dále zabírat<sup>1</sup>.

## Rekvalifikace

Popsanou CMA provedeme na příkladu rekvalifikací, které se nám zdají být pro toto vhodné. Je třeba upozornit na to, že právě v případě rekvalifikací lze očekávat, že výsledek CMA bude vysoce pozitivní ve prospěch aktivní politiky zaměstnanosti, a to proto, že náklady na uchazeče zařazeného do rekvalifikačního kurzu jsou nejnižší ze všech nákladů.

---

<sup>1</sup> Velikost mezd v národním hospodářství není normálním rozložením. Při odhadu nepřímých nákladů (které vypočítáváme z průměrné mzdy) bude zřejmě relativně velká statistická chyba, protože většina lidí vydělává méně, jako je statistický průměr. Pokud jde o mzdy, bylo by vhodné znát i další charakteristiky souboru, zejména medián, případně kvantilové charakteristiky. Vhodné by bylo například rozdělit soubor uchazečů zapojených do programů APZ podle vzdělání, čímž by se toto dalo do značné míry eliminovat.

Jak už jsme se zmínili výše (viz. poznámka pod čarou na předešlé straně) pro výpočet opportunity costs budeme uvažovat průměrnou mzdu resp. z ní budeme tyto náklady odvozovat.

Celá analýza je provedena s využitím meziregionální mzdové diferenciace. Z průměrné mzdy za okresy jsou stanoveny náklady obětované příležitosti ve struktuře zdravotní a sociální pojištění hrazené zaměstnancem, sociální pojištění hrazené zaměstnavatelem a konečně daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti hrazená zaměstnancem. To jsou tedy příjmy, o které stát přichází, když je člověk nezaměstnaný. Do těchto nákladů ještě musíme zahrnout i přímé náklady hrazené státem nezaměstnaným uchazečům – podporu v nezaměstnanosti resp. sociální dávky a zdravotní pojištění (o jejich výši jsme pojednali již dříve).

Opportunity costs jsou porovnávány s přímými náklady spojenými s financováním uchazeče o zaměstnání zařazeným do rekvalifikačního kurzu. Těmito náklady jsou výdaje na zvýšenou podporu v nezaměstnanosti, která je dle zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti poskytována ve výši 60 % průměrné měsíční čisté mzdy dosahované u posledního zaměstnavatele, v případě prováděné analýzy tedy ve výši 60 % průměrné měsíční čisté mzdy v jednotlivých okresech ČR a dále zdravotní pojištění hrazené státem a náklady aktivní politiky zaměstnanosti na uchazeče zařazeného do programu APZ, které jsou stanoveny jako měsíční průměr z celkového objemu výdajů na rekvalifikace v konkrétním okrese přepočtený na jednoho uchazeče.

Porovnání přímých nákladů s náklady obětované příležitosti má omezenou vypovídací schopnost. To je způsobeno tím, že analýza nezahrnuje časové tendence tohoto jevu, což by bylo jistě nesmírně zajímavé, zejména s ohledem na předpokládanou zhoršující se relaci mezi těmito charakteristikami<sup>2</sup>. A ještě je třeba dodat, že rozhodně není možné stanovit nějaký normativ, kolik by tak měl rozdíl činit. Zřejmě by šlo stanovit nějaký interval, v němž by se měly výsledky pohybovat, musíme mít ale na paměti, že jde o CMA, která nezohledňuje kvalitativní složku<sup>3</sup> realizace rekvalifikací. Naproti tomu meziregionální srovnání (výsledek v jednotlivých okresech) umožní vyslovit celou řadu závěrů a pokusit se o jejich vysvětlení. Tabulka č. 1 předkládá kromě samotného výsledku též další tři charakteristiky, které jsou v souvislosti s hodnocením rekvalifikací významné.

---

<sup>2</sup> Autoři jsou v tomto tvrzení ve shodě s kvalifikovanými odhady odborníků z úřadů práce, možná by z toho zobecněného pravidla existovaly výjimky, ale pro tento okamžik se tato skutečnost nejeví jako podstatná.

<sup>3</sup> Za kvalitativní složku považujeme především cílenost rekvalifikací, minimalizaci mrtvé váhy a úspěšnost rekvalifikací z hlediska nalezení zaměstnání.

**Tabulka č. 1: CMA realizace rekvalifikačních kurzů (regionální komparace<sup>4</sup>)**

	Okres	Míra UNE (%)	Počet uchazečů v REKV	Podíl (%) REKV na celk. UNE	CMA (Kč)
1	Mladá Boleslav	3,2	139	7,5	5 000
2	Praha	3,4	368	1,7	4 942
3	České Budějovice	4,4	452	11,2	4 691
4	Praha-východ	3,0	41	3,0	4 643
5	Hradec Králové	6,5	518	9,5	4 583
6	Rychnov nad Kněžnou	5,0	111	5,7	4 573
7	Plzeň-město	7,3	577	8,9	4 561
8	Mělník	7,4	95	2,6	4 555
9	Ostrava-město	16,6	2 145	22,5	4 509
10	Praha-západ	2,8	107	9,4	4 486
11	Pardubice	5,5	258	5,8	4 456
12	Olomouc	11,4	1 324	13,0	4 444
13	Liberec	7,3	714	12,5	4 404
14	Náchod	5,3	183	6,0	4 384
15	Zlín	6,9	632	5,8	4 377
63	Plzeň-sever	5,7	71	3,3	3 742
64	Blansko	7,0	397	10,9	3 699
65	Třebíč	11,8	271	5,3	3 690
66	Domažlice	4,2	38	3,0	3 591
67	Přerov	14,2	1 740	6,6	3 557
68	Břeclav	10,1	256	3,9	3 547
69	Teplice	17,0	381	3,8	3 470
70	Sokolov	9,9	268	5,4	3 428
71	Děčín	13,6	577	6,4	3 328
72	Cheb	5,7	25	1,0	3 259
73	Louny	17,1	550	7,3	3 258
74	Česká Lípa	6,7	134	3,6	3 046
75	Žďár nad Sázavou	7,5	166	3,7	2 806
76	Most	21,5	963	7,7	2 677
77	Kutná Hora	11,3	42	1,0	2 301

Průměrná hodnota výsledku CMA je 4 036 Kč. Této částky dosahuje výsledek CMA v okrese Beroun, který zaujímá 47. místo.

### **Komentář k výsledkům CMA pro rekvalifikace**

Pokusme se nyní učinit resp. zdůraznit několik konkrétních závěrů z výsledků prezentovaných v tabulce č. 1.

<sup>4</sup> Pro snadnou přehlednost je do tabulky č. 1 i dalších tabulek zachycujících výsledky analýz zahrnuto vždy patnáct nejlepších a stejný počet nejhorších okresů.

- 1) mezi nejlepšími jsou převážně okresy s nižší (podprůměrnou) mírou nezaměstnanosti, mezi nejhoršími jsou převážně okresy s vyšší (nadprůměrnou) mírou nezaměstnanosti
- 2) počet uchazečů v rekvalifikaci nemá na výsledek CMA významnější vliv
- 3) podíl počtu uchazečů v rekvalifikaci na celkovém počtu nezaměstnaných v okresech ČR též s výsledkem CMA zjevně nesouvisí
- 4) nadprůměrných okresů je 60 %, podprůměrných 40 %

## **Hodnocení ekonomické efektivity (Analýza nástrojů APZ II)**

V návaznosti na předchozí analýzu nyní provedeme zhodnocení nástrojů APZ, které přímo<sup>5</sup> vedou k zařazení uchazečů do pracovního procesu, ať už si o jednotlivých nástrojích resp. principech jejich uplatňování myslíme cokoliv<sup>6</sup>. Jde tedy o společensky účelná pracovní místa, absolventské praxe a veřejně prospěšné práce.

Společensky účelná pracovní místa jsou nástrojem, jehož hlavním úkolem je vytvářet nová pracovní místa u zaměstnavatelů a podporovat realizaci podnikatelských subjektů uchazečů o zaměstnání. My budeme uvažovat případ, že všechna nová místa vznikají u zaměstnavatelů, což ovlivní do značné míry především uvažované příjmy státu z vytvořeného pracovního místa neboť v případě SÚPM-OSVČ lze předpokládat, že příjmy státu nebudou v průměru dosahovat výše průměrných příjmů z vytvořených SÚPM u zaměstnavatelů.

Absolventské praxe mají fakticky podobný dopad (po zohlednění poznámky č. 5) jako SÚPM vytvářená u zaměstnavatelů. Pro určitou korektnost však musíme podotknout dvě okolnosti, které s realizací absolventských praxí souvisí. Jednak na praxe mohou být umísťováni absolventi, kteří nejsou v evidenci ÚP, což je z pohledu eliminace nezaměstnanosti negativní, na stranu druhou jsou určeny pro zaměstnávání absolventů, kteří patří mezi problémové skupiny<sup>7</sup> a z dlouhodobého hlediska musí být právě jejich zaměstnávání společenskou prioritou.

Veřejně prospěšné práce (direct job creation) jsou místa vytvářena v institucích veřejného sektoru resp. převážně v institucích veřejné správy. Jejich využíváním dochází ke vzniku celé řady negativních efektů, jako je přenášení finančního břemene z obecní úrovně na stát, ke kolotočovému efektu (uchazeči se programů účastní opakovaně, neboť zařazením do programu ztrácejí motivaci hledat si práci) a k drogovému efektu (návyk na dotace – zejména ze strany zaměstnavatelů)<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Není zřejmě úplně korektní v případě absolventských praxí tvrdit, že přímo vedou k nalezení zaměstnání, ale podle našich zjištění se reálná uplatnitelnost pohybuje mezi 85 – 100 %, přímo u zaměstnavatele, kde praxe probíhá a další absolventi se uplatní u jiných zaměstnavatelů. Jiná věc je fakt, že mrtvá váha dosahuje v tomto případě zřejmě vysoké míry, ale to není předmětem prováděné analýzy.

<sup>6</sup> Opět budeme pomíjet kvalitativní charakteristiky (viz. poznámka č. 3).

<sup>7</sup> viz. Poluncová, K.: Příčiny nezaměstnanosti absolventů v SR. In Mendelnet 2002/3. 1.díl - Sekce ekonomie. Konvoj, Brno 2003.

<sup>8</sup> Räisänen, H.: Otázky realizace aktivní politiky trhu práce ve Finsku: zkušenosti, výsledky souvislosti. In OECD 2001: Opatření na trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti. Paris

Posláním VPP je eliminovat nezaměstnanost uchazečů z problémových skupin, tedy obtížně umístitelných. Příjmy státu z vytvořených míst nástrojem VPP jsou v podstatě jen vrácením části příspěvku státu, neboť na rozdíl od SÚPM a ABSP v tomto případě si stát odvedy ze mzdy předplatí, a to v plně výši.

### **Metodika hodnocení**

Stejně jako v případě rekvalifikací uvažujeme náklady obětované příležitosti. Tentokrát však máme díky vstřícnosti úřadů práce možnost tyto náklady relativně zpřesnit resp. odhadnout je tak, aby se odvíjely od skutečných mezd vyplácených v rámci jednotlivých nástrojů. V případě SÚPM, ABSP a VPP je dále možné, tak jak to bylo naznačeno v předchozím textu, uvažovat návratnost určité části výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti ve formě hrazeného pojistného ze strany zaměstnance i zaměstnavatele a odvodů daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti hrazené zaměstnancem. Skutečnost, že u VPP je mechanismus tvorby odvodů jiný nehraje z hlediska uvažovaných souvislostí žádnou roli.

Opportunity costs jsou stanoveny tentokrát nikoliv z průměrných měsíčních mezd v jednotlivých okresech, ale z průměrné výše mezd vyplácených v jednotlivých okresech v rámci každého z uvažovaných nástrojů APZ. Zdrojem jsou data (nepublikovaná a oficiálně nesledovaná) poskytnutá od vybraných úřadů práce. Na základě těchto údajů jsou pak vytvořeny podílové koeficienty skutečných mezd a průměrných mezd a prostřednictvím těchto koeficientů jsou dopočítány průměrné skutečné mzdy dle jednotlivých nástrojů ve všech okresech ČR. Tento postup lze považovat za věcně správný, neboť je zřejmé, že nezaměstnaní jsou ti, kteří neuspěli v soutěži na trhu práce a tudíž uvažovat pro účely hodnocení například průměrnou mzdu není vhodné (skutečné průměrné mzdy v programech APZ se pohybují na úrovni cca 55 – 67 % průměrné mzdy).

Po stanovení výchozích hodnot mezd uvažovaných pro výpočet nákladů, o které stát přichází, můžeme tedy vypočítat jejich výši. Tak jako v případě CMA u rekvalifikací musíme k nim i v tomto případě ještě připočítat stejným způsobem přímé náklady státu spojené s pasivní politikou zaměstnanosti.

Zjištěné náklady obětované příležitosti zahrnující přímé náklady na nezaměstnaného porovnáme s náklady na uchazeče zařazeného do programů aktivní politiky zaměstnanosti. Tyto náklady jsou stanoveny jako měsíční průměr z celkového objemu výdajů na jednotlivé nástroje (SÚPM, ABSP, VPP) v konkrétním okrese přepočtený na jednoho uchazeče. Náklady jsou dále sníženy o příjmy státu plynoucí ze skutečných mezd uchazečů zařazených na místa vytvořená těmito nástroji. Příjmy představují skutečně zaplacené zdravotní a sociální pojistné zaměstnancem, daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti odvedenou zaměstnancem a sociální pojištění hrazené zaměstnavatelem.

**Tabulka č. 2: Ekonomická efektivnost SÚPM (regionální komparace)**

	Okres	Míra UNE (%)	Počet SÚPM	Podíl (%) SÚPM na celk. APZ	Čistá úspora (Kč)
1	Olomouc	11,4	1 106	36,7	1 935 929
2	Karviná	18,0	1 423	37,1	1 260 943
3	Frydek-Místek	14,1	1 313	31,6	1 013 689
4	Pardubice	5,5	389	36,0	945 126
5	Příbram	8,3	476	45,3	837 488
6	Kladno	9,8	435	33,6	766 025
7	Přerov	14,2	696	23,7	726 251
8	Sokolov	9,9	330	34,8	691 703
9	Ostrava-město	16,6	1 349	28,1	638 182
10	Svitavy	10,8	552	42,0	614 511
11	Blansko	7,0	377	39,1	546 551
12	Chrudim	9,4	398	39,4	544 741
13	Nový Jičín	12,4	508	23,0	525 568
14	Brno-venkov	6,7	226	31,7	488 388
15	Hradec Králové	6,5	427	33,1	469 801
63	Teplice	17,0	414	27,8	-78 470
64	Třebíč	11,8	1 128	55,3	-83 851
65	Liberec	7,3	45	3,2	-113 162
66	Česká Lípa	6,7	112	22,9	-113 563
67	Znojmo	13,0	305	24,0	-130 432
68	Vyškov	9,4	167	21,8	-147 087
69	Žďár nad Sázavou	7,5	414	30,0	-147 295
70	Prostějov	10,4	313	27,0	-207 755
71	Louny	17,1	364	16,6	-210 128
72	Brno-město	7,9	340	33,9	-328 387
73	Děčín	13,6	1 023	38,8	-355 372
74	Jeseník	13,2	523	48,5	-539 989
75	Hodonín	14,1	1 004	39,3	-631 970
76	Ústí nad Labem	14,1	609	27,7	-824 095
77	Chomutov	11,3	42	1,0	-1 369 757

### Komentář k výsledkům analýzy ekonomické efektivnosti

#### SÚPM

V tabulce č. 2 jsou zachyceny výsledky analýzy ekonomické efektivnosti pro společensky účelná pracovní místa. Pokud jde o čistou úsporu plynoucí z využívání tohoto nástroje tak se výrazně vymyká Olomouc, kde jsou úspory značné. Na opačném pólu se pak nachází 16 okresů u nichž dosahuje úspora záporných hodnot (tím šestnáctým je na 62. místě Beroun s - 19 242 Kč). Jakákoliv vazba na ostatní

uvedené charakteristiky se nepotvrdila (nejvyšší hodnoty dosahuje koeficient korelace u počtu SÚPM, ale jeho hodnota je jen 0,31). Celková čistá úspora vyvolaná realizací SÚPM za celou ČR dosahuje hodnoty 15 990 178 Kč.

### ABSP

Dalšími hodnoceným nástrojem jsou absolventské praxe. Výsledek hodnocení tohoto nástroje je znázorněn v tabulce č. 3. Podobně jako u SÚPM dosahuje jeden z okresů, Frýdek-Místek, ve srovnání s ostatními okresy výrazně vyšší hodnoty čistých úspor plynoucích z realizace absolventských praxí. V případě nejhorších okresů jich celkem 9 dosahuje záporné hodnoty čistých úspor. Pokud jde o vazbu na ostatní prezentované údaje, v případě míry nezaměstnanosti a podílu absolventských míst na celkovém počtu míst vytvořených nástroji APZ se tato neprokázala, mezi čistou úsporou a počtem absolventských míst pak existuje velmi slabá korelace (koeficient korelace dosahuje hodnoty 0,72). Celková čistá úspora vyvolaná realizací ABSP za celou ČR dosahuje hodnoty 11 865 122 Kč.

### VPP

Posledním z hodnocených nástrojů jsou veřejně prospěšné práce. Tabulka č. 4 zachycuje výsledek analýzy ekonomické efektivity pro tento nástroj. Stejně jako v předchozích případech, i u VPP je hodnota čisté úspory nejlepšího okresu, v daném případě Litoměřic, výrazně odchylena od výše čistých úspor dosažených v dalších dobrých okresech. Poslední místa zaujímají okresy Ústeckého kraje – Teplice a Most, které jsou od 75. Ústí nad Labem též výrazně vzdáleny. Minimální úsporu realizuje 63. Rakovník, čtrnáct okresů pak má u hodnoty čisté úspory zápornou částku. Korelace mezi čistými úsporami plynoucími z realizace VPP a ostatními veličinami se neprokázala (koeficient korelace dosahuje nejvyšší hodnoty u míry nezaměstnanosti, a to – 23 %). Celková čistá úspora vyvolaná realizací ABSP za celou ČR dosahuje hodnoty 10 549 623 Kč, tedy nejnižší z hodnocených nástrojů.

**Tabulka č. 3: Ekonomická efektivnost ABSP (regionální komparace)**

	Okres	Míra UNE (%)	Počet ABSP	Podíl (%) ABSP na celk. APZ	Čistá úspora (Kč)
1	Frýdek-Místek	14,1	496	12,0	1 086 884
2	Karviná	18,0	454	11,8	668 374
3	Znojmo	13,0	321	25,2	515 332
4	Olomouc	11,4	279	9,3	509 799
5	Chrudim	9,4	180	17,8	440 807
6	Opava	10,7	306	9,9	378 515
7	Ostrava-město	16,6	618	12,9	364 091
8	Prostějov	10,4	179	15,4	331 757
9	Kroměříž	9,8	190	18,6	308 372
10	Pardubice	5,5	194	18,0	278 779
11	Písek	7,6	132	14,8	266 869
12	Karlovy Vary	8,2	158	21,8	256 777
13	České Budějovice	4,4	104	10,8	252 952



14	Most	21,5	191	6,4	242 744
15	Vsetín	9,5	210	10,3	234 338
63	Praha-východ	3,0	18	20,0	27 189
64	Benešov	3,5	31	6,4	26 762
65	Jablonec nad Nisou	4,9	33	11,9	21 847
66	Jihlava	6,3	199	30,2	21 320
67	Cheb	5,7	44	10,4	20 940
68	Česká Lípa	6,7	45	9,2	16 231
69	Český Krumlov	8,7	6	1,7	-4 426
70	Kutná Hora	11,3	80	15,2	-5 214
71	Mladá Boleslav	3,2	16	6,3	-8 169
72	Vyškov	9,4	37	4,8	-11 019
73	Tachov	8,5	20	7,0	-17 859
74	Hodonín	14,1	304	11,9	-27 958
75	Beroun	5,0	55	23,0	-40 718
76	Chomutov	16,9	206	8,2	-53 408
77	Brno-město	7,9	121	12,1	-112 336

**Tabulka č. 4: Ekonomická efektivnost VPP (regionální komparace)**

	Okres	Míra UNE (%)	Počet VPP	Podíl (%) VPP na celk. APZ	Čistá úspora (Kč)
1	Litoměřice	13,6	1 014	49,1	1 166 580
2	Cheb	5,7	318	75,2	578 453
3	Třebíč	11,8	486	23,8	544 656
4	Znojmo	13,0	389	30,6	432 777
5	Louny	17,1	1 035	47,3	429 465
6	Prostějov	10,4	234	20,2	424 735
7	Sokolov	9,9	225	23,7	400 273
8	Žďár nad Sázavou	7,5	552	40,1	388 875
9	Bruntál	17,2	509	24,2	384 632
10	Strakonice	6,6	241	41,6	369 734
11	Olomouc	11,4	305	10,1	343 284
12	Jeseník	13,2	352	32,6	334 627
13	Frydek-Místek	14,1	343	8,3	316 144
14	České Budějovice	4,4	234	24,2	308 794
15	Kolín	9,8	190	28,7	306 594
63	Rakovník	8,6	117	26,9	260
64	Praha-východ	3,0	4	4,4	-3 942
65	Opava	10,7	399	12,9	-18 000
66	Břeclav	10,1	185	21,6	-22 605
67	Hodonín	14,1	376	14,7	-25 543
68	Hradec Králové	6,5	166	12,9	-34 638
69	Karviná	18,0	358	9,3	-49 651
70	Česká Lípa	6,7	199	40,6	-59 383
71	Chomutov	16,9	884	35,3	-121 472
72	Liberec	7,3	579	40,7	-128 261

73	Brno-město	7,9	44	4,4	-130 456
74	Vyškov	9,4	161	21,0	-300 528
75	Ústí nad Labem	14,1	464	21,1	-337 497
76	Teplice	17,0	579	38,9	-886 610
77	Most	21,5	1 236	41,6	-1 429 240

### Souhrnné hodnocení ekonomické efektivity APZ

Díličí analýzy jednotlivých nástrojů nabídky zhodnocení ekonomické efektivity realizace těchto nástrojů bez provázanosti s ostatními. Jak jsme uvedli výše, naší hlavní snahou je přistupovat k aktivní politice zaměstnanosti komplexně a hodnotit ji jako celek. Právě z tohoto důvodu považujeme za skutečné naplnění stanoveného cíle analýzy ekonomické efektivity celé APZ<sup>9</sup>. Toho lze dosáhnout agregací analýz jednotlivých nástrojů (SÚPM, ABSP a VPP).

Pro závěrečnou komplexní analýzu byly čisté úspory z realizace jednotlivých nástrojů sečteny a výsledkem je zjištění čistých úspor celé APZ (s omezením připomenutým v poznámce pod čarou č. 9). Podobně jako u díličích analýz i v tomto případě bylo možné sestavit pořadí okresů podle výše těchto čistých výnosů. Uvedené výsledky znázorňuje tabulka č. 5.

Podívejme se tedy na výsledky podrobněji. Nejlepšími okresy jsou Olomouc (čistá úspora 2 789 012 Kč) a Frýdek-Místek (2 416 716 Kč). Není bez zajímavosti, že právě tyto dva okresy jsou jedinými, které figurují ve všech třech díličích analýzách v nejlepší patnáctce. Alespoň dvakrát jsou v díličích analýzách mezi nejlepšími okresy Karviná (celkově 3.), Pardubice (5.), Sokolov (7.), Chrudim (9.), Ostrava-město (10.) a dále Znojmo, Prostějov a České Budějovice.

Nejhoršími okresy z hlediska výše čisté úspory jsou Chomutov (77., čistá úspora – 1 544 638 Kč) a Most (76., čistá úspora – 1 095 106 Kč). Zatímco Chomutov figuruje mezi nejhorší patnáctkou ve všech třech díličích analýzách, Most pouze jednou (zato velmi výrazně) v případě realizace VPP. Třikrát se mezi nejhoršími okresy dále objevily okresy Hodonín (73.), Brno-město (72.), Vyškov (71.) a Česká Lípa (70.). Alespoň dvakrát jsou v díličích analýzách mezi nejhoršími Ústí nad Labem (75.), Teplice (74.), Liberec (68.) a Praha-východ (65.).

Pokud jde o vztah mezi celkovými čistými úsporami a vybranými charakteristikami nezaměstnanosti resp. politiky zaměstnanosti, tento se neprokázal. Ze velmi zajímavou lze však považovat korelaci mezi čistými úsporami celkovými a z realizace SÚPM, koeficient korelace má hodnotu 0,88 – což lze považovat za

<sup>9</sup> Zároveň je třeba připomenout, že takto stanoveného cíle je obtížné dosáhnout bez výraznějších zjednodušení. I my jsme museli z analýzy vyčlenit rekvalifikace, neboť nespĺňují podmínku přímé vazby na zaměstnanost. Připomeňme ještě, že většina autorů, provádějících obdobné analýzy hodnotí nástroje odděleně, například Sirovátka, T. - Rákoczyová, M.: Rozsah a cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR, zájem o programy a motivace účastníků. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. VÚPSV, Brno 2002. Naopak v některých pracích se souhrnným hodnocením APZ setkat můžeme, takovou práci je třeba Puhani, P. A.: Evaluating Active Labour Market Policies. Physica-Verlag, Heidelberg 1999.

významné. Celková výše úspor z realizace nástrojů APZ za celou ČR je 38 404 924 Kč. Pouze pro úplnost uvedme, že této čisté úspory je dosaženo alokací více než 2,1 miliard Kč<sup>10</sup>.

**Tabulka č. 5: Ekonomická efektivnost APZ (regionální komparace – v Kč)**

	Okres	Čistá úspora SÚPM	Čistá úspora ABSP	Čistá úspora VPP	Čistá úspora APZ
1	Olomouc	1 935 929	509 799	343 284	2 789 012
2	Frydek-Místek	1 013 689	1 086 884	316 144	2 416 716
3	Karviná	1 260 943	668 374	-49 651	1 879 666
4	Litoměřice	128 298	210 927	1 166 580	1 505 805
5	Pardubice	945 126	278 779	202 918	1 426 822
6	Příbram	837 488	215 549	282 632	1 335 669
7	Sokolov	691 703	135 987	400 273	1 227 963
8	Přerov	726 251	205 644	242 893	1 174 789
9	Chrudim	544 741	440 807	142 362	1 127 910
10	Ostrava-město	638 182	364 091	49 687	1 051 960
11	Kladno	766 025	62 821	218 815	1 047 661
12	Svitavy	614 511	190 154	222 439	1 027 103
13	Kroměříž	427 858	308 372	239 693	975 923
14	Karlovy Vary	435 179	256 777	283 662	975 618
15	Písek	415 996	266 869	259 524	942 388
63	Kutná Hora	138 872	-5 214	5 617	139 275
64	Rokycany	29 869	57 247	42 430	129 545
65	Praha-východ	37 315	27 189	-3 942	60 562
66	Beroun	-19 242	-40 718	52 530	-7 430
67	Děčín	-355 372	54 852	288 002	-12 517
68	Liberec	-113 162	125 004	-128 261	-116 419
69	Jeseník	-539 989	75 293	334 627	-130 070
70	Česká Lípa	-113 563	16 231	-59 383	-156 714
71	Vyškov	-147 087	-11 019	-300 528	-458 633
72	Brno-město	-328 387	-112 336	-130 456	-571 179
73	Hodonín	-631 970	-27 958	-25 543	-685 471
74	Teplice	-78 470	196 972	-886 610	-768 108
75	Ústí nad Labem	-824 095	123 122	-337 497	-1 038 470
76	Most	91 389	242 744	-1 429 240	-1 095 106
77	Chomutov	-1 369 757	-53 408	-121 472	-1 544 638

<sup>10</sup> Samozřejmě akceptujeme skutečnost, že APZ nemá jen ekonomické cíle.

## Dvě poznámky nakonec

### Poznámka ke strukturální nezaměstnanosti

Nezaměstnanost lze členit z pohledu několika hledisek. Jako velmi významné se jeví dělení na nezaměstnanost frikční, strukturální (obě, resp. jejich míry, jsou pak chápány jako složky tzv. přirozené míry nezaměstnanosti) a cyklickou, to je nezaměstnanost, která vzniká v důsledku zastavení ekonomického růstu resp. tedy, pokud se ekonomika nachází pod úrovní potenciálního produktu, může tedy existovat i v situaci, kdy ekonomika roste (viz. úvod).

V ČR je složka strukturální nezaměstnanosti obdobně jako v ostatních transformujících se ekonomikách výrazně vyšší než je obvyklé v tradičních tržních ekonomikách (odhaduje se, že její míra ve vyspělých zemích je 3 – 4 %) a dále lze najít významné regionální rozdíly způsobené především transformací odvětví těžkého průmyslu (těžba, hutnictví, strojírenství).

Právě změny v zaměstnanosti v průmyslu lze vzít jako základ pro výpočet strukturální zaměstnanosti<sup>11</sup> (nejlépe zřejmě jako rozdíl mezi sčítáními 1991 a 2001). Pokud jde o ostatní složky nezaměstnanosti, lze se domnívat, že těch se tak významně netýkají regionální disproporce. Frikční nezaměstnanost nemá žádný důvod vykazovat nějaké odchylky od obvyklých hodnot (2 – 3 %), žádný z našich regionů není v situaci, kdy by zaměstnanci mohli nějak spekulovat na růst mezd či jiné očekávané výhody na trhu práce. O něco složitější je to s cyklickou nezaměstnaností. Vzhledem k tomu, že ekonomický růst je ve všech regionech (s výjimkou Prahy) přibližně stejný, lze usuzovat na to, že ani cyklická nezaměstnanost nebude příliš rozdílná (je zřejmě možné tvrdit, že v Praze cyklická nezaměstnanost neexistuje).

Stanovení výše míry cyklické nezaměstnanosti je možné při míře nezaměstnanosti v ČR 2003 na úrovni cca 10 % s ohledem na výše uvedené odhadnout na cca 2 – 3 %, pokud je však celková míra nezaměstnanosti v okrese nižší než 6 – 7 %, lze v souladu se závěry odborné literatury konstatovat, že cyklická složka nezaměstnanosti neexistuje.

Na základě této úvahy lze učinit několik poznámek k realizaci APZ. Strukturální nezaměstnanost by měla být eliminována především zařazováním uchazečů do rekvalifikačních kurzů. S ohledem na zjištěnou výši strukturální nezaměstnanosti lze stanovit, kolik prostředků by mělo jít na rekvalifikace a kolik by mělo být zapojeno uchazečů. V úvahu pak přichází také otázka kvalitativní. A tím se dostaneme k tomu, jestli jsou rekvalifikace vlastně efektivní nebo ne. Pokud totiž akceptujeme

---

<sup>11</sup> Pokud by na úseku zaměstnanosti byl ze strany zaměstnavatelů striktně dodržován zákon a veškerá volná pracovní místa byla hlášena předtím, než začnou zaměstnavatelé podnikat kroky k jejich obsazení úřadům práce, bylo by zjištění velikosti strukturální nezaměstnanosti relativně velmi snadné. Skutečnost je však taková, že úřadům práce je hlášeno cca 10 % volných pracovních míst, a tak lze pokusy vyčíslit strukturální nezaměstnanost tímto způsobem považovat za značně zavádějící.

skutečnost, že přispívají k řešení strukturální nezaměstnanosti, tak je třeba mít na paměti, že nejde jen o okamžitá řešení, ale též prevenci a dlouhodobé pozitivní efekty (pokud tomuto budeme věřit, pak se nabízí závěr, že mrtvá váha u rekvalifikačních neexistuje – viz. níže).

No a ještě k SÚPM, která by měla řešit především cyklickou nezaměstnanost a tudíž by se jejich počet neměl regionálně příliš lišit a navíc je nutné trvat na tom, že pokud je míra nezaměstnanosti pod přirozenou mírou, potom neexistují rozumné důvody k tomu, aby bylo vytváření nových míst podporováno z veřejných prostředků.

### **Poznámka k mrtvé váze**

Mrtvá váha je neoddelitelnou součástí realizace APZ. Jde o fenomén, který ovlivňuje její efektivnost. Většina odborných prací předkládá tvrzení, že mrtvá váha v čase roste. Je to zřejmě překročením hranice mezního užítku, kdy každá další jednotka veřejných výdajů (nákladů) není již schopna přispívat ke zvýšení efektivnosti APZ. Toto pak provázáno s obecnou zákonitostí veřejných prostředků, tedy skutečností, že musí být v rozpočtovém roce utraceny může vést pouze ke dvěma závěrům: 1. k mrtvé váze – uchazeče, kteří by se zaměstnali i bez APZ doprovodí k zaměstnavateli ještě finanční dotace, 2. k vytváření míst za jakoukoliv cenu – trh je nasycen, takže je třeba nabídnout vyšší dotaci, aby byl zaměstnavatel ochoten zaměstnat dalšího člověka.

Nabízí se ještě zajímavá úvaha na téma: jaký je vztah mezi nastavením nástrojů a mrtvou váhou, reálnými možnostmi úřadů práce a mrtvou váhou a konečně tím, jak se mnohé programy realizují v praxi a mrtvou váhou.

Stanovení mrtvé váhy je ve skutečnosti velký problém, a většina autorů se tímto raději nezabývá. Tento příspěvek se kvalitativním hodnocením APZ nezabývá, a proto autoři nemusejí tento problém řešit. Pokud se však taková hodnocení provádějí, je zřejmě nutné k této otázce nějaké stanovisko zaujmout. V případě české APZ to nebude vůbec snadné, a to i proto, že podobné postupy evaluace nejsou v zájmu realizátorů politiky zaměstnanosti.

### **Závěr**

Jednou z možností hodnocení aktivní politiky zaměstnanosti je analýza nákladů spojených s její realizací, a to jak přímých tak nepřímých včetně nákladů obětované příležitosti. Takto bylo provedeno hodnocení na regionální úrovni a zjištěné výsledky bylo pak možné porovnat. Veškeré náklady je třeba odhadovat korektním způsobem, aby případná zkrácení a chyby bylo možné minimalizovat resp. považovat za nevýznamné. Klasickou CMA byly hodnoceny rekvalifikace a dále byla počítána ekonomická efektivnost SÚPM, ABSP a VPP a následně i pro APZ jako celek.

## Použité zkratky

APZ – aktivní politika zaměstnanosti	REKV – rekvalifikace
SÚPM – společensky účelná pracovní místa	ABSP – absolventské praxe
PPZ – pasivní politika zaměstnanosti	VPP – veřejně prospěšné práce
ŽM – životní minimum	UNE – nezaměstnanost
CMA – analýza minimalizace nákladů	ÚP – úřad práce

## Literatura

1. Interní materiály úřadů práce a MPSV.
2. Ministerstvo práce a sociálních věcí - internetové stránky.
3. Projsová, I.: Odhad náklad na jednoho nezaměstnaného. MPSV, Praha 2003.
4. Projsová, I. - Procházková, E. - Ptáčnicková, N.: Aktivní politika zaměstnanosti v České republice 1992-1999. MPSV, Praha 2000.
5. Vyhláška MPSV č. 21/1991 Sb., o bližších podmínkách zabezpečování rekvalifikace uchazečů o zaměstnání a zaměstnanců.
6. Vyhláška MPSV č. 35/1997 Sb., kterou se stanoví podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšných prací.
7. Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti.
8. Žitek, V. – Poluncová, K.: Alokace a distribuce jako předpoklady efektivnosti aktivní politiky zaměstnanosti. In Sociální stát a sociální ekonomie – hrozba, přežitek, nebo příležitost? UJEP, Ústí nad Labem 2003.

# DOPRAVNÍ POLOHA OBCÍ KRAJE VYSOČINA

**Mgr. Daniel SEIDENGLANZ**

*Masarykova univerzita Brno  
Geografický ústav, Přírodovědecká fakulta  
Kotlářská 2, 602 00 Brno  
e-mail: danglanz@email.cz*

---

## **Shrnutí**

Dopravní poloha významně ovlivňuje rozvojové šance území. Platí to zvláště v době, kdy dochází k rychlému rozvoji dopravních a telekomunikačních technologií, protože v důsledku toho je možné realizovat sociální a hospodářské interakce na stále větší vzdálenosti. Cílem příspěvku je kvantifikace vlivu různých druhů dopravní infrastruktury na dopravní polohu místa prostřednictvím výpočtu ukazatele dopravní polohy. Ten by měl sloužit k objektivnímu srovnání polohy jednotlivých míst ve zkoumaném modelovém území kraje Vysočina. Pro jeho výpočet byla použita metoda bodování.

## **Abstrakt**

Position in transport network is very significant factor for conditioning regional development. This fact has been valid mainly just now, because to very fast improvement of transport and telecommunication technologies in the course of the several last years and at the present time. It leads to extension of social and economic interactions. The aim of this paper is quantificating influences of various types of infrastructure to transport position on the base of calculating the index of transport position. The index should provide an objective possibility for comparing the transport positions of many places in the exploring region Vysočina. To evaluate the index of the transport position of the only places in the region the method of allocating exact number values to a certain type of infrastructure was used.

**Klíčová slova:** dopravní poloha, ukazatel dopravní polohy, kraj Vysočina

## **1. Úvod**

Dopravní poloha, tj. poloha území v dopravní síti, respektive jeho napojenost na ně, významně ovlivňuje rozvojové šance území. Platí to zvláště v době, kdy dochází k rychlému rozvoji dopravních a telekomunikačních technologií. V důsledku toho se prohlubuje vliv dopravy na utváření sídelní a hospodářské struktury, neboť např. podle L. Bertoliniho (1999) doprava umožňuje v důsledku svého vlastního rozvoje realizovat interakce, jež jsou základem sociálního a hospodářského života, na stále větší vzdálenosti. Problematika dopravní polohy samozřejmě úzce souvisí s inovacemi, které umožňují zvyšování cestovních rychlostí, ať už jde o dálnice, leteckou dopravu, systémy vysokorychlostní železniční dopravy, technologii magnetického vznášení atd. (viz např. články W. a M.-L. S. Tietzeových (1998,

2001), neboť to, zda území je anebo není daným typem infrastruktury vybaveno, ovlivňuje spolu s dalšími faktory výrazným způsobem jeho budoucí vývoj. Někteří autoři (Wackermann, 1999) dokonce v této souvislosti hovoří o potřebě revize takových základních geografických východisek jako jsou např. von Thünenovy, Christallerovy a Löschovy teorie nebo o „kolapsu“ prostoru v důsledku nástupu nových telekomunikačních technologií (Schliephake, 2001).

Vybavenost území dopravní infrastrukturou by neměla být chápána jako rozvojový cíl, ale naopak jako prostředek, který rozvoj umožňuje. Průchod dopravně významné tepny totiž zároveň sám o sobě představuje také prostorovou bariéru a zdroj emisí a hluku a jeho přínos je možný teprve zprostředkovaně přes ostatní činnosti a aktivity. Území, které je dobře dopravně dostupné, má lepší rozvojové dispozice, protože podnikatelské aktivity jsou lépe propojené se svými trhy. Podobně působí dopravní poloha i z hlediska dostupnosti správních, obslužných a dalších typů středisek. Střediska, která jsou lépe dopravně dostupná, přitahují aktivity, zatímco ta hůře disponovaná je spíše ztrácí. Obecně o významu dopravy a jejích pozitivních i negativních vlivech na rozvoj území pojednávají např. učební texty S. Mirvalda (1993) nebo J. Brinkeho (1999).

Různé druhy dopravní infrastruktury své okolí ovlivňují odlišným způsobem. Jiné podmínky poskytuje obci blízkost dálnice se sjezdem a vícekolejně elektrizované železnice než přítomnost regionální dráhy a komunikace druhé třídy. Cílem příspěvku je kvantifikace vlivu různých druhů dopravní infrastruktury na dopravní polohu daného místa prostřednictvím výpočtu ukazatele dopravní polohy, který by měl sloužit k objektivnímu srovnání polohy jednotlivých míst ve zkoumaném území. Jako modelové bylo vybráno území kraje Vysočina.

## **2. Metodika výpočtu ukazatele dopravní polohy**

Ukazatel dopravní polohy (dále ukazatel) můžeme definovat jako hodnotu, jež je dané územní jednotce přiřazena na základě její vybavenosti dopravní infrastrukturou. Základní jednotku, pro níž byly hodnoty ukazatele počítány, představují obce. Aby bylo možné převést převážně liniový charakter prvků dopravní infrastruktury na plošný ukazatel platící pro danou obec (z důvodu snadného kartografického vyjádření), byla pro výpočet ukazatele zvolena metoda bodování (tuto metodu v geografických studiích o dopravě použil např. i J. Hůrský (1978). Ta každé obci na základě přítomnosti příslušných předem definovaných dopravních prvků přisoudila jistý počet bodů. Přidělovaný počet bodů byl rozdělen podle předpokládaného přínosu daného zařízení ve škále od jedné do pěti, přitom pro přidělení bodů byl rozhodující statut daného dopravního zařízení, nikoliv jeho technický stav. Vzdálenost sledovaných dopravních zařízení od intravilánu obce byla vždy měřena po nejkratší existující komunikaci (nebyla používána vzdušná vzdálenost).



## Kritéria bodování –

### Silniční infrastruktura:

- vzdálenost intravilánu obce od sjezdu z dálnice resp. rychlostní silnice do 5 km (včetně) – 5 bodů,
- vzdálenost intravilánu obce od sjezdu z dálnice resp. rychlostní silnice v rozmezí 6 až 10 km (včetně) – 3 body,
- vzdálenost intravilánu obce od sjezdu z dálnice resp. rychlostní silnice v rozmezí 11 až 15 km (včetně) – 1 bod,
- průjezd silnice první třídy intravilánem obce – 4 body,
- vzdálenost intravilánu obce od silnice první třídy do 5 km (včetně) – 2 body,
- vzdálenost intravilánu obce od silnice první třídy v rozmezí od 6 km do 10 km (včetně) – 1 bod,
- průjezd silnice druhé třídy intravilánem obce – 1 bod.

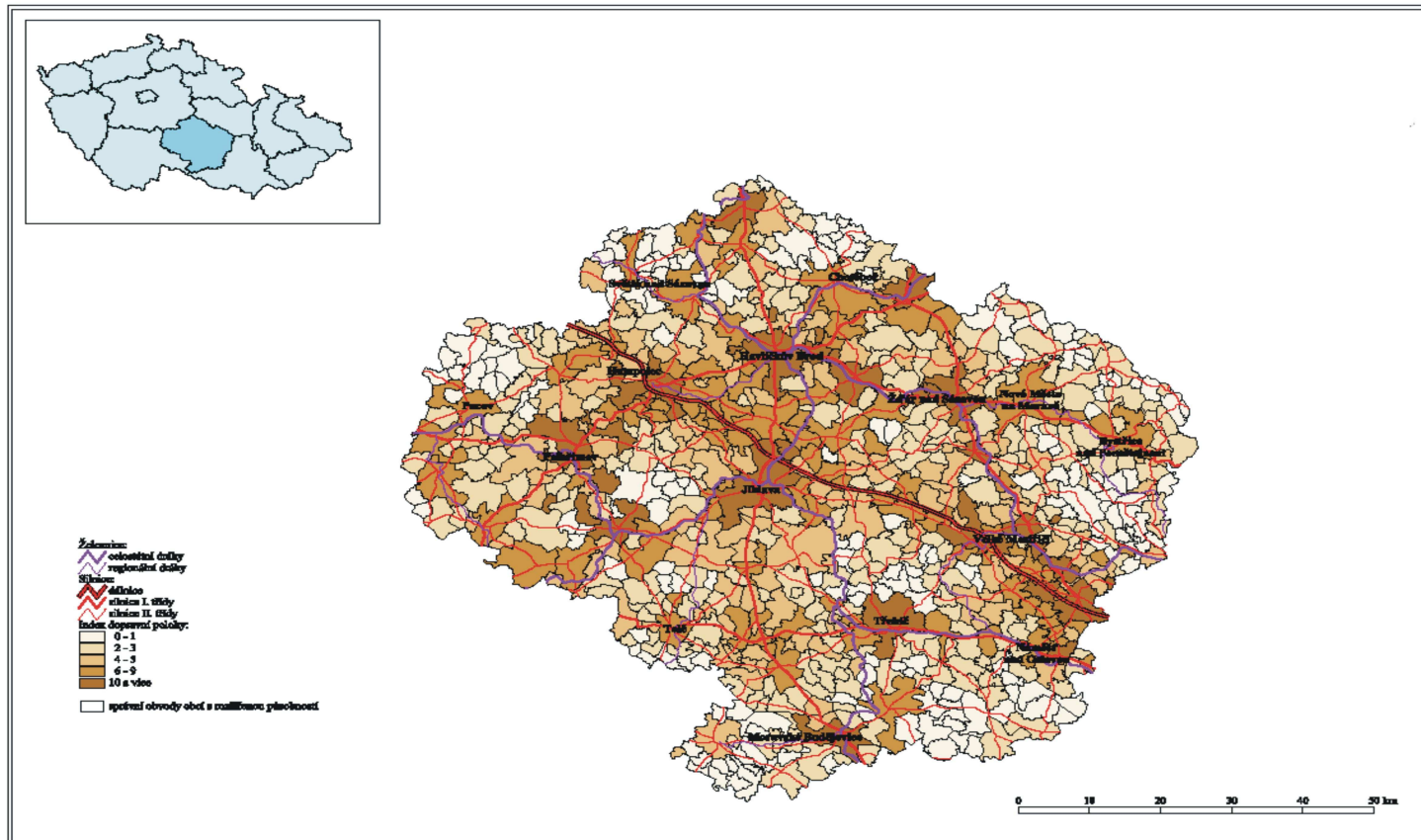
Železniční infrastruktura (body byly dané obci přiděleny pouze v případě, že v obci byla zřízena železniční stanice či zastávka):

- průchod celostátní dráhy – 2 body,
- průchod regionální dráhy – 1 bod,
- dráha s více dopravními kolejemi (dvou a více kolejné dráhy) – 1 bod,
- elektrizovaná dráha – 1 bod,
- přítomnost železniční stanice v obci – 1 bod (významové rozlišení mezi stanicí a zastávkou).

V případě, že daná obec ležela na křižovatce několika dopravních komunikací stejného typu, byly příslušné body započítány tolikrát, kolikrát se daná situace v obci vyskytovala (s výjimkou bodového přidělu za přítomnost železniční stanice).

Nastavení bodovacích kritérií lze různým způsobem modifikovat a diskuse je možná také nad nastavením bodových přínosů jednotlivých infrastrukturních prvků (např. rozšíření počtu bodovacích kritérií o body za letiště, hraniční přechody, zdůraznění vlivu dálnic a rychlostních komunikací větším bodovým přidělem apod.). Vzhledem k cíli příspěvku a zvolenému modelovému území však bylo rozhodnuto, že bude hodnocena pouze pozemní doprava a pro jednoduchost výpočtu byla aplikována bodovací škála s rozpětím hodnot od jedné do pěti.

Obr. 1: Dopravní poloha obcí kraje Vysočina





### **3. Hodnocení dopravní polohy obcí kraje Vysočina na základě ukazatele dopravní polohy**

Hodnoty ukazatele dopravní polohy obcí kraje Vysočina jsou znázorněny v obr. 1. Výhodná dopravní poloha je charakteristická zejména pro obce, které se nacházejí v blízkosti průchodu dálnice D1 Praha – Brno – Vyškov. Z tohoto hlediska je klíčová zejména poloha dálničních křižovatek, protože samotný průchod dálniční komunikace bez existence křižovatky svému okolí významný pozitivní efekt nepřináší. Dálnice D1 prochází krajem Vysočina od Humpolce přes Jihlavu (několik kilometrů od ní severním směrem) a Velké Meziříčí do Velké Bíteše ve směru zhruba od severozápadu na jihovýchod. Ve všech přilehlých obcích (s několika špatně přístupnými výjimkami z dálničních křižovatek) jsou hodnoty ukazatele dopravní polohy poměrně vysoké.

Dopravní polohu obcí ovlivňuje pozitivně také průchod celostátních železničních drah a silnic I. třídy (body za železnici však byly přiděleny pouze obcím, v nichž má daná trať stanici či zastávku). Vliv těchto infrastrukturních prvků se významně projevil zejména tam, kde dochází k jejich liniovému souběhu – uvést můžeme úseky Osová Bítýška – Žďár nad Sázavou, Žďár nad Sázavou – Havlíčkův Brod a v menší míře např. i úsek Třebíč – Náměšť nad Oslavou – Rapotice.

Výrazně se součet bodů přinášeny celostátními drahami a/nebo komunikacemi I. třídy projevil také místně v obcích (městech), kde jsou lokalizovány jejich křižovatky. Navíc sem vstupuje již i vliv silnic II. třídy a regionálních drah - jako příklady lze uvést (mimo již výše uvedené) např. Ždírec nad Doubravou, Chotěboř, Golčův Jeníkov, Světlou nad Sázavou, Ledec nad Sázavou, Pelhřimov, Pacov, Obrataň, Černovice, Kamenice nad Lipou, Počátky, Žirovnice, Horní Cerekev, Moravské Budějovice, okolí Želetavy, Jaroměřice nad Rokytou a pás mezi Žďarem nad Sázavou, Novým Městem na Moravě a Bystřicí nad Pernštejnem.

Samostatný průchod buď pouze celostátní dráhy nebo silnice I. třídy zvyšuje hodnoty ukazatele dopravní polohy méně výrazně, přesto obce v jejich okolí dosahují relativně zajímavých hodnot. Nižší bodový přísun znamená samostatný průchod silnice II. třídy či regionální dráhy.

### **4. Závěr**

Výpočet ukazatele dopravní polohy umožnil objektivní zhodnocení dopravní polohy obcí kraje Vysočina. Budeme-li jako územní jednotky uvažovat správní obvody obcí s rozšířenou působností, můžeme konstatovat, že mezi oblastmi s výhodnou dopravní polohou můžeme v kontextu kraje Vysočina zařadit celé Humpolecko a Havlíčkovobrodsko, téměř celé Jihlavsko a Velkomeziříčsko a jih Chotěbořska. Jako poměrně dobrou můžeme zhodnotit dopravní polohu i v části Pelhřimovska a Žďárska. Zbývající území (s výjimkou v textu uvedených a zdůvodněných míst) se vyznačují špatnou dopravní polohou. Největší rozsah mají tyto oblasti na Bystřicku a Novoměstsku (v podstatě celé území správních obvodů obcí s rozšířenou působností), na východě Velkomeziříčska, severu a jihozápadě Žďárska, severu

Chotěbořska, severozápadě Světelska, severu Pacovska, jihu a západě Telčska, v území na rozhraní Pelhřimovska a Jihlavska, na jihu a severozápadě Moravskobudějovicka, severu a jihu Třebíčska a na jihu Náměšťska.

### **Literatura:**

1. Bertolini, L. (1999) *Future of Transport? – Future of cities!*. Promet – Traffic – Traffico, roč. 11, 1999, č. 2-3, s. 89-95
2. Brinke, J. (1999) *Úvod do geografie dopravy*. Karolinum, Praha, 114 s.
3. Hůrský, J. (1978) *Regionalizace České socialistické republiky na základě spádu osobní dopravy*. Studia geographica. Geografický ústav ČSAV Brno, 190 s.
4. Mirvald, S. (1993) *Geografie dopravy I, obecná část*. Západočeská univerzita, Plzeň, 80 s.
5. Schliephake, K. (2001) *Personenverkehr in Deutschland*. Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie, roč. 25, č. 1/2001, s. 19-28
6. Usnesení vlády ČR č. 766 z 20. 12. 1995 (Kategorizace železničních drah v ČR)
7. Tietze, W (1998) *Der Transrapid. Ein neues kontinentales Verkehrssystem für Europa im 21. Jahrhundert*, in W. Tietze (Ed.) *Transrapid-Verkehr in Europa*. Berlin-Stuttgart: Gebr. Borntraeger, s. 1-28
8. Tietze, W., Steinmann-Tietze, M.-L. (2001) *Aufgaben einer europäischen Verkehrspolitik im 21. Jahrhundert*. Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie, roč. 25, č. 1/2001, s. 10-18
9. Wackermann, G. (1999) *Changes in the Regionalisation of Transport and New Orientation of Centrality in Europe*. Promet – Traffic – Traffico, roč. 11, 1999, č. 2-3, s. 83-97



# UNIFIKACE NEBO PLURALITA EVROPSKÉHO PRÁVA

Mgr. Jiří SCHÜLLER

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní  
Ústav veřejné správy a práva  
532 01 Pardubice, Studentská 95  
e-mail: schuller@seznam.cz

---

## Evropská integrace

Základem mezinárodních vztahů jsou dvou nebo vícestranné smlouvy. Máme-li hovořit o vztazích Evropské unie - a to jak uvnitř, tak i zvenčí, musíme uvažovat nikoli jen s normou nebo souborem právních norem. Jsme nuceni vzít v úvahu celý dynamicky se rozvíjející právní řád, a to včetně normotvorné judikatury, tedy pro nás anglosaským prvkem práva. Byť část normativistů dosud popírala právní subjektivitu EU - mám za to, že právě toto vlastně jeden z jejích atributů. O právní subjektivitě evropských společenství nikdo nepochyboval, protože primární právo mnohem výslovněji zmiňovalo tuto subjektivitu - na rozdíl od smlouvy o Evropské unii.

Když se před deseti lety rodila Smlouva o Evropské unii politikové tento významný bod překročili a ponechali jej k řešení do budoucna - a potřeba řešit otázku vlastního statutu se vystupňovala v souvislosti s rozšířením. To je ale zároveň ojedinělou příležitostí vyřešit tuto fatální otázku na níž je mnoho odpovědí. Je tedy třeba tyto procesy vnímat jak samostatně, tak zejména společně.

Není možné tedy v úvahách o budoucnosti Evropské unie se zastavit v určitém bodě a v něm analyzovat nebo plánovat, ale musíme *uvažovat velmi dynamicky*.

Vznik společenství - můžeme konstatovat - měl zejména ekonomicko-hospodářské stimuly. Vznik EU měl sice podstatnější politické prvky, ale dominovala stále stránka hospodářská. Současný proces reformy (mám na mysli kroky fakticky započaté smlouvou z Nice, Laekenskou deklarací, až po smlouvu o „Ústavě pro Evropu“ předloženou Evropským konventem) má pochopitelně také ekonomickou stránku, ale tentokrát je zásadní politická báze.

Mluvíme-li o správě EU můžeme zjednodušeně říci, že jde především o přerozdělování finančních prostředků od bohatších k chudším a tím pochopitelně o dosažení politické a ekonomické rovnováhy a prosperity. Unie byla a je založena na hospodářském profitu.

Toto zřejmě výše uvedené procesy změny a budoucí Evropská unie bude více než kdykoli před tím řízena politicky. A to znamená také změnu evropského práva a pochopitelně také změny v právních řádech členských zemí. Trend nyní směřuje

velmi pozvolna k unifikaci práva. Tzn., že bychom například v budoucnu mohli mít jednotný trestní kodex nebo zákoník práce.

(Srovnej např.: W. KOK - Rozšíření EU a bílou knihu „Evropská právní moc“.)

### **Veřejná správa**

Správa jednotlivých zemí byla dosud ponechána na jednotlivých členech unie. Zde je unifikace nejobtížněji představitelná, vezmeme-li v úvahu různorodost jak státní správy, tak i samosprávy v zemích EU a dále ještě kandidátských zemí.

Zároveň ale všichni vnímáme potřebu celou řadu oblastí mnohem více sjednotit, než pouze „uvést v soulad“ s komunitárním právem.

S ohledem na to, že komunitární právo *přímo* neupravuje veřejnou správu, nebyla ani součástí vyjednávacích (negociačních) kapitol.

(Srovnej tzv. kodaňská kritéria a pravidelné zprávy Evropské komise.)

V budoucnu očekáváme, že reformovaný „labyrint“ evropských institucí, resp. jednotlivé instituce v rámci svých kompetencí, bude de facto také vrcholem veřejné správy.

Ten bude v úžším vztahu s ministerstvy členských zemí a zároveň se samosprávnými celky.

### **Státní správa - dosavadní sblížení**

Státní správa je zpravidla součástí komplexnějšího procesu modernizace veřejného sektoru.

Přes podstatné odlišnosti mezi ústředními státními správami jednotlivých členských států EU lze vysledovat společné rysy:

- oddělování funkcí tvorby politik (výsada ministerstev) od činností výkonných,
- posilování prostředků horizontální koordinace činnosti ministerstev a jiných ústředních správních orgánů,
- posilování vnitřní kontroly a vnějšího auditu,
- zavádění moderních metod řízení (snižování počtu úrovní řízení),
- delegování rozhodovacích pravomocí na nižší stupně řízení,
- důraz na řízení prostřednictvím cílů.

Sledujeme také přebírání metod řízení a procedur z úspěšného podnikatelského prostředí - práce s informacemi, aplikace při vztahu občan - státní správa, samospráva.

Závěrem lze konstatovat, že vedle Evropské ústavy bude právě na jejím základě vznikat další - „unifikační“ *právní rámeček* pro jednotlivé oblasti správy.



To shledávám jako zásadně správný přístup, protože se nejedná o potírání národní identity uvnitř Evropské unie, jak mnozí naznačují, ale jedná se o další stadium sbližování právních řádů a v určitých oblastech bychom mohli hovořit o procesu sjednocování právních řádů. Efektivně fungující právní řád je tou nejsprávnější cestou k pořádku a tedy také předpokladem prosperity. Ta je dle mého názoru naším cílem.



# SOUČASNÉ PŘÍSTUPY KE STRATEGICKÉMU ŘÍZENÍ ROZVOJE REGIONŮ

**Doc. Ing. Karel SKOKAN, Ph.D.**

*Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava,  
Ekonomická fakulta, Katedra regionální ekonomiky,  
Sokolská tř. 33, 701 21 Ostrava*

*Tel.: +420 596 992 230, fax: +420 596 110 026, e-mail: karel.skokan@vsh.cz*

---

## **Abstrakt**

Smyslem předloženého příspěvku není prezentace dílčího výzkumu ani prezentace ucelených teorií. Smyslem je podnítit úvahy o tom, zda orientace regionálního rozvoje v České republice na podporu sektorových politik, silné tendence k centrálnímu řízení a spoléhání především na finanční zdroje ze strukturálních fondů mohou zajistit dosažení prosperity v regionech. Regionální rozvoj ve světě totiž zdůrazňuje participativní přístup k řešení regionálních problémů na základě regionální strategické platformy, sektorový přístup nahrazuje přístupem klastrovým, zdůrazňuje inovace, znalosti a vzájemnou důvěru regionálních partnerů vyjádřenou úrovní sociálního kapitálu.

## **Summary**

The intention of the paper is not to present research outcomes or the theories of regional development. Its intention is to think about the current regional development strategies in the Czech republic focused on the sectoral policies, centralised exogenous management and dependence on EU structural funds which are hardly to achieve the regional prosperity in the era of competitiveness. Current world-wide directions to regional development strategies emphasise the participative and associative approaches to regional issues based on establishment of strategic regional platforms, which replace sectoral policies by regional clusters and make use of innovations, knowledge and mutual trust of regional partners expressed by the level of social capital in the region.

## **1. Úvod**

Globalizace, rychlé technologické změny a rozsáhlá výměna informací a znalostí charakterizují dnes přechod k tzv. ekonomice založené na znalostech. Na jednání Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000 vytýčili nejvyšší představitelé států a vlád EU ambiciózní cíl: „v příštích deseti letech by se Evropa měla stát nejvíce konkurenceschopnou a nejdynamičtější znalostní společností na světě, která bude schopná trvale udržitelného ekonomického rozvoje doprovázeného kvantitativním i kvalitativním zvyšováním zaměstnanosti a větší sociální soudržnosti“. Klíčem k dosažení tohoto cíle se mají stát inovace, které vznikají jako výsledek komplexní interakce mezi mnoha individuálními, organizačními a environmentálními faktory a tento přístup se v posledních letech prohlubuje.

Globalizace, která zasahuje do všech oblastí lidských aktivit, se v ekonomické oblasti projevuje takovými znaky, jako jsou změna obchodních vazeb mezi podniky, integrace světových kapitálových trhů, růst počtu a ekonomické síly nadnárodních korporací, růst významu toků privátních investic a přímých zahraničních investic, pokrok v telekomunikacích, v informačních a komunikačních technologiích, pokrok v dopravě, změny v mobilitě pracovní síly a podobně. V období postupující globalizace, která zahrnuje stále větší okruh aktivit, paradoxně roste význam místa, lokality, ve které se odehrávají ekonomické procesy. Blízkost jejich aktérů a vznik závislostí mezi nimi působí synergiickým efektem právě i na růst jejich konkurenceschopnosti.

Ukazuje se, že regiony představují významnou sílu v přechodu ke znalostní společnosti a mohou sehrát roli jakéhosi „motoru“ v celkovém kontextu ekonomického růstu založeného na výzkumu, technologiích a inovacích. Regiony se v Evropě staly významnou hnací silou v rozvoji společnosti založené na znalostech a na základě jejich dosavadních zkušeností, kvality a angažovanosti budou sehrávat stále větší úlohu při dosahování ekonomického růstu a konkurenceschopnosti.

Úsilí regionů podporuje celá řada politik Evropské unie, mezi rozhodující patří politika soudržnosti, politika výzkumu a inovací. Zatímco politika soudržnosti hraje hlavní roli pro řešení současných problémů regionů a přispívá ke snižování regionálních disparit, výzkumná politika se stává hlavním nástrojem pro vytvoření nezbytných podmínek pro postup regionů ke znalostní ekonomice. Spolu s inovacemi, vzděláním a školením přináší výzkum pro regiony novou kvalitu, která jim umožní vytvářet nové formy rozvoje a také udržet krok s rozvojem mezinárodním.

## 2. Předpoklady rozvoje regionů

Regionální případně lokální rozvoj je funkcí celé řady faktorů, které jsou umístěny v regionu i mimo něj. Obecně lze tuto závislost vyjádřit následovně:

$$RR = f(F_1, F_2, \dots, F_n),$$

kde  $F_1$  až  $F_n$  jsou například:

- přírodní zdroje, práce, kapitál, investice, ale také úroveň podnikání v regionu nebo
- úroveň dopravy, komunikací, struktury průmyslu a technologií nebo
- velikost regionu, exportních trhů navázaných na region,
- mezinárodní ekonomické situace,
- lokální/regionální institucionální kapacita,
- vládní výdaje na národní, regionální a lokální úrovni,
- podpůrné rozvojové programy a další.

Všechny jsou důležité a mají v různých situacích různou váhu.

Rozvoj regionů se ve většině vyspělých kapitalistických států realizuje prostřednictvím intervencí vlády a regionálních orgánů v rámci regionální politiky a vyžaduje, aby byl plánován a řízen. Plánování regionálního rozvoje v závěru na počátku 21. století zahrnuje přístupy odpovídající jak na externí tlaky, tak na potřeby místní (regionální) komunity. Předpokladem plánování regionálního rozvoje je způsobilost regionu k provádění základních rozvojových funkcí vlastními institucemi, které se ve svých aktivitách zaměřují zejména na ekonomické plánování, rozvoj společenských a regionálních zdrojů, územní plánování, komerční a průmyslové zaměřený marketing a možnosti a místní zdroje financování rozvoje.

**Základními předpoklady** pro přípravu a realizaci rozvojových záměrů regionů jsou

- organizace (skupina institucí) odpovědné za implementaci nebo koordinaci procesů regionálního plánování a řízení rozvoje;
- jasná specifikace oblastí ekonomického rozvoje vyjádřené formou rozvojových strategií a programů;
- disponibilní zdroje pro realizaci těchto strategií a programů.

Řešení úloh regionálního rozvoje se transformuje na strategické řízení rozvoje regionů, pro které platí obecná východiska teorie strategického managementu tak, jak je známe z podnikatelské sféry, ovšem se svými specifickými charakteristikami.

**Strategický management** je proces, při kterém vrcholový management určuje dlouhodobé směry a výkonnost organizace tím, že zajistí pečlivou formulaci, efektivní realizaci a průběžné vyhodnocování strategie. Strategický management má význam a použití v soukromých veřejných i neziskových organizacích a také při řízení rozvoje územních celků a územních ekonomik.

Položme si však kardinální otázku: „Kdo představuje vrcholový management v regionu?“

### **3. Modely strategického managementu v regionálním rozvoji**

Příprava a realizace strategie probíhá obvykle v několika fázích a členění a provázání těchto fází se nazývá modelem strategického managementu. V teorii strategického managementu nalezneme celou řadu těchto modelů, které jsou obvykle charakterizovány několika po sobě jdoucími a případně se opakujícími fázemi, neboť proces strategického managementu je iterativním procesem k dosažení cíle v dynamickém prostředí, a které obsahují formulaci strategie, implementaci strategie, vyhodnocení strategie a kontrolu.

Současný model strategického řízení rozvoje regionů, se dá vyjádřit řadou schémat, avšak jeho hlavními fázemi jsou

- 1) Analýza a zhodnocení regionální ekonomické výkonnosti a konkurenceschopnosti na základě srovnání (benchmarking).
- 2) Vytvoření strategické platformy pro regionální změny a rozvoj (Sdílená vize, lidé, instituce).

- 3) Příprava a implementace strategií na základě regionálních klíčových kompetencí pro tvorbu konkurenceschopného regionu.
- 4) Monitorování a hodnocení regionální výkonnosti a konkurenceschopnosti a kontrola strategie.

Proti modelům uplatňovaným na úrovni firem je zde určitá zvláštnost, a to fáze, která zahrnuje vytvoření strategické platformy klíčových regionálních aktérů, kteří mají primární a prioritní zájem na rozvoji regionu, protože v něm žijí, pracují, podnikají.

Pod strategickou platformou totiž rozumíme

- **Sdílenou vizi rozvoje regionu** na základě proces budování konsensu rozhodujících klíčových hráčů (důležitá je účast všech zúčastněných).
- **Vedení odhodlané realizovat vizi** (angažovaná účast vedoucích představitelů z průmyslu, univerzit a vládnoucích struktur).
- **Architekturu pro zajištění ekonomického rozvoje** (institucionální struktura pro formalizaci budování konsensu a účast vedoucích představitelů).

Zkušenosti úspěšných regionů ukazují, že právě absence strategické platformy je jedna z rozhodujících příčin neúspěšné implementace programů, připravených mimo region, importovaných do regionů zvenčí rozhodnutím vlády, i když někdy až štědře dotovanou externími zdroji. Zde nás nutně musí napadnout paralela s připravenými programy rozvoje regionů v ČR financovanými z budoucích strukturálních fondů EU, avšak vytvořenými mimo region, bez aktivní participace regionální strategické platformy.

#### 4. Zaměření současných strategií v regionálním rozvoji

Hlavní zaměření strategií regionálního rozvoje se orientuje na rozvoj lokality, rozvoj podnikání/podniků, rozvoj lidských zdrojů, rozvoj společenství (obce). Současný přístup k regionálnímu ekonomickému rozvoji je pak charakterizován následujícími faktory:

- Zaměření na dosahování regionální **konkurenceschopnosti** zvyšováním inovační kapacity regionů a rozvíjením inovačních klastrů a regionálních systémů inovací s orientací na znalostní společnost.
- Důraz na vztahy uvnitř i mimo region – „**networking**“.
- Pozornost faktorům, **jak regiony** akumulují klíčové **kompetence**, rozvíjejí **sociální kapitál**, budují **strategické vedení**, řídí zdroje, shromažďují informace o trzích, poskytují strategickou infrastrukturu, rozvíjejí schopnosti rizikového managementu a zahrnují principy udržitelnosti do rozvojových strategií.

Budoucí směry regionálního ekonomického rozvoje by proto měly obsahovat formulace strategií na základě budování klíčových kompetencí a hodnocení rizika, předvídaní a řízení budoucnosti a měly by směřovat od analýzy výkonnosti k faktorům, které podporují konkurenceschopnost. Pozornost se věnuje nehmotným

faktorům, jako jsou lidský a sociální kapitál, klíčové kompetence a hodnoty, které určují cesty regionální budoucnosti.

Samotné rozvojové strategie nabývají různých forem jako spolupráce, jako rámec pro dynamické změny, jako rámec pro rozvoj strategického myšlení. V řadě zemí přitom převládá strategie zaměřená na regionální klastry firem jako motory ekonomického rozvoje.

## **5. Konkurenceschopnost regionů**

Obecným cílem rozvoje regionů a států je dosahování prosperity a blahobytu jejich obyvatel, které se odvozují od ekonomického rozvoje a vyjadřují se pomocí konkurenceschopnosti jak daného území, tak i konkurenceschopností ekonomických činitelů v něm umístěných. Konkurenceschopnost v období globalizace se stává ústředním cílem hospodářských, průmyslových, regionálních a dalších politiky většiny vyspělých států současného světa.

Pojem konkurenceschopnost je klíčovým pojmem při plánování jakékoli rozvojové strategie, ať už na úrovni podniku, kraje nebo státu. To platí obzvláště v období globalizace, kdy se stírají bariéry pronikání do hájených teritorií a v době, kdy roste vzácnost disponibilních zdrojů a ubývá relativně ve vztahu k jiným časům na realizaci každé myšlenky a každé plánované aktivity. Proto pochopit podstatu konkurenceschopnosti, determinanty, které ji určují, nástroje, kterými ji lze dosáhnout anebo si ji udržet, je tím nejzákladnějším předpokladem, chceme-li plánovat rozvoj regionů s vědomím, že plán chceme také realizovat v reálném čase a neplníme pouze zadaný úkol, tj. zpracovat programový dokument.

Podobně jako se všechny přístupy ke konkurenceschopnosti shodují v tom, že synonymem pro konkurenceschopnost je produktivita (z hlediska příčin), pak také synonymem pro ní (z hlediska důsledků) je úspěch, tj. rostoucí životní úroveň a zaměstnanost obyvatel ve městě, regionu a státě. Výchozím vztahem k pochopení konkurenceschopnosti je vztah globálních a lokálních podmínek. I v období postupující globalizace, která zahrnuje stále větší okruh aktivit, paradoxně roste význam místa, lokality, ve které se odehrávají ekonomické procesy. Blízkost jejich aktérů a vznik závislostí mezi nimi působí synergickým efektem právě i na růst jejich konkurenceschopnosti.

Přesto, že názory na tuto konkurenceschopnost se mohou lišit od souhlasu až po odmítání konkurenceschopnosti území jako takové bylo ukázáno, že konkurenceschopnost území má smysl a vyjadřuje schopnost ekonomiky dosahovat určité životní úrovně svých obyvatel, produkovat výrobky a služby, které obstojí na mezinárodních trzích. Dá se měřit a hodnotit mírou či výší životní úrovně, tj. úrovní HDP na obyvatele, případně zaměstnaností, ale také celou řadou dalších ukazatelů, takže je možné provádět srovnávání jednotlivých států podle dosažené úrovně konkurenceschopnosti.

Dalším významným rysem územní konkurenceschopnosti je skutečnost, že vyjadřuje také úroveň územního celku podpořit konkurenceschopné podnikání na

svém území, neboť to jsou podnikatelé (a zejména podnikatelé aktivní a inovující), kteří jsou hybnou silou rozvoje v každé společnosti.

Konkurenceschopnost územních celků má odlišný obsah od stejného pojmu pro firmy v tom, že zatímco nekonkurenceschopné firmě hrozí zánik, pro ekonomiku to znamená zhoršení podmínek života jejich obyvatel. Přístupy se však shodují v tom, že konkurenceschopnost má systémový charakter, tj. projevuje se na různých úrovních a je na těchto úrovních určována celou škálou faktorů a tyto úrovně jsou spolu v interakci. Pro její dosahování se uplatňuje tzv. participativní model, kdy se na vytvoření podmínek pro dosahování konkurenceschopnosti podílejí různí aktéři na těchto různých úrovních. Konkurenceschopnost firem ovlivňuje prostředí, ve kterém operují; a jsou to nejen makroekonomické podmínky, ale i tak zvaná mikro, mezo případně meta úroveň. Zatímco mikro úroveň je dána nejbližším okolím firem, ať už různými typy infrastruktury či úrovni vztahů, na mezo a makro úrovni to jsou různé typy politik uplatňované jak plošně tak cíleně pro danou oblast a instituce, které je vykonávají. Meta úroveň představují společenské hodnoty, ale také i schopnost definovat strategii konkurenceschopnosti na národní či regionální úrovni.

K žádnému cíli nevede pouze jedna cesta. Jeden z významných současných přístupů ke konkurenceschopnosti, který vychází z teorie Michaela Portera předkládá jako prostředek k dosahování územní konkurenceschopnosti (tedy ekonomiky ohraničené územím) přístup založený na klastrech. Je to jeden ze směrů, kterým se vážně zabývají rozhodující konkurenti na celém světě.

## **6. Klastrový přístup ke strategiím ekonomického rozvoje**

Různé přístupy se shodují v tom, že konkurenceschopnost ekonomiky (státu, regionu) je určována produktivitou, s jakou využívá své lidské, kapitálové a přírodní zdroje. Z této premisy vychází i M. Porter při stanovení determinantů produktivity (a tedy i konkurenceschopnosti), který v rámci tzv. modelu diamantu definoval čtyři rozhodující skupiny faktorů: podmínky vstupních faktorů, podmínky strategie firem a soupeření, podmínky poptávky a příbuzná podporující odvětví, tj. existence klastrů. Model diamantu lze aplikovat jak na celou ekonomiku územního celku, tak i na konkrétní odvětví či firmy, které jsou seskupeny v určitém území a tento postup vede k definování odvětvových (průmyslových, regionálních) klastrů. Všechny přístupy ke konkurenceschopnosti se shodují v tom, že právě klastry sehrávají významnou roli při jejím dosahování.

Existence klastrů je objektivně dána novým způsobem uspořádání výroby v etapě postfordismu, tzv. flexibilní akumulace a pružných výrobních systémů, kdy právě regiony se stávají stále více subjekty konkurence na mezinárodních trzích a charakter výroby vede ke koncentraci odvětví do klastrů. Tzv. klastrování odvětví a firem je založeno na externích výhodách z aglomerace, popsané A. Marshalllem již v roce 1890 a na společných akcích firem v daném prostoru soustředěných, které jim dohromady přinášejí úspory, podněcují je k inovacím a k soupeření a podporují jejich konkurenceschopnost.



Hlavním zdrojem růstu produktivity, která determinuje konkurenceschopnost, se v etapě pružné akumulace stávají inovace. Porter sám hovoří o etapě ekonomiky poháněné inovacemi. Nová teorie inovací je založena na tzv. interaktivním modelu inovací, protože firmy v důsledku rostoucích nároků na znalosti neinovují izolovaně, ale v interakci s jinými subjekty. A právě tyto interakce, přelévání znalostí a kontakty vznikající z těsného sousedství firem, jsou další pobídkou pro vznik a existenci klastrů.

S ohledem na význam inovací a znalostí pro další rozvoj ekonomiky se uplatňuje nový přístup k inovacím založený na systémech inovací, které na daném území zahrnují jak síť institucí, které rozvíjejí a šíří inovace, firmy a infrastrukturu, tak i jejich vzájemné vztahy. Z tohoto pohledu jsou pak klastry součástí systémů inovací. Ukazuje se, že pro jejich rozvoj je důležitá úroveň vztahů a důvěry, která je vyjádřena pojmem sociálního kapitálu v regionu.

## **7. Plánování rozvoje regionů a klastry**

Plánování politiky rozvoje regionů na základě klastrů se stalo součástí přístupu většiny vyspělých a řady rozvojových států. Klastry jsou geograficky soustředěné skupiny vzájemně provázaných odvětví, jejichž vazby navzájem posilují a zvyšují jejich konkurenční výhodu. Existují v různých formách, od tzv. průmyslových okrsků, vzniklých v Itálii, zahrnující síť podniků, přes vertikální výrobní řetězce až po tzv. inovační prostředí s vysokou koncentrací high-tech odvětví a v úrovních, které rozlišují klastry fungující, potenciální, embryonické, zralé atd.

Klastry jako geografická seskupení vzájemně provázaných odvětví (firem), specializovaných dodavatelů, poskytovatelů služeb, firem v příbuzných oborech a přidružených institucí, například univerzit, agentur, asociací různých směrů apod., které spolu soutěží, ale také spolupracují

- zvyšují produktivitu firem přístupem ke specializovaným vstupům;
- zvyšují inovační kapacitu firem zrychlováním difúze technologických znalostí a inovací;
- stimulují rychlejší tvorbu nových firem vzniklých odštěpením od původní firmy;

a tak podporují růst konkurenceschopnosti firem a regionů.

Právě rozmanitost forem, vágnost definic a univerzálnost pojmu bývá někdy příčinou zpochybňování „teorie“ klastrů a jejich teoretických východisek některými rigorózními akademiky. Dochází tak k paradoxu, kdy na celém světě jsou podporovány stovky klastrů jako nástroje regionální politiky, které bývají ve většině případů úspěšné. Je třeba podtrhnout, že v rozvoji klastrů sehrává primární roli soukromý sektor a úloha veřejných resp. vládních zásahů je omezena na roli „facilitátora“, který přispívá k odstranění tržních selhání.

Existence stovek klastrů v různých odvětvích od tradičních (těžba surovin, zpracování kovů) přes vyspělé technologie (výpočetní a komunikační technika, biotechnologie, multimédia) až po poskytování služeb např. finančních prokázala

jejich pozitivní vliv na růst konkurenceschopnosti jak firem v nich soustředěných, tak i celé geografické oblasti.

Úspěšnost klastrů je závislá na jasné strategii, kterou musí definovat místní/regionální podnikatelé zahrnutí do klastru společně s dalšími partnery, představitelé regionu nevyjímaje. Klaster nejsou jen firmy, ale jsou to i další spolupracující instituce. Tato strategie musí být komplexní a zahrnovat rozmanitou škálu iniciativ, které budou přinášet rychlé výsledky. Důležité je zahrnout správné lidi, významné lídry z regionu a správné instituce jako jsou univerzity a zprostředkovatelské organizace. Proces často iniciuje veřejný sektor, avšak úspěch zaručí jen plně převzetí iniciativ soukromým sektorem. Kritickými faktory úspěchu jsou lidé, dlouhodobá vize, krátkodobé důkazy úspěšnosti a podnikatelská kultura založená na vztazích a důvěře.

Každá iniciativa rozvoje klastru je složitý a náročný projekt, který musí mít v prvé řadě svého vlastníka. Hovoříme-li o konkurenceschopnosti regionu, měli bychom vědět, kdo chce být konkurenceschopný a kdo nese za tento cíl odpovědnost. A v regionech to není jen podnikatelská komunita, protože selhání trhu, nerovné vstupní podmínky ve srovnání s jinými regiony a i geografická poloha s nedořešenou dopravní dostupností volají po zásahu v rámci regionální politiky jako koncepcí a výkonné činnosti vlády a dalších veřejných institucí.

## 8. Závěr

Současné světové zkušenosti dokládají, že právě klastrový přístup patří k těm, které startují iniciativy, motivují ke spolupráci, povzbuzují inovace a konkurenceschopnost. To si uvědomuje mnoho politiků, a proto v řadě zemí dokonce i středo a východoevropských se iniciativy klastrů zahajují z úrovně vlády. Na druhé straně ani klastry nejsou všelék na všechny problémy ekonomiky, ale jedna z možností, které se v mnoha případech osvědčily, pokud existovaly nezbytné podmínky a kritické faktory k realizaci.

Domnívám se, že povinností vědeckovýzkumné sféry v oblasti regionálního rozvoje je přiblížit nejen problematiku klastrů regionálním politikům i praktikům v takovém rozsahu, aby strategie rozvoje regionů mohly obsahovat i tento přístup jako jednu z možných, a bezesporu úspěšných variant. Bez znalostí, kam se ubírá světový vývoj, jaké nástroje a přístupy používají naši konkurenti, se nemůžeme stát konkurenceschopnými. A to je současná výzva pro aplikace regionálních věd !

## Literatura

1. MIKOLÁŠ, Z. a kol. *Podnikání a synergie*. Ostrava: Repronis, 2002. ISBN 80-7329-025-1
2. PORTER, M. E. *On Competition*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
3. PORTER, M. E. *Clusters of Innovation: Regional Foundations of U.S. Competitiveness*. Washington: Monitor Group, Washington D.C., 2001.
4. STIMSON, R., J., STOUGH, R., R., ROBERTS, B. H. *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*. Berlin: Springer Verlag, 2002. ISBN 3-540-4373-2.
5. SKOKAN, K. *Průmyslové klastry a konkurenceschopnost regionů*. Habilitační práce. Ostrava: VŠB – TUO, Ekonomická fakulta, 2003.

# TĚŽBA NEROSTNÝCH SUROVIN V ČR A JEJÍ DOPADY NA SOUČASNOU ČESKOU KRAJINU (VYBRANÉ OTÁZKY REGIONÁLNÍHO ROZVOJE)

RNDr. Irena SMOLOVÁ, Ph.D.  
RNDr. Zdeněk SZCZYRBA, Ph.D.

*Univerzita Palackého Olomouc,  
Přírodovědecká fakulta, Katedra geografie,  
tr. Svobody 26, 771 46 Olomouc,  
tel: 585634511-2, e-mail: smolova@prfmv.upol.cz; szczyrba@prfmv.upol.cz*

---

## 1. Úvod

Zásoby nerostného bohatství na území ČR jsou rozmístěny velmi nerovnoměrně, jejich výskyt je podmíněn geologickou stavbou. Využití nerostů je u nás předmětem dlouhodobé exploatace a v tomtéž duchu dlouhodobě ovlivňuje těžba surovin hospodářský rozvoj vybraných regionů. Nutno zdůraznit, že v jednotlivých historických obdobích měla těžba odlišný význam (zlato, rudy, uran, stavební suroviny ad.). Již ve středověku významně ovlivňovala těžba rud (zejména drahých kovů) zakládání horních měst. Masivní exploatace nerostných surovin (především energetických – uhlí) o několik století později stála u zrodu nové formy a měřítka rozvoje území.

Po staletí utvářená zemědělská krajina, fungující na bázi lokálních hospodářských systémů, se postupně vlivem dynamicky se rozvíjejícího průmyslu, u jehož lokalizace prioritu sehrál surovinový faktor, změnila v odvětvově provázané systémy sdílející geograficky vymezené území. V regionální geografii se pro tato území vžil označení „industry clusters“ (Skokan, 2002). Krajina zcela změnila svůj ráz. Její hlavní doménou (způsob využívání) se staly průmyslové aktivity, přičemž úvodní etapa vzniku „průmyslové krajiny“ byla velmi často vázána na těžbu nerostných surovin. V pojetí krajinné ekologie (ale i geografie) představují těžené lokality důležité prvky síťové struktury krajiny (Havrlant et Buzek, 1985, Forman et Godron, 1993 ad.).

Otázkám vyčerpatelnosti zásob nerostných surovin na našem území a jejich ochraně se věnuje řada odborníků a institucí. Například Kukul et Reichmann (2000) v publikaci „*Horninové prostředí České republiky – jeho stav a ochrana*“ nejenže popisují dějinné fáze těžby nerostů na území ČR a její destrukční účinky na krajinu (devastace, ekologické zátěže apod.), ale poukazují také na potřebu nových pohledů

při tvorbě koncepce surovinové politiky státu<sup>1</sup>. Jde o dokument, který je svým obsahem nutno chápat jako prvofadý rozvojový dokument v regionech, kde hospodářská základna staví na těžbě nerostných surovin. Zatímco v minulosti byl založen na podpoře extenzivního využívání nerostného bohatství, které zásadním způsobem poznamenalo charakter některých regionů<sup>2</sup>, je dnešní situace jiná. Ve světle poznatků a ekonomických potřeb došlo po roce 1989 nejenom k omezení celkové těžby (a to jak plošnému, tak i z hlediska celkových výkonů těžebního průmyslu a zaměstnanosti), ale rovněž u energetických surovin i k zavedení limitů těžby. Ty stále ještě představují regulativa a určitá omezení rozvoje regionů. Nově se ale formuje názor, který by úlohu státu v tomto bodě přenesl na komunální úroveň, a umožnil tak obcím dohodnout se s těžaři na podobě partnerské spolupráce. Předpokladem spolupráce je ovšem předchozí zrušení limitů, které připravuje Ministerstvo průmyslu a obchodu. Průběžně se na regionální úrovni vytvářejí dokumenty regionální surovinové politiky<sup>3</sup>.

## 2. Těžba surovin v ČR po roce 1989

Na úvod této části příspěvku uvedeme několik čísel, která dokumentují současné poměry v těžbě nerostných surovin na našem území. V roce 1997 bylo z 594 ložisek na území České republiky vytěženo celkem 152 milionů tun nerostných surovin. V přepočtu na 1 obyvatele to bylo 14,6 tun surovin za rok, v přepočtu na 1 ha plochy naší republiky pak 19,1 tun. Jiný zajímavější přepočten nám prozrazuje, že z každého metru čtverečního se v roce 1997 v průměru vytěžily 2 kg nerostných surovin. Nejvíce se jich dobývá v severních a severozápadních Čechách, následuje hornoslezská pánev. Sečteme-li těžbu v těchto dvou regionech, je to více než polovina vytěžených surovin na celém území ČR. Téměř 90 % nerostných surovin je těženo povrchovým způsobem (Kukal et Reichmann, 2000).

Jak se vyvíjela těžba základních druhů surovin, dokumentuje následující přehled:

### RUDY

- do roku 1989 - těžba s výraznými ekonomickými ztrátami s cílem zajistit nezávislost na dovozu surovin,
- po roce 1989 - útlum těžby,
- 1994 - ukončení dobývání polymetalického ložiska (+ Au) Zlaté Hory = konec těžby rud na území ČR (vyjma uranu).

---

<sup>1</sup> V případě těžby energetických surovin provázanost na energetickou politiku státu.

<sup>2</sup> V nedávné minulosti tak byla například legitimizována extenzivní těžba uhlí v severočeském regionu se všemi jejími ekonomickými, sociálními, urbanistickými, přírodními a jinými důsledky (Pešek, 2001; Šašek, 2001).

<sup>3</sup> Zatím byla zpracována Krajská surovinová politika pro Olomoucký kraj, Kraj Vysočina a Královéhradecký kraj (Český geologický ústav, 2003).

## NERUDNÍ SUROVINY

- po energetických surovinách nejvýznamnější skupina surovin na území ČR,
- největší geologické zásoby: vápence, kaolín, jíly a šterkopísky,
- po roce 1989: na počátku 90. let snaha ekologických hnutí o útlum (v některých lokalitách zastavení těžby); výrazný nárůst exportu stavebních surovin.

## ENERGETICKÉ SUROVINY

- do roku 1989 - extenzivní rozvoj těžby vlivem potřeb těžkého průmyslu → pokračující změny sídelní struktury (rozvoj měst i zánik obcí),
- po roce 1989
  - útlum těžby včetně dotací
  - nárůst těžby ropy a zemního plynu.

### 3. Těžba ložisek, dobývací prostory

Těžbu nerostných surovin upravuje zákon č. 44/1998 Sb. (Zákon o ochraně a využití nerostného bohatství, tzv. horní zákon). Ten byl v průběhu 90. let minulého století několikrát novelizován. Zákon stanovuje mimo jiné kategorie důležité pro výpočet sazeb, které z větší části plynou do rozpočtů obcí, dotčených těžbou nerostných surovin:

- nerosty (za nerosty se nepovažují např. mineralizované vody, rašelina nebo šterky v korytech),
- nerosty se člení na vyhrazené a nevyhrazené,
- nerostné bohatství = ložiska vyhrazených nerostů (tzv. „výhradní ložiska“),
- ložisko nevyhrazeného nerostu je součástí pozemku,
- diferencované sazby úhrady podle druhu vydobytého nerostu.

Velmi častá je u nás těžba nerostných surovin v chráněných územích. Kromě horního zákona zdejší těžbu upravuje také zákon č. 114/1992 Sb. (Zákon o ochraně přírody a krajiny). Uplatňováním zákonných norem v chráněných územích v průběhu 90. let 20. století došlo:

- zákaz těžby v národních parcích a 1. zóně CHKO,
- těžba v CHKO klesla od roku 1990 na polovinu,
- od roku 1990 v CHKO nárůst/pokles objemu těžby:

↑ - grafit, živce, vápence

↓ - jíly, černé uhlí, šterkopísky, cihlářské s.

*Těžba v chráněných oblastech, která probíhá na základě výjimek Ministerstva životního prostředí, přesto místy zaznamenala zvýšení ekologické zátěže. Nejvíce těžbou zasaženou CHKO v ČR je Český kras, kde zatížení dosahuje až 24,5 tisíc tun vytěžené suroviny na 1 km<sup>2</sup>.*

#### 4. Těžbařské firmy a regionální rozvoj

Jak již bylo uvedeno v úvodu, těžbařské firmy patří k důležitým aktérům regionálního rozvoje. Obzvláště v územích se slabě rozvinutou hospodářskou základnou je jejich přítomnost vnímána vcelku pozitivně, neboť mohou být vítaným zdrojem příjmů municipálních rozpočtů i mimorozpočtovými příjmy. A to mnohdy navzdory krajinným rizikům a zátěžím, které z dobývací činnosti plynou. Záleží nejen na velikosti firmy a charakteru těžby, ale rovněž na formě spolupráce veřejného sektoru s předmětnou firmou, tj. ochota těžbařských firem vstupovat do hospodářských smluv (často i nepsaných). Toto partnerství dvou hospodářských subjektů, ať už vzniká na bázi existujících zákonů (např. daně) či jednoduše „dobrých sousedských vztahů“, je mnohdy velmi důležitým stabilizačním prvkem sestavování municipálních rozpočtů a jejich výdajové stránky. Velké těžbařské firmy jsou známé svou poměrně vysokou mírou šetřivosti podílet se na kofinancování investičních projektů, zejména technické infrastruktury.

#### **Zákonem stanovené příjmy municipálních rozpočtů:**

Jako ostatní podnikatelské subjekty mající sídlo na území dané obce podílejí se i těžbařské firmy formou sdílených daní na příjmech municipalit. Výše příjmů závisí od koeficientu, který je vypočten podle velikosti obce. Dalším příjmem jsou daně z nemovitostí, které ze 100 % jdou do rozpočtu obcí.

Pro obce, na jejichž území probíhá těžba, jsou však mnohdy důležitějším zdrojem příjmů úhrady, které stanoví horní zákon jako úhrady z dobývacích prostor a vydobytých vyhrazených nerostů podle § 32a zákona č. 44/1988 Sb., ve znění zákona ČNR č. 541/1991 Sb. Účty firmami placených úhrad vedou příslušné báňské úřady, které finanční prostředky poukazují ve prospěch oprávněných příjemců, kterými jsou obce a státní rozpočet:

- roční úhrada z dobývacího prostoru většího než 2 ha je stanovena ve výši 10 000,- Kč a násobí se s každým započatým km<sup>2</sup>, u dobývacích prostorů menších jak 2 ha činí roční úhrada 2 000,- Kč. Jde o čistý příjem obce,
- roční úhrada z vydobytých nerostů se z horního zákona vypočítává jako procentuální podíl z celkové tržby za vydobyté nerostné suroviny oceněné tržní cenou v období, za které se výpočet provádí (nejvýše však 10 %). Z výnosu úhrady obvodní báňský úřad převede 25 % do státního rozpočtu České republiky, ze kterého jsou tyto prostředky účelově použity k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním výhradních a nevyhrazených ložisek. Zbývajících 75 % převede obvodní báňský úřad do rozpočtu obce. Úhrada je diferencovaná podle druhu vydobytého nerostu. Výši sazby v závislosti na druhu nerostné suroviny určuje vyhláška Ministerstva hospodářství č. 617/1992 Sb., např. u ropy a zemního plynu je to 5 %, u uhlí těžného hlubinně 0,5 %, povrchově 1,5 %, u kaolinu pro výrobu porcelánu 8 %, u vysokoprocentního vápence 10 %, ostatní vápence a cementářské suroviny jsou zatíženy 3 % atd.

#### **Mimorozpočtové financování:**

- účelové dotace na výstavbu technické infrastruktury: vodovody, kanalizace, komunikace apod.,
- nabídka těžké techniky při údržbě a správě obcí (např. zimní údržba),
- sponzoring kulturních a sportovních akcí apod.

#### 4.1. OMYA Vápenná – těžba vápence

Následující řádky se pokusí v krátkosti na příkladu jedné firmy ilustrovat předchozí popis aktivit a možnosti spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Rakouská těžařská firma OMYA a.s. navazuje na tradici těžby vápence v obci Vápenná na Jesenicku (již v 19. století), kde má také sídlo. Počátkem 70. let 20. století byl na katastru sousední obce Lipová lázně založen nový dobývací prostor v lokalitě Na Pomezí a brzy nato následovala i těžba vysokoprocenního vápence (1972-1973). Počínaje rokem 1980 byla těžba ve Vápenné ukončena, sídlo firmy však zůstalo v obci (do roku 1996 Teramo Vápenná a.s., od roku 1997 součást nadnárodní společnosti OMYA). Firma se zabývá výrobou mikromletého vápence, který nachází široké uplatnění v gumárenském, plastikařském, papírenském průmyslu a při výrobě barev a laků. Firma ve svém závodě ve Vápenné dále zpracovává vápenec na výrobu terasových dlaždic.

V roce 1997 – 1999 firma investovala celkem 3 mld. Kč do výstavby nového závodu (Lipová lázně) a rozšířila svou produkci. Dnešní dobývací prostor na území Lipové lázně představuje plochu 56 ha. Roční těžba vápence činí 200 tisíc tun a stále roste.

Jak tedy firma těžící vápenec na území jedné obce a mající sídlo v obci druhé přispívá jejich rozpočtům?

##### Obec Vápenná (1 300 obyvatel)

- rozpočet obce: 10,5 mil. Kč (2003)
- přínos firmy: *daně* (sídlo firmy)  
*plynifikace* (v letech 2001 – 2002, kofinancování  
7 mil. Kč, zbytek dotace SFŽP – 9 mil. Kč.)  
*sponzoring*: sport – místní fotbalový klub, kultura

*poznámka: lom Kalinič (jiný soukromý subjekt působící  
ve Vápenné): 30 000,- Kč/rok z vytěžené suroviny*

##### Obec Lipová lázně (2 600 obyvatel)

- rozpočet obce: 84 mil. Kč (2003)
- přínos firmy: úhrada za vytěženou surovinu + dobývací prostor  
= 500 000,- Kč/rok

*poznámka: obec Lipová lázně má významnou rekreační funkci a  
také statut lázeňského místa – rekreační a  
lázeňské poplatky činí ročně příjem cca 1 mil. Kč.*

## 5. Závěr

Těžba nerostných surovin je zejména u malých obcí, na jejichž území podnikají těžařské firmy, důležitým zdrojem financování jejich investičních akcí, popřípadě napomáhají obcím zajišťovat výkon funkcí. Tyto zdroje mohou mít povahu zákonně vymahatelných úhrad nebo mimorozpočtových příjmů.

Samostatnou kapitolou, která z pohledu rozvoje regionů rovněž souvisí s těžbou nerostných surovin, jsou také finanční zdroje, které slouží k zajištění důlních škod a rekultivací území. Jde o mnohonásobně vyšší částky, než jaké představují úhrady z dobývacích prostor a z vydobytých surovin. Jde o zpětný finanční tok, jehož příjemcem je území, které bylo těžbou nerostných surovin postiženo. Horní zákon těžařským firmám ukládá vytváření finančních rezerv, které musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě v předstihu před jejich vznikem. Vytváření a čerpání rezerv podléhá kontrole a schvalování příslušným báňským úřadem. V případě starých ekologických zátěží, kdy není znám jejich původce či původcem byly státní firmy, jdou náklady na vrub státního rozpočtu. Takto byly v uplynulých letech v rámci útlumových programů proinvestovány desítky miliard korun. Největší náklady souvisely s útlumem těžby energetických surovin, kdy za období 1990 – 2001 bylo v uhelném průmyslu proinvestováno celkem 28,0 mld. Kč a v uranovém průmyslu 21,2 mld. Kč. Pro srovnání za stejné období bylo na technickou likvidaci, sanaci a rekultivaci důlních škod vzniklých při těžbě rud vynaloženo 2,2 mld. Kč.

### Literatura:

1. Forman R., Godron, M.: Krajinná ekologie. Academia, Praha, 1993, 583 s.
2. Havrlant, M., Buzek, L.: Nauka o krajině a péče o životní prostředí. SPN, Praha, 1985, 126 s.
3. Kolektiv: Surovinové zdroje České republiky. Nerostné suroviny. Česká geologická služba-Geofond, Praha, 2002, 180 s.
4. Kukul, Z., Reichmann, F.: Horninové prostředí České republiky – jeho stav a ochrana. Český geologický ústav, Praha, 2000, 189 s.
5. Pešek, P.: Podpora rozvoje problémových regionů a předstupní pomoc Evropské unie. Acta Universitatis Purkynianae č. 74, Studia oeconomica, UJEP, Ústí nad Labem, 2001, 161 s.
6. Skokan, K.: Industry Clusters v regionálním rozvoji. Ekonomická revue, EF VŠB-TU Ostrava, roč. 5, č. 2, Ostrava, 2002, s. 50 – 60
7. Šašek, M.: Population structure and regional development. In: Šašek, M: (ed.): Regional interests in the Ústí nad Labem region and their holders. Fakulta sociálně – ekonomická, UJEP, Ústí nad Labem, 2001, s. 9 – 14
8. Zákon č. 44/1998 Sb., O ochraně a využití nerostného bohatství
9. Zákon č. 114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny.
10. Vyhláška Ministerstva hospodářství č. 617/1992 Sb.



# NĚKOLIK POZNÁMEK KE VZDĚLANOSTNÍ STRUKTUŘE MIGRANTŮ V ČR V LETECH 1996-2001

**RNDr. Miloslav ŠAŠEK, CSc.**

*Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta sociálně ekonomická  
Katedra regionálního a lokálního rozvoje,  
Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika  
tel.: +420 47 5201373, 5201380, e-mail: sasek@jse.ujep.cz*

---

## Úvod

V 90. letech došlo v České republice k zásadním změnám jak v migraci zahraniční, tak i vnitrostátní. Česká republika se změnila na zemi imigrační, čímž se zpomalil pokles počtu obyvatel, který je způsoben přirozenou měnou.

Ve vnitrostátní migraci došlo v průběhu 90. let v důsledku ekonomických změn souvisejících s transformací ke změně migrace, jako procesu koncentračního, na proces dekoncentrační. Atraktivita obcí do 5 tisíc obyvatel, zejména v zázemí velkoměst, výrazně roste, velká města, až na výjimky, mají ve 2. polovině 90. let záporné migrační saldo a tento proces je patrný i na začátku nového tisíciletí. Analýzy migrace v České republice v letech 1996–2001 členěné podle nových krajů tyto tendence potvrzují.

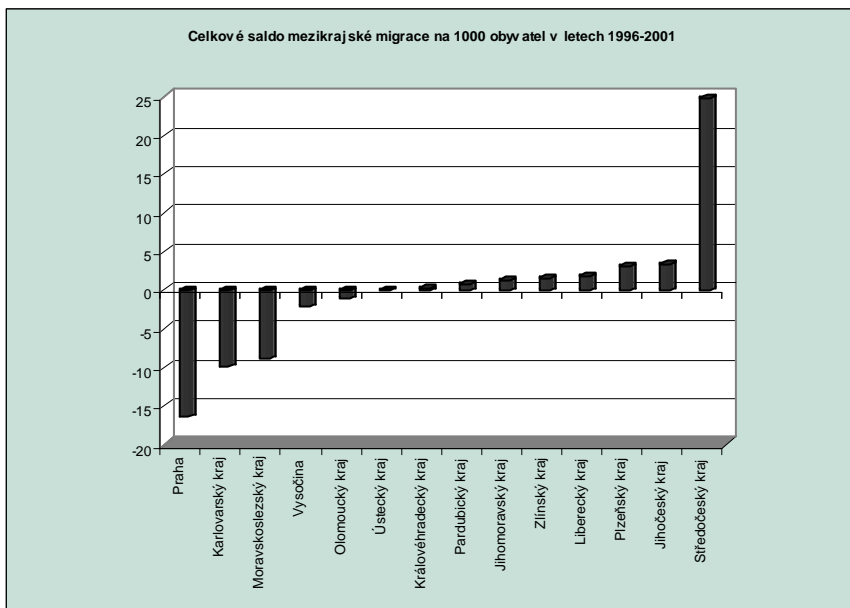
## Celková mezikrajská migrace v letech 1996 – 2001

Údaje, se kterými pracujeme, byly získány z magnetických médií ČSÚ o stěhování osob. Údaje za jednotlivé případy stěhování byly kumulovány speciálně vytvořeným programem podle jednotlivých územních jednotek různých úrovní. Migrace byla sledována podle pohlaví, věku a dosaženého vzdělání osob.

Největší migrační mobilitu v uvedeném období můžeme sledovat v Praze a Středočeském kraji. Praha má absolutně nejvyšší obrat migrace a to více než 132 tisíc osob, což představuje hodnotu 114,0/1 000 obyvatel. Má vůbec nejvyšší záporné saldo, které dosahuje téměř 19 tisíc osob (-16,3/1 000 obyvatel). Rozhodující část tohoto salda má se Středočeským krajem, který má absolutně nejvyšší kladné saldo ze všech krajů a to téměř 28 tisíc osob ( 24,7/1 000 obyvatel) a po Praze nejvyšší migrační obrat (téměř 120 tisíc osob a 106,4/1 000 obyvatel). V absolutních číslech druhé a v relativních třetí nejvyšší záporné saldo má kraj Moravskoslezský (přes 11 tisíc osob a -8,8/1 000 obyvatel). Tento kraj má na počet obyvatel výrazně nejnižší migrační obrat (34,5/1 000 obyvatel). Dokladem určité „migrační neatraktivitu“ tohoto kraje je to, že se všemi kraji České republiky má vždy záporné saldo nejen celkové, ale i podle pohlaví, věku a vzdělání. Zde se výrazně projevila změna geopolitické polohy po rozpadu východního bloku a posléze Československa. Dnes má ze všech krajů polohu nejdále k „vyspělé

Evropě“. Na počet obyvatel po Praze migračně ztrácí nejvíce kraj Karlovarský (-2 999 a - 9,9/1 000 obyvatel), který má na počet obyvatel čtvrtý nejvyšší migrační obrat ( 73,9/1 000 obyvatel), i když jeho absolutní hodnota je ze všech krajů nejnižší (více než 22 tisíc osob). Významnou kladnou hodnotu migračního salda na počet obyvatel mají kraje Jihočeský (3,2/1 000 obyvatel) a Plzeňský (2,9/1 000 obyvatel), zápornou pak kraj Vysočina (-2,2/1 000 obyvatel). Ostatní kraje mají za šestileté období migrační saldo zanedbatelné, absolutních číslech vyjádřené jen stovkami migrantů. Migrační obrat většiny krajů se pohybuje u hranice 10 ‰ za rok, což znamená migrační výměnu asi 1 ‰ obyvatel územní jednotky ročně.

**Graf č. 1**



Zdroj: Vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ

Sledujeme-li migrační účinnost za toto období, nejvyšší zápornou hodnotu tohoto ukazatele má Moravskoslezský kraj a to -25,5%, následuje Praha -14,3% a Karlovarský kraj -13,4%, nejvyšší kladnou hodnotu migrační účinnosti má Středočeský kraj 23,2%, následuje Jihočeský a Plzeňský, oba s hodnotou 5,6%. Podrobné údaje jsou za jednotlivé kraje v grafech.

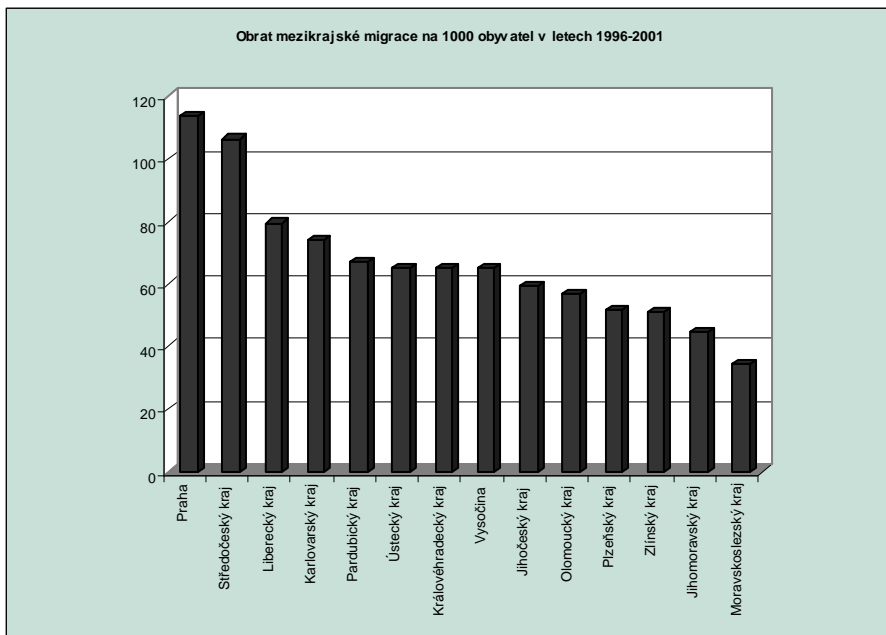
### **Mezikrajská migrace podle vzdělanostních struktur migrantů**

Sledování vzdělanostní struktury je důležité pro odhad dalšího socioekonomického rozvoje regionů. Kladné migrační saldo vzdělaných a kvalifikovaných osob znamená výraznou migrační atraktivitu území a zvyšování jeho rozvojových šancí.

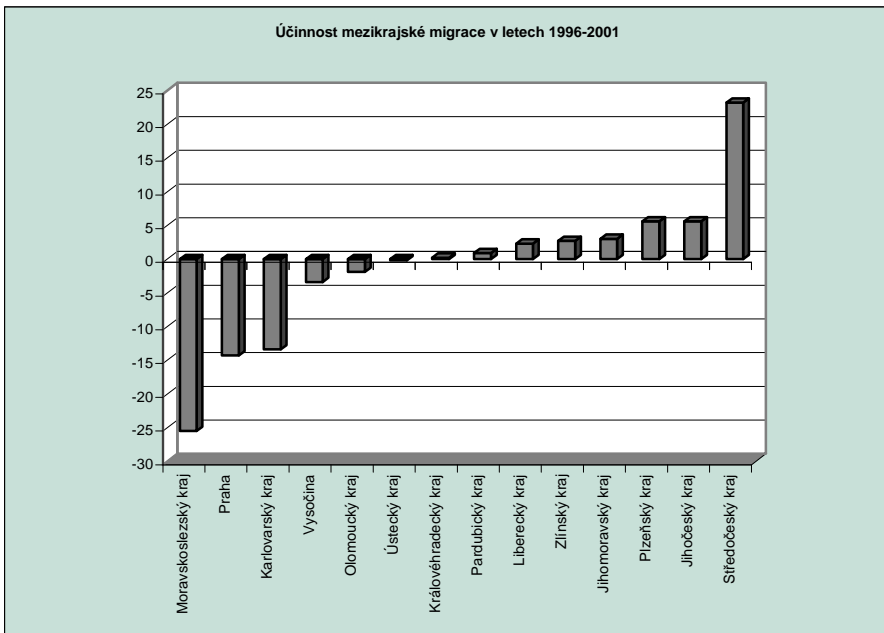
Jedním z rozhodujících motivů investorů při rozhodování o investici je vzdělanostní a sociální struktura obyvatelstva v regionu, nebo lokalitě.

Ve sledovaném období pouze 3 ze 14 krajů mají kladné saldo obyvatel s vysokoškolským vzděláním. Nejvyšší kladné saldo vysokoškoláků má Středočeský kraj (téměř 5 tisíc). Více než 60% tohoto salda tvoří saldo s Prahou. Na druhém místě je Praha (více než 2,5 tisíc osob). Jihomoravský kraj získal migrací 748 vysokoškoláků. Všechny kraje mimo kraj Středočeský mají s Prahou záporné migrační saldo vysokoškoláků. Jen Jihočeský, Plzeňský a Liberecký kraj mají se zbytkem České republiky (bez Prahy) kladné saldo vysokoškoláků.

### Grafy č. 2, 3



Zdroj: Vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ



Zdroj: Vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ

Výrazně záporné saldo středoškoláků s maturitou jak v absolutních tak i v relativních počtech mají kraje Moravskoslezský, Praha, Ústí nad Labem, Karlovarský a Vysočina. Středočeský kraj migrací ve sledovaném období získal téměř 7 tisíc maturantů, z toho 81,2% tvoří saldo s Prahou. Praha stejně jako u kategorie vysokoškoláků, získává maturanty z většiny ostatních krajů. Kladné saldo s Prahou má již kraj Plzeňský, saldo Jihočeského kraje s Prahou je nulové.

Sledujeme-li migraci z hlediska 4 základních skupin podle dosaženého vzdělání, tedy migranty se základním vzděláním (Z), migranty se středoškolským vzděláním bez maturity (M), s maturitou (M<sup>+</sup>) a vysokoškoláky (VŠ), můžeme konstatovat, že 14 krajů lze podle struktury migrantů a salda v jednotlivých vzdělanostních skupinách hrubě rozdělit do 2 základních typů a 7 podtypů.

Typ A znamená zlepšování vzdělanostní struktury kraje migrací, kladné saldo vysokoškoláků zvyšuje jejich podíl na populaci územní jednotky. Typ B znamená zhoršování vzdělanostní struktury, migrace snižuje podíl vysokoškoláků.

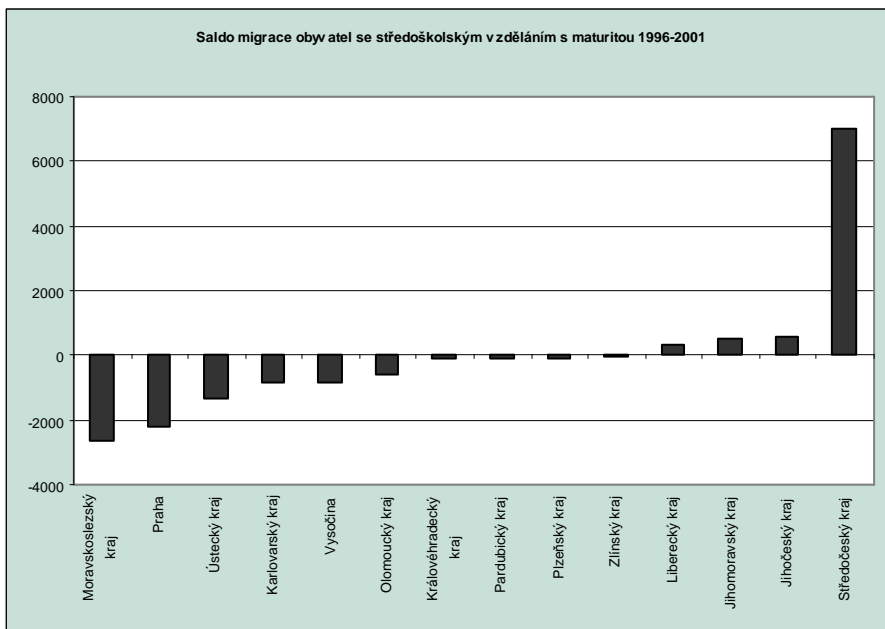
## Typ A

A <sub>1</sub>	Z + M <sup>-</sup> + M <sup>+</sup> + VŠ <sup>+</sup>	Středočeský kraj
A <sub>2</sub>	Z - M <sup>-</sup> - M <sup>+</sup> - VŠ <sup>+</sup>	Praha
A <sub>3</sub>	Z - M <sup>-</sup> + M <sup>+</sup> + VŠ <sup>+</sup>	Jihomoravský kraj

## Typ B

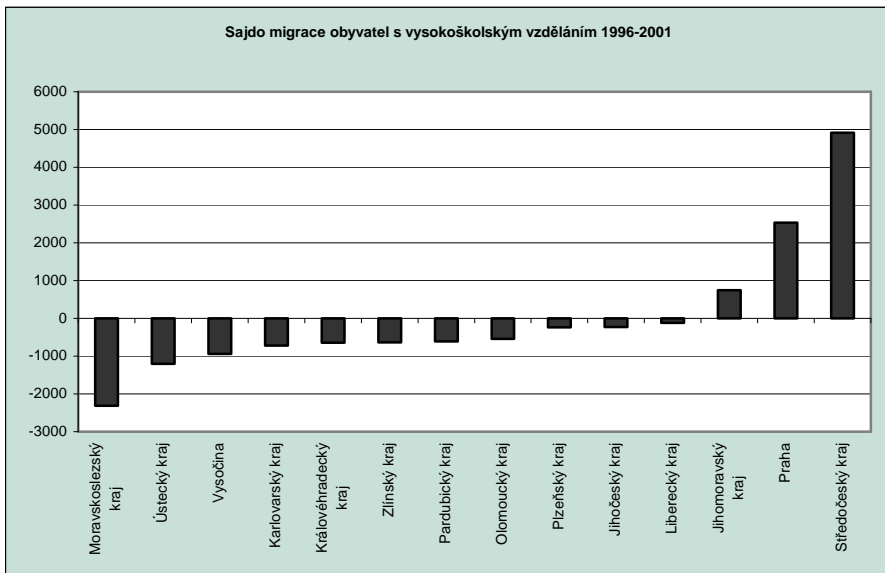
B <sub>1</sub>	Z + M <sup>-</sup> + M <sup>+</sup> + VŠ <sup>-</sup>	Jihočeský, Plzeňský a Liberecký kraj
B <sub>2</sub>	Z + M <sup>-</sup> + M <sup>+</sup> - VŠ <sup>-</sup>	Ústí n.L., Královéhradecký, Pardubický a Zlínský kraj
B <sub>3</sub>	Z + M <sup>-</sup> - M <sup>+</sup> - VŠ <sup>-</sup>	Olomoucký kraj, Vysočina
B <sub>4</sub>	Z - M <sup>-</sup> - M <sup>+</sup> - VŠ <sup>-</sup>	Karlovarský kraj, Moravskoslezský kraj

Graf č. 4



Zdroj: Vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ

**Graf č. 5**



Zdroj: Vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ

## Fenomén Prahy

Praha, jakožto rozhodující centrum České republiky byla vždy migračně atraktivní. Až do počátku 90. let 20. století, byly pro ní charakteristické významné migrační zisky. Již od roku 1992 však začala ztrácet se svými „venkovskými“ okresy a ve 2. polovině 90. let dosahuje její migrační saldo s většinou okresů Středočeského kraje záporných hodnot.

Sledujeme-li podíl Prahy na vystěhovalých vysokoškolácích podle jednotlivých krajů České republiky, zjišťujeme, že Praha zůstává pro vzdělanější složky migrantů atraktivní i nadále. Nejvyšší podíl Prahy jakožto cílového kraje migrace vysokoškoláků nacházíme ve Středočeském kraji a to více než 60%, z Jihočeského kraje je to přibližně 45% podíl, z ostatních českých krajů je to více než třetina z Jihomoravského, Vysočiny a Moravskoslezského více než čtvrtina, z ostatních moravských krajů víc než 20%. Nejnižší podíl je u osob s vysokoškolským vzděláním nad 60 let, nejvyšší u nejmladších vysokoškoláků na začátku profesní kariéry, kde vždy zaměstnání v Praze znamená dobrou startovní pozici. Výjimkou je kraj Středočeský, kde nejvyšší podíl je ve věkové skupině 30 – 59 let.

Zjišťujeme-li účinnost migrace vysokoškoláků podle věku, Praha má u mužů ve věku 15-29 účinnost migrace 49,54%, u žen stejného věku dokonce 52,82%. Celkem získává v této věkové kategorii více než 4,5 tisíc vysokoškoláků.

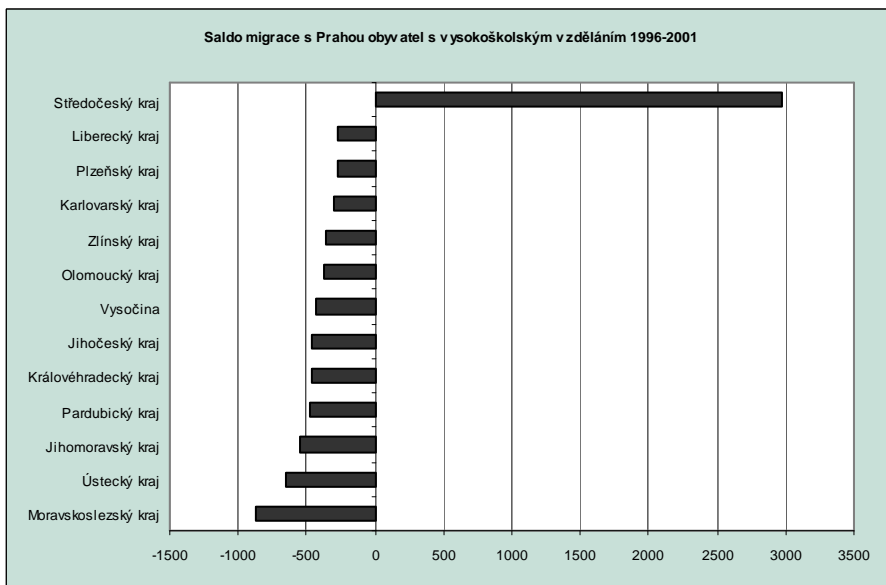
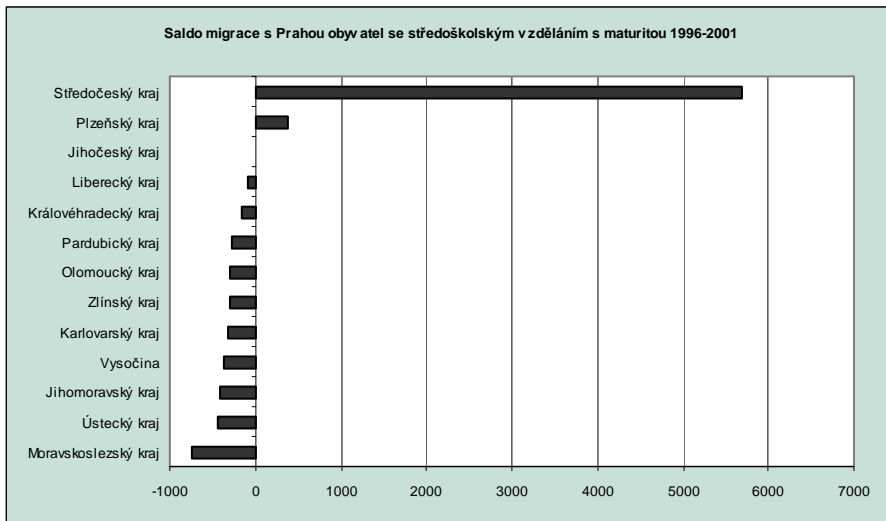
V nejmladší věkové skupině získává vysokoškoláky ze všech krajů České republiky a to jak muže, tak i ženy, ve věkové skupině 30 – 59 ztrácí vysokoškoláky ze Středočeským krajem, s ostatními kraji má kladné migrační saldo vysokoškoláků. Ve věku 60+ ztrácí vysokoškoláky se všemi směry výjimkou je Moravskoslezský kraj.

### **Závěry**

Ve sledovaném období došlo k posílení suburbanizačních tendencí v České republice. Nejvíce se projevily v zázemí Prahy, kam pokračovala migrace zejména z hlavního města. Migrantí byli z velké části osoby s vyšším dosaženým vzděláním a středního a vyššího středního věku. Tyto tendence jsou viditelné i v migracích Plzně a Brna s jejich venkovskými okresy. V těchto oblastech byly podíly vysokoškoláků nižší než u migrantů z Prahy. Obecně můžeme říci, že účinnost migrace vysokoškolsky vzdělaných osob v uvedeném období vzrostla. Suburbanizační procesy jsou zřetelné i v zázemí dalších velkých měst, Liberce, Českých Budějovic a Ústí nad Labem. Ústí nad Labem migračně ztrácí se všemi obcemi okresu vyjma jedné. Největší migrační výměna probíhá s obcemi ležícími v jeho bezprostředním zázemí.

Řešeno v rámci grantu GAČR „Socioekonomický vývoj a regionální politika v Ústeckém kraji v letech 2000-2004 (první volební období krajských orgánů)“, č. 403/03/1246.

## Grafy č. 6, 7



Zdroj: Vlastním výpočtem na základě dat ČSÚ



## Literatura

1. HAMPL, M. a kol.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v ČR, Přírodovědecká fakulta UK, Praha, 395 str.
2. HAMPL, M. a kol. (2001): Regionální vývoj: Specifikace české transformace, evropská integrace a obecná teorie, UK Praha, 2001.
3. PAVLÍK, Z. (ed.): Populační vývoj České republiky 2001, Katedra demografie a geodemografie, PŘF UK Praha, 2001. ISBN 80-902686-7-6.
4. ŠAŠEK, M.: Population Structure and Regional Development. Regional Interests in the Ústí nad Labem Region and their holders. Katedra RLR FSE UJEP Ústí nad Labem, 2002, str. 9-14. ISBN 80-7044-382-0.
5. ŠAŠEK, M. (1997): Vliv migrace na vývoj úrovně vzdělanosti významných středisek osídlení Severočeského kraje v 80. letech. AUC-GEOGRAPHICA 1997, No.1, (ISSN 0300-5402), s.57-66.
6. ŠAŠEK, M. (1997): Vývojové tendence sídelní struktury Severočeského kraje. Acta Universitatis Purkynianae 22, UJEP 1997, Ústí nad Labem, (ISBN 80-7044-169-0), 130 str.



# INSTITUCIONÁLNÍ PODPORA CESTOVNÍHO RUCHU Z HLEDISKA KRAJE

**Ing. Martin ŠAUER**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 235, e-mail: sauer@econ.muni.cz*

---

Institucionální podpora cestovního ruchu je v zemích EU obvykle zabezpečována ve třech úrovních a to republikové, regionální a místní. V České republice tato praxe dlouho chyběla. Důvodem byla neexistence vyšších samosprávných celků. Díky reformě veřejné správy došlo v oblasti institucionálního zabezpečování podpor k průlomům – vzniku krajů, které zahájily činnost k 1.1. 2001. Vznikla tak vedle republikové a místní úrovně i třetí nezbytná úroveň. Právě této třetí úrovni (úrovni kraje) je věnován tento příspěvek.

Legislativní zakotvení podpory cestovního ruchu z úrovně krajů (regionů) definují zejména následující dvě normy:

- Zákon č. 129 z roku 2000 o krajích vymezil regionální samosprávě kompetence i v oblasti regionální politiky. Z hlediska cestovního ruchu jde především o možnost schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění.
- Další významnou normou je výše zmíněný zákon č. 248 z roku 2000 o podpoře regionálního rozvoje. Pro účely tohoto příspěvku jsou důležité následující pasáže zákona:
  - § 8 o podpoře regionálního rozvoje krajem
  - § 9 ve kterém obsahově vymezuje náležitosti PRK
  - § 10 o finanční podpoře rozvoje územního území kraje
  - § 13, který definuje působnost kraje v oblasti podpory regionálního rozvoje
  - § 3 definuje oblasti podpory regionálního rozvoje (odstavec d/ rozvoje cestovního ruchu

Z těchto paragrafů vyplývá povinnost vytvořit Program územního obvodu kraje (zkráceně PRK), na základě v PRK stanovených cílů podporovat regionální rozvoj kraje, a to z vlastních zdrojů. K tomuto účelu může kraj zřídit peněžní fondy. V praxi se můžeme setkat s tím, že programy podpory jsou financovány buď přímo z rozpočtu kraje nebo prostřednictvím krajem zřízených fondů.

Poskytnutá finanční podpora představuje doplňkovou finanční výpomoc. Kromě kraje se na spolufinancování projektů podílí žadatel sám (z vlastních nebo jiných zdrojů). V případě realizace hospodářské a sociální soudržnosti budou využívány

prostředky z předvstupních a strukturálních fondů Evropského společenství. Zde budou projekty vybírány na základě opatření popsanych v SROP.

Příjemci finanční podpory mohou být obce a jimi založené právnické osoby nebo sdružení obcí, podnikatelé a ostatní právnické osoby, které o podporu zažádají a předloží projekt, kterým má být realizováno opatření obsažené v PRK či SROP (spolufinancování z prostředků EU).

Finanční podpora na opatření obsažená v programu rozvoje územního obvodu kraje se poskytuje ve formě:

- a) dotací, např. obchodním společností a ostatním právnickým osobám na investiční rozvoj přinášející nová pracovní místa nebo obcím na technickou a investiční přípravu průmyslových ploch,
- b) úvěrů se zvýhodněnou úvěrovou sazbou a dobou splatnosti, případně jinou formou,
- c) návratných finančních výpomocí.

Kraje ve své působnosti provádějí kontrolu a hodnocení účinnosti projektů realizovaných v rámci PRK.

Realizace podpory je tedy uskutečňována na základě programových dokumentů (PRK, SROP<sup>1</sup>) a prostřednictvím vyhlášených programů podpory. Postup realizace podpory je uplatňován v jednotlivých krajích s jistými odchylkami, nicméně v následujícím textu se pokusím o určité zobecnění. Vlastní realizace probíhá obvykle v několika fázích (či by měla probíhat).

## **1. Vyhlášení programu**

Vyhlášením programu se rozumí schválení programu Zastupitelstvem kraje (popř. Radou) v podobě Zásad programu a jeho uveřejnění na úřední desce kraje, ve sdělovacích prostředcích a prostřednictvím Internetu. Příjem žádostí v jednotlivých programech se řídí pokyny uvedenými v Zásadách. Obecně jsou k výběru přijímány ty projekty, které vyhovují podmínkám programu, jsou připraveny k realizaci a mají zajištěno spolufinancování z vlastních zdrojů.

## **2. Výběr a posuzování projektů**

Výběr a posuzování projektů provádí k tomuto účelu zřízené výběrové komise, členy komise jsou obvykle členové zastupitelstva a pracovníci úřadu. Posuzování projektů komisí může předcházet odborné posuzování uskutečněné i externí institucí. Výběr je prováděn na základě kritérií uvedeném v zásadách programu. Definitivní schválení vybraných projektů provádí Rada kraje nebo přímo Zastupitelstvo.

---

<sup>1</sup> Podpora prostřednictvím programového dokumentu SROP není v současné době ještě poskytována. Realizace SROPu je podmíněno schválením tohoto dokumentu Evropskou komisí. Podrobnosti v dalším textu.

### 3. Realizace a monitorování projektů

Podpora je poskytována na základě uzavřené smlouvy, která specifikuje předmět a způsob užití finanční podpory, včetně stanovených výstupů a cílů projektů. V rámci realizace projektu předkládá příjemce podpory pravidelné zprávy o průběhu projektu. Na základě těchto zpráv je pak prováděna průběžná kontrola.

Monitorování je proces systematického sběru informací o technické a finanční implementaci rozvojových programů. Jeho účelem efektivní a profesionální vyhodnocení účinnosti programu s ohledem na dosažení stanovených cílů. Proces sběru dat a jejich vyhodnocení probíhá nepřetržitě v průběhu celého programu.

### 4. Vyhodnocení programu

Vyhodnocení programu je prováděno na základě hodnocení efektů realizovaných projektů. Tzn., že realizované efekty jsou srovnávány s cíly definovanými v podmínkách programu a projektu. Zkušenosti s realizací projektů by měli být impulsem pro návrhy na změny a postupné zkvalitňování parametrů programu.

S ohledem na podporu cestovního ruchu zde uvádím tabulku, která poskytuje přehled programů a grantů krajů zaměřených na cestovní ruch. Pro poskytování podpor z těchto programů platí přiměřeně výše uvedené obecné zásady poskytování finančních prostředků z úrovně krajů.

**Tabulka č.1: Přehled poskytovaných grantů a dotačních programů zaměřených na cestovní ruch (stav květen 2003)**

<b>Kraj</b>	<b>Grantový/dotační program</b>	<b>Fin. z rozpočtu/fondu</b>
Jihočeský kraj	Grantový program na podporu cestovního ruchu na území JK <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Infrastruktura cestovního ruchu</li><li>▪ Drobná turistická infrastruktura</li><li>▪ Vznik a rozvoj produktů cestovního ruchu a navazujících aktivit</li></ul>	rozpočet
	Nemovitě kulturní památky	
	Movité kulturní dědictví	
Jihomoravský kraj	Podpora sítě TIC v Jihomoravském kraji	rozpočet
Karlovarský kraj	Poskytování příspěvku z rozpočtu Karlovarského kraje k podpoře úhrady nákladů spojených s obnovou, zachováním a využitím kulturních památek a památkově hodnotných objektů	rozpočet

<b>Kraj</b>	<b>Grantový/dotační program</b>	<b>Fin. z rozpočtu/fondu</b>
Královohradecký kraj	Podpora péče o movité i nemovité kulturní památky	Fond rozvoje Královohradeckého kraje
	Podpora a rozvoj profesionálních i neprofesionálních uměleckých aktivit	
	Podpora publikační činnosti, literatury a knihovnictví	
	Podpora budování a optimalizace cyklotras	
	Podpora budování naučných stezek	
	Podpora vydávání jednoduchých propagačních materiálů svazků obcí a neziskových zájmových sdružení právnických osob	
	Podpora sběru a zpracování dat z oblasti cestovního ruchu pro informační systémy a publikační činnost	
	Podpora vypracování projektů	
Liberecký kraj	Podpora rozvoje cestovního ruchu v Libereckém kraji <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Podpora při vydávání regionálních turistických materiálů</li> <li>▪ Podpora nových struktur cestovního ruchu</li> <li>▪ Podpora spolupráce, zajišťování informačního servisu a regionálních služeb inf. středisek</li> </ul>	rozpočet
	Obnova kulturních památek	
	Podpora místní kultury	
Moravskoslezský kraj	Na podporu úprav lyžařských běžeckých tras v Moravskoslezské kraji	rozpočet
	Na podporu vzniku a činnosti Destinačního managementu v cestovním ruchu	
	Podpora ubytování na venkově	
	Podpora obnovy a rozvoje venkovských oblastí Moravskoslezského kraje	
Olomoucký kraj <sup>2</sup>	Žádný program se vztahem k cestovnímu ruchu	
Pardubický kraj	Propagační materiály měst a mikroregionů	rozpočet
	Podpora budování infrastruktury cestovního ruchu v Pardubickém kraji	
	Podpora tvorby inomingových projektů cestovního ruchu v Pardubickém kraji	
	Zkvalitnění služeb informačních center v Pardubickém kraji	
	Podpora kulturních aktivit	
	Podpora pam. péče	
Plzeňský kraj	Podporu aktivit kultury a cestovního ruchu	rozpočet
Středočeský kraj	Podpora obnovy památek Středočeského kraje	fond obnovy památek
Ústecký kraj	Program záchranu architektonického a kulturního dědictví pro cestovní ruch	rozpočet
Vysočina	Program na podporu rozšíření a regenerace skladby lůžek a vybavenosti pokojů ubytovacích zařízení vhodných pro venkovský cestovní ruch	účelový fond Vysočina
Zlínský	Podprogram pro zachování a obnovu kulturních památek	Programový fond

<sup>2</sup> Programy pro rok 2002, pro rok 2003 budou vyhlášeny až v červenci

Tabulka č. 1 podává konkrétní přehled o aktuálně poskytovaných grantech a dotačních programech zaměřených na cestovní ruch. Na základě přehledu lze konstatovat, že kromě Olomouckého kraje poskytují podporu cestovnímu ruchu všechny kraje. Z věcného hlediska se podpora soustřeďuje zejména na obnovu a budování infrastruktury CR a objem finančních prostředků v jednotlivých krajích dosahuje výše pouze jednotek miliardů.

Jak již bylo zmíněno, z hlediska podpory cestovního ruchu jsou nejdůležitější tyto programové dokumenty:

- Program rozvoje kraje
- Společný regionální operační program

### **Program rozvoje kraje**

Program rozvoje kraje plní funkce základního dokumentu orgánů kraje pro koordinaci rozvoje území, hraje klíčovou úlohu při zajišťování podpory regionálního rozvoje. Po obsahové stránce PRK zejména konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity kraje a ve formě konkrétních opatření definuje způsoby jejich dosažení. Program rozvoje tedy popisem způsobu a rozsahu veřejné intervence.

Ve vztahu k přibližovacímu procesu ČR k EU plní program rozvoje funkci výchozího dokumentu. Priority a opatření PRK, které vyžadují spolufinancování EU, byly zapracovány do SROP.

Jak ukazuje následující tabulka č. 2, problematiku cestovního ruchu řeší všechny PRK.

**Tabulka č. 2: Postavení cestovního ruchu v PRK**

<b>Kraj</b>	<b>Postavení v PRK</b>
Jihočeský kraj	Problémový okruh č. 2: Cestovní ruch, kultura a vnější vztahy
Jihomoravský kraj	Problémový okruh F: Cestovní ruch
Karlovarský kraj	Problémový okruh č. 6: Cestovní ruch a lázeňství
<b>Královhradecký kraj</b>	<b>Problémový okruh A: Ekonomický rozvoj, podpora a podnikání – opatření A3: Rozvoj cestovního ruchu</b>
Liberecký kraj	Problémový okruh E: Cestovní ruch
Moravskoslezský kraj	Problémový okruh 5: Cestovní ruch
<b>Olomoucký kraj</b>	<b>Problémový okruh 1: Ekonomický rozvoj – spec. cíl 4: Podpora rozvoje cestovního ruchu</b>
Pardubický kraj	Problémový okruh: Cestovní ruch
<b>Plzeňský kraj</b>	<b>Problémový okruh 1: Ekonomika – opatření 1.5.: Podpora vytváření a realizace nových produktů cestovního ruchu, služeb a programových nabídek</b>
Středočeský kraj	Problémový okruh F: Cestovní ruch a péče o kulturní dědictví
<b>Ústecký kraj</b>	<b>Priorita č. 1: Ekonomický rozvoj – opatření č. 1.4. Podpora rozvoje cestovního ruchu a lázeňství</b>

<b>Vysočina</b>	<b>Cíl č. 1: Zlepšení konkurenční pozice ekonomiky – dílčí cíl 1.4. Podpora rozvoje cestovního ruchu</b>
Zlínský kraj	Funkční okruh č. 6: Cestovní ruch

Ve světle toho, že PRK je taktickým dokumentem, je třeba na tomto místě zmínit některé nedostatky společné pro všechny Programy rozvoje krajů:

- jednotlivé programy rozvoje řeší veškerá odvětví národního hospodářství,
- ne vždy jsou jasně stanovené priority jednotlivých cílů a opatření,
- identifikované problémové oblasti a návrhy na jejich řešení jsou ve většině dokumentů podobné ne-li totožné (viz aplikace na cestovní ruch v tabulce č. 3),
- ve většině PRK nejsou stanoveny finanční prostředky pro jednotlivá opatření<sup>3</sup>, což ve svém důsledku neumožňuje kvantifikovat postavení cestovního ruchu v PRK.

**Tabulka č. 3: Věcná náplň opatření PRK v oblasti cestovního ruchu**

Kraj	Věcní povaha opatření a aktivit v PRK			
	Organizační a informační systém	Tvorba produktů CR	Infrastruktura CR	Propagace a marketing CR
Jihočeský kraj	+	+	+	+
Jihomoravský kraj	+	+	+	+
Karlovarský kraj	-	+	+	+
Královohradecký kraj	o	+	+	+
Liberecký kraj	+	+	+	+
Moravskoslezský kraj	+	+	+	+
Olomoucký kraj	+	+	+	+
Pardubický kraj	o	+	+	+
Plzeňský kraj	o	+	+	+
Středočeský kraj	+	+	+	+
Ústecký kraj	o	+	+	+
Vysočina	+	+	+	+
Zlínský kraj	-	+	+	+

Vysvětlivky:

+ příslušné opatření je součástí PRK

o pouze informační systém

- vytvoření partnerství veřejného a soukromého sektoru

### **Společný regionální operační program**

Společný regionální operační program:

- patří mezi programové dokumenty připravované v souvislosti s budoucím vstupem České republiky do Evropské unie
- je dokumentem, který se zaměřuje na podporu regionů pod tzv. Cíl 1

<sup>3</sup> což je zřejmě dáno současnou nestabilitou rozpočtového určení daní krajům



- řeší klíčové problémy regionálního rozvoje, společně pro jednotlivé regiony soudružnosti a formuluje jednu společnou strategii – regionální rozdíly jsou vyjádřeny různými finančními vahami jednotlivých priorit a opatření a výběrem individuálních projektů
- kromě technické pomoci zahrnuje SROP celkem 6 priorit s tím, že každá priorita se váže na jedinou prioritu Národního rozvojového plánu (jednou s priorit je cestovní ruch)
- podporuje zejména aktivity, které svou povahou spadají do působnosti obcí a krajů

Posledně jmenovaná charakteristika však neplatí pro oblast cestovního ruchu. Na základě silného doporučení Komise ES snížit počet operačních programů v rámci tzv. Cíle 1, rozhodla vláda o zařazení SOP – Cestovní ruch a lázeňství do SROP. Došlo tak k navýšení opatření ze dvou na čtyři. V rámci priority Cestovní ruch byly tedy definovány tyto opatření:

- 6.1. Rozvoj služeb pro cestovní ruch
- 6.2. Tvorba produktů cestovního ruchu
- 6.3. Rozvoj malých podniků cestovního ruchu
- 6.4. Rozvoj cestovního ruchu v obcích

V této souvislosti je nezbytné uvést, že SROP vznikl sloučením původně samostatných regionálních operačních programů vztažených k jednotlivým regionům soudružnosti.

Podle EK resp. vlády ČR lze uvést následující výhody sloučení regionálních operačních programů v jediný SROP:

- zjednodušení přípravy programových dokumentů,
- zjednodušení procesu vyjednávání s EK,
- možnost převodu prostředků mezi regiony soudružnosti (resp. Podprogramy SROP)<sup>4</sup>,
- usnadnění vzájemné výměny zkušeností jednotlivých regionů soudružnosti prostřednictvím Monitorovacího výboru SROP a řídicího orgánu SROP.

Negativním aspektem sloučení regionálních operačních programů v SROP může být jistá centralizace celého procesu a s tím související nebezpečí oslabení principu subsidiarity. Tuto problematiku řeší usnesení vlády č. 120/2002 (20), nicméně pouze praxe ukáže oprávněnost této obavy.

Pro ucelené pochopení postavení krajské samosprávy v oblasti podpory CR je vhodné v krátkosti zmínit problematiku implementace SROP.

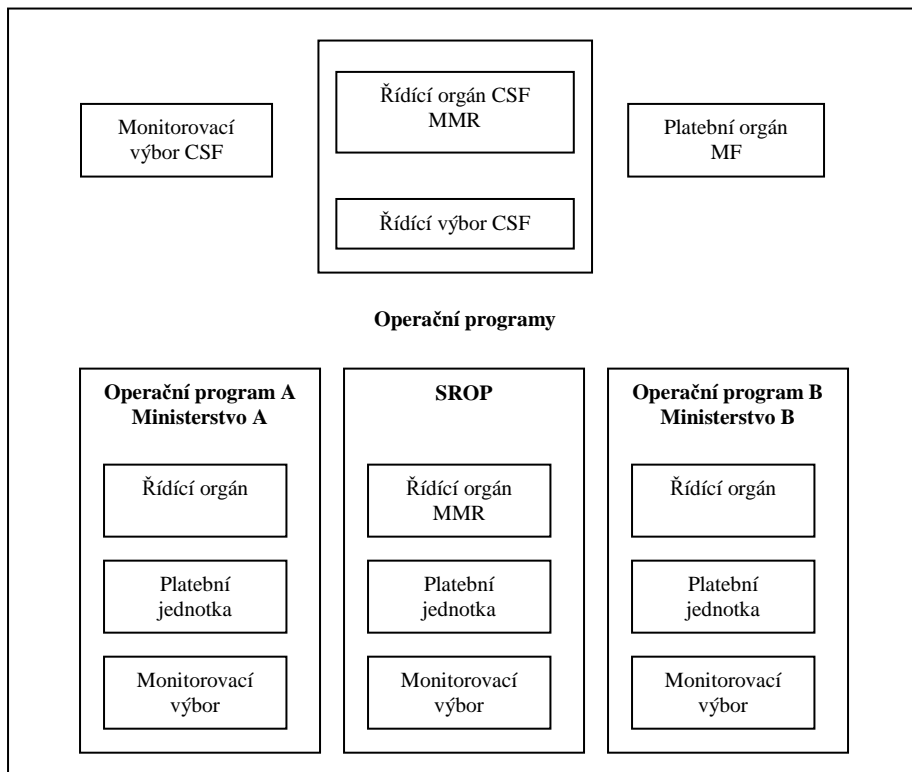
---

<sup>4</sup> Toto rozhodnutí je výhradně v kompetenci Monitorovacího výboru SROP a nepodléhá schválení EK. Důsledkem výše zmíněného je možnost regionu čerpat prostředky původně určené jiným regionům soudružnosti, a to v případě, že tyto regiony nejsou schopny jim přidělenou částku vyčerpat.

## Implementace Společného regionálního operačního programu

V České republice byl definován základ implementačního systému pro podporu ze strukturálních fondů usnesení vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002<sup>5</sup>. Vláda v tomto usnesení kromě jiného rozhodla o určení řídicího a platebního orgánu pro SROP. Implementaci Společného regionálního operačního programu je třeba vidět s pohledu celého systému řízení programových dokumentů EU, resp. Národního rozvojového plánu. Tento systém řízení přehledně znázorňuje následující obrázek publikovaný K. Skokanem v (17).

**Obrázek č. 1: Systém řízení Národního rozvojového plánu**



Pramen: Skokan, K.: Evropská regionální politika v kontextu vstupu ČR do EU. Ostrava: Repronis, 2003.

<sup>5</sup> k dokončení přípravy programu dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využití strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU

Zastřešujícími orgány celého implementačního systému jsou<sup>6</sup>:

- *Řídící orgán Rámce podpory Společenství*, který nese celkovou odpovědnost za účinnost, správnost řízení a provádění pomoci.
- *Řídící výbor Rámce podpory Společenství*, který plní roli poradního orgánu pro potřeby efektivního řízení a koordinace Řídícího orgánu Rámce podpory Společenství.
- *Monitorovací výbor Rámce podpory Společenství*, který zejména schvaluje programový dodatek, stanovuje kritéria pro výběr projektů, monitoruje realizaci programu, navrhuje řídicímu orgánu změny programu, souhlasí s návrhem na změnu programového dodatku, souhlasí s výroční zprávou.
- *Platební orgán*<sup>7</sup> – technický nástroj převodu prostředků z EK, zajišťující příslušné výkaznictví, kontrolu apod. Nevykonává žádné rozhodovací funkce.

### **Řídící orgán a systém implementace SROP**

Řídicím orgánem Společného regionálního operačního programu bude Ministerstvo pro místní rozvoj, které bude mít konečnou odpovědnost za program ve vztahu k EK. Pro tento účel bude ministerstvem zřízen Řídící výbor SROP, jehož členy budou předsedové regionálních rad zapojených do přípravy SROP, náměstek ministra pro místní rozvoj, ředitel platebního orgánu a platební agentury a zástupce MMR jako řídicího orgánu. Členové budou mít hlasovací právo a rozhodovat se bude většinou hlasů svých členů. Tento výbor plní ve vztahu k řídicímu orgánu roli poradního orgánu.

<b>Subjekt</b>	<b>Počet členů</b>
Regionální rady	7
Ministerstvo pro místní rozvoj	2
Platební orgán	2

V souladu s nařízením Rady ES č. 120/1999 může řídicí orgán rozhodovací pravomoce delegovat na zprostředkující subjekty (IB - Intermediate Bodies). Tato delegace ale v žádném případě neznamená přenesení odpovědnosti. Obecně Česká republika přijímá princip, že řídicí orgán bude zodpovědný za řízení a celkovou koordinaci realizace programu, zatímco zprostředkující subjekty budou zpravidla pověřeny výkonem funkcí spojených s řízením a monitorováním projektů.

Jak vyplývá z usnesení vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002 (20) bude MMR v případě SROP delegovat výkon určitých funkcí na regionální rady v regionech soudružnosti a na Centrum pro regionální rozvoj. Právě regionální rada vytváří vazbu na krajskou samosprávu, kde zástupci krajské samosprávy rozhodují

<sup>6</sup> blíže viz Skokan, K.: Evropská regionální politika v kontextu vstupu ČR do EU. Ostrava: Repronis, 2003. str. 93-97, Národní rozvojový plán 2004 – 2006. Praha: MMR, 2002. str. 211 - 239

<sup>7</sup> blíže viz usnesení vlády č.120 z 23. ledna 2002 (26)

prostřednictvím regionální rady o alokaci finančních prostředků na konkrétní priority a projekty.

Následující tabulka č. 4 a obrázek č. 2 přehledně popisuje kompetence a vazby jednotlivých orgánů implementace SROP. Z tabulky vyplývá, že plně v pravomoci regionálních rad bude příprava a realizace SROP v jednotlivých regionech soudružnosti. V rámci podprogramu SROP budou regionální rady zejména:

- zabezpečovat vypracování a realizaci podprogramů SROP,
- rozhodovat o využití prostředků na jednotlivá opatření a aktivity,
- zajišťovat výběr projektů podporovaných ze SF,
- zajišťovat efektivní využívání těchto prostředků, za kontrolu hospodaření s těmito prostředky a za realizaci přijatých kontrolních opatření.

**Tabulka č. 4: Kompetence orgánů implementačního systému SROP**

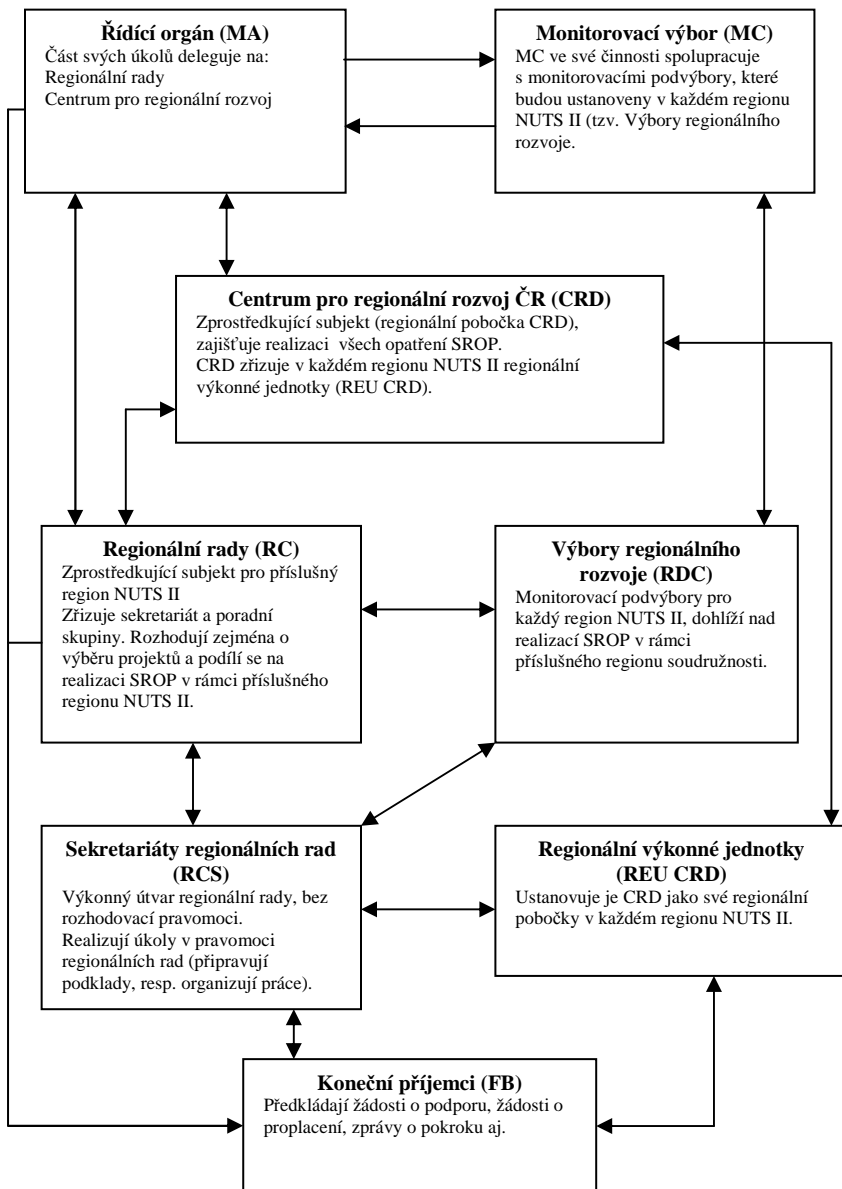
<b>Řídící orgán SROP</b>	<b>Centrum pro regionální rozvoj ČR</b>	<b>Monitorovací výbor</b>
zajišťování styku s Komisí, řídicím orgánem a monitorovacím výborem CSF, s platebním orgánem a platební jednotkou metodické řízení celého procesu implementace <sup>8</sup> uzavírání smluv s konečnými příjemci podpory, včetně stanovení výše podpory zpracování návrhu programového doplnku a jeho předložení monitor. výboru zajištění kontroly užití finančních prostředků	definování jednotného postupu vyhlášení kola výzvy k předkládání projektů, včetně stanovení jednotného rámce pro vznik a činnost poradních skupin příprava návrhů případných úprav jednotlivých opatření v rámci PD, po projednání s regionálními radami nebo zpracovaných na základě návrhů regionálních rad příprava podkladů pro výroční a závěrečnou zprávu za jednotlivá opatření SROP kontrola postupu zadávání veřejných zakázek	zvažovat a schvalovat kritéria pro výběr projektů potvrzovat či upravovat programový doplněk schvalovat návrhy rozdělení finančních prostředků SROP v úrovni opatření a jednotlivých regionů sledovat přípravu, realizaci a vyhodnocování SROP, jeho efektivnost, úspěšnost a účinnost analyzovat výsledky, popř. příčiny nesouladu realizace SROP (zejména dosažení cílů stanovených pro jednotlivá opatření)

<sup>8</sup> Vydávání směrnic, metodik a manuálů pro všechny úseky spojené s realizací programu s cílem zajistit jednotné provádění ve všech regionech NUTS II.

<b>Regionální rady</b>	<b>Regionální výkonná jednotka</b>	<b>Výbory regionálního rozvoje</b>
<p>vyhlášení kola výzvy pro předkládání projektů při výběru projektů posouzení jejich schody s politikami Společenství zajišťování výběru projektů na základě kritérií přijatelnosti a kritérií pro výběr zpracování návrhů o případných úpravách PD jmenování členů jednotlivých poradních skupin</p>	<p>kontrola návrhu smluv s konečnými příjemci o poskytnutí podpory (připravených sekretariátů regionálních rad) ověřování projektů na místě (ověřování bude probíhat za účasti sekretariátů regionálních rad) přijímání žádostí o platby od konečných příjemců, kontrola, ověřování a posuzování žádostí a předávání ověřených žádostí o platby řídicímu orgánu</p>	<p>Orgán zejména sleduje realizaci SROP a předkládá návrhy MC ve věcech týkajících se: posouzení či úprav programového doplnku rozdělení finančních prostředků SROP podle priorit, opatření a regionů sleduje přípravu, realizaci a vyhodnocování SROP se zvláštní pozorností na úkoly zajišťované v gesci regionální rady (problematika spojená s výběrem projektů)</p>
<p><b>Sekretariáty<sup>9</sup></b></p> <p>sběr projektů, administrativní kontrola a kontrola na místě navrhování velikosti příspěvku v souladu se SROP a PD příprava návrhu smluv o poskytnutí podpory ze strukturálních fondů účast na monitorování průběhu realizace programu poskytování administrativní podpory pro výbor regionálního rozvoje a pro poradní skupiny</p>		
<p><b>Konečný příjemce</b></p> <p>Konečný příjemce bude zajišťovat zpracování žádosti o poskytnutí pomoci, přípravu zadávací dokumentace projektu, zadávání veřejných zakázek v souladu s příslušnými předpisy, řádnou realizaci projektu dle smluv s uzavřenými zhotoviteli, vést oddělený účetní systém projektu, zajišťovat vnitřní finanční kontrolu, podávání pravidelných čtvrtletních zpráv o realizaci projektu a zajišťovat regionální a místní publicitu o projektu.</p>		

<sup>9</sup> Činností sekretariátů není dotčena rozhodovací pravomoc regionálních rad

**Obrázek č. 2: Základní schéma řízení SROP**



Pramen: Společný regionální operační program. Praha: MMR, březen 2003

## **Navrhovaný systém předkládání a posuzování projektů**

Výběr projektů v jednotlivých výběrových kolech bude probíhat podle předem stanovených pravidel, která zahrnují následující kroky (18):

1. Centrum pro regionální rozvoj ČR definuje jednotný postup pro předkládání žádostí o podporu. Výzvy k předložení žádostí o podporu budou administrovány regionálními radami ve spolupráci s jejich sekretariáty.

2. Projekty budou předkládány konečnými příjemci a přijímány územně příslušnými sekretariáty regionálních rad a regionálních výkonných jednotek CRR. Sekretariát zanese data do monitorovacího systému programu, zajistí předběžnou kontrolu a navrhne vyřazení nezpůsobilých projektů<sup>10</sup>. Projekty nevyhovující formálním kritériím budou vráceny zpět předkladatelům.

3. Z projektů vyhovujících formálním kritériím sestaví sekretariáty seznam projektů (long-list) a předloží ho poradní skupině pro příslušnou prioritu.

Hodnotitelská komise posoudí projekty z odborného hlediska<sup>11</sup> a na základě bodového ohodnocení sestaví návrh pořadí projektů vhodných k financování (short-list). Sekretariát zpracuje celkovou hodnotící zprávu, která bude obsahovat popis jednotlivých kroků při výběru projektů a předloží seznam projektů a jejich pořadí (navržené hodnotitelskou komisí) regionální radě k rozhodnutí.

4. Regionální rady schválí seznam projektů, které budou podpořeny, toto rozhodnutí musí být řádně zdůvodněno. Schválený návrh postoupí regionální rady regionální výkonné jednotce CRR. Sekretariáty aktualizují data o výběru projektů v rámci monitorovacího systému.

5. Příslušný sekretariát regionální rady připraví návrh smluv s konečných příjemcem podpory a tento návrh předá regionální výkonné jednotce CRR, která provede formální kontrolu návrhu smlouvy včetně posouzení velikosti příspěvku ze strukturálních fondů.

6. hodnutí o konečném výběru projektů včetně alokace prostředků na jednotlivé projekty přijímá řídicí orgán. Řídicí orgán zasílá podepsané smlouvy konečným příjemcům. Sekretariáty regionálních rad zajišťují informovanost o výběru projektů (tisk, webové stránky).

7. Řídicí orgán předá jednotlivé smlouvy pro informaci platební jednotce a současně je zašle i platebnímu orgánu. Informace o podepsaných smlouvách budou řídicím orgánem vloženy do monitorovacího systému programu.

## **Finanční rámec a řízení SROP**

Pro implementaci pomoci ze strukturálních fondů EU byl v ČR ustanoven jediný platební orgán, a to Ministerstvo financí. Některé funkce a aktivity však budou

---

<sup>10</sup> neúplná dokumentace, způsobilost žadatele, připravenost projektu, nezpůsobilost výdajů, nesoulad s předpisy ČR a politikami EU atd.

<sup>11</sup> v návaznosti na kritéria pro výběr projektů schválená monitorovacím výborem operačního programu, kritéria uvedená v operačním programu, resp. programovém dodatku, kvantifikované cíle opatření, soulad s politikami ČR a ES

platebním orgánem delegovány na platební jednotku zřízenou při MMR<sup>12</sup>. Platební jednotky budou od jednotek vykonávajících funkci řídicího orgánu tak, aby byla dostatečně prokázána jejich funkční nezávislost.

Finanční plán Společného regionálního operačního programu je vypracován v návaznosti na údaje EK ( o výši spolufinancování SROP ze strukturálních fondů) a v návaznosti na finanční rámec RDP ČR.

Alokace plánovaných prostředků pro realizaci SROP do regionů soudržnosti je podle RDP založena na váženém součtu čtyř ukazatelů, kterými jsou:

- počet obyvatel (váha 0,1)
- rozloha regionu (váha 0,1)
- hrubý domácí produkt vytvoření v regionu na 1 obyvatele (váha 0,35),
- souhrnné hodnocení zaměstnanosti (váha 0,45), na základě míry nezaměstnanosti, úrovně dlouhodobé nezaměstnanosti a tlaku na pracovní místa.

Výši rozdělení finančních prostředků na opatření v oblasti CR a regiony soudržnosti uvádí následující tabulka č. 5.

NUTS II	Veřejné zdroje	EU	ČR	%	% celkem	Rozdíl
Jihovýchod	22 896	13 237	9 660	14,8	14,5	0,3
Jihozápad	18 875	10 826	8 049	12,2	12,4	-0,2
Moravskoslezsko	23 886	13 583	10 303	15,4	16,3	-0,9
Střední Čechy	20 454	11 855	8 600	13,2	12,8	0,4
Střední Morava	18 968	10 525	8 443	12,2	14,3	-2,1
Severovýchod	20 686	11 959	8 727	13,3	13,1	0,2
Severozápad	29 357	17 355	12 002	18,9	16,6	2,3
Celkem	155 122	89 340	65 784	100,0	100,0	-

V oblasti cestovního ruchu poplyne nejvyšší podíl finančních prostředků v rámci SROP do regionu NUTS II Severozápad (18,9%). Za tímto regionem následují NUTS II Moravskoslezsko a Jihovýchod. Naopak nejméně peněz získá region Střední Morava. To vše v absolutním vyjádření. Porovnáme-li však alokaci finančních prostředků na priority v oblasti CR se souhrnným přidělem za všechny priority, získáváme jiný úhel pohledu. Tento relativní pohled nám vyjadřuje míru preference problematiky cestovního ruchu vzhledem k ostatním oblastem. Kladné hodnoty vyjadřují pozitivní preferenci, zatímco záporné hodnoty negativní preferenci cestovního ruchu při alokaci finančních prostředků v rámci SROP. Z tohoto pohledu je cestovní ruch nejvíce preferovaný v regionu Severozápad. Na druhém místě se umístily Střední Čechy, následovány Jihovýchodem a

<sup>12</sup> Funkci platební jednotky bude vykonávat odbor finančního řízení a Platební jednotky strukturálních fondů Ministerstva pro místní rozvoj



Severovýchodem. Negativní preferenci dosahují regiony Jihozápad, Moravskoslezsko a Střední Morava.

Na závěr je nutné říci, že v současnosti SROP posuzuje Komise ES a v návaznosti na zveřejněný harmonogram vyjednávání o Rámci podpory Společenství (CSF) a jednotlivých operačních programech lze očekávat, že vydání rozhodnutí o schválení programu, lze předběžně očekávat v červnu 2004. Z toho důvodu je možné zahájení realizace SROP očekávat v druhém pololetí 2004.

## Literatura

1. Halásková, M.: Využití předvstupních fondů EU pro potřeby regionů soudržnosti. Ostrava: VŠB - TU Ostrava, 2003. ISBN 80-248-0395-x
2. Hučka, M.: Strukturální politika a její regionalizace. Ostrava: Repronis, 2001. ISBN 80-86122-90-5
3. Národní rozvojový plán 2004 - 2006. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2003. Návrh předložený komisí EU
4. Program rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje. (květen 2003). URL <[http://www.kraj-jihocesky.cz/prk/dokumenty/program\\_rozvoje\\_uzemniho\\_obvodu\\_JK.pdf](http://www.kraj-jihocesky.cz/prk/dokumenty/program_rozvoje_uzemniho_obvodu_JK.pdf)>
5. Program rozvoje územního obvodu Jihomoravského kraje. (květen 2003). URL <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/urad/orr/new/aktualanal.doc>>
6. Program rozvoje územního obvodu Karlovarského kraje. (květen 2003). URL <[http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj/regroz\\_PRKK.html](http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj/regroz_PRKK.html)>
7. Program rozvoje územního obvodu kraje Vysočina. (květen 2003). URL <<http://extranet.kr-vysocina.cz/download/ORR/PRK/schvaleny2002-02/>>
8. Program rozvoje územního obvodu Královéhradeckého kraje. (květen 2003). URL <<http://www.kr-kralovehradecky.cz/dokument/rozvoj/index.htm>>
9. Program rozvoje územního obvodu Libereckého kraje. Liberec: Krajský úřad, 2001
10. Program rozvoje územního obvodu Moravskoslezského kraje. (květen 2003). URL <<http://www.kraj-moravskoslezsky.cz/rprkops.html>>
11. Program rozvoje územního obvodu Olomouckého kraje. Olomouc: Krajský úřad, 2001
12. Program rozvoje územního obvodu Pardubického kraje. (květen 2003). URL <<http://www.pardubickykraj.cz/odbor/osrk/prpk.html>>
13. Program rozvoje územního obvodu Plzeňského kraje. Plzeň: Krajský úřad, 2001
14. Program rozvoje územního obvodu Středočeského kraje. (květen 2003). URL <<http://www.kr-stredocesky.cz/matpdf/prk.pdf>>
15. Program rozvoje územního obvodu Ústeckého kraje. (květen 2003). URL <[http://www.kr-ustecky.cz/soubory/450018/pruk\\_akt.pdf](http://www.kr-ustecky.cz/soubory/450018/pruk_akt.pdf)>
16. Program rozvoje územního obvodu Zlínského kraje. (květen 2003). URL <<http://www.kr-zlinsky.cz/index.php?ro=43998>>
17. Skokan, K.: Evropská regionální politika v kontextu vstupu ČR do EU. Ostrava: Repronis, 2003. ISBN 80-7329-023-5
18. Společný regionální operační program - Programový dodatek. Pracovní verze. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, květen 2003
19. Společný regionální operační program. Pracovní verze. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, březen 2003

20. Usnesení vlády č. 102/2002 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie. (květen 2003) <URL: <http://www.mmr.cz/cz/rdp/opprog/uv102.html>>
21. Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích. Sbírka zákonů ČR 2000, částka 38 z 3.5. 2000
22. Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionální rozvoje. Sbírka zákonů ČR, 2000, částka 73 z 9.8. 2000

## **Internet**

1. Jihočeský kraj. URL <<http://kraj-jihocesky.cz>>
2. Jihomoravský kraj. URL <<http://kr-jihomoravsky.cz>>
3. Karlovarský kraj. URL <<http://www.kr-karlovarsky.cz>>
4. Královohradecký kraj. URL <<http://www.kr-kralovehradecky.cz>>
5. Liberecký kraj. URL <<http://www.kraj-lbc.cz/>>
6. Moravskoslezský kraj. URL <<http://www.kraj-moravskoslezsky.cz>>
7. Olomoucký kraj. URL <<http://www.kr-olomoucky.cz/>>
8. Pardubický kraj. URL <<http://www.pardubickykraj.cz>>
9. Plzeňský kraj. URL <<http://www.kr-plzensky.cz/>>
10. Středočeský kraj. URL <<http://www.kr-stredocesky.cz>>
11. Ústecký kraj. URL <<http://www.kr-ustecky.cz>>
12. Kraj Vysočina. URL <<http://kr-vysocina.cz>>
13. Zlínský kraj. URL <http://kr-zlinsky.cz>

# PODPORA REGIONÁLNÍHO ROZVOJE NA ÚROVNI KRAJŮ

**Ing. Markéta ŠUMPÍKOVÁ**  
**Ing. Jana KRBOVÁ**  
**Ing. J. PŘIBIL**

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta managementu v Jindřichově Hradci,  
Jarošovská 1117, 377 01 Jindřichův Hradec,  
tel.: 384417259, e-mail: sumpik@fm.vse.cz; tel.: 384417217, e-mail: krbova@fm.vse.cz;  
tel.: 384417209, e-mail: pribil@fm.vse.cz*

---

Poznámka: Tento příspěvek vznikl s použitím výsledků výzkumu prováděného v rámci projektu č. 402/03/1221 podpořeného Grantovou agenturou ČR.

## **Abstrakt**

Příspěvek je zaměřen na podporu regionálního rozvoje na úrovni krajů, analyzuje proces tvorby strategických dokumentů, jejich implementaci v praxi, finanční rámce, jakož i transparentnost celého procesu alokace financí na aktivity, možnosti provádění meziregionální komparativní analýzy a měření efektivity.

## **Abstract**

The paper focuses on the support of regional development on the self-government regions level. It brings analysis of the development of strategic documents, their implementation and financial frameworks. The paper discusses the transparency of the allocation of financial sources and the room for making inter-regional comparative analysis and measurement of the effectiveness.

## **Podpora regionálního rozvoje na úrovni krajů**

Probíhající integrační proces EU je vyjádřením realizace koncepční regionální politiky, jejímž důsledkem je pozbyvání významu hranic členských států<sup>1</sup>. S předpokládaným vstupem České republiky do tohoto společenství je nutno harmonizovat a zavést, vedle dalších oblastí, instituty a mechanismy orgánů státní správy a samosprávy.<sup>2</sup> Rozvoj jednotlivých regionů vyžaduje nejen efektivní politiku vlády a ústředních orgánů státní správy, ale i orgánů územních samospráv.

V souvislosti s řešením problematiky řízení veřejných výdajových programů lze v praxi subjektů veřejné správy vysledovat různé postupy, způsoby a formy jejich

---

<sup>1</sup> Krbová, J., Spolupráce obcí a čerpání veřejných výdajových programů, sborník příspěvků z 5. mezinárodní konference Veřejná ekonomika a správa, Ostrava 2003

<sup>2</sup> Definování strategických cílů a směrů vývoje jednotlivých regionů České republiky byl jedním z požadavků EU pro efektivní využití pomoci ze strany členských zemí.

realizace. Při tom nelze všechny považovat za optimální a efektivní formu alokace veřejných výdajů. Rozhodnutí o použití konkrétních postupů a metod je závislé na vnitřních a vnějších faktorech. Mezi nejdůležitější a nejvýznamnější vnitřní faktory lze považovat i politické složení zastupitelstev a vlád, politické dohody, vliv lokálních elit a finanční možnosti konkrétních subjektů. Vnější faktory se na volbě způsobu řízení veřejných výdajů podílejí přímo (omezení výdajů ústřední vládní autoritou apod.) a nepřímo například prostřednictvím legislativního procesu nebo celospolečenskými trendy.

**Veřejné výdajové programy** jsou v České republice využívány jako jeden z možných způsobů financování rozvojových aktivit. Veřejný projekt je systémovým návrhem na alokaci veřejných zdrojů a má zpravidla investiční charakter<sup>3</sup>. Jeho cílem je uspokojování veřejných potřeb, jejichž struktura je výsledkem veřejné volby. Veřejné výdajové programy označují souhrn různých veřejných projektů a vazby mezi subjekty, tj. poskytovateli a příjemci finančních prostředků z těchto zdrojů. Neopomenutelným aspektem veřejných výdajových programů jsou i veřejné zakázky<sup>4</sup> jakožto forma realizace veřejného projektu.

Veřejné programy jsou nástrojem státních zásahů do ekonomiky z různých důvodů<sup>5</sup> a jejich realizace ovlivňuje alokaci zdrojů.

Jedna z významných částí veřejných programů směřuje na podporu regionálního rozvoje. Regionální rozvoj však předpokládá nejen efektivní politiku vlády a ústředních orgánů státní správy, ale souběžně i samosprávných celků (obcí a krajů) a jejich seskupení. V regionálním rozvoji v ČR mají nezastupitelné místo veřejné výdajové programy krajů<sup>6</sup>, zaměřené na financování rozvoje krajů. Z těchto důvodů bude předmětem zájmu tohoto příspěvku financování regionálního rozvoje na úrovni krajů, především proces tvorby vizí, strategií, plánování a financování, částečně i realizace.

### **Programy rozvoje kraje a jejich realizace**

Uspořádání, kompetence a pravomoci územně samosprávných jednotek zakotvila nově přijatá Ústava České republiky ze dne 16.12.1992 pod č. 1/1993 Sb., s účinností od 1.1.1993, po změně provedené ústavním zák. č.347/1997 Sb., z 3.12.1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Článek 101, odst.3, Ústavy charakterizuje územní samosprávné celky jako **veřejnoprávní korporace**, které mohou mít **vlastní majetek** a **hospodářství podle vlastního rozpočtu**. Obecné ustanovení ústavního zákona o **krajích**, jako vyšších územně samosprávných celků, nalezl konkrétní vyjádření v zák.č. 129/2000 Sb., z 12.4.2000 (krajské zřízení), ve znění pozdějších změn. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého

<sup>3</sup> Ochrana, F., Veřejné projekty a veřejné zakázky, CODEX Bohemia 1999

<sup>4</sup> Z.č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění

<sup>5</sup> Důvody lze rozlišovat na mikroekonomické (eliminovat tržní selhání), makroekonomické (podpořit makroekonomický vývoj země) a neekonomické (odstranit sociální rozdíly mezi jednotlivými regiony apod.)

<sup>6</sup> Podpora regionálního rozvoje je upravena v ČR z.č. 248/2000 Sb., o regionálním rozvoji

území, je samostatně spravován zastupitelstvem a dalšími orgány kraje, hospodaří na základě sestaveného rozpočtu<sup>7</sup>. V České republice působí celkem 13 + 1 (hl. m. Praha) krajů a jejich konkrétní rozložení je znázorněno v následující mapce včetně členění na okresy<sup>8</sup>.

### Obrázek 1 Teritoriální členění ČR po reformě veřejné správy



Zdroj: <http://mver.cz>

K obecným předpisům o hospodaření samosprávných územních jednotek náleží zák.č. 250/2000 Sb., z 7.7.2000, ve znění pozdějších změn, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který s účinností od 1.1.2001 upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků; stanoví pravidla hospodaření s jejich finančními prostředky, sankce za porušení rozpočtové kázně a rovněž zřizování či zakládání právnických osob těchto subjektů.

Konkrétní realizace regionálního rozvoje je krajům v samostatné působnosti uložena § 35, zák.č. 129/2000 Sb., o krajích, a to koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění. Podrobněji podporu regionálního rozvoje krajem a podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji upravuje zák.č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

V České republice jsou v praxi využívány programové dokumenty pro regionální rozvoj, které lze stručně charakterizovat následovně.

<sup>7</sup> Z.č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

<sup>8</sup> Právní úprava veřejné správy ponechala územní členění státu, vycházející ze z.č. 36/1960 Sb., na kraje, okresy a obce.

Národní (regionální) rozvojový plán (RDP - Regional development Plan) je hlavním dokumentem pro vyjednávání podpory ze Strukturálních fondů EU (dále jen SF EU). Rámec podpory společenství (CSF – Community Support Framework) je tvořen na základě RDP ve spolupráci s Evropskou komisí a je hlavním dokumentem vymezujícím poskytnutí podpory ze SF EU, má charakter smlouvy mezi EU a státem. Sektorové operační programy (SOP – Sectoral Operation programme) jsou taktické dokumenty vypracované na úrovni ministerstev a rozpracovávají problémové celky strategií, které mají celoplošný charakter pro něž bude požadováno spolufinancování ze zdrojů EU. Regionální operační programy (ROP – Regional Operation Programme) jsou taktické dokumenty a jsou zpracovávány na úrovni NUTS 2 a rozpracovávají ty problémové oblasti strategií, pro které bude požadována podpora ze zdrojů EU. Strategie rozvoje kraje je dlouhodobý plán, který bývá zpracováván na období minimálně 12 let a jeho cíle a směry jsou transformovány do programů rozvoje kraje. Program rozvoje kraje (PRK) je taktickým plánem podpory regionálního rozvoje České republiky. Jeho cílem je navrhnout pro stanovené plánovací období soubor opatření na podporu ekonomického a sociálního rozvoje vycházející ze strategie rozvoje kraje. Je podpůrným programem pro vybrané projekty finanční povahy a zahrnuje i směry rozvoje a odpovídající opatření nefinanční povahy (politiky, nástroje, organizační úkoly) a vymezení územních priorit. Z něj jsou odvozovány další základní regionální dokumenty jako například regionální operační programy. Program rozvoje se vypracovává zpravidla na období 4 let a podle výsledků ročního hodnocení se postupně doplňuje. PRK je výchozím dokumentem a zdrojem pro zpracování Regionálního operačního programu NUTS II pro plánovací období EU (v EU je 2000 – 2006, pro ČR nyní programovací období zkráceno na 2004 – 2006).

### **Strategické plánování při rozvoji regionů**

Na počátku 70. let se začalo v západních zemích s rostoucím využíváním strategického managementu a v té době začal tento typ vedení pronikat z velkých korporací také do veřejné správy. V procesu reform politikového a administrativního systému střední a východní Evropy v 90. letech hrálo strategické vedení nepostradatelnou roli. Podstata strategického vedení, resp. strategického plánování je stále předmětem diskusí, kde se střetává řada škol, z nichž některé jsou značně konfliktní.

Povaha strategických rozhodování je velmi komplexní, a proto je nutné je odlišit od ostatních druhů rozhodování. Jeho složitost plyne především ze tří zdrojů, kde strategická rozhodnutí :

- jsou většinou spojena s vysokou mírou nejistoty a rozhodnutí jsou přijímána pro budoucnost, kterou nelze přesně předpovědět;
- vyžadují integrovaný přístup k řízení regionální i místní správy, což je podstatný rozdíl proti řešení funkčních problémů, kde stačí pouze jeden pohled na danou problematiku;
- s velkou pravděpodobností znamenají zásahy do struktury a fungování samosprávy.

Strategický management má stejnou strukturu bez ohledu na oblast uplatnění, takže i v regionálním rozvoji sestává ze tří hlavních prvků. Prvním je strategická analýza,

ve které se strategé snaží porozumět strategickému postavení města nebo celé oblasti. Druhým prvkem je rozpracování strategie zabývající se formulací možných postupů, jejich hodnocením a výběrem mezi nimi. Posledním prvkem je realizace strategie.

**Strategická analýza** v oblasti regionálního rozvoje se týká popisu a pochopení situace, ve které se obec nebo region nachází. Má dát odpovědi na otázky typu: Jací lidé zde žijí a jaké mají cíle? Co je zdrojovou silou dané oblasti? Jaké změny se v prostředí dějí? Pečlivý rozbor těchto otázek umožní co nejefektivněji využít disponibilních zdrojů k dosažení vytyčených cílů.

Cílem strategické analýzy je najít klíčová místa, která jsou stěžejní pro život společnosti, což je následně využito při výběru strategie. Sběr dat a jejich analýza je výchozím bodem pro formulování každé strategie. Designéři strategie musí mít dobrý přehled o dané oblasti a také faktorech, které ji ovlivňují v krátkém, středním i dlouhém období.

Při tvorbě strategie konkrétního regionu je důležité shromažďovat informace o strategiích, které byly přijaty na jiných úrovních jako například na národní, krajské či místní. Dále je nutné mít přehled o firmách, které hrají v místní a regionální ekonomice významnou úlohu. Analýza by měla být zaměřena na oblasti ekonomické, sociální, infrastruktury, životního prostředí, přírodních podmínek apod. Klíčový význam má analýza trhu práce, struktury zaměstnání, dynamiky jednotlivých sektorů a vzdělávací potřeby místního trhu práce. Strategové musí identifikovat klesající a rostoucí průmyslová odvětví a zamyslet se nad problémem, kterému z nich má veřejná správa pomoci. Získané informace by měly být soustředěny v databázi, která je zdrojem pro analýzu silných a slabých stránek oblasti a také pro analýzu příležitostí a hrozeb.

**Strategie** je souhrnem vybraných aktivit vykonávaných regionální nebo místní samosprávou vzhledem k regionálním a místním okolnostem. Například samospráva v primárně turistické oblasti bude zřejmě stát před jiným souborem problémů než samospráva v průmyslové oblasti. V oblasti s vysokou mírou nezaměstnanosti bude samospráva postavena před zcela jiné problémy než v prosperující oblasti. Zvolená strategie má také v delším časovém horizontu vliv na zdroje dané oblasti. Na přijatou strategii musí také navazovat řada operativních rozhodnutí. Při přijímání strategie je nutné vzít v úvahu postoje a očekávání občanů, podnikatelů a investorů. Ve strategiích samospráv by měl být vyjádřen směr, kterým se bude ubírat v dlouhém časovém horizontu

Při tvorbě strategie samosprávy je nutné respektovat některé principy, a to především mít představu o tom, jak má oblast v budoucnu vypadat. Budoucí podoba oblasti má být co nejpříhodnější pro plnění potřeb občanů, což by mělo zajistit jejich podporu tomuto záměru. Stejně tak by měla být strategie atraktivní i pro zaměstnance, kteří se o to více budou pro ni zasazovat. Dosažení navrženého stavu by mělo být naplánováno v horizontu 10 až 15 let a lidé by měli mít možnost se k ní vyjádřit a diskutovat o ní.

## Plánování regionálního rozvoje

Při studiu materiálů, konkrétně programových dokumentů krajů, lze vysledovat společné rysy konstrukce takových dokumentů. Například stanovení vize, vytyčené strategické cíle, vypracování akčního plánu se stanovením priorit pro jednotlivé oblasti až po soubor programů, kterými by měly být cíle dosaženy. Ukázkový PRK je vybaven časovým harmonogramem a popisuje způsoby implementace ve smyslu systém řízení, monitorování a hodnocení programu rozvoje kraje.

Na fázi sestavování programu rozvoje navazuje jeho veřejné projednávání a konečná verze je schvalovaná zastupitelstvem. Jak už bylo poznamenáno v předchozím textu, je pro zdárný průběh zpracování programových dokumentů nezbytná spolupráce s veřejností (podniky, organizace, mikroregiony a ostatní subjekty), a to buď přímým zapojením v pracovních skupinách nebo formou jejich oponentních posudků a informováním široké veřejnosti prostřednictvím médií (místní noviny, vývěsky, webové stránky, rozhlas apod.) nebo při různých setkáních (neformální posezení, jednáních zastupitelstva).

Při pokusu o podrobnou komparaci PRKů za jednotlivé kraje jsme zjistili, že z důvodu odlišné konstrukce těchto dokumentů je velmi obtížné, ne-li nemožné provádět srovnávací analýzy výše podpor na konkrétní rozvojové aktivity. Zákon o podpoře regionálního rozvoje obsahuje sice výčet oblastí podpory, ale konkrétní konstrukce je zcela v kompetenci samospráv.

Podívejme se nyní, jak by v ideálním případě vypadal proces tvorby PRKu tak, aby byly přístupnější pro výzkum a komparaci. Každý PRK obsahuje vizi rozpracovanou na strategické cíle. Strategické cíle je nutné rozpracovat do jednotlivých sektorových vizí a strategií a tudíž podrobněji specifikovat a konkretizovat. V praxi jsou rozpracovány většinou podle odpovědnostních míst. Od toho by například mohl být odvozen počet problémových okruhů a jejich věcné naplnění, což by v této úrovni umožňovalo provádění mezikrajových srovnání a hodnocení. Je logické, že se PRKy budou rozcházet ve vizích a strategiích, avšak minimum potřebné pro srovnatelnost je stejná struktura problémových okruhů. Návrh na uspořádání problémových okruhů poskytuje následující tabulka.

**Tabulka 1 Problémové okruhy**

### **Problémové okruhy**

- 1. Cestovní ruch, kultura a vnější vztahy*
- 2. hospodářství*
- 3. rozvoj lidských zdrojů*
- 4. doprava a technická infrastruktura*
- 5. životní prostředí*
- 6. apod.*

V rámci jednotlivých sektorů je důležité využívat podrobnějších členění do konkrétních oblastí včetně návrhu konkrétních řešení, jak dosáhnout stanovených cílů. To je možné a dokonce žádoucí realizovat v součinnosti zástupců regionu



(případně zpracovatele) a pracovní skupiny. Tyto střednědobé, tzv. programové úkoly (opatření) jsou plánovány v horizontu čtyř let. Ukázkou rozpracování programového úkolu poskytuje další tabulka.

## **Tabulka 2 Programové úkoly**

### **1. Cestovní ruch kultura a vnější vztahy**

Tato specifikace opatření se doporučuje vytvářet ve standardní strukturované podobě, jež by měla obsahovat identifikaci opatření, stručný popis výchozí situace, cíl opatření, aktivity, okruh projektů naplňující opatření, kritéria pro výběr projektů, požadované výstupy, krátkodobé a dlouhodobé dopady do ekonomiky kraje, cílové skupiny příjemců opatření, garant realizace opatření, způsob financování, vazby na jiná opatření a případné využití Regionálního programu rozvoje.

#### **Výchozí situace:**

#### **Strategická vize:**

#### **Strategický cíl:**

#### **soubor opatření:**

*1.1 Rozvoj cestovního ruchu a lázeňství*

*1.2. Turistická infrastruktura*

*1.3. Vnější vztahy*

*1.4. Rozvoj tradičních i nových kulturních aktivit*

U každého rozvojového projektu by měl být zřejmý jeho přínos k dosažení všech hierarchicky nadřazených cílů až po vizi. Přínosy rozvojových projektů by se měly sledovat ve struktuře vstupy, výstupy, výsledky a dopady.

Na úrovni opatření jsou zpravidla definována kritéria pro výběr projektů. Z našeho pohledu se jeví jako vhodné navrhnout v rámci **Akčního plánu** několik projektů, které se stanou prioritou dané oblasti a prostřednictvím kterých by mělo docházet postupně k ucelenému a vyváženému rozvoji. Tyto projekty by měly být víceleté povahy a jejich realizace by měla vyvolávat další rozvojové impulsy. Důležitým aspektem je, že by měly být v souladu se specifikacemi opatření programu rozvoje kraje. V žádném případě by neměly být vyjádřením zájmů některé nátlakové skupiny, proto je doporučováno vytvářet namísto přímé volby klíčových projektů **grantová schémata** v jejichž rámci by se v soutěži volily konkrétní projekty. Ukázkou takových navržených projektů poskytuje další tabulka.

**Tabulka 3 Přehled navržených projektů**

<b>Přehled navržených projektů :</b>	
<b>Projekt v oblasti cestovního ruchu</b>	
<i>1.1.1. Koordinace CR</i>	<i>Požadovaná částka z rozpočtu kraje: 850.000</i>
<i>1.1.2. Strategie rozvoje cestovního ruchu</i>	<i>Požadovaná částka z rozpočtu kraje: 150.000</i>
<i>1.1.3. Informační systém v CR</i>	<i>Požadovaná částka rozpočtu kraje : 2700.000</i>
<i>1.1.4. Orientační značení</i>	<i>Požadovaná částka z rozpočtu kraje : 100.000</i>
<i>1.1.5. Marketingová studie kraje</i>	<i>Požadovaná částka z rozpočtu kraje: 800.000</i>

Z důvodu zajištění větší transparentnosti a omezení lobbyingu se jeví jako přínosné navrhnout předem soubor podprojektů, které blíže specifikují, čeho se má konkrétně dosáhnout. Způsob zpracování podprojektu nabízí další tabulka.

**Tabulka 4 Struktura podprojektu**

<b>Podprojekt:</b>
<b>1.1.5.1. Vypracování standardů služeb kraje v CR</b>
<i>Součástí zpracované marketingové studie bude mimo jiné vypracování standardů služeb v cestovním ruchu spolu s návrhem motivačního systému jejich postupného prosazení na území kraje. Zpracované standardy budou vycházet ze standardů definovaných Českou centrálou CR a standardů běžně akceptovaných v zemích EU. Na základě výstupů provedených výzkumů budou celostátně uznávané mezinárodní standardy modifikovány s ohledem na specifika kraje s cílem zlepšení kvality služeb v cestovním ruchu.</i>

Takto popsané schéma programových dokumentů by umožnilo mezikrajové srovnání rozvojových aktivit a vytvořilo by prostor i pro posuzování efektivnosti tohoto typu veřejných výdajů.

### **Finanční zajištění regionálního rozvoje na úrovni kraje**

Úspěšnost spolupráce územních samosprávných jednotek předpokládá **vzájemnost a oboustrannost** aktivit krajských orgánů veřejné správy (především samosprávy) navzájem a obcí jak vyplývá z §13, odst.1, písm.d), §14, odst.1, zák.č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Ten stanoví podmínky pro poskytování státní podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje; s tím související působnost správních úřadů krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti.

Příjemci finanční podpory ze státního programu regionálního rozvoje mohou být kraje, sdružení obcí nebo obce a jimi založené právnické osoby, podnikatelé, nestátní neziskové organizace a další právnické osoby.

V §8 zákona<sup>9</sup> je upravena i podpora regionálního rozvoje krajem v tom smyslu, že kraj ve své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů<sup>10</sup> vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje. Podpora rozvoje může být realizována několika způsoby<sup>11</sup>. Pro účely tohoto příspěvku se budeme zabývat především finanční podporou ve formě dotací a grantů, která představuje doplňkovou výpomoc, tzn., že příjemci jsou povinni doložit finanční zajištění podílu z vlastních nebo jiných finančních zdrojů.

V praxi krajů jsou v současnosti v ČR využívány tři způsoby podpory regionálního rozvoje, a to na základě zpracovaného programu rozvoje kraje buď vytvořením grantového schématu v rámci jednotlivých odpovědnostních míst nebo vytvořením speciálního fondu<sup>12</sup> na podporu regionálního rozvoje a nebo rozložením finančních prostředků do jednotlivých odborů kraje.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákona o podpoře regionálního rozvoje<sup>13</sup> mohou kraje pro soustředění finančních prostředků zřizovat **fondy**. Forma fondového financování podpory rozvoje kraje je v ČR používána ve třech krajích (viz následující tabulka). Další dva kraje zřídily fondy v r. 2003 a postupně do nich budou převádět finanční prostředky. V některých krajích o této formě financování uvažují od příštího roku a v některých nebyla nalezena ještě politická shoda na této formě financování. Výběr projektů, které získají podporu z fondu rozvoje je realizován podle jednotných „Zásad pro výběr projektů a poskytování finančních prostředků“. Sjednocením formy poskytované podpory formou fondů na rozvoj kraje umožňuje zavést do práce veřejné správy postupy související se sledováním hospodárnosti a efektivity vynakládaných finančních prostředků se současným důrazem na transparentnost celého procesu a umožňují vnést do fungování krajů postupy používané v EU.

Vedle fondového financování regionálního rozvoje krajem je v praxi v ČR využíváno častěji tzv. **grantové schéma** (využito u 5 krajů – viz následující tabulka). Jeho podstatou je, že vyčleněné a zastupitelstvem schválené finanční prostředky jsou alokovány na jednotlivé odbory (odpovědnostní místa) a o výběru projektů a poskytování finanční podpory je rozhodováno na těchto úrovních<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> ZÁK.č. 248/2000, Sb.

<sup>10</sup> Pod pojmem **region** zák.č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje rozumí územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností obcí nebo sdružení obcí, jehož rozvoj je podporován zákonem.

<sup>11</sup> Formy podpory: a) finanční – dotace, granty, úvěry, záruky apod.; nefinanční – věcné dary, metodická pomoc, konzultace apod.

<sup>12</sup> Rozhodování o přidělení těchto prostředků je v kompetenci orgánů fondu po předchozím schválení jejich alokace zastupitelstvem kraje a rozdělování se řídí Statutem Fondu a Zásadami pro poskytování podpory z Fondu.

<sup>13</sup> ZÁK.č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zák.č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

<sup>14</sup> Jednotlivé odbory mají zpracované Zásady pro poskytování finančních prostředků v rámci regionální podpory.

Objemy finančních prostředků jsou v rozpočtu přímo určeny na financování projektů v rámci cílů a opatření PRKu.

Třetí formou poskytování finanční podpory je **alokace** finančních prostředků **do jednotlivých odborů** pro financování rozvojových aktivit. Tato forma je náročná na rozklíčování aktivit realizovaných v rámci PRKu na konkrétní finanční podpory, které jsou realizovány v souladu s programem rozvoje kraje a ty, které jsou formou dotací a grantů podporovány nad rámec PRKu.

Níže uvedená tabulka ilustruje tento rozdílný přístup k financování podpory regionálního rozvoje. V roce 2003 osm krajů, u kterých bylo možné rozklíčovat objem finančních prostředků určených na realizaci cílů v rámci PRK, vyčlenilo celkem na rozvojové aktivity 569 103,6 tis. Kč (součet 280 142,6 + 288 961,0).

**Tabulka 5 Formy financování rozvojových aktivit krajů ČR v roce 2003**

Programy rozvoje krajů a jejich financování v r. 2003			
Ukazatel	Forma financování		
	Fondové	Grantový systém	Rozloženo do odborů
Počet krajů	3	5	6
Počet obyvatel	1887094,00	3488109,00	4 831 233
Příjmy v tis. Kč	14466505,00	27114624,00	40705622
výdaje v tis. Kč	14466505,00	27207051,00	46661583
z toho			
rozvojové aktivity PRK v tis. Kč	280 142,60	288961,00	n.z.
rozvojové aktivity PRK v %	1,94	1,06	n.z.
Saldo	0,00	-92427,00	-5955961
celkové výdaje na 1 obyv. v Kč	7666,02	7799,94	9658,317659
Výdaje PRK na 1 obyv.	148,45	82,84	n.z.

Zdroj.: rozpočty krajů a vlastní výpočty, 2003

Uvedené tři formy realizace finanční podpory rozvoje kraje mají výhody i nevýhody, které lze shrnout asi takto:

- U fondového financování je menší míra flexibility v rámci celého rozpočtu (vyčleněné finanční prostředky lze použít pouze na předem určený účel). Naproti tomu tento systém je transparentní, je možná mezikrajová srovnatelnost a příjemci podpory mají možnost okamžitých informací.
- V grantovém systému existuje minimální transparentnost a je zachována větší míra flexibility v rozpočtu. Přiřazením do jednotlivých odborů (kapitol) je dán větší prostor pro rozhodování o prioritách v rámci podporovaných cílů. Nevýhodou je to, že objem finančních prostředků určených na rozvojové aktivity může být v průběhu roku změněn rozpočtovým opatřením.

- V poslední formě finanční podpory absentuje transparentnost a možnost mezikrajové srovnatelnosti, existuje však velká míra flexibility rozpočtu.

## **Závěr**

Praktický význam plánování a rozhodování spočívá především v možnosti přesného rozhodování na základě souboru reálných dat a analýz s možností získání zpětné vazby o pokroku v rozvoji regionu a s možností srovnání s okolními regiony.

Zákonem je sice krajům uloženo zajišťovat a podporovat regionální rozvoj, ale není předepsána jednotná struktura prováděcích dokumentů (PRK) ani samotný systém implementace PRK není shodný, což znesnadňuje meziregionální srovnávání.

Z provedeného rozboru základního věcného a finančního zajištění regionálního rozvoje krajů lze konstatovat, že vzhledem k rozdílné konstrukci programů rozvoje krajů a jejich finančního zajištění v jednotlivých krajích je obtížné až téměř nemožné provádět mezikrajová srovnání komplexně. Je nutné jejich rozdělení do dílčích homogenních skupin, v rámci kterých bude možné alespoň do určité míry srovnávat získaná data. V rámci výzkumné činnosti budou hledány metody a způsoby, jak toto srovnání provádět, případně jak rozklíčovat získaná data. V případě, že by se podařilo provést srovnávací analýzu PRKů, jejími výsledky budou zatím pouze vstupy (tj. objemy finančních prostředků alokovaných na jednotlivé oblasti, případně aktivity), nikoliv výstupy, takže měření efektivnosti zůstává stále otázkou. Z našich výzkumů totiž vyplývá, že transparentnost a sledování efektivnosti regionálně zaměřených veřejných výdajových programů je problematická a na úrovni krajů má své velké rezervy.

## **Literatura**

1. Krbová, J., Ke spolupráci územně samosprávných jednotek, semestrální práce v doktorském studiu, FN VŠE Praha 2003
2. Mates, P. Wokoun, R., Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy, PROSPEKTRUM 1991
3. Ochrana, F., Veřejné projekty a veřejné zakázky, CODEX Bohemia 1999
4. Peková, J., Pilný, J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI 2002
5. Prančl, K., Problematika podpory regionálního rozvoje v ČR, MMR ČR Praha 2000
6. Program rozvoje kraje – metodická příručka, DVH CR spol. s r. r. Praha 2000
7. Rektorič, J., Šelešovský, J. a kol. Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací, Masarykova univerzita Brno, 1999
8. Samčík, P. a kol., Příručka pro starostu – Váš osobní rádce, VERLAG DASHÖFER, 2000-2002
9. Samková, P., Zkušenosti českých regionálních aktérů s finanční pomocí Evropské unie (zpráva o výsledcích dotazníkového šetření, Veřejná správa č. 9/2003, příloha
10. Šišková, N., Týč, V., Sbližování českého práva s právem Evropské unie – dokument ES, Linde Praha, 1997
11. Šumpíková, M., Krbová, J., Potluka, O.: Podpora regionálních a podnikatelských aktivit ekonomických subjektů z veřejných výdajových programů v rámci regionální a strukturální politiky, výstupy projektu GRACES 2001, Acta Oeconomica No. 10, Banská Bystrica, SR, 2002, ISBN 80-8055-595-8;

12. Šumpíková, M., Potluka, O.: Teorie a praxe implementace fondů EU v ČR, příspěvek na mezinárodní konferenci Teoretické a praktické aspekty veřejných financí, Praha, 2002, ISBN 80-245-0270-4

### **Právní předpisy použité v textu**

1. <http://www.kraje.cz>
2. <http://www.kr-plzensky.cz>
3. <http://www.pardubickykraj.cz>
4. <http://www.kr-ustecky.cz>
5. <http://www.kr-zlinsky.cz>
6. <http://www.stredocech.cz>
7. <http://www.kr-olomoucky.cz>
8. <http://www.kr-moravskoslezsky.cz>
9. <http://www.kr-kralovehradecky.cz>
10. <http://www.kr-vysocina.cz>
11. <http://www.kr-karlovarsky.cz>
12. <http://www.kr-jihomoravsky.cz>
13. <http://www.kraj-jihocesky.cz>
14. <http://www.praha-mesto.cz>
15. <http://kraj-lbc.cz>
16. <http://www.mmrcr.cz>
17. <http://mvcr.cz>

# CESTOVNÍ RUCH JAKO JEDNA Z FOREM TRÁVENÍ VOLNÉHO ČASU

**PhDr. Jana VESELÁ, CSc.**

*Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní*

*Ústav veřejné správy a práva,*

*Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika*

*Tel.: +420 466036173, fax: +420 466 036 010, e-mail: jana.vesela@upce.cz*

---

**Abstrakt:** Cestovní ruch je součástí mechanického pohybu mezi které patří i migrace obyvatel. Nmalou měrou se cestovní ruch podílí na výsledcích národního hospodářství. Může být i důležitým faktorem při restrukturalizaci hospodářských systémů zemí střední, jihovýchodní a východní Evropy. Je významnou a komplexní součástí volného času.

**Abstract:** Travel movement is part of a mechanical movement, among which belong also a migration of inhabitants. Travel movement participates no small rate on produce of a national economy. It may be very important factor of a reclassification of economic structure of countries of central, south-east and east Europe. It is important and complex part of travel movement.

**Klíčová slova:** migrace, cestovní ruch, formy migrace, mechanický pohyb, restrukturalizace hospodářských systémů, prognózy WTO, volný čas, rekreace, životní úroveň.

**Key Words:** The migration, forms of migration, The Travel Movement, mechanical movement, reclassification of Economic Structure, prognosis of WTO, travel movement, recreation, living standart.

## 1. Úvod

Rekreace je považována za jednu z nejvýznamnějších a nejkompexnějších součástí volného tj. mimopracovního času. Jejím nejvladnějším obsahem není produkt, ale prožitok. Proto také rekreace není a ani nemůže být homogenní, nýbrž zahrnuje rozsáhlou stupnici rozmanitých činností a aktivit. Tato heterogenita činností v době rekreace je dána především člověkem samým a je výrazem smyslu rekreace. Rozmanitost je výrazem potřeby změny, která je jedním ze základních činitelů určujících dynamiku a proměnlivost potřeb, požadavků a nároků lidí na rekreaci. Úzce souvisí:

- s růstem životní úrovně
- se zvyšujícím se podílem volného času
- se stoupající mobilitou společnosti
- zároveň je dokladem závažných proměn v samých základech životních způsobů společnosti

## 2. Pedagogická hlediska volného času

Volný čas představuje sumu činností, kterým se jednatel věnuje podle vlastní libovůle, aby si odpočinul, zotavil, rozvíjel svou účast ve společenském životě, svou informovanost vzděláním poté, co se uvolnil od pracovních, rodinných a společenských povinností, závazků.

*Vědecké bádání poprvé provedl Francouz J. Dumazedier. Vymezil volný čas jako soubor činností, jimž se jedinec může oddávat zcela podle své vůle pro odpočinek nebo zábavu, rozvoj své informovanosti, osobnosti, svobodné tvůrčí schopnosti po splnění svých závazků. Zdůrazňuje, že vymožeností dnešní doby není materiální blahobyt, ale všeobecnost existence volného času. Zavedl i kategorii polovolný čas, jako označení pro soubor činností prováděných napůl z povinnosti napůl ze záliby.*

Volný čas chápeme jako zbytek prostoru dne, který má jedinec k dispozici pro sebe sama. Je to doba, kdy člověk nemá žádné povinnosti a záleží jen na něm, jak volný čas stráví.

Moderní členění volného času - z hlediska využití lze jednotlivé úseky volného času rozčlenit na:

- **produkční čas** – dobu věnovanou práci, potřebnou k zajištění nezbytných životních potřeb; ta se ve všech případech nekryje s dobou zaměstnání,
- **reprodukční čas** – dobu potřebnou k regeneraci a reprodukci sil (spánek, odpočinek, jídlo a hygiena)
- **vlastní volný čas** – dobu, s níž lze libovolně naložit
  - zbytek dne, který zůstane po produkčním a reprodukčním času
  - dvoudenní víkend
  - placená dovolená
  - volný čas v důchodu
  - volný čas v nezaměstnanosti

Absolutní množství volného času roste (ne vždy však relativně), zejména zkracováním pracovní doby, která se v současné době pohybuje v průměru okolo 42 hodin týdně. Otázka volného času není pouze předmětem pedagogiky a sociologie, ale také národního hospodářství, sociální politiky a dalších oblastí. O volný čas se starají celá průmyslová odvětví a rozmanité instituce, které se snaží naplnit možnosti, které poskytuje volný čas, lze vymezit i typologii člověka.

Mezi základní aktivity volného času patří např. aktivity:

- manuální
- fyzické (sport, turistika)
- kulturně-umělecké (receptivní, interpretační)
- kulturně-racionální (četba tisku a knih)
- společenské (formální a neformální)
- hry
- pasivní odpočinek



O způsobu trávení volného času může rozhodovat:

- pohlaví → ženy tráví jinak volný čas než muži
- věk → děti x mládež x dospělí x starší lidé
- zdravotní stav → zdraví x nemocní
- rodinný stav → svobodní x ženatí x vdané
- povolání (směnnost)
- vzdělání → vyšší vzdělání je spojeno s náročnějším trávením volného času
- bydliště → město x vesnice
- materiální zajištění jedince -auto, motocykl
- roční období → odlišné formy trávení volného času poskytuje jaro, léto, podzim, zima
- pracovní den, volný den
- hodnotová orientace člověka
- rodinné klima
- celková úroveň kultury člověka a společnosti

Podle způsobu trávení volného času vymezujeme typologii člověka:

- člověk konzumně orientovaný
- člověk sociálně orientovaný
- člověk esteticky orientovaný (vyřezávání, malování)
- člověk teoreticky orientovaný
- člověk sportovně orientovaný
- člověk bez zájmů = nudící se člověk

NUDA je vnitřní pocit prázdnoty může být i životním stylem, jehož důsledkem může být požívání alkoholu, narkotik, gamblersství a další formy sociálně patologických jevů.

Cílem volného času je volný čas efektivně prožít a ne přežít. K tomu poslouží i teorie z pedagogiky a sociologie volného času.

Základní funkce volného je naučit děti, mládež a dospělé vhodně trávit a prožívat volný čas a to je:

- vychovávat k optimálním formám odpočinku, naučit odpočívat,
- vychovávat k určitým formám zábavy, odpovídajícím principům kultury,
- vychovávat k aktivnímu soužití s vrstevníky.

Právo a právní předpisy se ke kategorii „volný čas“ vztahují jen nepřímo. Svým působením některé aktivity:

- omezuje (např. určuje maximální týdenní a denní pracovní dobu) a tím bezprostředně ovlivňuje množství volného času;
- v minimální míře zabezpečuje (např. stanoví délku dovolené či prázdnin, a tím vytváří určité časové bloky volného času);

- pro určité aktivity stanoví pravidla, jejichž smyslem je především chránit život a zdraví (např. dopravní předpisy, pravidla bezpečnosti práce, hygienické normy, technické normy pro určité výrobky a zařízení atd.);
- určité společensky škodlivé aktivity zakazuje (např. fyzicky mimořádně namáhavé práce pro ženy, těžké a rizikové práce pro mladistvé, nošení a používání zbraní apod.);
- určité aktivity přímo či nepřímo podporuje (např. stanoví možnost zakládání spolků a společenských organizací);
- vytváří právní předpoklady vzniku a existence určitých aktivit (např. stanoví povinnost pojistit účastníky určitých organizovaných činností; určuje právní povinnosti pořadatelům některých akcí, popř. dává těmto pořadatelům pravomoc stanovit takové povinnosti pro své členy – právo stanoví povinnosti pořadatelé letního tábora a dává mu pravomoc v souladu s tím určovat pracovní povinnosti svých zaměstnanců);
- určuje ekonomická pravidla činností různých zájmových organizací, způsob získávání prostředků pro činnost, zvýhodňuje případy sponzorování některých činností atd.

Dalo by se říci, že právo a právní předpisy vytváří všeobecné předpoklady pro uplatnění vlastní aktivity, představy, zájmů a zálib ve volném čase.

### **3. Význam cestovního ruchu v životě člověka a společnosti**

Světový cestovní ruch zaznamenal za uplynulých třicet let mohutný rozvoj. Podle údajů WTO (3) si můžeme tento rozvoj dokumentovat konkrétními čísly. Také příjmy z cestovního ruchu v celosvětovém měřítku mnohonásobně vzrostly. Oproti roku 1965, kdy dosáhly 12 bilionů US dolarů, činily v roce 1994 výše příjmů 321 bilionů US dolarů. Tento velmi výrazný růst měl vliv na změny v postavení jednotlivých hospodářských odvětví v celosvětovém měřítku. Podle procentuálního podílu na světovém exportu v roce 1993 1. Místo obsadil právě cestovní ruch před ropným průmyslem a výrobou osobních automobilů [3]. Z hlediska příjezdů měla největší podíl na cestovním ruchu v roce 1994 Evropa s 315,1 miliony turisty. Oproti roku 1993 největší nárůst zaznamenal region Východní Asie (o 7,6% – jinak v současnosti na 3. místě s 74,7 miliony příjezdů). Právě tento region zaznamenal největší rozvoj cestovního ruchu od roku 1960 na úkor Evropy a Ameriky. Také v prognóze WTO do roku 2010 se region Východní Asie a Pacifiku s 6,7% průměrného ročního nárůstu příjezdějících turistů staví na 1. místo před Jižní Asií (6,1) v tomto koeficientu rozvoje. (Evropa – 2,6; Amerika – 4,1).

**Tab. 1: Příjezdy turistů do ČR a výjezdy občanů ČR do zahraničí (v mil obyv.)**

Rok	Příjezdy	Výjezdy
1989	29,6	7,8
1990	36,6	13,4
1991	50,9	30,7
1992	69,4	32,7
1993	71,7	31,0
1994	101,1	45,9
1995	98,1	44,9
1996	109,4	48,6
1997	107,9	46,1
1998	102,8	43,6

Je třeba si ale uvědomit, že rozvoj cestovního ruchu v tak mohutném měřítku nepřináší jen ekonomický zisk a prosperitu oblastí, ale může mít i řadu negativních vlivů.

Mezi nejvýznamnější patří např.:

- přílišná a necitlivá výstavba zařízení pro cestovní ruch,
- poškozování „přírodního bohatství“ masovým cestovním ruchem,
- potlačení sociální identity místního obyvatelstva,
- růst narkomanie,
- pašování drog,
- prostituce,
- terorismus,
- rasové napětí.

#### **4. Společenské předpoklady České republiky pro cestovní ruch /cestovní ruch jako jedno z důležitých odvětví české ekonomiky)**

Česká republika disponuje velkým bohatstvím kulturně historických památek, kterých je evidováno kolem 36 000 objektů, z toho 2200 zámků a hradů. Podstatná část zájmu se orientuje na 200 zámků, 60 zachovalých hradů, 100 zřícených hradů a zámků a 35 městských památkových rezervací. Některé z nich byly vyhlášeny Národními kulturními památkami. Architektonické památky na našem území reprezentují prakticky všechny stavební slohy od raného středověku. Skutečnost, že Praha, Český Krumlov, Kutná Hora, Kroměříž, Telč, Holašovice, Žďár nad Sázavou - kostelíček J. Nepomuckého na Zelené Hoře, Litomyšl, Olomouc a Lednickovaltický areál byly vybrány a zařazeny mezi čtyři stolky světově významných kulturně historických památek a přírodních zajímavostí v rámci organizace UNESCO a WTO svědčí o tom, že Česká republika je zemí neobyčejně bohatou na kulturní hodnoty, které může využít i ve vztahu k cestovnímu ruchu.

Rozvoj odvětví v 90. letech lze charakterizovat:

- počet zahraničních návštěvníků se ztrojnásobil, prodloužila se průměrná doba jejich pobytu;
- podíl ČR na světovém trhu cestovního ruchu činí v současnosti necelé 1 %
- podíl ČR na evropském trhu cestovního ruchu v roce 2000 činil 1,3 %

- devizové příjmy se v porovnání s rokem 1989 zvýšily téměř desetkrát;
- roční tempo rozvoje příjezdového cestovního ruchu bylo vysoké, ovšem díky minimální základně, dané politickými poměry před rokem 1990

Materiálně technická základna cestovního ruchu v České republice doznala po roce 1989 významných kvantitativních i kvalitativních změn. V roce 1989 existovalo v ČR více než 2 800 hromadných ubytovacích zařízení s celkovou kapacitou 342 tisíc lůžek (v tom zařízení volného a vázaného cestovního ruchu). Do roku 2001 se počet ubytovacích zařízení zvýšil více než čtyřikrát – na 12 037 (důvodem byl rychlý rozvoj ubytování v soukromí, výstavba penzionů) a lůžková kapacita se zvýšila o více než třetinu na 627 253. Většina zařízení podnikové rekreace se přitom postupně transformovala na běžná komerční zařízení jako hotely a penziony. Celkový nárůst nové výstavby směřoval zejména do Prahy a atraktivních středisek cestovního ruchu - lázně, města, hory, celoplošně pak do výstavby penzionů a rychlého rozvoje ubytování v soukromí. V současnosti 36,7 % ubytovací kapacity představují hotely, motely, botely a penziony. Individuální ubytování, resp. ubytování v soukromí, se podílí více než 7% (v roce 1989 tento podíl představoval 4,3%).

Pro podnikání v cestovním ruchu jsou typické rodinné, malé a střední podniky (cestovní kanceláře, průvodcovské služby, ubytovací zařízení, stravovací zařízení apod.) s počtem zaměstnanců 0 – 20 osob. Většinou jde o flexibilní podnikatelské jednotky, které se snadno přizpůsobují potřebám trhu. Další předností podniků cestovního ruchu z hlediska tvorby pracovních příležitostí je vysoká závislost na živé práci. Pro politiku zaměstnanosti je významné, že sektor cestovního ruchu nabízí vedle pracovních míst s vysokou a zejména střední kvalifikací množství míst, které kvalifikaci nevyžadují, což umožňuje např. zaměstnávat osoby sociálně ohrožené. Dalším přínosem cestovního ruchu pro politiku zaměstnanosti je okolnost, že vytváří řadu pracovních příležitostí pro osoby hledající uplatnění na kratší pracovní dobu.

Sektor cestovního ruchu postrádal kvalifikované odborníky se znalostí moderních trendů rozvoje cestovního ruchu, s koncepčními schopnostmi a s povědomím o nutnosti chápat Českou republiku jako součást evropské destinace. Tyto nedostatky jsou projevem absence systému partnerství, tj. omezeného zájmu o racionální spolupráci jednak podnikatel navzájem, jednak soukromého a veřejného sektoru. Tyto problémy přetrvávají a projevují se takto:

- v nekvalitní a v některých aspektech nedostatečné základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu (jen 30 % lůžek v ubytovacích zařízeních hotelového typu, z nich jen 15 % kvality evropského standardu);
- v nedostatku potřebných odborníků, zejména s vysokoškolským vzděláním (lokální a regionální manažeři v oblasti veřejné správy i v podnikatelské sféře);
- v absenci marketingových koncepcí rozvoje ČR jako evropské destinace;
- v nízké úrovni služeb cestovního ruchu;

- v nedostatečné úrovni zavádění nových informačních technologií v cestovním ruchu (např. nedostatečný národní informační a rezervační systém cestovního ruchu včetně regionální úrovně, neprovázanost sítě budovaných Turistických informačních center, nízká vybavenost novými technologiemi zejména u malých podniků, aj.);
- v nedostatečné úrovni státní propagace cestovního ruchu ČR (např. v roce 1998 činily výdaje prostředků na činnost České centrály cestovního ruchu pouze 3,3 mil. USD – tedy jen 1 % z devizových příjmů z cestovního ruchu, obdobně v Maďarsku však již 18,2 mil. USD, Portugalsku 39,7 mil. USD, v Rakousku 51,1 mil. USD);
- v nízké kvalitě a efektivnosti spolupráce subjektů veřejné správy a podnikatelské sféry (prakticky nedostatečná úroveň spolupráce subjektů cestovního ruchu na všech prostorových úrovních – lokální, regionální, národní);
- v nedostatečném legislativním a daňovém systému z hlediska přístupu zemí EU k problematice cestovního ruchu;
- v omezených finančních prostředcích pro rozvoj podnikání;
- v nedostatku finančních prostředků na údržbu a obnovu kulturního dědictví a přírodního bohatství.

Odstranění těchto bariér si vyžádá spolupráci všech zainteresovaných orgánů a sociálních partnerů na všech úrovních.

Na celostátní úrovni se pak jeví jako nezbytné:

- vytvořit systémy pro společné služby, např. v podobě společných standardů služeb cestovního ruchu a jejich certifikaci, jednotného informačního a rezervačního systému cestovního ruchu v ČR, komplexní propagace nabídky produktů a služeb cestovního ruchu ČR na mezinárodních trzích apod.;
- vytvořit systém poradenských a vzdělávacích služeb pro podnikatele a začínající podnikatele v cestovním ruchu;
- zkvalitnit přípravu lidských zdrojů pro cestovní ruch;
- podporovat tvorbu nových produktů a ucelených produktů cestovního ruchu, které mají nadregionální, resp. mezinárodní význam, včetně péče o kulturní a historické památky zapsané do seznamu UNESCO a do seznamu Ministerstva kultury ČR a o přírodní bohatství nadregionálního významu (národní parky, chráněné krajinné oblasti apod.);
- zajistit marketingové studie cestovního ruchu nadregionálního charakteru se zaměřením na ČR jako součást evropské destinace;
- podporovat spolupráci soukromého a veřejného sektoru na základě principu partnerství.

Určitý prostor pro řešení dané problematiky vytvářejí již realizovaná opatření obsažená v Koncepci státní politiky cestovního ruchu ČR v oblasti legislativy

(novely živnostenského zákona, zákona o DPH a zákona o správě daní a poplatků, vytvoření Státního programu podpory cestovního ruchu v ČR, přijetí zákona cestovních kancelářích a ochrana jejich zákazníků apod.). Další systémová opatření na vrcholové úrovni bude řešit SOP CRL.

## 5. Závěr

Cestovní ruch považujeme za jeden z nejvýznamnějších mechanických pohybů lidstva, do kterého se každoročně zapojují miliony obyvatel celé planety. Mnohdy se nemalou měrou podílí na výsledcích národního hospodářství, i významným zaměstnavatelem [1]. Podle V. Hruby vytvoří každé pracovní místo v průměru 2,5 pracovních příležitostí pro jeho potřeby. Cestovní ruch může být důležitým faktorem vytvářejícím značné možnosti při restrukturalizaci hospodářských systémů zemí střední, jihovýchodní a východní Evropy.

Cestovní ruch patří mezi důležitá odvětví české ekonomiky. Cestovní ruch a navazující odvětví se v současnosti podílí na HDP 9-11% a na celkové zaměstnanosti 9-10%. V roce 2000 devizové příjmy z cestovního ruchu představovaly 5,6% podílu na HDP, 9,9% ekvivalence exportu a téměř 43% příjmů bilance služeb.

Rekreace i nadále bude považována za nejvýznamnější a nejkompexnější součást volného času, s cílem volný čas co nejefektivněji prožít

## 6. Literatura

1. Demografie, 2002, ročník 44, č. 2
2. Hrala, V.: Geografie cestovního ruchu. Praha, Idea Servis, 1992.
3. Gardavský V. Ke geografii rekreace, Sborník referátů 6. Semináře sekce socioekonomické geografie hl. výboru ČSGS při ČSAV leden 1986
4. Veselá, J.: Jak ve volném čase? Hradec Králové: Gaudeamus, 1997.
5. Veselá, J.: Sociologie volného času. Pardubice: Univerzita Pardubice, 1999.
6. WTO – International forum – Tourism trends to the year 2010, Cadiz, Spain, march 1995

---

Recenzent: Doc. RNDr. Jan Vitek, Univerzita Hradec Králové, Katedra biologie a geografie, Nám. Svobody 301, 501 91 Hradec Králové, e-mail: jan.vitek@uhk.cz.

# POSOUZENÍ STAVU, VYUŽITELNOSTI A MOŽNÉHO DALŠÍHO ROZVOJE PRŮMYSLOVÝCH ZÓN KRAJE VYSOČINA

**Doc. RNDr. Milan VITURKA, CSc.**

**RNDr. Václav TOUŠEK, CSc.**

**Mgr. Petr TONEV**

*Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta,  
Katedra regionální ekonomie a správy, Lipová 41a, 659 79 Brno  
tel.: +420 5 43 523 239(23)4, fax: +420 5 43 523 222,  
e-mail: viturka@econ.muni.cz, tonev@econ.muni.cz*

*Masarykova univerzita v Brně, Přírodovědecká fakulta  
Katedra geografie, Kotlářská 2, 611 37 Brno  
tel.: +420 5 42 128 351  
e-mail: tousek@portbos.geogr.muni.cz*

---

## 1. Úvod

V souvislosti s regionálním rozvojem se o problematiku rozvoje průmyslových zón začala zajímat i v nedávné době zvolená zastupitelstva nových krajů ČR. Je to případ také kraje Vysočina, který vypsal veřejnou soutěž na zpracování studie „Posouzení stavu, využitelnosti a možného dalšího rozvoje průmyslových zón na území kraje Vysočina“. Jako zpracovatel uspělo ve výběrovém řízení Výzkumné centrum regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně (VCRR).

Ačkoliv průmyslové zóny jsou zcela standardním nástrojem vyspělých zemí pro přilákání zahraničních investorů, Česká republika v tomto ohledu relativně dlouho zaostávala. A to nejen za západoevropskými státy, kde to bylo logické, ale i ve srovnání se zeměmi střední a východní Evropy.

Pokud pomineme dotaci pro průmyslové zóny v Karviné a v Bystřici nad Pernštejnem, přidělené vládním usnesením č.379/98 (šlo o 55,6 mil. Kč z prostředků Ministerstva práce a sociálních věcí ČR na aktivní politiku zaměstnanosti), byl systém podpory rozvoje průmyslových zón do státního rozpočtu zařazen teprve v roce 1999. Státní podporu na jejich založení a rozvoj obdrželo 18 obcí. Většinou šlo o města, která začala tyto zóny budovat již v minulosti, aniž by věděla, že nějakou podporu od státu mohou získat. Dotace v celkové výši cca 150 milionů korun byla použita na vybudování technické infrastruktury na 336 hektarech. V nových průmyslových zónách bylo již v roce 1999 uskutečněno sedm projektů v hodnotě 284 milionů dolarů a vzniklo celkem na 2900 přímých pracovních míst.

O rok později již celková rozpočtem stanovená podpora průmyslovým zónám dosáhla 400,5 mil. Kč (vyčerpáno bylo 393 mil. Kč) a v roce 2001, kdy byl Program

podpory průmyslových zón inovován, se dále zvýšila na 522,5 mil. Kč (vyčerpáno 521,4 mil. Kč). Rekordním z hlediska vynaložených prostředků byl rok 2002, kdy bylo do výstavby průmyslových zón investováno 1,28 miliardy Kč. Celkem bylo v letech 1998 - 2002 připraveno 2184 hektarů pozemků v 71 průmyslových zónách nákladem 2,35 mld. Kč (obr.1) a továrny postavené na státem podpořeném území by měly zaměstnat 85 tisíc lidí.

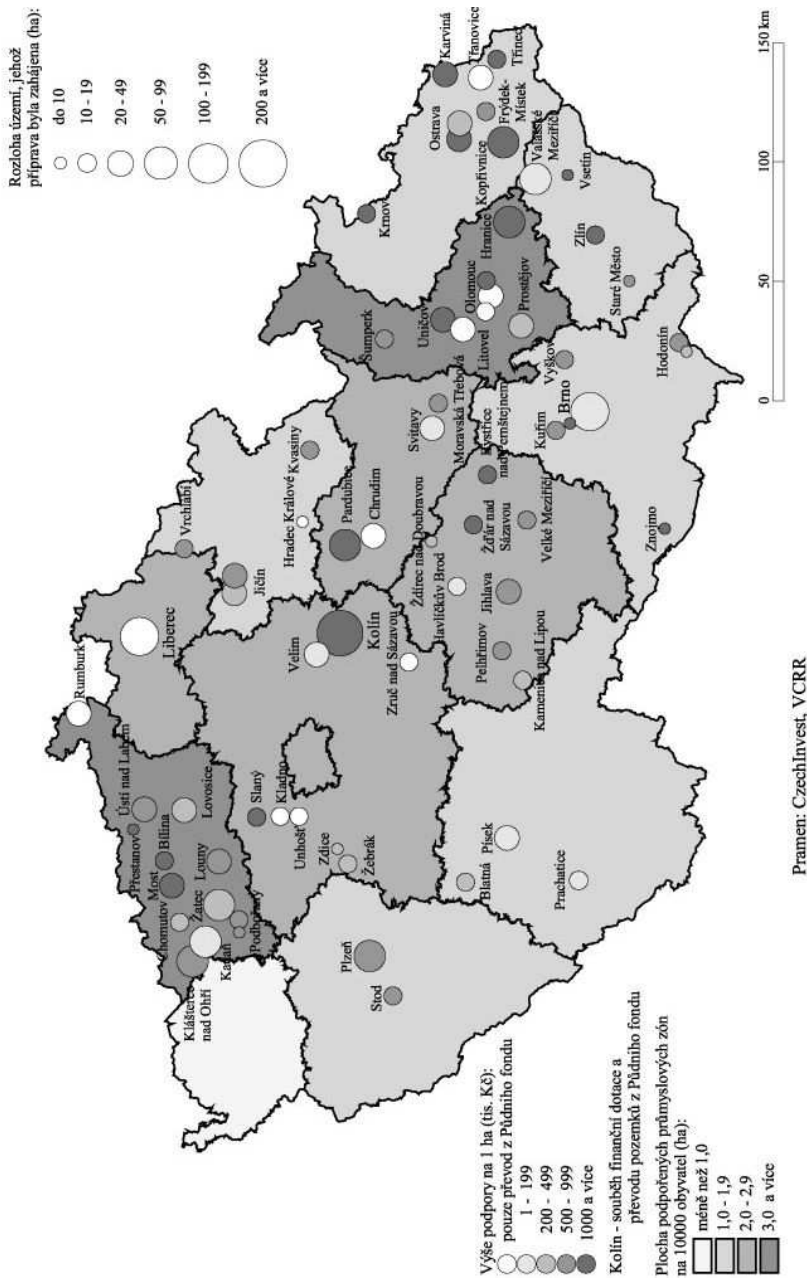
Do konce roku 2006 by podle vyjádření CzechInvestu měly být vybudovány všechny zóny, které Česká republika potřebuje. Cílový stav v roce 2006, tedy po období platnosti Programu podpory rozvoje průmyslových zón, by měl podle odhadů činit kolem 4500 hektarů pozemků, celková výše investic na období 2001 - 2006 je stanovena na cca 4,5 mld. Kč. Počínaje rokem 2002 se také mění charakter poskytování dotací, MPO nyní již opouští strategii široké podpory a bude se soustředit hlavně na financování velkých strategických zón – např. průmyslová zóna v Kolíně v tomto roce obdržela zhruba 77% veškerých prostředků Programu na podporu průmyslových zón a také velká část 1,13 mld. Kč určených na rok 2003 je vázána na již schválené projekty. Strategickou investici definuje program schválený vládou, platný do roku 2006. Od takového investora se očekává finanční vklad nejméně 3,5 miliardy korun a vytvoření více než 1000 nových pracovních míst.

VCRR při zpracování studie vycházelo z komplexního přístupu zahrnujícího vyhodnocení exogenních i endogenních faktorů determinujících využitelnost průmyslových zón, které lze pokládat za jeden z rozhodujících nástrojů, které mají obce, resp. regiony k dispozici pro stimulaci ekonomického rozvoje svých územních obvodů. V tomto směru byly využity jak zkušenosti a výsledky z minulosti prováděného vlastního výzkumu, tak také poznatky ze studií zpracovaných na zakázku. Ve studii byly dále uplatněny závěry řady odborných pramenů a zahraničních studií a využity byly také základní plánovací dokumenty regionálního rozvoje kraje („Strategie rozvoje Jihlavského kraje“ a „Program rozvoje kraje Vysočina“). Navržený postup při zpracování studie byl sestaven na základě těchto základních kroků:

- Širší posouzení pozice kraje Vysočina v kontextu jednotného evropského hospodářského prostoru na základě potenciálu ovlivnění a potenciálu reakce (metoda interdependence).
- Regionální vyhodnocení kvality podnikatelského prostředí na základě šesti skupin ovlivňujících faktorů – obchodní, pracovní, infrastrukturní, nákladové, lokální a environmentální faktory, vycházející z uznávaných metodik vypracovaných v rámci moderních teorií lokalizace.
- Kvalitativní vyhodnocení stávajících průmyslových zón na základě původní klasifikační metody (16 dílčích ukazatelů charakterizujících velikostní a vlastnické poměry, infrastrukturní vybavenost, dopravní dostupnost a uživatelské stimuly a limity průmyslových zón), aplikované na disponibilní informace o průmyslových zónách zpřesněné na základě terénního šetření.
- Návrh dalšího rozvoje průmyslových zón vycházejících ze syntézy předchozích analytických kroků.



Obr.1 Průmyslové zóny podpořené programem podpory rozvoje průmyslových zón (za období let 1998-2002)



## 2. Metodika hodnocení průmyslových zón

Základem pro hodnocení průmyslových zón v kraji Vysočina bylo dotazníkové šetření provedené na podzim (říjen - listopad) roku 2002 na městských a obecních úřadech. Soubor dotazovaných subjektů tvořila firma CTP Project Invest spol. s r.o. provozující průmyslovou zónu v Humpolci a dále všechny obce, které měly k 1.1. 2002 více než 1000 obyvatel (celkem 65 obcí) a také ty obce, kde ke stejnému datu žilo 500-999 obyvatel a splňovaly jednu z následujících podmínek:

- uvedení v některé z databází průmyslových zón (CzechInvest, RRA Vysočina, Prague Business Journal, Kraj Vysočina, apod.) nebo v denním příp. odborném tisku v souvislosti s výstavbou průmyslové zóny,
- výhodná poloha v zázemí větších měst nebo vůči dálnici D1.

Celkem bylo tímto způsobem osloveno 111 obcí a jeden soukromý subjekt.

Průmyslovou zónu definuje CzechInvest ve svém programu podpory jako ucelené souvislé území přibližně obdélníkového tvaru, vymezené v závazné části schváleného územního plánu velkého územního celku či schváleného územního plánu obce jako území současně zastavěné<sup>1</sup> převážně objekty pro průmyslovou výrobu, obchod a služby, nebo jako zastavitelné<sup>2</sup> území vhodné převážně pro umístování průmyslové výroby, obchodu a služeb. Nejedná-li se o průmyslovou zónu připravovanou pro strategického investora, musí její výměra činit alespoň 10 ha, je-li příjemcem podpory obec či kraj, nebo 25 ha, je-li příjemcem podpory rozvojová společnost. Za průmyslovou zónu se v tomto programu považuje též území, na kterém lze umístit objekty pro průmyslovou výrobu, obchod a služby na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby.

Protože se šetření omezilo pouze na území jednoho kraje, byla z důvodu zajištění dostatečně reprezentativního souboru dat pro další analýzy a hodnocení stanovena pro potřeby dotazníkového šetření minimální rozloha území považovaného za průmyslovou zónu na 5 ha. V obcích s 1000 a více obyvateli byly navíc šetřeny i plochy s rozlohou větší než 2 ha, pokud obec deklarovala záměr v nejbližších letech tyto plochy pro potenciálního investora připravit nebo šlo již o plochy připravené. Kromě dotazníkového šetření byly dalším zdrojem informací řízené rozhovory s představiteli samosprávy (většinou vedoucí odboru v jehož kompetenci je rozvoj průmyslové zóny, v menších obcích starosta nebo místostarosta) resp. zástupci soukromých vlastníků.

Vypracovaná klasifikační procedura vychází ze čtyř stanovených kritérií: velikost a vlastnické poměry (kritérium A1), napojení na technickou infrastrukturu (A2), napojení na dopravní infrastrukturu (B1) a uživatelské stimuly a limity (B2)

---

<sup>1</sup> § 139a, odst. 2 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>2</sup> § 139a, odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

(podrobnější charakteristiky užitých kritérií viz příl.1). Za hlavní kritéria jsou považována kritéria A1 a A2, kterým byla při celkovém vyhodnocení přisouzena významová váha 0,3 a zbývajícím vedlejším kritériím B1 a B2 pak významová váha 0,2.

Pomocí této metodiky lze průmyslové zóny v ČR rozdělit do čtyř hlavních kategorií:

- Kategorie 1 - zóny s vysoce nadstandardními parametry, které lze označit jako strategické průmyslové zóny pro uspokojení poptávky největších investorů (na konci roku 2002 sem patřily zóny Kolín – Ovčáry, Liberec – jih a Brno-Černovická terasa)
- Kategorie 2 - zóny s nadstandardními parametry. Ty lze považovat za zóny s nadregionálním významem
- Kategorie 3 - regionálně významné zóny se standardními parametry
- Kategorie 4 - zóny se závažnými nedostatky bránícími jejich aktivaci, avšak s dobrými předpoklady v případě jejich brzkého odstranění

### 3. Hlavní výsledky hodnocení

Celkem bylo podle metodiky uvedené v části 2 vyhodnoceno 39 lokalit v 29 obcích, z nichž 21 bylo klasifikováno jako průmyslové zóny kategorie 3 a lepší (tab.1). Žádná z nich však nespadała do 1. kategorie tzv. strategických zón. Do 2. kategorie se zařadilo 9 zón, všechny s rozlohou 10 ha nebo větší a s výjimkou Třebíče jsou zde zastoupena všechna okresní města. (po dobudování technické infrastruktury by se však do této kategorie měla zařadit i průmyslová zóna Hrotovická v Třebíči – její hodnocení by pak odpovídalo hodnotě zhruba 2,3).

Jde jednak o zóny, které fungují již delší dobu a jejichž kvalita je vedle základních parametrů potvrzena také zájmem ze strany většího počtu investorů (CTP Humpolec, Pelhřimov - Lhotka, Ždírec nad Doubravou - sever atd.) a jednak o zóny většinou nově připravené, které vedle kompletně zainvestovaných pozemků mají možnost rozsahem volných ploch splnit nároky větších investorů. Tak tomu bylo v případě Havlíčkova Brodu, kde byla na konci roku 2002 prakticky celá zóna obsazena japonským investorem.

Připravenost technické infrastruktury je u všech těchto zón na velmi dobré úrovni, stejně jako vlastnická struktura pozemků (nižší hodnocení obdržela jen zóna Třebíčská ve Velkém Meziříčí). Rozdílů jsou ovšem v dopravní poloze, která je výrazně horší u Bystřice nad Pernštejnem a Žďáru nad Sázavou (naopak vynikající u Jihlavy, Humpolce a Velkého Meziříčí) a v obsazenosti zón resp. rozsahu nabízených volných pozemků, kde dominují Bystřice nad Pernštejnem, Jihlava a Žďár nad Sázavou. Jihlava je také zatím jedinou z těchto zón, kde dosud nepůsobí žádný investor (obr.2).

Dalších 12 průmyslových zón bylo hodnoceno v kategorii 3, tzn. regionálně významné. Kvalitnější část těchto zón, které získaly hodnocení lepší než 3,0 je již většinou dokončena a má alespoň jednoho investora, s výjimkou Třebíče, kde v současnosti ještě probíhají stavební práce. V zónách které byly hodnoceny v intervalu 3,0-3,5 naopak s výjimkou Golčova Jeníkova ještě žádný investor nepodniká a příčinou jejich slabšího hodnocení je jednak horší dopravní poloha

(zejména vzdálenost od dálnice) a potom také určité nedostatky ve vybavení technickou infrastrukturou. Ty by měly být přinejmenším v případě Chotěboře a Krucemburku v dohledné době odstraněny dalšími úpravami zóny.

**Tab.1 Hodnocení průmyslových zón kategorie 2 a 3 v kraji Vysočina (stav na konci roku 2002)**

Průmyslová zóna	Ukazatel (váha)				Hodnocení	Kategorie	Rozloha (ha)		Investor
	A1 (0,3)	A2 (0,3)	B1 (0,2)	B2 (0,2)			Celkem	Volné	
Ždár nad Sázavou – Jamská	2,5	1,0	3,6	2,1	2,18	2	22,0	19,0	+
Humpolec – CTP D1	3,0	1,0	3,2	1,9	2,21	2	10,0	4,0	+
Bystřice nad Pernštejnem	2,9	1,0	3,4	2,0	2,23	2	60,0	57,0	+
Pelhřimov – Lhotka	3,3	1,0	3,0	1,9	2,26	2	30,0	3,0	+
Jihlava - D1 Industrial Park	3,0	1,3	2,4	2,6	2,28	2	28,0	28,0	-
Velké Meziříčí – Jidášky	3,0	1,0	2,6	2,9	2,29	2	15,0	4,0	+
Velké Meziříčí – Třebíčská	4,1	1,0	2,2	1,9	2,33	2	15,0	2,0	+
Ždírec nad Doubravou - sever	3,2	1,0	3,4	2,3	2,38	2	27,0	13,0	+
Havlíčkův Brod – Baštinov	3,3	1,4	3,2	2,0	2,44	2	10,0	0,0	+
Velké Meziříčí – Jihlavská	4,1	1,0	2,8	2,3	2,55	3	4,0	0,0	+
Kamenice n. Lipou - Gabrielka	3,3	1,0	4,2	2,8	2,68	3	11,7	3,0	+
Ždírec nad Doubravou – jih	4,4	1,0	3,8	2,1	2,78	3	16,0	2,0	+
Jiřice	3,9	1,5	3,6	2,8	2,87	3	7,0	5,0	+
Velká Bíteš - Kpt. Jaroše	4,0	2,1	2,8	2,6	2,90	3	8,5	0,0	+
Třebíč – Hrotovická	2,8	3,0	4,0	1,9	2,91	3	11,4	11,4	-
Velká Bíteš – Košíkov	3,7	2,3	2,8	2,9	2,92	3	13,8	7,9	+
Golčův Jeníkov – Obora	4,4	2,0	4,0	2,4	3,18	3	7,0	4,0	+
Moravské Budějovice – U síla	4,2	2,0	3,8	2,9	3,19	3	11,4	11,4	-
Moravské Budějovice – U TS	4,4	2,0	4,2	2,9	3,32	3	8,0	8,0	-
Chotěboř	4,4	2,8	3,2	2,9	3,36	3	9,7	9,7	-
Krucemburk	3,9	3,8	3,6	2,1	3,44	3	10,5	10,0	+

Pramen: Dotazníkové šetření VCRR MU Brno

ORP – správní obvod obce s rozšířenou působností

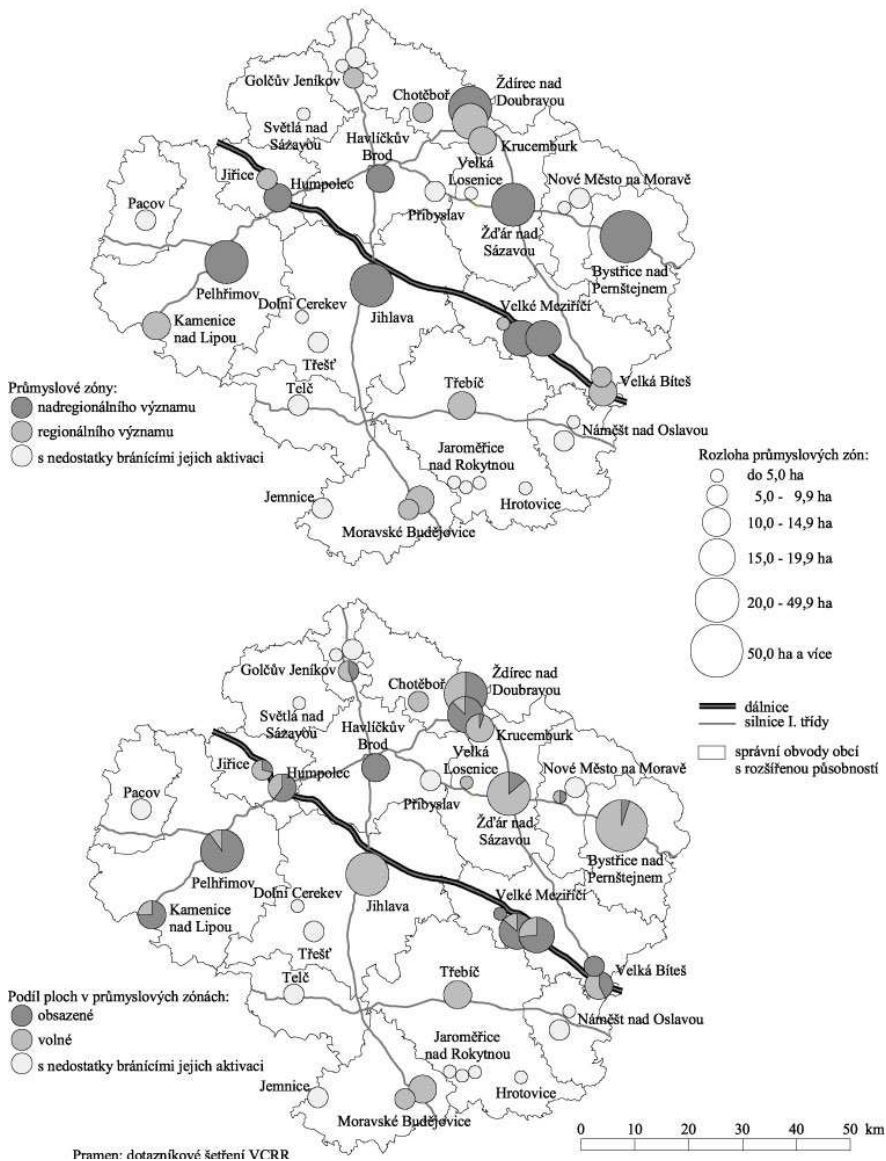
Havlíčkův Brod – Baštinov – zóna je zaplněna

Velké Meziříčí – Jihlavská, Velká Bíteš - Kpt. Jaroše – zóny jsou formálně zaplněny, jedná se však o využití územní rezervy nebo nevyužívaných prostorů

Investor: + v zóně působí investor nebo alespoň odkoupil pozemek;

- zóna je prázdná

Obr.2 Hodnocení a obsazenost průmyslových zón v kraji Vysočina (stav na konci roku 2002)



Dalších 18 lokalit bylo hodnoceno celkovou známkou 3,5 a horší (horní část tab.2) nebo nesplňovalo stanovené kritérium minimální rozlohy 5ha (spodní část tab.2). Investoři do těchto území vstoupili zatím jen výjimečně (Golčův Jeníkov – Riegrova, Pacov, Přibyslav, Jaroměřice nad Rokytou – lokalita B). Většina z nich není vybavena technickou infrastrukturou vůbec nebo jen částečně a není zde jasně deklarovaný zájem obce v dohledné době tyto nedostatky odstranit. Dalším negativem je nepřehledná vlastnická struktura, ve většině případů existuje několik vlastníků, někde s nimi obec ani nezahájila jednání o podmínkách prodeje pozemků. Ve dvou případech dokonce města (Jemnice a Světlá nad Sázavou) vedou o vlastnictví pozemků soudní spor s restituenty, což při obvyklé délce a složitosti těchto procesů možnosti využití potenciální zóny v nejbližší době vylučuje.

**Tab.2 Lokality určené pro průmyslovou výrobu (velikost do 5ha nebo hodnocení 3,50 a více), v kraji Vysočina (stav na konci roku 2002)**

Lokalita	Ukazatel (váha)				Hodnocení	Kategorie	Rozloha (ha)	
	A1 (0,3)	A2 (0,3)	B1 (0,2)	B2 (0,2)			Celkem	Volné
Pacov	4,2	2,9	4,4	2,8	3,56	4	6,0	6,0
Golčův Jeníkov - Riegrova	4,4	3,2	4,0	2,6	3,59	4	8,0	6,0
Přibyslav – SV okraj	4,4	3,2	3,8	3,0	3,60	4	8,0	4,0
Třešť – Štajferna	4,0	3,5	3,8	3,0	3,60	4	8,5	8,5
Nové Město n. M. – Pohledecká	3,3	5,0	4,2	2,9	3,90	4	5,5	5,5
Telč - Rovná pole	4,7	4,0	3,6	3,3	3,99	4	8,8	8,8
Jemnice	4,7	4,3	4,8	2,5	4,14	4	5,6	5,6
Náměšť n. O. - Na Koretinách	4,4	5,0	3,4	3,4	4,16	4	5,0	5,0
Velká Losenice	3,3	1,3	4,2	3,2	2,84		4,0	4,0
Nové Město n. M. – Geam	3,3	2,5	4,2	1,9	2,97		2,0	1,0
Dolní Cerekev	4,0	1,7	4,0	2,8	3,06		2,8	2,8
Jaroměřice n. R. - lokalita C	3,7	3,0	4,4	3,1	3,50	4	1,2	1,2
Hrotovice – K Hubertu	3,7	3,0	4,6	3,0	3,51	4	4,0	4,0
Jaroměřice n. R. - lokalita B	4,0	3,0	4,4	3,1	3,60	4	3,0	2,5
Světlá nad Sázavou	4,7	4,0	3,4	2,5	3,77	4	3,2	3,2
Jaroměřice n. R. - lokalita A	4,4	3,0	4,4	3,5	3,78	4	2,2	2,2
Golčův Jeníkov - Ráj	4,0	4,2	4,0	2,9	3,82	4	2,5	2,5
Náměšť n. O. - Bítešská	4,0	5,0	3,6	3,4	4,09	4	4,0	4,0

Pramen: Dotazníkové šetření VCRR MU Brno

ORP – správní obvod obce s rozšířenou působností

Jaroměřice n. R. - lokalita C – v návrhu územního plánu je rozšíření o další 2ha

Výjimkou v mnoha ohledech představují Velká Losenice, Dolní Cerekev a pozemky v areálu Geamu v Novém Městě na Moravě, které nebyly zařazeny mezi průmyslové zóny kategorie 3 jen z důvodů malé rozlohy. Velká Losenice disponuje od podzimu 2002 zainvestovaným pozemkem o rozloze 4ha, který je v majetku obce a nabízí jej

investorům. Téměř 3ha připraví do roku 2005 Dolní Cerekev, kde letos již začaly stavební práce. Výkup části pozemků, které jsou v soukromém vlastnictví má obec předjednan, i když zatím ne smluvně podložen. Nové Město na Moravě investory umísťuje na pozemky v areálu firmy GEAM, které město získalo převodem od Fondu národního majetku a které průběžně připravuje. Dosud byly prodány pozemky dvěma menším investorů, místní firma Sporten získala jednu výrobní halu za převod části kanalizace na město. Teprve po zaplnění tohoto areálu a dalším zájmu investorů se město bude soustředit na rozvoj lokality Pohledecká.

#### **4. Závěr**

Z hlediska vybudovaných či budovaných průmyslových zón má kraj Vysočina v souboru krajů České republiky velmi dobré postavení. Plyne to i z vyhodnocení dotací na průmyslové zóny, které byly podpořené v rámci Programu na podporu rozvoje průmyslových zón v letech 1998-2002. V kraji Vysočina bylo podpořeno 8 průmyslových zón z celkovou dotací 92,8 mil. Kč. Jestliže do hodnocení nebudeme zahrnovat Středočeský kraj (neboť dotace na strategickou zónu v Kolíně činila více než 50% všech finančních prostředků věnovaných na podporu zón), tak větší objem dotací na průmyslové zóny než kraj Vysočina získaly strukturálně nejvíce postižené naše kraje (Ústecký a Moravskoslezský) a kraj Olomoucký (díky více než 100 mil. dotaci na průmyslovou zónu v Hranicích na Moravě. Kdybychom hodnotili dotace připadající na jednoho bydlícího obyvatele v kraji, tak postavení kraje Vysočina je ještě lepší (v kraji Vysočina 179 Kč na obyvatele, v Moravskoslezském kraji 167 Kč na obyvatele).

Vzhledem ke skutečnosti, že počet průmyslových zón v kraji v kategoriích 2 a 3 dosáhl celkového počtu 21, byla jako koncepční východisko v oblasti podpory rozvoje ve střednědobém časovém horizontu (cca 5 – 10 let) zvolena zásada koncentrace podpory na soubor těchto již existujících průmyslových zón. Navrhovaný systém perspektivní podpory byl členěn na průmyslové zóny nadregionálního resp. krajského významu – zóny A, určené pro větší investory (nástroj cílený na zvyšování konkurenceschopnosti kraje) a průmyslové zóny mikroregionálního resp. lokálního významu – zóny B, určené pro investory spadající do kategorie malých a středních firem (nástroj primárně cílený na stimulaci rozvoje místní ekonomiky). V prvním případě byly jako hlavní priority stanovena koncentrace podpory na zóny dosahující alespoň průměrných kvalitativních parametrů při minimální velikosti 10 ha (korespondence s odpovídajícími prioritami CzechInvestu) a dále koncentrace podpory na hlavní rozvojový prostor integrovaný „českomoravskou“ a „jihlavsko-kolínskou“ rozvojovou osou (mikroregiony Jihlavy, Havlíčkova Brodu, Pelhřimova, Humpolce a Velkého Meziříčí) a vybrané mikroregiony vedlejšího rozvojového prostoru – v souladu s kvalitativními parametry příslušných zón jde o mikroregiony Třebíče, Žďáru n. S. a Chotěboře/zóna Ždírec n. D.

Stanovení uvedených priorit respektuje lokalizační preference potenciálních investorů, vyžadujících vedle samozřejmého požadavku na investiční připravenost rozvojových ploch i relevantní kvalitu podnikatelského prostředí. Příslušné průmyslové zóny jsou s výjimkou třebíčské zóny již napojeny na technickou

infrastrukturu a proto z hlediska možností perspektivní podpory jejich rozvoje připadá v úvahu především marketingová podpora. Pokud jde o třebečskou průmyslovou zónu lze v případě disponibilních finančních prostředků uvažovat i o dotacích do infrastruktury (zlepšení kvalitativních parametrů silnice 2. třídy č. 360).

V případě zón typu B určených především pro investory z řad malých a středních firem jsou k podpoře navrženy průmyslové zóny v mikroregionech Bystřice n. P. (vlastní parametry zóny Bystřice n. P. sice splňují požadavky velkých investorů, pro které však není atraktivní), Moravské Budějovice, Pelhřimov (zóna Kamenice n. L.) a Havlíčkův Brod (zóna Golčův Jeníkov).

**Tab.3 Průmyslové zóny v kraji Vysočina navržené k podpoře**

průmyslová zóna	mikroregion	hodnocení	rozloha (ha)	využitelná plocha (ha)	typ podpory <sup>1</sup>
<i>zóny A:</i>					
D1 Industrial park	<i>Jihlava</i>	2,3	28,0	28,0	M
Baštínov <sup>2</sup>	<i>H. Brod</i>	2,4	10,0	0,0	M
Lhotka	<i>Pelhřimov</i>	2,3	30,0	3,0	M
Central trade park	<i>Humpolec</i>	2,2	10,0	4,0	M
V. Meziříčí (2 zóny)	<i>V. Meziříčí</i>	2,3; 2,3	15,0+15,0	4,0+2,0	M
Hrotovická	<i>Třebíč</i>	2,9	11,0	11,0	M, I
Jamská	<i>Žďár n. S.</i>	2,2	30,0	27,0	M
Ždírec n. D. (2. zóny)	<i>Chotěboř</i>	2,5; 2,8	27,0+16,0	13,0+2,0	M
<i>zóny B:</i>					
Bystřice n.P.	<i>Bystřice n. P.</i>	2,2	60,0	57,0	M
M. Budějovice	<i>M. Budějovice</i>	3,2; 3,3	11,0+8,0	11,0+8,0	I-I
Kamenice n. L.	<i>Pelhřimov</i>	2,7	12,0	3,0	M
G. Jeníkov <sup>3</sup>	<i>H. Brod</i>	3,2	7,0+8,0	4+6	I

Poznámky:

M – marketingová podpora, I – podpora výstavby infrastruktury (technická a dopravní infrastruktura), I-I – podpora výstavby technických sítí pro zajištěného investora.

Průmyslová zóna Baštínov je v současnosti zcela zaplněna. Marketingová podpora přirozeně připadá v úvahu pouze v případě realizace výstavby nové průmyslové zóny v Havlíčkově Brodě (podobně je nutné ve střednědobém časovém horizontu počítat s rozšířením zóny v Pelhřimově). V souladu s touto skutečností je jako s náhradní variantou počítáno s průmyslovou zónou v Golčově Jeníkově (ležící na vedlejší rozvojové ose Jihlava – Havlíčkův Brod – Kutná Hora – Kolín), zařazené do skupiny B.

Výše provedený výběr podporovaných průmyslových zón vychází z rozvojových potřeb kraje, které přirozeně nemusí (a ani nemohou) korespondovat s odpovídajícími představami jednotlivých obcí. V tomto kontextu se jako perspektivní z hlediska případného rozšíření podporovaných zón typu B jeví především průmyslové zóny ve Velké Losenici – mikroregion Žďár n. S. a v Dolní Cerekvi – mikroregion Jihlava. Na tomto místě je účelné poznamenat, že v celkem pěti mikroregionech kraje (Světelský, Telčský, Pacovský, Náměšťský a Novoměstský) zatím není k dispozici průmyslová zóna s potřebnými kvalitativními parametry. Řešení této situace případnou výstavbou nových průmyslových zón přiměřené velikosti resp. zvýšením kvality stávající nabídky rozvojově využitelných



pozemků lze doporučit pouze po podrobné analýze disponibilních příležitostí stimulace jejich dalšího ekonomického rozvoje.

Zatímco v případě zón typu A lze v rámci marketingové strategie plně využívat profesionální služby vládní agentury pro podporu zahraničních investic CzechInvest, tvorba marketingové strategie pro zóny typu B je především záležitostí kraje (spolupráci s CzechInvestem lze v tomto ohledu považovat za doplňkovou, zejména ve vazbě na odpovídající aktivity směřované na vytváření sítě dodavatelů komponent pro finální výrobce z řad velkých investorů).

Z hlediska konkrétních marketingových aktivit v případě zón typu A CzechInvest zajišťuje propagaci nabídek investičních příležitostí v ČR v zahraničí, přímý marketing, podpůrné služby a public relations. Spolupráce ze strany kraje Vysočina by se měla týkat následujících oblastí:

- spolupráce na tvorbě databází spravovaných CzechInvestem (databáze průmyslových zón, databáze potenciálních dodavatelů),
- efektivní komunikace z potenciálními investory ze strany správních orgánů kraje,
- poinvestiční péče o investory („after care“).

Z hlediska konkrétních marketingových aktivit v případě zón typu B lze za hlavní úkol krajských orgánů pokládat především zpracování vlastní marketingové strategie a příslušných marketingových mixů (s důrazem na podrobnou specifikaci nabídky investičních příležitostí a určení cílových trhů pro uplatňování přímého marketingu), zohledňujících především následující skutečnosti:

- rozhodující úlohu MSP v zaměstnanosti, zejména v mikroregionech nacházejících se mimo hlavní rozvojové prostory kraje,
- příležitosti spojené s výstavbou automobilky PSA/Toyota u Kolína,
- blížící se vstup ČR do EU spojený s předpokládaným zvýšením zájmu investorů z řad MSP, především z Rakouska a Německa, o investiční příležitosti v ČR (zvláště v pohraničních oblastech).

Závěrem je účelné poznamenat, že vzhledem k podmínkám kraje Vysočina se jako rozhodující faktor podpory jeho dalšího ekonomického rozvoje a konkurenceschopnosti jeví investice do oblasti zpracovatelského průmyslu. Perspektivně je ovšem nutné počítat i s cílenou podporou rozvoje segmentu produktivních služeb (tržní služby s vyšší přidanou hodnotou, např. finanční, poradenské, obchodní a vědecko-výzkumné služby), který již v současnosti představuje jednu z nejvýznamnějších slabých stránek ekonomiky kraje a výhledově může jeho nedostatečný rozvoj působit i jako určitá bariéra zvyšování konkurenceschopnosti (i z hlediska atraktivity kraje pro průmyslové investory). V tomto kontextu se jeví jako žádoucí cílená stimulace rozvoje tohoto segmentu ekonomiky především v krajském městě, např. cestou využití přítomnosti významných průmyslových investorů pro rozvoj vědecko-výzkumných aktivit, služeb pro podniky a institucionální základny znalostní báze (technicky orientovaná vysoká škola).

Při návrhu dalšího rozvoje průmyslových zón kraje Vysočina nebylo preferováno jednoznačně hledisko současné situace na trhu práce v jednotlivých mikroregionech (správních obvodech obcí z rozšířenou působností). Situace na trhu práce je sice v kraji příznivější než činí celorepublikový průměr, ale existují mikroregiony s poměrně vysokou mírou nezaměstnanosti. Jedná se o všechny tři mikroregiony na Třebíčsku (Moravské Budějovice, Náměšť nad Oslavou a Třebíč) a mikroregion Bystřice nad Pernštejnem. Podpora průmyslových zón z úrovně kraje by mohla napomoci akceleraci jejich hospodářského rozvoje. V případě mikroregionu Třebíč by se mělo jednat o větší investory, u ostatních mikroregionů o investory z řad malých a středních podnikatelů.

### Příl.1 Strukturální charakteristiky užitých kritérií hodnocení nabídky průmyslových zón

		specifikace klasifikačních skupin				
ukazatel	váha	1. skupina	2. skupina	3. skupina	4. skupina	5. skupina
<b>kritérium A1</b>	<b>0,3</b>					
využitelná plocha (ha)	0,50	75 a více	50-74	25-49	10-24	méně než 10
počet vlastníků	0,35	1 veřejný subjekt	1 soukromý subjekt	2-5	6-25	více než 25
možné způsoby nakládání s nemovitostmi	0,15	všechny 4 varianty – hospodaření je upraveno závaznými pravidly	všechny 4 varianty – hospodaření není upraveno závaznými pravidly	3 varianty	2 varianty	pouze 1 varianta
	1,00					
<b>kritérium A2</b>	<b>0,3</b>					
napojení na:	vodovodní síť	plně vyhovující	vyhovující – dílčí nedostatky	nevyhovující – závažné nedostatky	bez napojení – zahájena výstavba	bez napojení
	kanalizační síť					
	elektrickou síť					
	plynovodní síť					
	telefonní síť					
	1,00					
<b>kritérium B1</b>	<b>0,2</b>					
dopr. napojení:	silniční	výborné – zastoupeny všechny uvažované komponenty	velmi dobré - chybí jedna z komponent vlečka, letiště, nebo MHD	průměrné - chybí dvě z komponent vlečka, letiště, nebo MHD	omezené – silniční napojení	bez odpovídajícího napojení
	železniční (vlečka)					
	bлизkost letiště/přístavu					
	linky MHD					
	1,00					
<b>kritérium B2</b>	<b>0,2</b>					
regulace využití území v ÚPD	0,50	minimální – polyfunkční využití, vysoké limity zastavění	nízká – vyšší regulace funkčního využití nebo zastavěnosti	střední – vyšší regulace funkčního využití i zastavěnosti, příp. nejvyšší	vysoká – nejvyšší regulace funkčního využití i zastavěnosti	bez zpracované ÚPD

				regulace jedné z komponent		
úroveň poskyto- vaných služeb a propagace	0,25	vysoká – nadstandardní úroveň služeb a propagace, mimořádně krátké lhůty územního a stavebního řízení	nadprůměrná – standardní úroveň služeb a propagace, krátké lhůty územního a stavebního řízení	průměrná - dlhší nedostatky v úrovni služeb a propagace, průměrné lhůty územního a stavebního řízení	podprůměrná – závažné nedostatky v úrovni služeb a propagace, dlouhé lhůty územního a stavebního řízení	nízká – téměř neexistující služby a propagace, mimořádně dlouhé lhůty územního a stavebního řízení
souhlas s vynětím půdy ze ZPF	0,15	není nutný	-	nutný v části zón	-	nutný v celé zóně
specifické limity využití území	0,10	neexistují	-	-	-	existují
	1,00					

Pramen: Viturka, M., Halámek, P. (2002)

## Literatura:

1. CARTER, W. (1999): The Geography of Foreign Direct Investment in Central - East Europe during the 1990's. *Wirtschaftsgeographische Studien.*, 24/25, Wien, s. 40-70.
2. JAROŠ, J. a kol.: Historie a současnost podnikání na Jihlavsku. DTP Městské knihy, Žehušice, 2001, 296 s.
3. PAVLINEK, P. (1998): The Role of Foreign Direct Investment in the Czech Republic's Transition to Capitalism. *The Professional Geographer*, 50, č. 1, s. 71-85.
4. POMERY, Ch. (1998): Zpráva o zahraničních investicích ve výrobním sektoru v České republice. *CzechInvest*, Praha, 40 s.
5. TOUŠEK, V., VANČURA, M., VITURKA, M.: Geographical Aspects of Industrial Transformation in the Czech Republic. *Geografie–Sborník ČGS*, 105, 2, 2000, pp. 155 – 165.
6. TOUŠEK, V., TONEV, P., KUNC, J. (2001): Informační systém o českém průmyslu: jeho využití v regionálně geografickém výzkumu. In: *Česká geografie v období rozvoje informačních technologií. Sborník příspěvků výroční konference ČGS*. Olomouc: Palackého univerzita v Olomouci, s. 227-232.
7. TOUŠEK, V., TONEV, P. (2002): Jihlava: pól hospodářského rozvoje kraje Vysočina? In *Ekonomické a adaptační procesy 2002 pro české průmyslové regiony před vstupem do EU. Sborník abstraktů z mezinárodní vědecké konference*. Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB - Technická univerzita Ostrava, s. 91-92.
8. TOUŠEK, V., TONEV, P. (2002): Změny ve struktuře zaměstnanosti v regionech České republiky; vliv zahraničních investic (na příkladu okresu Blansko a Jihlava). In: *Vybrané aspekty kvality podnikatelského prostředí jako výchozího faktoru efektivnosti regionálních rozvojových projektů*. Brno: ESF MU, s. 51-92.
9. VITURKA, M. (1998): Investiční atraktivita vybraných měst České republiky. *Masarykova univerzita*, Brno, 119 s.
10. VITURKA, M. (2000): Zahraniční investice a strategie regionálního rozvoje. *ESF MU*, Brno, 81 s.
11. VITURKA, M., HALÁMEK, P. (2002). Syntetické hodnocení nabídky průmyslových zón v ČR. In *Rozvoj podnikání a profesní organizace podnikatelů*. Brno: ESF MU, s. 74-95

**Zdroje:**

1. Czechinvest (2002): Program podpory rozvoje průmyslových zón  
(<http://www.czechinvest.cz/ci/cz.nsf/IndustrySupport?OpenPage>)
2. Czechinvest (2002): Průmyslové zóny podpořené v rámci Programu na podporu rozvoje průmyslových zón (1998 -2002)
3. ([http://www.czechinvest.cz/ci/cz.nsf/\(IndustrySupportWD\)/historie?OpenDocument](http://www.czechinvest.cz/ci/cz.nsf/(IndustrySupportWD)/historie?OpenDocument))

# TRH PRÁCE VE MĚSTĚ BRNĚ - ZMĚNY PO ROCE 1989

**RNDr. Václav TOUŠEK, CSc.**

**Mgr. Lenka VAŠKOVÁ**

*Masarykova univerzita, Přírodovědecká fakulta  
Kotlářská 2, 611 37 Brno  
tel. +420 5 42 128 351, e-mail: tousek@porthos.geogr.muni.cz*

*Úřad práce Brno – město  
Křenová 25/27, 602 00 Brno  
tel. +420 5 43 517 291, e-mail: Lenka.Vaskova@up.mpsv.cz*

---

## 1. ÚVOD

Autoři příspěvku zaměřují svoji pozornost na změny v odvětvové struktuře zaměstnanosti ve městě Brně v období po roce 1989. Podrobněji si všímají především klesajícího významu některých odvětví průmyslu. Rychlost změn, ke kterým došlo v průběhu pouhých dvanácti let, nemá v minulém vývoji hospodářství města Brna obdoby. Uvolňování pracovníků z největších průmyslových podniků významně ovlivňovalo i situaci na trhu práce. Negativní trendy ve vývoji nezaměstnanosti jsou zvláště patrné v posledním období, kdy míra nezaměstnanosti ve městě Brně přesáhla celorepublikovou míru. Ve městě neexistuje žádný velký podnik, který by aktivně podněcoval hospodářský rozvoj města a jeho okolí.

## 2. VÝVOJ ZAMĚSTNANOSTI A JEJÍ STRUKTURY DO KONCE ROKU 1989

Město Brno se stalo významným průmyslovým střediskem již v 19. století. Nosným výrobním odvětvím v té době byl textilní průmysl. Např. v roce 1849 bylo ze 42 brněnských továren 30 textilních, zaměřených většinou na vlnářskou výrobu. V roce 1900 bylo v průmyslových podnicích na území města Brna zaměstnáno 37,8 tis. pracovníků, z toho plná třetina (12,6 tis.) pracovala v textilním průmyslu, zatímco strojírenský průmysl zaměstnával pouze 6,6 tis. osob (tj. 17,5% pracovníků z průmyslu). Počet zaměstnaných ve strojírenství se vyrovnal počtu pracovníků v textilní výrobě až v roce 1918. Celostátní význam brněnského textilního průmyslu však přetrvával i v období tzv. první republiky. Ještě v polovině dvacátých let se brněnský textilní průmysl podílel na celostátní produkci tohoto odvětví zhruba třetinou. Význam textilního průmyslu v ekonomice města začal slábnout v období hospodářské krize ve třicátých letech a později i v období po ukončení druhé světové války. Do konce roku 1989 však byl co do zaměstnanosti stále druhým nejvýznamnějším průmyslovým odvětvím ve městě Brně.

Pokles významu textilního průmyslu pro zaměstnanost a zprostředkovaně i pro ekonomiku města Brna dokumentuje nízký index jeho specializace (podíl odvětví na

celkové zaměstnanosti v Brně k podílu tohoto odvětví na celkové zaměstnanosti v ČR). Na konci osmdesátých let klesl v Brně dokonce pod hodnotu 1 (0,76).

**Tab. 1.: Odvětvová struktura zaměstnanosti v průmyslu v Brně a ČR (k 31. 12. 1989)**

Průmysl	evidenční počet pracovníků				index specializace
	Brno		ČR		
	celkem	%	celkem	%	
paliv	941	0,4	204978	3,9	0,10
energetický	3335	1,3	57470	1,1	1,22
hutnický	158	0,1	145733	2,8	0,02
chemický a gumárenský	2911	1,2	118971	2,3	0,51
strojírenský	53464	21,4	601907	11,5	1,86
elektrotechnický	9928	4,0	140881	2,7	1,48
sklářský a stavebních hmot	1607	0,6	128003	2,4	0,26
dřevozpracující a nábytkářský	1483	0,6	76837	1,5	0,41
kovodělný	2199	0,9	112622	2,2	0,41
papírenský	2430	1,0	28865	0,6	1,77
textilní	5620	2,3	155423	3,0	0,76
oděvní	2893	1,2	55233	1,1	1,10
kožedělný	847	0,3	67439	1,3	0,26
polygrafický	1180	0,5	17077	0,3	1,45
potravinářský	4967	2,0	74223	1,4	1,40
ostatní průmyslová výroba	3457	1,4	58464	1,1	1,24
<b>průmysl celkem</b>	<b>97420</b>	<b>39,1</b>	<b>2114882</b>	<b>40,4</b>	<b>0,97</b>
hospodářství celkem	249453	100,0	5236908	100,0	

Pramen: Pracovníci a mzdové fondy socialistického sektoru NH v krajích a okresech podle odvětví národního hospodářství v ČSR za rok 1989, ČSÚ, 1990; výpočty VCRR MU Brno, 2002

Dominantní průmyslovou výrobou v Brně se během 20. století stala strojírenská výroba. V roce 1930 v brněnském strojírenství pracovalo již 22 tis. zaměstnanců (v textilním průmyslu 15,5 tis.). Počet pracovníků ve strojírenství významně rostl i po roce 1945, takže v období před rokem 1989 bylo ve strojírenství v Brně zaměstnáno více než 50 tis. pracovníků (ze všech průmyslových odvětví v Brně nejvyšší index specializace, a to 1,86). Oproti celorepublikovému průměru se vyšší zaměstnaností v Brně vyznačovala především tato průmyslová odvětví: průmysl papírenský, elektrotechnický, polygrafický a potravinářský.

V průmyslu řízeném jednotlivými ministerstvy pracovalo asi 86 tisíc osob. Kromě ústředně řízeného průmyslu brněnská průmyslová základna zahrnovala i průmyslové podniky výrobního družstevnictví. Ve 14 výrobních družstvech pracovalo asi 6,4 tis. osob, z toho 2 výrobní družstva překračovala hranici 1 tis. pracovníků. Šlo o Brněnskou Drutěvu a Drukov. Těsně pod touto hranicí se v Brně nacházelo družstvo umělecké výroby Moravská ústředna. Počet zaměstnaných v komunálním průmyslu města Brna byl odhadován na necelých 5 tis. osob, takže v brněnském průmyslu na konci roku 1989 bylo zaměstnáno asi 97 tis. pracovníků. Více než třetinu se na zaměstnanosti v průmyslu podílely 4 rozhodující strojírenské podniky, a to Zetor, Zbrojovka, Královopolská strojírna a První brněnská strojírna. Přehled největších průmyslových podniků v Brně je uveden v následující tabulce. Je z ní patrný pokles

významu textilních firem, na druhé straně se v osmdesátých letech v Brně do popředí začaly dostávat podniky reprezentující elektrotechnický průmysl.

**Tab. 2.: Průmyslové podniky s největším počtem pracovníků ve městě Brně k 31.12.1989**

poř.	název podniku	počet pracovníků	poř.	název podniku	počet pracovníků
1.	Agrozet Zetor	10261	11.	Šmeralovy závody	1828
2.	Zbrojovka	9415	12.	Mosilana	1825
3.	Královopolská strojírna	6557	13.	MEZ	1660
4.	První brněnská strojírna	6355	14.	Brněnské papírny	1236
5.	Chemont	2608	15.	Lachema	1222
6.	Elektrotechnické závody J. Fučíka	2593	16.	Kras	1215
7.	Elektromontážní závody	2436	17.	Jihomoravské energetické závody	1190
8.	Tesla Brno	2093	18.	Jihomoravské elektrárny	1153
9.	Sigma Slatina	1985	19.	Tisk	1119
10.	Vlněna	1868	20.	Jihomoravský průmysl masný	1082

Pramen: ČSÚ Praha 1990; databáze VCRR MU Brno

V další tabulce je porovnána odvětvová struktura zaměstnanosti celého hospodářství města Brna a České republiky na konci 80. let. Odvětvím s nejvyšším indexem specializace v Brně bylo odvětví „věda, výzkum, vývoj“. Index překročil dokonce hodnotu 2, což znamenalo, že Brno patřilo mezi nejvýznamnější vědecko-výzkumná centra České republiky. Mezi další významná odvětví se řadilo odvětví „ostatní služby“ a také odvětví „kultura“. Z výrobních odvětví byl zaznamenán nejvyšší index specializace u „stavebnictví“.

**Tab. 3.: Odvětvová struktura zaměstnanosti v Brně a ČR (k 31. 12. 1989)**

Odvětví	počet pracovníků				index specializace
	Brno		ČR		
	celkem	%	celkem	%	
zemědělství a lesnictví	5339	2,1	2,1	12,5	0,17
vodní hospodářství	1246	0,5	0,5	0,6	0,79
průmysl	97420	38,7	39,1	40,4	0,97
stavebnictví	25445	10,4	10,2	7,0	1,47
doprava	13146	5,2	5,3	5,5	0,95
spoje	5310	2,1	2,1	1,7	1,24
obchod	22007	8,7	8,8	8,7	1,02
školství	18610	7,3	7,5	6,0	1,25
kultura	6290	2,5	2,5	1,5	1,63
zdravotnictví	14533	5,7	5,8	4,8	1,20
sociální péče	990	0,4	0,4	0,5	0,80
peněžnictví a pojišťovnictví	1361	0,5	0,5	0,5	1,10
veřejná správa	2952	1,2	1,2	1,6	0,75
věda, výzkum, vývoj	6627	2,6	2,7	1,1	2,36
komunální služby	5431	2,1	2,2	2,6	0,85

ostatní služby	25427	10,0	9,1	5,0	1,81
<b>hospodářství celkem</b>	<b>249453</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Pramen: Pracovníci a mzdové fondy socialistického sektoru NH v krajích a okresech podle odvětví národního hospodářství v ČSR za rok 1989, ČSÚ, 1990; výpočty VCRR MU Brno, 2002

### 3. ZMĚNY VE STRUKTUŘE ZAMĚSTNANOSTI PO ROCE 1989

Ještě na konci roku 1989 ve městě Brně nejvíce pracovníků vykazoval sekundární sektor národního hospodářství. Zaměstnával 124,1 tis. osob, tj. 49,8% všech pracovníků v Brně. V té době v terciárním sektoru bylo zaměstnáno 120 tis. osob (48,1%). Ale již data ze sčítání lidu k 3. 3. 1991 ukázala, že pro zaměstnanost v Brně se stal nejvýznamnějším terciární sektor. Z dat o struktuře ekonomicky aktivního obyvatelstva bydlícího v Brně, dále o struktuře vyjíždějících za prací z města a o struktuře dojíždějících za prací do města lze zjistit, že na počátku března 1991 terciární sektor v Brně již zaměstnával nejvíce osob, a to 130,4 tis. (51,7% ze všech obsazených pracovních míst). Na sekundární sektor připadalo pouze 115,8 tis. osob (46,0%), z toho na průmysl 85,7 tis. osob.

Průmysl se na ekonomicky aktivním obyvatelstvu bydlícím v Brně podílel pouze 31,8%, ale jeho podíl na pracovních místech byl vyšší, a to 34%. O tento vyšší podíl se zasloužilo dojíždějící obyvatelstvo za prací do Brna z jiných okresů. Z celkového počtu 85,7 tis. pracovních míst v průmyslu tvořili dojíždějící za prací z jiných okresů 28,4% (u ostatních odvětví byl tento podíl nižší, pouze 22%). Na počátku roku 1991 do brněnského průmyslu za prací dojíždělo 24,4 tis. osob. Nejvíce dojíždějících připadalo na okres Brno – venkov, a to 14,4 tis. osob, následovaly okresy Vyškov (3,1 tis. osob), Břeclav (téměř 2 tis.), Blansko (1,4 tis.) a Znojmo (0,7 tis.). Uvedená data jednoznačně potvrzují skutečnost, že průmysl města Brna významně ovlivňoval také strukturu ekonomicky aktivního obyvatelstva bydlícího i mimo území okresu Brno – venkov. Brněnský pracovní region je tedy prostorově rozsáhlejší a zasahuje významně také na území okresů Vyškov, Břeclav, Blansko a Znojmo.

Sčítání lidu také naznačilo, že brněnský průmysl uvolnil v období prosinec 1989 až březen 1991 téměř 10 tis. pracovníků, kteří přešli především do nevyrobních odvětví a často také do starobního důchodu. Avšak ve skutečnosti bylo toto číslo menší zhruba o 3 tis. osob (organizační meziodvětvové změny). V první fázi transformace šlo o uvolňování přebytečných pracovníků z řady v Brně lokalizovaných podnikových ředitelství. „Zeštíhlování“ průmyslových podniků o výrobní dělníky nastalo až během roku 1991, což se projevilo poměrně rychlým nárůstem počtu nezaměstnaných.

Český statistický úřad (ČSÚ) publikoval data o celkové zaměstnanosti v civilním sektoru národního hospodářství do konce roku 1996, a poté od dalšího zveřejňování dat o zaměstnanosti a její struktuře upustil (nezvládnutí dopočtových metod). Publikované údaje zřetelně prokazují další úbytek pracovníků v sekundárním sektoru hospodářství města Brna, ale pouze v průmyslu, a také zřetelný nárůst počtu pracovníků ve službách ve městě Brně. Podle ČSÚ na konci roku 1996 brněnský průmysl zaměstnával již jenom o něco více než 60 tis. osob a celý sekundární sektor



86,4 tis. osob. Na druhé straně počet zaměstnaných v terciéru se blížil hranici 170 tis. osob. Nejvyšší dynamikou se vyznačovalo odvětví peněžnictví a pojišťovnictví, ale v absolutním vyjádření největší přírůstek osob zaznamenal obchod. Podle ČSÚ na konci roku 1996 v obchodě pracovalo více než 50 tis. osob, což bylo asi dvakrát více než na konci 80. let. Pozdější průzkumy Výzkumného centra regionálního rozvoje MU Brno však naznačují, že odhad počtu pracovníků v agregovaném odvětví „obchod, opravy motorových vozidel a spotřebního zboží“ byl ze strany ČSÚ pro město Brno nadhodnocený. I když výstavba hypermarketů na území města Brna potencionálně vedla ve druhé polovině 90. let k mírnému snížení zaměstnanosti v tomto odvětví (zánik řady malých obchodních firem), nemohla být zdaleka tak velická, jak naznačují data v následující tabulce. Po roce 1996 byl pokles počtu pracujících v průmyslu (i když ne tak intenzivní jako v předchozím období) provázen také poklesem počtu pracujících ve stavebnictví, takže na konci roku 2000 bylo v sekundárním sektoru města Brna zaměstnáno již jenom necelých 68 tis. osob (28,9% všech zaměstnaných v Brně). Komparace dat o zaměstnanosti v terciéru na konci roku 1996 a 2000 vypovídá o mírném poklesu počtu zaměstnaných v tomto sektoru NH. Ve skutečnosti k němu však nedošlo, neboť data ČSÚ z roku 1996 o zaměstnanosti v terciéru byla nadhodnocená (viz výše). Nicméně terciární sektor na konci roku 2000 ve městě Brně již vázal 70% pracovní síly.

**Tab. 4.: Změny v sektorové a odvětvové struktuře zaměstnanosti ve městě Brně v letech 1989 až 2000**

sektor	odvětví	počet zaměstnaných (k 31. 12.)					
		1989		1996		2000	
		celkem	%	celkem	%	celkem	%
<b>primární</b>		<b>5339</b>	<b>2,1</b>	<b>4258</b>	<b>1,6</b>	<b>1447</b>	<b>0,6</b>
v tom:	zemědělství	4309	1,7	3574	1,4	1237	0,5
<b>sekundární</b>		<b>124111</b>	<b>49,8</b>	<b>86404</b>	<b>33,2</b>	<b>67731</b>	<b>28,9</b>
v tom:	průmysl	97420	39,1	60234	23,1	47853	20,4
	stavebnictví	25445	10,2	26170	10,1	19878	8,5
<b>terciární</b>		<b>120003</b>	<b>48,1</b>	<b>169541</b>	<b>65,2</b>	<b>164974</b>	<b>70,5</b>
v tom:	obchod	24911	10,0	51567	19,8	41443	17,7
	doprava a spoje	18456	7,4	16344	6,3	16474	7,0
	peněžnictví a pojišťovnictví	1361	0,5	4858	1,9	5276	2,3
	veřejná správa	2952	1,2	7804	3,0	8370	3,6
	školsství	18610	7,3	21499	8,3	20325	8,7
	zdravotnictví a soc. péče	15523	6,1	16343	6,3	16251	6,9
	<b>celkem</b>	<b>249453</b>	<b>100,0</b>	<b>260203</b>	<b>100,0</b>	<b>234 151</b>	<b>100,0</b>

Pramen: Pracovníci a mzdové fondy socialistického sektoru NH v krajích a okresech podle odvětví národního hospodářství v ČR za rok 1989, KS ČSÚ Brno, 1990; Zaměstnanost v civilním sektoru NH podle krajů a okresů za rok 1996, ČSÚ Praha, 1997; Výpočty VCRR MU Brno, 2002

V tab. č. 5 je uvedena podrobná struktura zaměstnanosti (včetně odvětví průmyslu) ve městě Brně a celé České republice na konci prosince roku 2000 a pro město Brno byl pro všechna odvětví vypočítán i index specializace. Právě indexy specializace

nejlépe vystihují propad role města Brna v českém průmyslu. Jediným průmyslovým odvětvím, které mělo index specializace vyšší než jedna (tzn. že odvětví má pro zaměstnanost relativně větší význam ve městě Brně než pro zaměstnanost v celé ČR) zůstala elektrotechnika. Na druhé straně takovýto index specializace (tj. vyšší než 1) mělo šest odvětví terciéru. Z tohoto pohledu se jako nejvýznamnější jeví agregované odvětví „činnosti v oblasti nemovitostí, pronajímání movitostí, služby pro podniky, výzkum a vývoj“. Dalšími v pořadí byla odvětví „ostatní veřejné, sociální a osobní služby“ a „školství“. V obchodě, peněžnictví a zdravotnictví bylo zaměstnáno o 20% více pracovníků, než je celorepublikový průměr. Vzhledem k významu veletržní funkce města Brna je zarážející nízký počet zaměstnaných v odvětví „pohostinství a ubytování“. Nízký index specializace u agregovaného odvětví „veřejná správa, obrana, sociální zabezpečení“ je způsoben tím, že tabulka zahrnuje pouze údaje za civilní sektor národního hospodářství.

**Tab. 5.: Odvětvová struktura zaměstnanosti v Brně a ČR (k 31. 12. 2000)**

sektor a odvětví NH	počet pracovníků				index specializace
	Brno		ČR		
	absolutně	%	absolutně	%	
<b>I. sektor</b>	<b>1447</b>	<b>0,6</b>	<b>216870</b>	<b>4,6</b>	<b>0,13</b>
<b>II. sektor</b>	<b>67730</b>	<b>28,9</b>	<b>1869685</b>	<b>40,1</b>	<b>0,72</b>
průmysl	47853	20,4	1493120	32,0	0,64
potravinařský	3475	1,5	143057	3,1	0,48
textilní, oděvní a kožedělný	4019	1,7	155158	3,3	0,52
dřevozpracující	1111	0,5	69599	1,5	0,32
papírenský a polygrafický	2370	1,0	60761	1,3	0,78
chemický	2187	0,9	108885	2,3	0,40
skla a stavebních hmot	540	0,2	86940	1,9	0,12
hutnický a kovodělný	9316	4,0	246341	5,3	0,75
strojírenský	8754	3,7	248011	5,3	0,70
elektrotechnický	10117	4,3	169278	3,6	1,19
ostatní zpracovatelský	2219	0,9	74022	1,6	0,60
výroba a rozvod energií a vody	3596	1,5	72463	1,6	0,99
stavebnictví	19878	8,5	376565	8,1	1,05
<b>III. sektor</b>	<b>164974</b>	<b>70,5</b>	<b>2577330</b>	<b>55,3</b>	<b>1,27</b>
obchod	41443	17,7	677598	14,5	1,22
pohostinství a ubytování	7718	3,3	164022	3,5	0,94
doprava a spoje	16474	7,0	346431	7,4	0,95
peněžnictví a pojišťovnictví	5276	2,3	86304	1,9	1,22
nemovitosti, výzkum, služby pro podniky	38803	16,6	410494	8,8	1,88
veřejná správa, obrana, sociální zabezpečení	8370	3,6	182358	3,9	0,91
školství	20325	8,7	296913	6,4	1,36
zdravotnictví a sociální péče	16251	6,9	267332	5,7	1,21
ostatní služby	10315	4,4	145878	3,1	1,41
<b>celkem</b>	<b>234151</b>	<b>100,0</b>	<b>4663885</b>	<b>100,0</b>	

Pramen: Časové řady základních ukazatelů statistiky práce (1948 – 2000), ČSÚ Praha, 2001; databáze VCRR MU Brno

Největším zaměstnavatelem ve městě Brně byla v roce 2000 Fakultní nemocnice Brno, ve které pracovalo 4,5 tis. osob. Mezi velké zaměstnavatele se řadily především dopravní firmy (České dráhy a Dopravní podnik města Brna) a vysoké

školy (Masarykova univerzita a Vysoké učení technické). Samo Statutární město Brno zaměstnávalo téměř 3 tis. osob. O klesajícím významu průmyslu pro zaměstnanost ve městě Brně svědčí i žebříček TOP 10 největších brněnských zaměstnavatelů. V žebříčku se nacházely pouze 2 průmyslové firmy, a to Flextronics International (7 místo) a Zetor (10 místo), tedy firmy, které se dlouhodobě potýkaly se značnými odbytovými problémy. Společnost Flextronics International svoji činnost v Brně v roce 2002 prakticky ukončila.

**Tab. 6.: Subjekty s největším počtem pracovníků ve městě Brně k 31.12.2000**

poř.	název	počet pracovníků	poř.	název	počet pracovníků
1.	Fakultní nemocnice	4524	6.	Vysoké učení technické	2555
2.	České dráhy	3329	7.	Flextronics International	2512
3.	Masarykova univerzita	3074	8.	Fakultní nemocnice u Sv. Anny	2433
4.	Dopravní podnik města Brna	3045	9.	Česká pošta	2081
5.	Statutární město Brno	2824	10.	Zetor	2069

Pramen: Databáze VCRR MU Brno, 2002

V roce 1989 působilo v Brně ještě 23 průmyslových subjektů s více než 1 tis. zaměstnanců, z nichž pět zaměstnávalo v Brně více než 5 tis. osob. Na konci roku 2000 hranici 1 tis. zaměstnanců překročilo pouze pět průmyslových podniků.

**Tab. 7.: Průmyslové podniky s největším počtem pracovníků ve městě Brně k 31.12.2000**

poř.	název podniku	počet pracovníků	poř.	název podniku	počet pracovníků
1.	Flextronics International, s.r.o.	2512	6.	ABB EJF, s.r.o.	867
2.	Zetor, a.s.	2069	7.	Královopolská strojírna, a.s.	740
3.	Alstom Power, s.r.o.	1579	8.	Pliva – Lachema, a.s.	688
4.	Jihomoravská energetika, a.s.	1214	9.	Šmeral Brno, a.s.	658
5.	Nová Mosilana, a.s.	1123	10.	Jihomoravská plynárenská, a.s.	634

Pramen: Databáze VCRR MU Brno, 2002

V roce 2001 klesl počet pracovníků v Brně asi o 800 osob. Trend poklesu počtu pracujících v sekundárním sektoru NH a nárůstu počtu pracujících v terciárním sektoru zůstal zachován. V samotném průmyslu se počet pracovníků snížil o dalších 2 tis. osob, největší pokles zaznamenala elektrotechnika (Flextronics), hutnictví a kovodělný průmysl a strojírenství. Na druhé straně z terciéru zaznamenal největší zisk pracovníků obchod (především pododvětví velkoobchod a zprostředkování obchodu) a veřejná správa. Nárůst počtu pracovníků ve veřejné správě nebyl způsoben pouze vznikem krajského úřadu, ale také přesunem pracovníků Školského úřadu v Brně (v roce 2000 vykazování v odvětví školství) pod Statutární město Brno. Poměrně vysokým úbytkem pracovníků se prezentovalo odvětví doprava a spoje (uvolňování pracovníků z Českého Telecomu, ČD atd.). Pozitivní skutečností je mírný nárůst počtu pracovníků v odvětví pohostinství a ubytování (200 osob).

#### 4. VÝVOJ NEZAMĚSTNANOSTI A VOLNÝCH PRACOVNÍCH MÍST

Zaměstnanost ve městě Brně je podstatně ovlivňována i celkovou situací na trhu práce. Na konci roku 1990 Úřad práce Brno – město (ÚPBM) registroval pouze 1529 uchazečů o zaměstnání a míra nezaměstnanosti v té době dosahovala 0,8%. Vývoj počtu uchazečů o zaměstnání a počtu volných pracovních míst v období 31. 12. 1991 – 31. 12. 2001 je znázorněn v tab. č. 8. Nepříznivý vývoj na brněnském trhu práce, podobně jako v celé ČR, se začal projevovat až ve druhé polovině roku 1997 (v potaz není brán vývoj situace na trhu práce v roce 1991, kdy počet nezaměstnaných vzrostl o více než 4,5 tis.). Hranice 10 tis. registrovaných nezaměstnaných byla překročena v září 1998. Strmý růst počtu nezaměstnaných pokračoval i v roce 1999 (v srpnu více než 15 tis. uchazečů). Po zhruba dvouletém období relativní stagnace počtu registrovaných nezaměstnaných došlo k jejich dalšímu nárůstu a na konci dubna roku 2002 jich ÚPBM evidoval 17680. Míra nezaměstnanosti dosáhla hranice 9% a poprvé překročila celorepublikovou hodnotu (ČR 8,8%). Vývoj míry nezaměstnanosti v Brně a v České republice do konce roku 2001 je znázorněn na obr. č. 1.

**Tab. 8.: Uchazeči o práci a volná pracovní místa ve městě Brně v letech 1991 – 2001 (k 31. 12.)**

rok	uchazeči o zaměstnání	míra nezaměstnanosti	volná pracovní místa	počet uchazečů na 1 VPM*
1991	6141	2,4	2822	2,2
1992	3610	1,5	1991	1,8
1993	3584	1,5	1529	2,3
1994	3358	1,6	2674	1,3
1995	3217	1,6	2369	1,4
1996	3947	2,0	2290	1,7
1997	6835	3,4	1560	4,4
1998	11996	6,0	475	25,3
1999	16403	8,1	559	29,3
2000	16141	7,9	1278	12,6
2001	16934	8,6	1421	11,9

Pramen: Správa služeb zaměstnanosti MPSV ČR, Praha 1992 - 2002

\* VPM – volné pracovní místo

Zvyšující se počet nezaměstnaných byl způsoben i poměrně chudou nabídkou volných pracovních míst. Na konci roku 1999 na jedno volné pracovní místo připadalo téměř 30 uchazečů o práci (viz obr. č. 2). V dubnu 2002 sice připadalo na 1 volné pracovní místo (1175 míst) jenom 15 nezaměstnaných, nicméně i tato hodnota je ve městě Brně podstatně vyšší než v celé České republice (9,3).

Za negativní jev na brněnském trhu práce lze považovat i zvětšování skupiny dlouhodobě nezaměstnaných (déle než 12 měsíců). Na konci loňského roku bylo v evidenci Úřadu práce Brno – město celkem 6519 osob nezaměstnaných déle než 1 rok a míra dlouhodobé nezaměstnanosti dosáhla hodnoty 3,3%; stejnou míru vykazovala i celá Česká republika. Konvergence míry dlouhodobé nezaměstnanosti ve městě Brně a ČR je znázorněna na obr. č. 3.

## 5. ZÁVĚR

Změny, k nimž v brněnské ekonomice v uplynulých dvanácti letech došlo, nelze vždy hodnotit jednoznačně pozitivně. Nejde přitom ani tak o mimořádně výrazný úbytek pracovních příležitostí ve výrobních sektorech – je pochopitelné, že v podmínkách volné hospodářské soutěže se v Brně jako velmi významném regionálním centru bude rozvíjet především terciární sektor, zejména odvětví obchodu a služeb. Závažná je spíše skutečnost, že město příliš nevytěžilo ze své relativně příznivé výchozí výrobní základny. V hospodářském prostředí města nevznikl, vedle tradičních brněnských veletrhů a vysokých škol, žádný jiný větší subjekt, který by byl schopen v území plnit funkci jakéhosi „pólu růstu“, tedy podniku, který je schopen svým rozvojem pozitivně podněcovat rozvoj celého regionu.

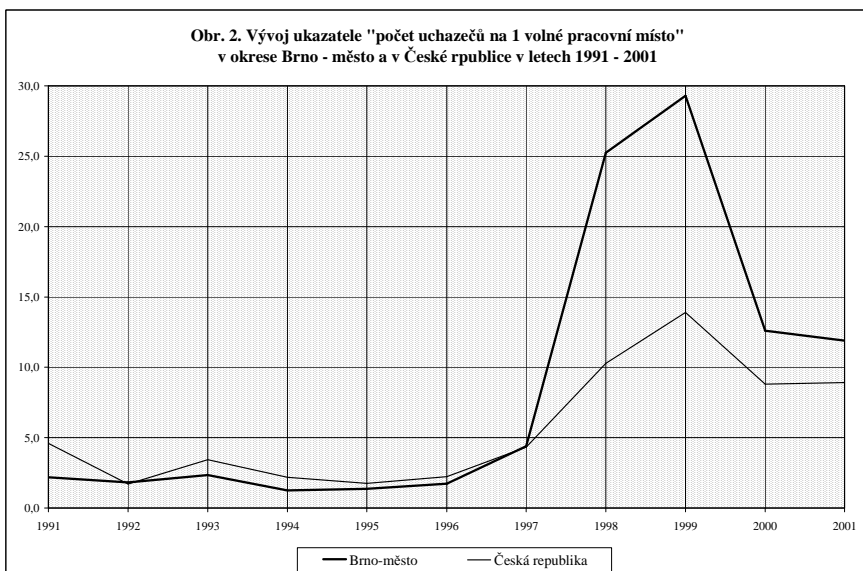
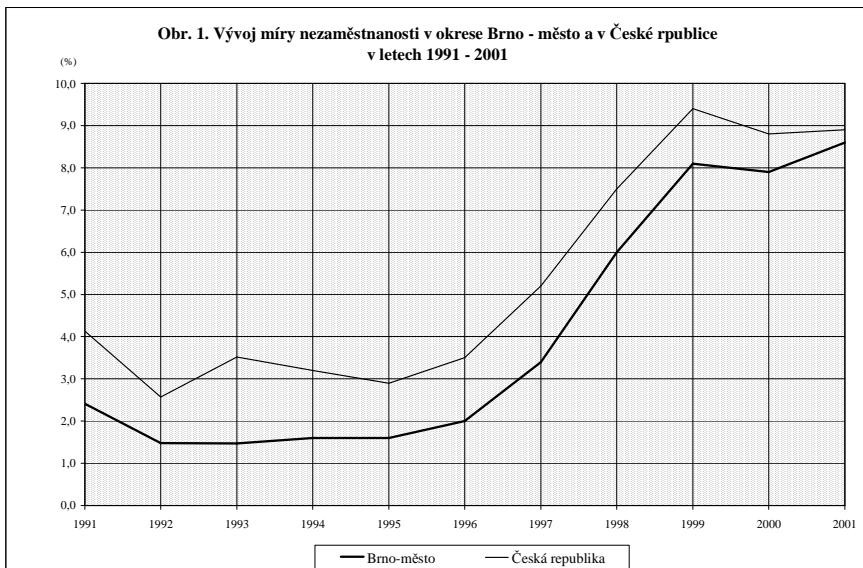
Nedostatek nových pracovních příležitostí ve výrobních odvětvích národního hospodářství ve městě se projevuje v nepříliš vysoké ceně práce. Přestože Brno má po Praze nejkvalifikovanější pracovní sílu, v meziokresním srovnání úroveň mezd zaujímá až desátou pozici s hodnotou o pouhých 4% nad celostátním průměrem. Nízké platy způsobují malou kupní sílu obyvatelstva, což zase podvazuje následný rozvoj sféry obchodu a služeb. Jde o začarovaný kruh; nedostatek dobrých pracovních příležitostí v sekundární sféře se tak promítá v nízké tvorbě nových pracovních příležitostí v terciární sféře. Výsledkem je stav, kdy míra nezaměstnanosti v Brně překračuje celostátní průměr, což v podmínkách srovnatelných regionálních center v transformující se střední Evropě není zrovna běžné. Ekonomika města potřebuje takové investory, kteří by svoji produkci založili na využívání vysoké úrovně kvalifikace pracovní síly a kteří by také byli schopni tuto kvalifikovanou práci dobře zaplatit.

Z hlediska dalšího řízení regionálního rozvoje území je sice znalost trendů probíhajících v odvětvové struktuře zaměstnanosti důležitá, mnohem cennější však mohou být informace o vývoji v kvalifikační skladbě pracovních sil. Je nesporně velmi důležité vědět, zda hospodářské aktivity, které jsou do území nově přiváděny, budou schopny využívat, popřípadě i zlepšovat kvalifikaci místních pracovních sil. Zavádění některých i velmi moderních průmyslových oborů totiž nemusí být z hlediska využívání lidských zdrojů v území vždy přínosné. Mnohé výrobní činnosti, třebaže mají charakter progresivních technologií, mohou ve svém důsledku stávající hospodářskou činnost v území spíše poškodit, než ji pomoci rozvíjet. Měřítkem vhodnosti nových investičních aktivit by tedy nadále neměl být především výnos, ale stále více také pozitivní vývoj v oblasti zaměstnanosti místní pracovní síly.

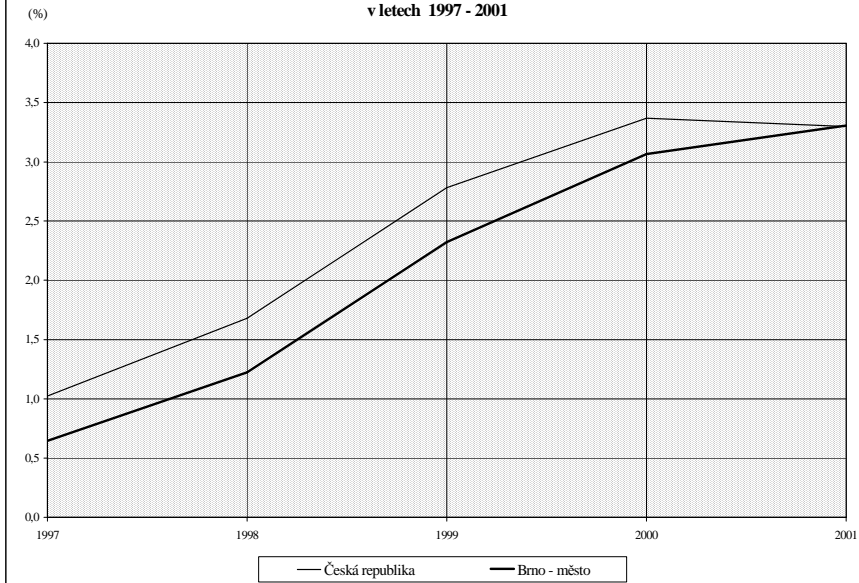
## LITERATURA

1. Pitner, J.: Změny struktury zaměstnanosti v oborech zpracovatelského průmyslu. In: Sociální politika, roč. 28, č. 5, Praha, 2002, s. 16 – 17, ISSN 0049-0961
2. Pitner, J., Vašková, L.: Analýza dlouhodobé nezaměstnanosti v období let 1997 – 2000 (na příkladu města Brna). In: Konference České geografické společnosti „Regionální rozvoj 2000“, Praha, září 2000
3. Toušek, V., Vančura, M., Marek, D.: Transformace průmyslové výroby. In: Životní prostředí – Brno 1996. Odbor životního prostředí Magistrátu města Brna, Brno, 1997, s. 31 – 35
4. Toušek, V., Tonev, P.: Změny ve struktuře zaměstnanosti v regionech České republiky; vliv zahraničních investic (na příkladu okresu Blansko a Jihlava). In: Vybrané aspekty kvality podnikatelského prostředí jako výchozího faktoru efektivnosti regionálních rozvojových projektů (případové studie), et. Viturka, M., Masarykova univerzita Brno, 2002, s. 51 - 92

## Přílohy



**Obr. 3. Míra dlouhodobé nezaměstnanosti v okrese Brno - město a v České republice  
v letech 1997 - 2001**





# REGIONÁLNE ASPEKTY INTEGRÁCIE SLOVENSKA DO EURÓPSKEJ ÚNIE

Doc. Ing. Jozef TVRDOŇ, CSc.

*Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta  
Katedra regionálneho rozvoja a geografie, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava,  
Slovenská republika  
tel.: +421 7 67291381, e-mail: tvrdon@euba.sk*

---

Ostatné práce Európskej komisie [1] upozorňujú na bezprecedentné zvýšenie regionálnych disparít v rámci EÚ v dôsledku jej rozšírenia.

Preto nielen v EÚ ale aj na Slovensku je dôležité pestovať povedomie vzájomnej regionálnej solidarity (namiesto rastúcej nevráživosti v smere východ západ). Sociálne – ekonomické dimenzie disparít, dlhodobosť procesov regionálneho vyrovnávania a jeho politická citlivosť vyžaduje, aby sa regionálna politika stala jednou z ťažiskových vládnych politík ( a nielen politikou jedného rezortu). „Preto je regionálne politika vždy politikou celého štátu. Politika tohto druhu je v demokracii nekonečne ťažká. Slovenská vláda urobí dobre, keď regionálnu politiku – bokom od všetkej taktiky a ideológie - urobí ťažiskovou témou najbližších štyroch rokov“. [2] Druhou nosnou časťou jej úspešnosti je aktívna participácia regionálnych a miestnych samospráv. Z tohto hľadiska treba chápať túto kapitolu ako podnet pre tvorbu konsenzu politických a ekonomických aktérov v životných otázkach regionálneho rozvoja.

## 1. Základná stratégia regionálnej politiky SR do roku 2010

Pred slovenskou regionálnou politikou preto stojí otázka zvládnutia regionálnych egalizačných a rastových problémov, ako aj voľby **najvhodnejšej stratégie** regionálneho rozvoja pre obdobie do roku 2010.

Stratégia regionálnej politiky SR a v jej rámci aj usmerňovania podpornej politiky EÚ zo štrukturálnych fondov má podľa nášho názoru dve dimenzie:

- v **prvej** ide o vzájomnú vyváženosť a dynamiku vzťahov medzi **rastovou a egalizačnou stránkou** regionálnej (ale aj národohospodárskej) stratégie
- v **druhej** ide o zameranie regionálnej a národohospodárskej politiky na rast **konkurencieschopnosti regiónov**.

Vychádzame z predpokladu, že pri zmenách regionálnych štruktúr do roku 2010 bude prebiehať množstvo navzájom previazaných procesov, ktoré majú horizontálnu celoslovenskú, ale zároveň aj regionálnu dimenziu. Z tých, ktoré budú v našich podmienkach najvýraznejšie ovplyvňovať dynamiku konkurencieschopnosti sme pre túto štúdiu vybrali: vývoj obyvateľstva a ľudský kapitál a infraštruktúru.

V dopadovej štúdii, vypracovanej Slovenskou akadémiou vied je analýzou výhod a nevýhod rôznych stratégií (scenárov) regionálneho rozvoja odporúčaná pre slovenské podmienky po vstupe SR do EÚ **rastovo – egalizačná stratégia**.

Vychádzame z toho, že podporná politika EU by mala byť v terajšom plánovacom období EÚ do roku 2006, ako aj v ďalšom predpokladanom období do roku 2013 sprevádzaná jasnou štátnou regionálnou politikou. Práce na NDP ponúkali príležitosť formulovať stratégiu, ktorá by bola vypracovaná v partnerstve hlavných aktérov regionálneho rozvoja. To sa však nestalo, čo predstavuje značné riziko nie celkom jasného smerovania regionálnej politiky v povstupovom období.

Aj keď európska podporná politika – a tu treba zvlášť zdôrazniť, že je to iba politika podporná k domácim zdrojom - je už svojim poňatím egalizačná (podpora zaostávajúcich regiónov), pre slovenskú regionálnu politiku nastoľuje naliehavú otázku: v akom širšom koncepte realizovať európsku egalizačnú politiku a rešpektovať pritom uvedené skúsenosti konvergenčných a divergenčných procesov u terajších členských štátov.

Rastovo – egalizačná stratégia regionálnej politiky by mala v podmienkach ekonomiky Slovenska:

- podporiť a udržať v **raste regionálne centrá** (rozvinuté aglomerácie), ktoré sú rozhodujúcimi nositeľmi národohospodárskeho rastu a vytvárajú nielen rozvojové zdroje v ekonomike SR, ale vytvárajú aj prarastové prostredie pre egalizáciu zaostávajúcich regiónov. Túto časť celkovej stratégie nazývame **rastovo – egalizačná stratégia zameraná na regionálne centrá národohospodárskeho rastu (rozvinuté regióny)**;
- odstraňovať negatívne dôsledky útlmu produkcie a adaptácie na nove trhové podmienky v zaostávajúcich regiónoch, spojená s podporou lokalizácie, revitalizáciou regiónov s deformovanou demografickou a profesijnou štruktúrou (hrozba sociálnej a ekonomickej degradácie a marginalizácie). Túto časť celkovej stratégie nazývame **rastovo – egalizačná stratégia zameraná na regionálne centrá v zaostávajúcich regiónoch**;
- obe časti celkovej stratégie by sa mali realizovať nerozptyľovým, **koncentračným** modelom. Prax regionálneho rozvoja dostatočne preukázala, že rozptyľovanie prostriedkov, „posýpanie“ priestoru investíciami je krátkodobým riešením, ale nezabezpečuje dlhodobé zmeny regionálnych štruktúr.

Predpokladom úspešnosti takejto stratégie je aj tvorba adekvátneho mechanizmu redistribúcie prostriedkov z rastových regiónov a centier do zaostávajúcich regiónov. Táto otázka je úzko spojená s reformou a decentralizáciou verejnej správy v SR, daňovou reformou, dotáciami samosprávnych článkov a pod. a presahuje rámec tejto štúdie.

Vzhľadom na špecifické podmienky rozvoja jednotlivých regiónov v ekonomike Slovenska ich **konkurencieschopnosť** bude v zmysle teoretických predpokladov formovaná predovšetkým:

- 1) *Využitím, reštrukturalizáciou a rozvojom produkčného potenciálu regiónov.* Cieľom je podporovať tie podnikateľské aktivity, ktoré okrem využitia vlastných primárnych zdrojov regiónov sa budú orientovať najmä na rozvoj a zakladanie nových sofistikovaných výrobných oborov v priemysle a službách s vyšším podielom pridanej hodnoty a proexportným charakterom. V záujme ekonomickej a sociálnej stability regiónov podpora týchto aktivít by mala viesť k udržaniu a posilneniu *odvetvovej diverzifikácie ekonomickej základne regiónov* ako jedného z rozhodujúcich faktorov zvyšovania atraktivity regiónov pre zahraničných i domácich investorov.
- 2) *Zvyšovaním inovačnej kapacity regiónov.* Súčasný stav vo výskume a vývoji v jednotlivých regiónoch a najmä absencia dostatočného počtu špecializovaných inštitúcií zameraných na prenos nových technológií a know-how do produkčných odvetví vyžaduje k naplneniu cieľov výraznú podporu transformácie vedecko-výskumnej základne a vytvárania podmienok na lokalizáciu a rozvoj technologických firiem, informačných a poradenských centier.
- 3) *Kultiváciou ľudského potenciálu a efektívneho využitia zdrojov pracovných síl.* Dlhodobým cieľom je zvýšenie vzdelanostnej úrovne obyvateľstva najmä v regiónoch s podpriemerným podielom obyvateľstva s vysokoškolským a stredným odborným vzdelaním; zachytenie moderných trendov so zodpovedajúcim technickým vybavením vzdelávacích inštitúcií a prispôsobovanie profesijnej orientácie absolventov očakávaným potrebám trhu práce najmä s orientáciou na progresívne sofistikované výroby a služby. Pri vysokej miere nezamestnanosti je strednodobým cieľom podpora aktívnej politiky zamestnanosti vrátane prechodných opatrení na zapojenie disponibilných pracovných síl do produkčných činností aj za podmienky priamej intervencie štátu na trhu práce.
- 4) *Zlepšením dostupnosti regiónov a dovybavením ich územia infraštruktúrou.* Cieľom je zlepšiť nielen lokalizačné podmienky, ale tvoriť „hardvérové“ a „softvérové“ infraštruktúrne vybavenie pre predchádzajúce tri faktory.

Prezentovaná stratégia sa plne snaží zohľadňovať dôsledky trhových síl ako aj globalizačných procesov a na formovanie regionálnych štruktúr (vrátane tvorby disparít) a v racionálnej miere korigovať ich negatívne dôsledky v súlade s ich hlavnými ťažnými silami.

Pri formovaní stratégie regionálneho rozvoja a konkrétnej regionálnej politiky bude potrebné rešpektovať skutočnosť, že i naďalej prebieha proces koncentrácie ekonomických aktivít do sídiel mestského charakteru. Treba mať tiež na pamäti, že globalizačné trendy uprednostňujú ekonomickú úlohu určitých aglomerácií ( napr. v prípade väčšiny PZI), pričom je zrejma najmä dominantná úloha hlavných miest v rámci krajín a v rámci regiónov dominantná úloha týchto centier.

V záujme presadenia efektívneho využitia národných zdrojov a najmä zdrojov zo štrukturálnych fondov existuje reálny predpoklad v prvej povstupovej fáze (cca 10 – 12 rokov) že tieto zdroje budú schopné absorbovať tie mestá a aglomerácie, ktoré už dnes disponujú rozhodujúcimi lokalizačnými výhodami.

Ako vyplýva z regionálnych analýz ( 1. etapa Dopadovej štúdie, Národný plán regionálneho rozvoja, Koncepcie rozvoja krajov SR a pod.) prechod na podmienky trhovej ekonomiky zachytili len tie regióny, ktoré zodpovedajú uvedených kritériám. V podmienkach SR ide najmä o Bratislavský región. Disponuje všetkými uvedenými faktormi atraktívneho, konkurencie schopného regiónu. Súbežne so zlepšovaním podmienok dostupnosti sa zóna atraktivity rozširuje aj na regióny mestských centier západného Slovenska (okresy Trnava, Hlohovec, Piešťany, Trenčín).

V ostatných krajoch len väčšie mestá spĺňajú niektoré z podmienok, čo sa prejavuje na ich rozvoji a postavení v rámci kraja. Ide v podstate o krajské mestá Žilina, Banská Bystrica, Košice, Nitra a Prešov.

V celoslovenskom meradle je v mestách sústredených 86,4 % podnikateľských subjektov – právnických osôb. Z uvedeného počtu je v 77 mestách (ktoré v strediskovej sústave osídlenia plnili funkcie stredísk osídlenia regionálneho významu) sústredených 79,3 % a v 8 centrách vyššieho regionálneho významu (súčasné krajské mestá) 53,3 % podnikateľských subjektov.

Uvedené skutočnosti naznačujú, že objektom regionálnej politiky sa musia stať mestá, ktoré tvoria skelet polycentrickej mestskej sústavy, ale sú aj ťažiskové body ekonomickej stability a potenciálneho rozvoja jednotlivých regiónov.

Doterajší vývoj tieto koncentračné tendencie potvrdzuje a bude ich potrebné rešpektovať i v ďalšom období. Tieto tendencie budú vyvolávať tlak na nové formovanie lokálnych pracovných trhov. Prejaví sa to v predlžovaní priemernej dochádzky do zamestnania a zrýchli sa proces urbanizácie.

Charakter regionálnej politiky by mal v rámci rastovo – egalizačnej stratégie sledovať v konkrétnych podmienkach SR **obe zložky stratégie**, t.j uplatňovať sa v dvoch formách, ako:

- 1) **selektívna podpora rozvinutých regiónov**, ktorá by mala spočívať najmä v opatreniach na zlepšenie dostupnosti regiónov (napr. dobudovaním nadradenej cestnej a železničnej infraštruktúry), vo výraznej podpore rozširovania inovatívnych kapacít a v ďalšej kultivácii disponibilných pracovných zdrojov. Ide o mestské aglomerácie: bratislavsko – trnavskú, trenčiansku, žilinsko – martinskú, popradskú, košicko – prešovskú a banskobystricko – zvolenskú a región mesta Nitry. ( Na Mape 10.1 sú vyznačené tmavým šrafovaním).
- 2) **všeobecná podpora ekonomicky zaostávajúcich regiónov** zameraná najmä na využitie, reštrukturalizáciu a rozvoj produkčného potenciálu s cieľom podporiť využitie vlastných primárnych zdrojov, na zakladanie nových výrob a rozvoj trhových služieb, tak, aby sa vytvárala diverzifikovaná štruktúra ich

ekonomickej základne. K tomu musí pristúpiť podpora zvýšenia vzdelanostnej úrovne obyvateľstva a zabezpečenie dopravnej dostupnosti s napojením na nadradené dopravné koridory. Aj v týchto zaostávajúcich regiónoch nositeľom rozvoja musia byť mestské centrá. V NUTS 2 Západné Slovensko ide o rozvoj aglomerácie Nové Zámky – Komárno, v regióne Stredné Slovensko ide o rozvoj miest Lučenec – Rimavská Sobota a v regióne Východné Slovensko ide o rozvoj aglomerácie Humenné – Vranov – Michalovce. (Na Mape č.10.1. sú vyznačené svetlejším šrafovaním).

Zmena akcentu a „dávkovania“ príp. preferencie či už rastovej alebo egalizačnej stratégie si vyžaduje podrobné **monitorovanie** priebehu národohospodárskeho a regionálneho rozvoja. Z neho potom možno vyvodiť „dávkovanie“ príp. preferencie či už rastovej alebo egalizačnej stratégie v rámci celej stratégie : zdá sa, že v **prvej fáze vstupu** by sa mal akcent viac dávať na **rastovú stratégiu** v jej regionálnej dimenzii, ako sme ju popísali vyššie. V **druhej fáze** – nadväzujúc na stabilizáciu makroekonomického rastu a prostredia, tvorbu zdrojov a fondov pre verejné investície a orientáciu podpornej politiky EÚ – by sa malo ťažisko presunúť na **egalizačnú stratégiu**.

Preferovanie rastovo – egalizačnej stratégie v jej navrhovanej koncentračnej podobe v prvej fáze po vstupe do EÚ neznamená, že z podpory budú vylúčené menšie regióny, ktoré nebudú v dosahu efektov z rozvoja aglomerácií. Podpora týchto v prevažnej miere ekonomicky zaostávajúcich a periférnych regiónov by mala byť orientovaná do podpory aktivít, orientovaných na využitie primárnych zdrojov (v nich je dôležitý najmä rozvoj poľnohospodárstva a súvisiacich činností), primeraný rozvoj priemyslu a trhových služieb a podpory faktorov endogénneho rozvoja. Z hľadiska regionálnej politiky by malo ísť o účelovo vymedzené menšie regióny s vlastným špecifickým programom. Vzhľadom na charakter doterajšieho priestorového rozvoja (najmä osídlenia) vystupuje z tohto hľadiska do popredia najmä rozvoj vidieka.

## **2. Predpokladané zmeny regionálnych štruktúr z hľadiska konkurencieschopnosti.**

### **Ľudské zdroje**

Procesy regionálneho rozvoja, disparity medzi regiónmi budú v rozhodujúcej miere determinované ďalším vývojom a rozmiestnením produktívnej zložky obyvateľstva, dosiahnutou úrovňou vzdelania a predpokladanými trendmi koncentrácie pracovných príležitostí v sídelných aglomeráciách s najlepšimi podmienkami pre lokalizáciu ekonomických aktivít. Tieto procesy v jednotlivých regiónoch na úrovni NUTS 2 budú mať diferencovaný priebeh.

Podľa výsledkov sčítania obyvateľstva (cenzus 2001) z celkového počtu obyvateľov SR produktívna zložka tvorila 63%. V jednotlivých regiónoch NUTS 2 je stav charakterizovaný v tab. č. 1.

## Tabuľka 1

### Počet obyvateľov celkom a obyvatelia v produktívnom veku za regióny NUTS 2 v roku 2001

Región	Počet obyv. celkom	Počet obyv. v prod. veku	Podiel obyv. v prod. veku na celk. počte obyv.
Bratislava	616 187	403 989	65,4
Západ	1 872 184	1 188 326	63,5
Stred	1 355 997	852 665	62,8
Východ	1 559 800	967 910	62,0
SR	5 404 168	3 412 890	63,1

Štatistický úrad SR, Cenzus 2001, Bratislava 2003:Predbežná projekcia obyvateľstva podľa regiónov NUTS 2 do roku 2010

## Tabuľka 2

### Predbežná projekcia obyvateľstva do roku 2010

Región	Počet obyv. celkom	Počet obyv. v prod. veku	Rast/pokles obyv. v prod. veku, 2010/2001 v %
Bratislava	609 336	381 835	- 5,5
Západ	1 849 616	1 174 380	- 1,2
Stred	1 358 730	858 742	+ 7,1
Východ	1 606 453	1 001 803	+ 3,5
SR	5 423 985	3 416 760	+ 1,1

Štatistický úrad SR, Cenzus 2001, Bratislava 2003:Predbežná projekcia obyvateľstva podľa regiónov NUTS 2 do roku 2010

Podľa predbežnej projekcie obyvateľstva do roku 2010 (Tabuľka 2.) možno predpokladať, že sa počet obyvateľstva v produktívnom veku ustáli na hodnote približne 3 400 tisíc obyvateľov, čo je na úrovni súčasného stavu. Je to zásadná zmena, nakoľko v rokoch 1990 – 2000 bol na Slovensku výrazný prírastok obyvateľstva v produktívnom veku. V ďalšom období, po roku 2010 už dôjde k postupnému poklesu produktívnej zložky obyvateľstva, čo bude len sčasti kompenzované neskorším odchodom do dôchodku.

Kvalita ľudského potenciálu je charakterizovaná ukazovateľmi podielu obyvateľstva s vysokoškolským a úplným stredným vzdelaním na celkovom počte obyvateľstva. Podľa cenzu 2001 je na Slovensku 12,8% ekonomicky aktívneho obyvateľstva s vysokoškolským vzdelaním a 38,1 s úplným stredoškolským vzdelaním. Základné a neukončené vzdelanie má len 12,3% obyvateľov. Podiel kvalifikovanej pracovnej sily je jedným z určujúcich faktorov možných štrukturálnych zmien najmä pokiaľ ide o orientáciu na sofistikovanejšie činnosti. Vzhľadom na to, že za uplynulých 10 rokov nenastali v kvalifikačnej štruktúre výrazné zmeny (napr. od cenzu v roku 1991 do cenzu v roku 2001 vzrástol počet pracovníkov s vysokoškolským vzdelaním len o 1%, podobný vývoj je i u obyvateľstva so stredoškolským vzdelaním) asi nedôjde k výrazným zmenám v základných charakteristikách obyvateľstva, predpokladáme určitú stabilitu i v kvalifikačnej štruktúre obyvateľstva.

Vzhľadom na rozdielne podmienky v regiónoch na úrovni NUTS 2 budú mať uvedené tendencie rozdielne formy prejavu.

Z hľadiska využitia ľudského potenciálu sú v **Bratislavskom regióne** najvýhodnejšie podmienky. V tomto regióne sa už dlhodobo dosahuje najnižšia miera nezamestnanosti a pracovný potenciál je využívaný na 94 – 96%. Nepriaznivý demografický vývoj do roku 2010 v tomto regióne povedie k poklesu produktívnej zložky obyvateľstva (cca o 5 – 6%) a táto tendencia sa bude prehĺbovať aj v ďalšom období. Tento stav bude mať vplyv na jednej strane na rast ceny pracovnej sily a na druhej strane sa bude zvyšovať tlak na migráciu produktívnej zložky obyvateľstva. Vývoj podmienok na pracovnom trhu ďalej povedie k zníženiu atraktivity bratislavského regiónu v porovnaní so ďalšími slovenskými regiónmi ktoré postupne budú disponovať porovnateľnými podmienkami. Región je v rozhodujúcej miere profilovaný ekonomickou základňou mesta Bratislava.

V Bratislavskom regióne je v súčasnosti 25,6% ekonomicky aktívneho obyvateľstva s vysokoškolským vzdelaním, čo dvojnásobne prevyšuje priemer za SR. Podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva s úplným stredoškolským vzdelaním je 39.1%, čo je približne priemer SR. Vzhľadom na kvalitu ľudského potenciálu (84 871 pracovníkov s vysokoškolským vzdelaním) má tento región najlepšie podmienky na lokalizáciu vysoko sofistikovaných výrobných a iných činností čo by sa malo prejavovať aj v zameraní podpornej politiky.

**Región Západné Slovensko** (tvorený krajinami Trnava, Nitra a Trenčín) je z hľadiska vývoja ľudského potenciálu značne heterogénny. Podiel produktívnej zložky obyvateľstva v absolútnom vyjadrení klesá. V južnej časti tohto regiónu sa vytvára súvislé demograficky depresné územie, ktoré je tvorené okresmi Dunajská streda, Galanta, Nové Zámky, Komárno a Levice. V dôsledku tohto vývoja možno predpokladať, že bratislavsko – trnavská aglomerácia v budúcnosti stratí čiastočne dochádzajúcu pracovnú silu za prácou. Severná časť regiónu, tvorená okresmi trenčianskeho kraja bude mať do roku 2010 mierne prírastky obyvateľstva v produktívnom veku a to predovšetkým v okresoch Považská Bystrica a Púchov.

Región Západné Slovensko má 10,9% obyvateľov s vysokoškolským vzdelaním, čo je pod priemerom SR a 36,9% obyvateľov má úplné stredné vzdelanie. Oproti priemeru Slovenska má tento región vyšší podiel obyvateľov s učňovským vzdelaním (36,6%). V regióne má 99 000 obyvateľov vysokoškolské vzdelanie, z toho 34% je koncentrovaných v centrách Trnava, Piešťany, Trenčín, Nitra, a Prievidza.

**Región Stredné Slovensko** sa vyznačuje miernym rastom obyvateľov. Súčasne mierne vzrastie i počet obyvateľov v produktívnom veku. Tento vývoj bude v rozhodujúcej miere Žilinskom kraji v ktorom vzrastie počet obyvateľov v roku 2010 o 1,6 % a počet obyvateľov v produktívnom veku vzrastie o 2,5% a oproti tomu v Banskobystrickom kraji poklesne počet obyvateľov o 1,4% a počet obyvateľov v produktívnom veku o 1,5%. Pozoruhodná na tomto vývoji je

skutočnosť, že k poklesu produktívnej zložky obyvateľstva do roku 2010 dôjde v okresoch Banská Bystrica a Zvolen, pritom v ostatných okresoch Banskobystrického kraja je z tohto hľadiska situácia stabilizovaná. Ďalší rozvoj týchto dvoch centier bude z hľadiska zdrojov pracovných síl závislý na dochádzke z ostatných okresov kraja.

V regióne je 11,9% pracovníkov s vysokoškolským vzdelaním a 39,0% s úplným stredným vzdelaním čo je približne na priemere Slovenska. Pritom 44,7% pracovníkov s vysokoškolským vzdelaním je sústredených v aglomeráciách Žilina - Martin a Banská Bystrica - Zvolen.

**Región Východné Slovensko** v porovnaní s ostatnými regiónmi Slovenska sa vyznačuje najvýraznejším rastom obyvateľov v produktívnom veku – o takmer 34 tisíc, čo predstavuje rast približne o 1%. Avšak prakticky tento prírastok je dosahovaný len v okresoch Prešovského kraja. V Košickom kraji sa predpokladá, že počet obyvateľov v produktívnom veku bude stabilizovaný na súčasnej úrovni.

Z celkového počtu ekonomicky aktívnych obyvateľov má 11,6% vysokoškolské vzdelanie a 38,2% úplne stredné vzdelanie. Región má najvyšší podiel obyvateľstva so základným a neukončeným vzdelaním (14,3%). V centrách tvorených okresmi Košice, Prešov, Poprad a Spišská Nová Ves je koncentrovaných 58,0% pracovníkov s vysokoškolským vzdelaním.

V dôsledku predchádzajúcich procesov v rozmiestnení obyvateľstva SR sa neprejavujú tendencie k výrazným koncentráciám do väčších aglomerácií. Pomerne rovnomerne rozmiestnené obyvateľstvo dochádzajúce za prácou do cca 77 – 82 centier lokálnych pracovných trhov vyvoláva snahy aj o podporu zodpovedajúceho ekonomického rozvoja týchto centier a nimi formovaných mikroregiónov. Tieto skutočnosti objektívne vedú k presadzovaniu egalizačného scenára v regionálnom rozvoji ale nezodpovedajú tendenciám koncentrácie ekonomických aktivít do obmedzeného počtu centier, ktoré aspoň z časti vyhovujú lokalizačným kritériám. Udržať presadzovanie egalizačného scenára by bolo žiadateľné, nakoľko má priaznivé sociálne i ekologické dôsledky, ale na druhej strane znižuje efektívnosť vynakladaných zdrojov a predlžuje proces vyrovnávania na národohospodárskej úrovni.

### **Infraštruktúra**

Infraštruktúra ako „komponovaná“ štruktúra rôznych odvetví činnosti má práve vo svojej integrovanej podobe vplyv na iné ekonomické činnosti v regióne a jeho konkurencieschopnosť. Zlepšenia v infraštruktúre môžu redukovať náklady, šetriť čas a zvyšovať produktivitu, meniť zároveň konkurenčné výhody firiem lokalizovaných v rôznych regiónoch. Všeobecne sa uznáva multiplikačný efekt ktorý prinášajú infraštruktúralne investície. Rovnako sa však zdôrazňuje, že regionálny rozvoj je príliš komplexný proces ( a v ňom najmä riešenie nerozvinutosti), aby jeho riešenie spočívalo iba na tomto jednom faktore.



Z hľadiska charakteru infraštruktúry a jej diferencovaného vplyvu na regionálny rozvoj sa v teórii najčastejšie rozlišuje tzv. „**tvrdá**“ (infraštruktúra budovaná investíciami vo forme zariadení) a „**mäkká**“ **infraštruktúra** (hard and soft infrastructure).

SR ma ešte značný deficit v budovaní tvrdej infraštruktúry t.j. v budovaní a zlepšovaní cestnej siete, osobnej a nákladnej železničnej dopravy, miestnych prístavov a letísk, rozvoj komerčných a industriálnych plôch a priestorov (vrátane priemyselných a vedeckých parkov) a v rozvoji telekomunikačného systému. „Tvrdá“ infraštruktúra je ďalej spojená s rozvojom energetickej sústavy, ako aj vodného hospodárstva a životného prostredia.

Komplexné územno-technické riešenie infraštruktúry a najmä rozvoj nadradeného dopravného vybavenia územia SR je súčasťou Koncepcie územného rozvoja Slovenska 2001 (Ministerstvo životného prostredia SR, 2001). V dlhšej perspektíve zodpovedá kritériám zabezpečenia **dopravnej dostupnosti všetkých regiónov v SR**, čím sa vytvárajú približne rovnaké rozvojové podmienky.

V súčasnosti sú nadradenými dopravnými zariadeniami spojené len aglomerácie bratislavsko-trnavská, trenčianska a nitrianska. K realizácii navrhovaného rastovo – egalizačného scenára by sa v nadradenom dopravnom vybavení mali dobudovať najmä tie úseky komplexne navrhovanej siete v KURS 2001, ktoré v relatívne krátkom čase umožnia zlepšenie dostupnosti vybraných rastových a egalizačných centier. Z tohto hľadiska je možné stanoviť nasledovné priority:

- **Prioritou č. 1** je dobudovanie diaľnice D1, ktorá zabezpečí zlepšenie dopravnej dostupnosti aglomerácií Žilina – Martin, Poprad – Spišská Nová Ves a Košice – Prešov,
- **Prioritou č. 2** je dobudovanie rýchlостnej komunikácie Nitra – Zvolen,
- **Prioritou č. 3** je zlepšenie dopravného vybavenia zaostávajúcich regiónov dobudovaním úsekov rýchlостnej komunikácie Nitra – Nové Zámky – Komárno a rýchlостnej komunikácie Zvolen – Lučenec – Rimavská Sobota.

Diskutované spojenie pólov Bratislava a Košice južným dopravným koridorom stráca na dramatickosti, pretože bude mať niekoľko približne rovnocenných alternatív dopravného spojenia. Bude to jednak dobudovaním diaľnice D1 a možnosťou využívania existujúcich diaľničných úsekov na trase Košice - Miskolc – Budapešť – Győr – Bratislava.

V záujme skrátenia obdobia potrebného na budovanie uvedených prioritných úsekov bude potrebné zabezpečiť kombinované financovanie jednak zo zdrojov štátneho rozpočtu, Kohézneho fondu a Fondu regionálneho rozvoja EÚ, ako i využitím dlhodobých úverov a privátneho kapitálu. Dôležitým faktom je, že Slovensko má vytvorené zodpovedajúce inštitucionálne kapacity pre prípravu a implementáciu projektov, ktoré budú financované aj z uvedených fondov EÚ.

## **Literatúra:**

1. Commission of the European Communities: Second progress report on economic and social cohesion, Brussels, January 2003 pp.8-12
2. Roth, W.(2003): Príhovor z príležitosti udelenia čestného doktorátu Ekonomickej univerzity v Bratislave, Ekónóm, č. 1/2003
3. Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie Slovenska do EÚ, časť Regionálne aspekty integrácie do EÚ, 1. Etapa, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky, Bratislava, september 2002
4. Štatistický úrad SR, Cenzus 2001, Bratislava 2003:Predbežná projekcia obyvateľstva podľa regiónov NUTS 2 do roku 2010
5. Štatistický úrad SR, Vybrané údaje o regiónoch v SR za rok 2002, Bratislava,marec 2003
6. Štatistický úrad SR, Hrubý domáci produkt podľa regiónov SR za roky 1995-2000, Bratislava, marec 2003

# VÝVOJ PROSTOROVÉ DIFERENCIACE V OKRESE KARVINÁ<sup>1</sup>

**Ing. Lubor TVRDÝ**

*Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta,  
Katedra regionální ekonomiky, Sokolská tř. 33, 702 21 Ostrava  
tel.: + 420 597 322 260, fax: 420 596 110 026, e-mail: lubor.tvrdy@nsb.cz*

---

## **Abstrakt**

Předložený příspěvek se snaží zmapovat procesy diferenciací obcí v okrese Karviná, ke kterým došlo během období 1991 až 2001. Cílem příspěvku je ukázat, jak tento proces probíhá u obyvatelstva, které je vystaveno silnému tlaku na trhu práce. V kontextu trhu práce je chápána i prostorová diferenciacie. Z tohoto důvodu je pozornost zaměřena na odvětvovou strukturu trhu práce, vývoj nezaměstnanosti, prostorové vazby mezi lokálními trhy práce, vzdělanostní struktury obyvatel a následně i na migrační chování. Základním informačním zdrojem jsou výsledky Sčítání lidu, domů a bytů (SLDB) v roce 1991 a v roce 2001.

## **Abstract**

This paper deals with the processes of municipality differentiation in the district of Karvina during period 1991 - 2001. The main aim is to present how the population has been influenced while facing a strong push at the local labour market. The spatial differentiation is considered in the frame of the labour market. The attention is focused on the sector structure of labour market, unemployment development, spatial links between local labour markets, education structures and influence on migration behaviour. Basic information sources are results of census in years 1991 and 2001.

## **1 Úvod**

Okres Karviná patří mezi nejvíce postižená území v České republice a to nejen z pohledu environmentální zátěže způsobené důlní činností, ale především z hlediska socioekonomického. Enviromentální zátěž prohlubuje následující negativní vývoj socioekonomické struktury populace, proto je velice důležité sledovat proces prostorové diferenciacie na úrovni obcí u obyvatelstva, které je vystaveno silnému tlaku na trhu práce. Prostorová diferenciacie je v tomto článku vnímána především v kontextu místního trhu práce. Z tohoto důvodu je pozornost zaměřena na odvětvovou strukturu trhu práce, vývoj nezaměstnanosti, prostorové

---

<sup>1</sup> Příspěvek byl zpracován v rámci výzkumného záměru MSM 275100015 s názvem „Analýza a modelování adaptačních procesů průmyslových regionů v kontextu integrace do EU a vytváření euroregionů“, konkrétně v dílčím úkole 1/1 „Ekonomické, ekologické a sociální aspekty transformačních procesů průmyslových regionů v integrující Evropě“.

vazby mezi obcemi, vyjížďku za prací, vzdělanostní struktury obyvatel a následně i na migrační chování.

Prostorová diferenciacie je v tomto článku chápána jako různorodost obcí v socioekonomických ukazatelích. Heterogenita je měřena směrodatnou odchylkou, rozpětím a mezikvartilovým rozpětím, jehož výhodou je robustnost vůči extrémním hodnotám. Vývoj diferenciacie je zkoumán porovnáním těchto statistických charakteristik v základním období, které je od roku 1991 do roku 2002, není-li uvedeno jinak. Základním zdrojem informací jsou data ze Sčítání lidu, domů a bytů ve zmíněných letech. Pokud nebude uvedeno jinak, jedná se vždy o tento zdroj. Informace o obcích jsou doplněny i dalšími údaji z databází ČSÚ a z úřadu práce v Karviné.

Při analýze vycházím z administrativního vymezení okresu Karviná, který 1.1.2001 tvořilo 16 obcí. Počet obcí se v analyzovaném období změnil, jelikož k 1.1.1998 vznikla oddělením od Českého Těšína obec Chotěbuz. V současném administrativním členění pokrývá území okresu pět pověřených obcí 3. stupně: Karviná, Havířov, Orlová, Český Těšín a Bohumín. Takto vymezené území zahrnuje i dvě obce: Ropice a Horní Bludovice, které se nacházely v okrese Frýdek – Místek. Tyto dvě obce nebyly do analýzy zahrnuty.

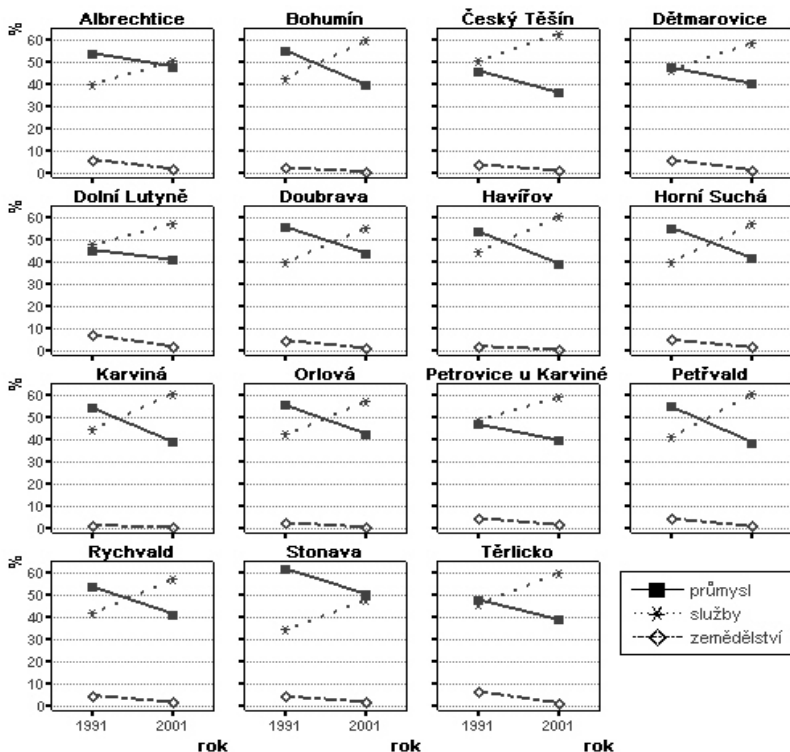
Území okresu Karviná je velice silně urbanizované, hustota zalidnění k 31.12.2001 zde byla 801 obyvatel na 1 km<sup>2</sup>. Pokud nebereme v úvahu tzv. městské okresy: Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, jedná se o okres s největší hustotou zalidnění. Rovněž z hlediska celkového počtu obyvatel se tento okres umístil na čtvrtém místě, hned po Praze, Brně a Ostravě.

Prostorové vazby v tomto okrese jsou silně ovlivněny existencí střediska vyššího mezoregionálního významu, kterým je sousední Ostrava. V roce 1991 do spádové oblasti Ostravy náležely čtyři obce z okresu Karviná: Havířov, Petřvald, Rychvald a Těrlicko, které měly na toto středisko velmi silnou vazbu. Dalšími středisky byla města Karviná a Bohumín. (viz Tvrdý 2003).

## **2 Vývoj struktury trhu práce**

Trh práce v okrese Karviná prošel v letech 1991 až 2002 výraznými strukturálními změnami. Došlo k výrazné proměně odvětvové struktury. V roce 1991 bylo 54,5 % ekonomicky aktivního obyvatelstva zaměstnáno v průmyslu a stavebnictví, ale v roce 2001 tento podíl klesl na 39,6 %. Pokud tento pokles vyjádříme v absolutních hodnotách, jedná se o 23 956 zaměstnanců, kteří odešli z tohoto sektoru. Na druhou stranu výrazně vzrostl podíl sektoru služeb a to ze 42,8 % v roce 1991 na 59,7 % v roce 2001.

Graf č. 1: Vývoj diferenciacie z hlediska struktury trhu práce.



Zdroj: ČSÚ, SLDB 1991 a 2001.

Pozn.: V sektoru průmysl je zahrnuto i stavebnictví.

U jednotlivých obcí můžeme rozpoznat tři základní typy vývoje podílu služeb a podílu průmyslu. O podílu zemědělství se dále nezmiňují, jelikož je nízký a má u všech obcí klesající charakter.

Pro **typ 1** je charakteristický vysoký podíl zaměstnanosti v průmyslu i v roce 2001 a tvoří ho pouze dvě obce: Albrechtice; Stonava. V těchto obcích se jedná především o zaměstnanost v odvětví dobývání nerostných surovin, která byla v roce 2001 u Stonavy 35,4 % a u Albrechtic 29,1 %.

**Typ 2** tvoří obce: Bohumín; Doubrava; Havířov; Horní Suchá; Karviná; Orlová; Petřvald a Rychvald, u kterých došlo k poklesu podílu průmyslu pod 50 % a naopak k nárůstu podílu služeb nad 50 % hranici. U těchto osmi obcí došlo k největší proměně struktury zaměstnanosti. Je nutné zdůraznit, že do této kategorie spadají i největší města v okrese.

U **typu 3** má vývoj podílu průmyslu a služeb tvar otevřených nůžek. Obce v tomto typu měly v roce 1991 menší podíl zaměstnanosti v průmyslu než předchozí typy, a proto i změna odvětvové struktury byla u nich menší. Zařazují se zde obce: Český Těšín; Dětmorovice; Dolní Lutyně; Petrovice u Karviné; Těrlicko. Tyto obce leží na severním nebo jižním okraji okresu.

### 3 Vývoj nezaměstnanosti

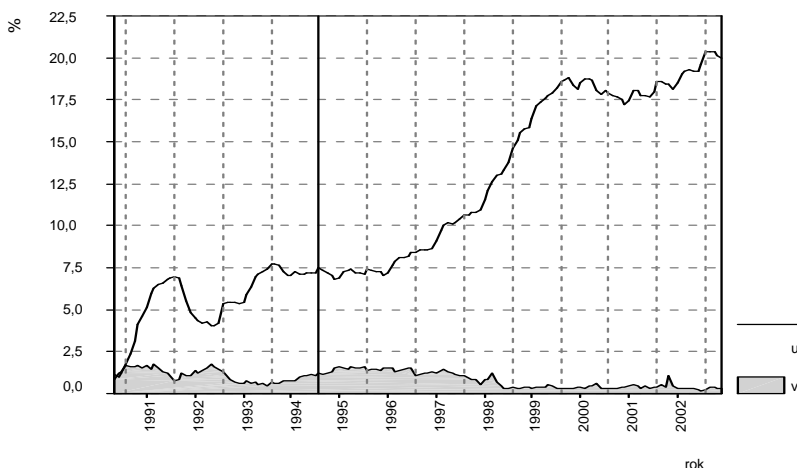
Z hlediska proměnlivému charakteru nezaměstnanosti není vhodné vycházet při analýze z výsledků SLDB, proto v této části jsou použita data z Ministerstva práce a sociálních věcí a z databáze Úřadu práce v Karviné.

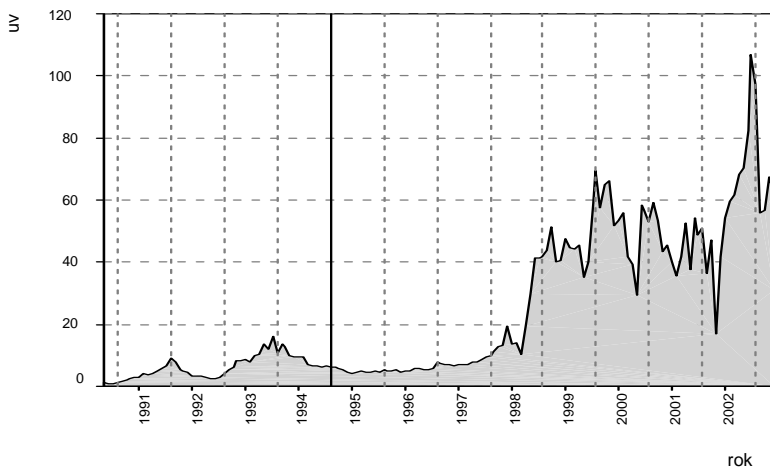
V roce 2002 okresy Karviná a Most patřily mezi regiony s nejvyšší nezaměstnaností v České republice. V Mostě dosahovala průměrná roční míra nezaměstnanosti 21,4 % a v Karviné byla 18,7 %. Při hodnocení nezaměstnanosti je však nutno vycházet i z absolutních čísel, abychom si uvědomili její celkový dopad na regionální trh práce (tzn. včetně snížení kupní síly, zhoršení sociálního prostředí v regionu atd.). Průměrný počet uchazečů o práci za rok 2002 byl nejvyšší v Ostravě (26 689 uchazečů) a za ní následuje Karviná (25 752 uchazečů), pro srovnání v okrese Most bylo „jen“ 13 855 uchazečů.

Pokud analyzujeme vývoj nezaměstnanosti v okrese, lze za základní ukazatele považovat míru nezaměstnanosti ( $u$ ), míru volných pracovních míst ( $v$ ) a počet uchazečů na jedno volné pracovní místo ( $uv$ ).

#### Graf č. 2 a graf č. 3:

#### Vývoj základních ukazatelů nezaměstnanosti v okrese Karviná.

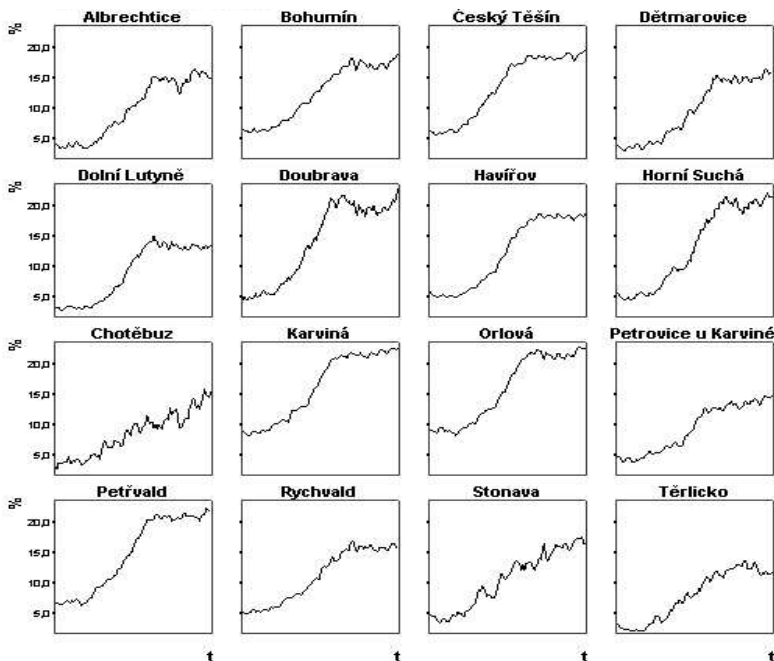




Zdroj: MPSV, Správa služeb zaměstnanosti 1990 – 2003

Míra nezaměstnanosti začala růst v okrese Karviná hned po roce 1990 (viz graf č. 2). Na počátku roku 1992 dosáhl tento růst maxima 7 % a pak nastal pokles. Z hlediska existence volných míst bylo možno řešit tuto nezaměstnanost rekvalifikací. Vrchol této malé recese lze velice zřetelně sledovat i na vývoji ukazatele **uv** (viz graf č. 3). Další růst nezaměstnanosti nastává na konci roku 1992 a stabilizuje se na konci roku 1993 na hladině 7,5 % **u**, dochází i k růstu **uv**, které ale během roku 1994 klesá. Míra nezaměstnanosti je stabilizovaná do poloviny roku 1996, poté dochází k jejímu růstu v závislosti na celorepublikové recesi, která vrcholí na začátku roku 2000. Tento vývoj kopíruje i okres Karviná, ale míra nezaměstnanosti je dvojnásobná a počet uchazečů na jedno místo je skoro pětkrát větší než v ČR. K 1.1.2000 bylo v ČR 15 uchazečů na jedno volné pracovní místo, ale v okrese Karviná jich bylo 69. Po mírném poklesu začíná míra nezaměstnanosti v polovině roku 2001 v okrese Karviná opět růst, dochází rovněž k extrémnímu nárůstu počtu uchazečů na jedno místo, který dosáhl k 31.12.2002 108 uchazečů na jedno volné místo. To ukazuje na velice silný tlak, který existuje na tomto trhu práce.

**Graf č. 4: Vývoj míry nezaměstnanosti 1995 2002**



Zdroj: Úřad práce Karviná, Databáze OKpráce

Další analýza se zaměří pouze na vývoj diferenciací v míře nezaměstnanosti v jednotlivých obcích, protože ta, na rozdíl od míry volných pracovních míst, je svázána s obcí resp. s místem trvalého bydliště. Z úřadu práce v Karviné byly k dispozici údaje za obce od roku 1995 (viz graf č. 4).

Období od roku 1995 do roku 2002 charakterizuje proces diferenciací při růstu neuspokojené poptávky po práci v obcích. Nezaměstnaností jsou nejvíce postiženy obce v centrální části okresu. Jedná se o města Karviná, Orlová a Petřvald. Naopak v uvedeném období nejnižší míra nezaměstnanosti byla v obcích ležících na okrajích okresu: Těrlicko, Dolní Lutyně, Chotěbuz a Petrovice u Karviné.

V případě, že se hodnotí pouze stav v roce 2002 pomocí průměrné míry nezaměstnanosti, pak výše uvedenou skupinu postižených oblastí rozšíří obce Doubrava a Horní Suchá. Průměrná míra se v této skupině obcí pohybovala nad 20 %. Jedná se o území, kde probíhala nebo ještě probíhá těžba uhlí. Pouze v obci Stonava, v jejímž katastru se rovněž těží, je průměrná míra nezaměstnanosti 16,6 %. Skupina obcí s průměrnou nejnižší *u* v roce 2002 je stejná jako skupina obcí s



nejnižší  $u$  v celém období. To potvrzuje i efekt hystereze<sup>2</sup>, který dokládá, že pokud jednou dojde k růstu míry nezaměstnanosti nedochází při následující konjunktuře k jejímu poklesu na původní úroveň.

Při analýze prostorové autokorelace  $u$  (tzn. podobnost tvarů vývojových křivek) byl velice podobný vývoj míry nezaměstnanosti u měst Havířova, Karviné, Orlové a Petřvaldu. Dále velice silná podobnost ve vývoji byla mezi sousedními obcemi Bohumín a Rychvald, tzn., že vývoj  $u$  v Rychvaldě je ovlivněn zaměstnaností v Bohumíně. To potvrzují i výsledky SLDB z roku 1991, kdy míra vyjížďky z Rychvaldu do Bohumína byla 21 %. Na druhé straně byla největší odlišnost ve vývoji  $u$  v malých obcích do 1000 osob ekonomicky aktivních ( $EA$ ). Jedná se o obce Chotěbuz (452), Doubrava (803) a Stonava (822).

Pokud budeme brát v úvahu pouze vývoj  $u$  v roce 2002, tak z cela odlišný vývoj je v obcích Těrlicko a Albrechtice, kde dochází k poklesu míry nezaměstnanosti na rozdíl od stagnace nebo vzestupu u ostatních obcí v tomto okrese.

Prostorová diferenciací míry nezaměstnanosti má rostoucí charakter, i když maxima bylo dosaženo na vrcholu recese v roce 2000 a po něm následoval velmi mírný pokles. Tento trend byl zjištěn u všech charakteristik heterogenity.

#### 4 Vývoj prostorových vazeb na trhu práce

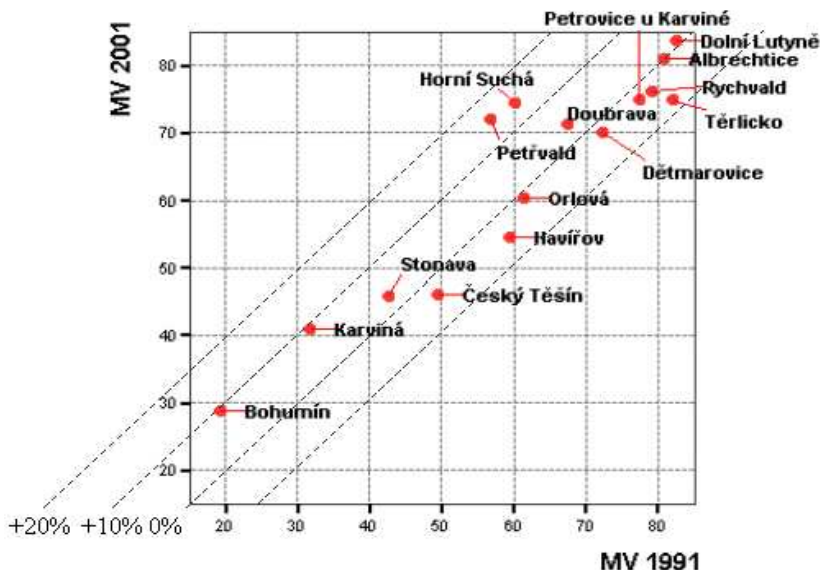
Následující část je věnována analýze dojíždění do zaměstnání. Dojížďka za prací je nejčastěji definována jako proces, při němž pracovník pravidelně překračuje hranice obce bez ohledu na vzdálenost pracoviště od bydliště. V minulých SLDB byla velikost vyjížďky relativizována podílem ekonomicky aktivního obyvatelstva bydličního v obci. Dle mého názoru takto vypočtená míra vyjížďky výrazně podhodnocuje její úroveň a to především v roce 2001. Důvodem je prudký nárůst podílu nezaměstnaných mezi ekonomicky aktivním obyvatelstvem v posledních deseti letech. Proto pro výpočet míry vyjížďky je použit počet zaměstnaných bydličních v obci.

V tomto okrese je vyšší míra denní vyjížďky za prací, která k 1.3.2001 byla 40,9 %. Pro srovnání u České republiky byla tato míra 30,1 %. To ukazuje na silnou provázanost trhů práce v jednotlivých obcích.

---

<sup>2</sup> „Efekt hystereze se projev tak, že jakmile nezaměstnanost jednou vzroste, s určitým zpožděním vzroste i dlouhodobá nezaměstnanost, a ta pak má tendenci setrvat na stabilní úrovni i při hospodářském oživení.“ (Sirovátka, Žilavský 2002, s. 428)

Graf č. 5: Vývoj míry vyjížděky (MV) za práci



Zdroj: ČSÚ, SLDB 1991 a 2001

Jak je patrné z grafu č. 5, podíl denní vyjížděky za zaměstnáním dosahuje nejvyšších hodnot u Albrechtic (89,9 %), dále následují obce Rychvald a Těrlicko (89,7 %). Naopak u Bohumína je nejnižší hodnota (25,7 %), která se významně odlišuje od hodnot u ostatních obcí. Při její interpretaci si musíme uvědomit, že v Bohumíně je nejnižší úroveň vyjížděky v celém okrese (viz předchozí odstavec).

I v relativně otevřeném okrese, jako je Karviná, tvoří podíl vyjíždění v rámci okresu 53,8 % z celkové vyjížděky. Rovněž i v tomto případě je nejnižší podíl u obce Bohumín (25,7 %) a naopak nejvyšší u obce Albrechtice (82,7 %). Pro srovnání v roce 1991 dosahovala vyjížděka v rámci okresu 65,5 % a dalších 25,5 % tvořil podíl vyjížděky do Ostravy, z čehož plyne, že jen 9 % zaměstnaných vyjíždělo mimo okres a mimo Ostravu.

Pokud porovnáme míru vyjížděky v roce 1991 a v roce 2001 zjistíme, že na okresní úrovni nedošlo oproti očekávání k výrazným změnám, ale u jednotlivých obcí dochází k rozdílnému vývoji. Největší nárůst vyjížděky je u Horní Suché a Petřvaldu, u kterých je rovněž i vysoká míra nezaměstnanosti. Vyšší nárůst vyjížděky je také u Bohumína (9,6 %) a města Karviná (9,4 %). Naopak největší pokles je v Těrlicku (-7,2 %) a v Havířově (-7,2 %). Zarážející je, že v Orlové, která se rovněž vyznačuje vysokou mírou nezaměstnanosti došlo k poklesu vyjížděky do zaměstnání a obdobným případem je i město Havířov. Z hlediska vývoje diferenciacce došlo u tohoto ukazatele k jejímu snížení.

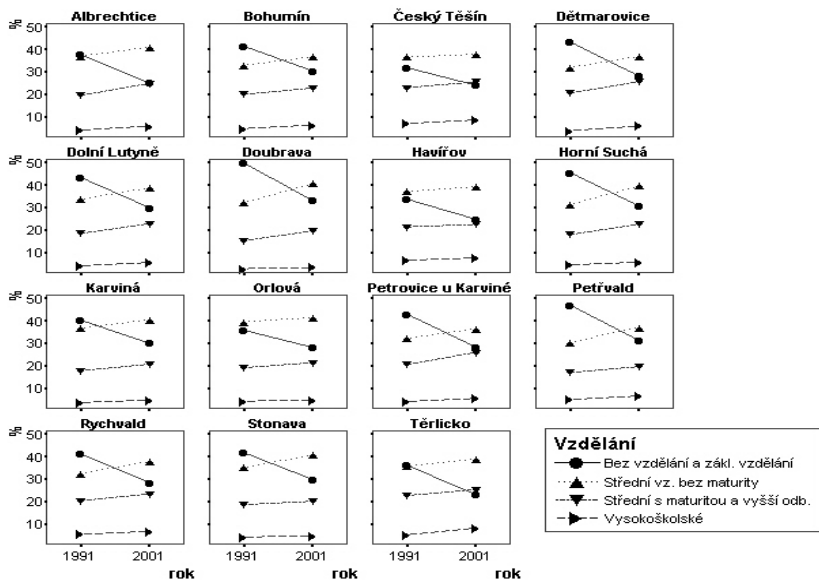
U Petřvaldu došlo ve sledovaném období k nárůstu ekonomicky aktivního obyvatelstva bydlícího v obci o 103 osob, ale počet zaměstnaných klesl o 403 osob, počet nezaměstnaných vzrostl o 2287 osob. Toto podporuje výše zmíněné tvrzení, že vhodnějším ukazatelem relativní vyjíždky je její podíl k počtu zaměstnaných bydlících v obci a nikoliv doposud užívaný počet ekonomicky aktivních osob bydlících v obci.

## 5 Vývoj vzdělanostní struktury

Pro dokreslení situace na trhu práce v okrese Karviná je nutné věnovat pozornost i vývoji vzdělanostní struktury obyvatelstva. Okres Karviná se řadí mezi okresy s horší vzdělanostní strukturou. V roce 1991 byla nejpočetnější kategorií obyvatel bez vzdělání a se základním vzděláním. Podíl této kategorie na obyvatelstvu starším 15 let činil 37,3 %. O 1 % méně měla kategorie obyvatel se středním vzděláním bez maturity. Na druhé straně podíl kategorie obyvatel s vysokoškolským vzděláním dosahoval 5,2 %.

V roce 2001 dochází k proměně této struktury, nejpočetnější kategorií se stávají obyvatelé se středním vzděláním bez maturity (39,3 %). Za touto kategorií následuje s výrazným odstupem skupina osob bez vzdělání nebo se základním vzděláním (27,4 %). Nejméně početnou skupinou obyvatel zůstává kategorie s vysokoškolským vzděláním, u které došlo k nárůstu o 1 %.

Graf č. 6: Vývoj struktury vzdělanosti



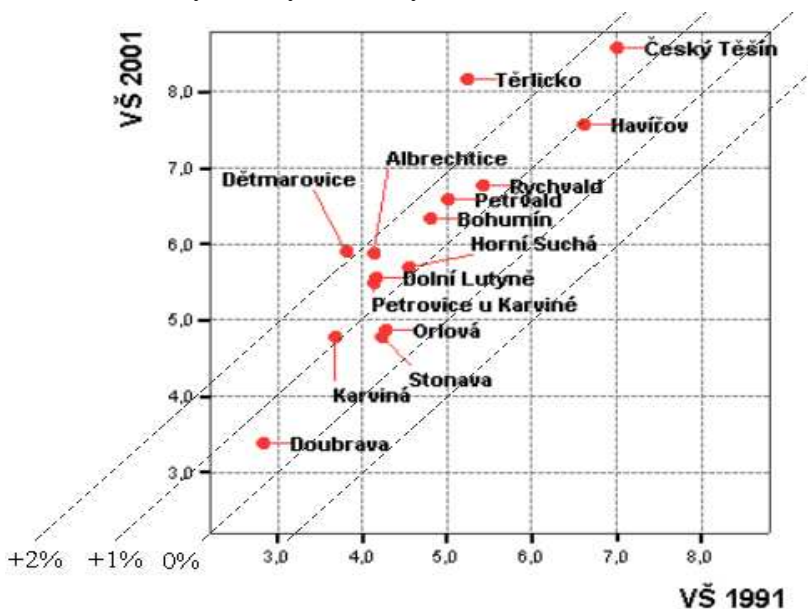
Zdroj: ČSÚ, SLDB 1991 a 2001

Ve všech obcích dochází k poklesu počtu obyvatel bez vzdělání a se základním vzděláním, rovněž dochází k nárůstu obyvatel v ostatních kategoriích.

Pokud hodnotíme vzdělanostní strukturu podle podílu ve dvou krajních kategoriích, lze tvrdit, že v roce 2001 nejhorší struktura obyvatelstva je v obci Doubrava. Za ní s větším odstupem následují obce Stonava a Karviná. Naopak nejlepší strukturu obyvatelstva z hlediska vzdělání mají v obci Těrlicko, Český Těšín a Havířov.

Z hlediska diferenciací kategorií s nižším vzděláním dochází k jejímu snižování, ale u kategorií obyvatel s maturitou a s vysokoškolským vzděláním dochází k mírnému růstu diferenciací. Největší nárůst diferenciací měřené směrodatnou odchylkou je v kategorii obyvatel s vysokoškolským vzděláním, proto se na tuto skupinu zaměříme podrobněji.

**Graf č. 7: Podíl obyvatel s vysokoškolským vzděláním**



Zdroj: ČSÚ, SLDB 1991 a 2001

V obou analyzovaných obdobích byl zjištěn nejvyšší podíl obyvatel s vysokoškolským vzděláním v Českém Těšíně a naopak nejnižší v obci Doubrava (viz graf č. 7). Nejvyšší nárůst podílu obyvatel s vysokoškolským vzděláním je u obce Těrlicko a oproti tomu nejnižší růst lze sledovat u obcí Doubrava, Stonava a Orlová.

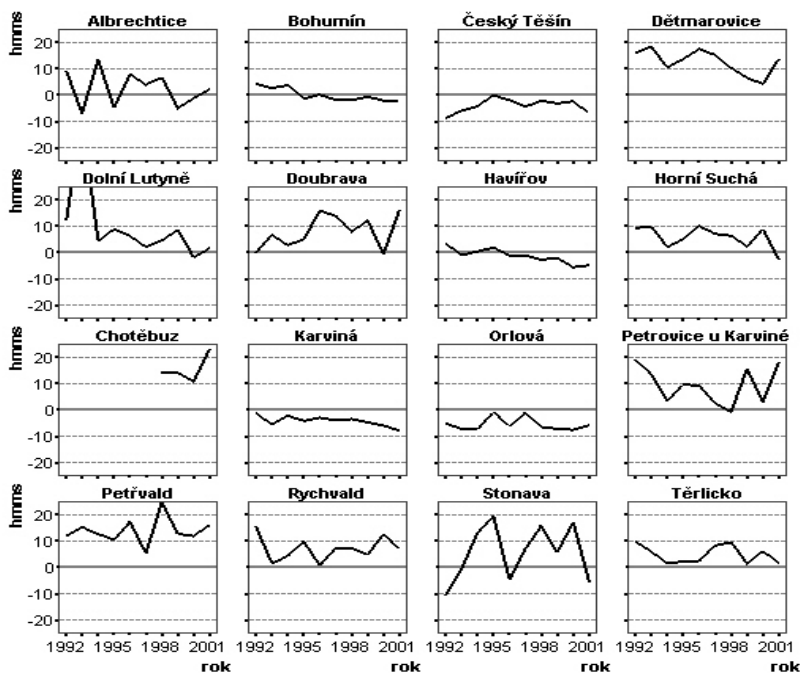
V okrese Karviná dochází k růstu diferenciací z hlediska vzdělanostní struktury a to v kategoriích obyvatel s maturitou a s vysokoškolským vzděláním. Důvodem je

kvalita životního prostředí pro bydlení. Z tohoto pohledu se jeví, že vývoj podílu vysokoškoláků v místní populaci může být dobrým indikátorem kvality životního prostředí.

## 6 Migrační chování obyvatelstva

Počet obyvatel v celém Moravskoslezském kraji klesá. Je to způsobeno jak zápornou hladinou přirozeného přírůstku, tak i záporným migračním saldem. V roce 2001 byl největší úbytek obyvatelstva právě v okrese Karviná, jenž dosáhl -5.3‰, měřeno hrubou mírou celkového přírůstku. Ta míra má v období 1992 až 2001 klesající trend a od roku 1994 je v záporných hodnotách. Na začátku sledovaného období byl pokles populace ovlivněn především přirozeným přírůstkem, ale od roku 1998 tu úlohu převzal vývoj migračního salda (viz Šotkovský - Tvrdý, 2002).

Graf č. 8: Vývoj míry hrubého migračního salda



Zdroj: ČSÚ - krajská reprezentace Ostrava, Běžná evidence migrace 1992-2001

Vývoj migrace je u obcí hodnocen prostřednictvím hrubé míry migračního salda (*hmms*) (viz graf č. 8). Nejvyšší variabilita ve vývoji tohoto ukazatele je u malých obcí do 2 000 obyvatel: Chotěbuz, Stonava a Doubrava.

U větších měst lze pozorovat následující tendence. V celém analyzovaném období jsou záporné hodnoty *hmms* u měst Orlová a Český Těšín. Klesající trend je u měst:

Havířov, Karviná, Bohumín, které rovněž v roce 2001 mají záporné hodnoty *hmms*. Největší pokles obyvatelstva byl v roce 2001 ve městě Karviné (-7,9‰). Z toho plyne, že všechna měst nad 20 000 obyvatel v okrese Karviná migračně ztrácejí.

**Desurbanizační procesy jsou zesíleny problémy na místních trzích práce.**

Velice dobrý vývoj *hmms* je u obcí Petřvald, Dětmarovice, Petrovice u Karviné, Těrlicko, Chotěbuz a Rychvald. Většinou se jedná o obce, které nejsou zasažené důlní činností. Výjimkou jsou obce Rychvald a Petřvald, ve kterých byla těžba ukončena v minulém století. Tyto obce mají atraktivní polohu z hlediska sousední Ostravy na kterou je dobré silniční napojení. Dále je nutno podotknout, že vysoká hladina migračního salda v obci Petřvald je výrazně ovlivněna existencí domova důchodců v katastru obce (cca 200 osob).

## 7 Závěr

V okrese Karviná jsou mezi obcemi silné prostorové vazby. Přesto zde probíhají procesy prostorové diferenciaci. Výsledky těchto procesů jsou shrnuty v tabulce č. 1.

**Tab č. 1. Zhodnocení procesu diferenciaci**

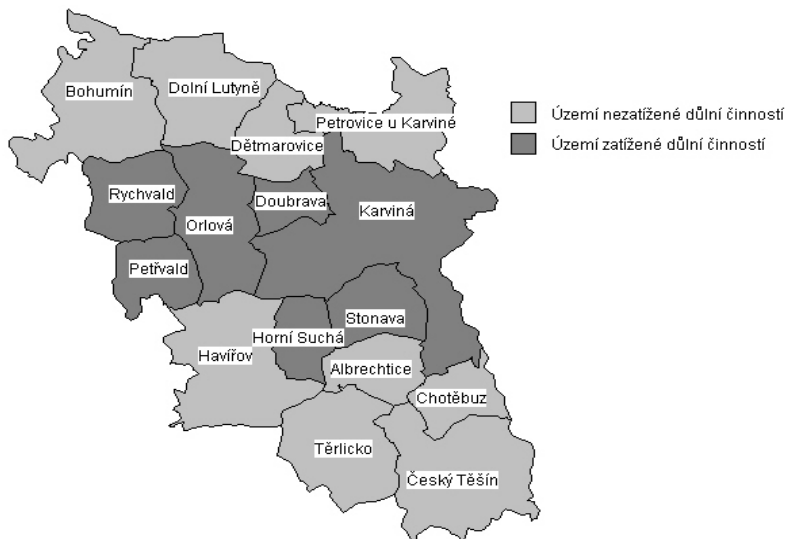
Faktory	Ukazatelé	Změna	Diferenciaci
Struktura zaměstnanosti	Podíl zam. v zemědělství	pokles	menší
	Podíl zam. v průmyslu a stavebnictví	pokles	menší
	Podíl zam. v službách	růst	menší
Nezaměstnanost	Míra nezaměstnanosti	růst	větší
Prostorové vazby	Míra vyjížďkovosti do zaměstnání	bez trendu	menší
Struktura vzdělanosti	Podíl obyv. bez vzd. a se základním vzd.	pokles	menší
	Podíl obyv. se střední vzd. bez maturity	růst	menší
	Podíl obyv. se střední vzd. s maturitou a s vyšším odb. vzd.	růst	větší
	Podíl obyv. s vysokoškolským vzd.	růst	větší
Migrační chování	Hrubá míra migračního salda	pokles	stejná

Prokazuje se, že proces diferenciaci v okrese Karviná probíhá především mezi obcemi v centrálním pásu a obcemi, které leží na severní a jižní hranici okresu. U obcích v centrálním pásu je horší vzdělanostní struktura, zvláště pak je velmi nízký podíl obyvatel s vysokoškolským vzděláním. U těchto obcích jsou rovněž výrazné problémy na lokálních trzích práce, které indikuje vysoká míra nezaměstnanosti. Tyto negativní jevy jsou způsobeny především environmentální zátěží vzniklou důlní činností v katastru obce (viz obr. č. 1).

Výjimkou je obec Stonava. Přestože v jejím katastru probíhá velmi intenzivní těžba a podíl zaměstnanosti v hornictví je nejvyšší v celém okrese<sup>3</sup>, dochází od roku 1991 k rozvoji obce, který lze vidět např. v rekonstrukci starých budov a ve výstavbě nových domů atd. Stonava byla dokonce vyhlášena vesnicí roku 2000. Příčinu tohoto úspěchu lze spatřovat v aktivitě obecní samosprávy v rámci různých programů a rovněž i její úspěšné vyjednávání o náhradě škod způsobených důlní činností s managementem Ostravsko-karvinských dolů, a.s.

Nejlepší pozici z hlediska budoucího vývoje mají obce na jižní hranici okresu. Mezi těmito obcemi vyniká Těrlicko ležící u vodní nádrže, které je velice atraktivní pro rekreaci i bydlení.

**Obr. č. 1. Kartogram obcí okresu Karviná dle environmentální zátěže**



Zdroj: Zpracováno na základě mapových podkladů IMGE, OKD, a.s.

Z poznání prostorových socioekonomických procesů v okrese Karviná, lze dokázat, že proces diferenciacce zdejšího území je silně ovlivněn environmentální zátěží. Pokud někteří představitelé neoklasických směrů předpokládají, že tlak na trhu práce vyvolá snížení populace na tomto území a následně že dojde k opětovné rovnováze, tak jsou na hlubokém omylu. Environmentálně postižené území výrazně migračně ztrácí osoby s vyšším vzděláním. Dochází tak k další degradaci vzdělanostní struktury regionu. Na druhou stranu u obyvatelstva, které zůstává na tomto území dochází k růstu netolerance. To potvrzuje i zpráva Ministerstva vnitra ČR, že okres

<sup>3</sup> V roce 2001 to bylo 35 % ekonomicky aktivních obyvatel (SLDB, 2001).

Karviná dlouhodobě patří k územím nejvíce zatíženým trestnou činností s extremistickým podtextem tj. kriminalitou motivovanou rasovou, národnostní nebo jinou sociální nenávisť (MV ČR, 2002). V této atmosféře idea rozvoje tohoto regionu působí poněkud absurdně.

## Literatura

1. Hampl, M. a kol. (2001) Regionální vývoj:specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie . Praha: Univerzita Karlova. 328 s. ISBN: 80-902686-6-8.
2. Hančlová, J. - Tvrдый, L. et al. (2002) Modelování a klasifikace regionálních trhů práce. [online] Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, 150 s. ISBN 80-248-0220-1 Přístupné na [www: http://www.ekf.vsb.cz/pers/~lt/PUBLIKACE/2002\\_MKL\\_RTP.htm](http://www.ekf.vsb.cz/pers/~lt/PUBLIKACE/2002_MKL_RTP.htm).
3. Musil, J. (1991). Nové vymezení sociální ekologie. Sociologický časopis. roč. 27, č. 1, s. 69-89.
4. Sirovátka, T. – Žižlavský, M. (2002) Český trh práce ve druhé polovině 90. let. Politická ekonomie. č. 3 s. 419-435.
5. Šotkovský, I. - Tvrдый, L. (2002) Změny reprodukčního a prostorového chování obyvatel Moravskoslezského kraje v letech 1992 až 2000. In: Mezinárodní vědecká konference „Ekonomické a adaptační procesy 2002“. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta. s. 190-205. SBN: 80-248-0186-8.
6. Tvrдый, L. (2003) Možnosti využití dat ze Sčítání lidu, domů a bytů (SLDB) pro analýzy trhů práce. In: Horák, J. (ed.) Praktické ukázky využití geoinformačních technologií v činnosti úřadů práce. [online] Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Hutnická a geologická fakulta, Institut geoinformatiky. Příloha č. 3, 13 s.. Dostupné na [www: http://gis.vsb.cz/pan/Skoleni/skoleni.htm](http://gis.vsb.cz/pan/Skoleni/skoleni.htm).
7. MV ČR. (2002) Zpráva o problematice extremismu na území České republiky v roce 2001. [online] Praha: Ministerstvo vnitra České Republiky. Dostupné na [www: http://www.mvcr.cz/extremis/2001/tr\\_cin.html](http://www.mvcr.cz/extremis/2001/tr_cin.html).



# EKONOMICKÝ RŮST A REGIONÁLNÍ ROZVOJ V ČESKÉ REPUBLICE

Doc. PhDr. František VARADZIN, CSc.<sup>1</sup>

*Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava,  
Ekonomická fakulta, Katedra ekonomie,  
Sokolská tř. 33, 701 21 Ostrava,  
e-mail: frantisek.varadzin@vsb.cz*

---

## 1. Úvod

V současné době se v rámci ekonomického myšlení také rozvíjejí teorie, které se snaží ukázat na důležitost rozpracování myšlenkových konceptů rozvoje regionů. Teorie růstu se tak snaží postavit proti pojetí statické teorie regionů, pojetí regionu jako prvku ekonomické geografie v dynamické perspektivě. Rozdílnost základních konceptů<sup>2</sup> vytváří zdání, že téměř neexistuje žádný společný jmenovatel, který by je sjednotil.

Cílem příspěvku nebude snaha o vytvoření další „originální“ koncepce, ale poukázání na základní souvislosti regionálního rozvoje v procesu ekonomického růstu a některé problémy související s interpretací těchto vztahů. Důvodem jsou značně diskutabilní teze publikované ve studii „Vize rozvoje České republiky do roku 2015“.<sup>3</sup> Z řady formulací je patrné, že zdůraznění nutnosti chápat souvislosti růstu celku a částí, není pouze otázkou pedagogického výkladu. Lze např. poukázat na tvrzení, že „posílení jejich (tj. center F. V.) atraktivity založené na kvalitě aktivit ... byl důsledkem spíše technologické než obecně společenské transformace, tj. přechodu české společnosti od industriální společnosti k postindustriální společnosti“.<sup>4</sup>

Již zde si musíme položit otázku, je-li vůbec možný přechod k dalšímu stupni organizovanosti lidské společnosti bez priority technologických změn. Anž budeme provádět rozsáhlejší analýzu vztahu jednotlivých sektorů, poukážeme na elementární fakta:

---

<sup>1</sup> Autor pracuje na katedře ekonomie EkF VŠB-TU Ostrava. Příspěvek vznikl za podpory GAČR jako součást řešení projektu č. 401/01/0549 Hospodářský růst. Teorie, empirie, praxe.

<sup>2</sup> K jejich přehledu viz Blažek, J. – Uhlíř, D.: Teorie regionálního rozvoje. Praha, Karolinum 1992. Kap. IV. Krátke, S. – Heeg, S. – Stein, R.: Regionen im Umbruck. Frankfurt am Mein – New York, Campus Verlag 1997, kap. 2, 3.

<sup>3</sup> Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Praha, Gutenberg 2001.

<sup>4</sup> Tamtéž, str. 168.

„Někdy se říká, že vysoce industrializované ekonomiky se vyvíjejí v „ekonomiky služeb“. Ve skutečnosti takové ekonomiky dále vyžadují širokou průmyslovou a zemědělskou základnu“.<sup>5</sup>

V této souvislosti jiné teze hovoří o dřívějším umělém potlačování rozvojové dynamiky Prahy.<sup>6</sup> Přitom je známo, že Praha vždy dostávala na svůj rozvoj větší prostředky v přepočtu na osobu než zbytek republiky. Tak na 11,5 % obyvatel republiky v roce 1983 zde připadalo 13,3 % pracovních míst a v oblasti vědy a výzkumu zde pracoval každý druhý až třetí zaměstnanec, což dělalo 45 tisíc.<sup>7</sup> Nemáme k dispozici přesně srovnatelná data, ale např. v celém Rakousku v roce 1989 v oblasti vědy a výzkumu pracovalo 8 782 zaměstnanců.<sup>8</sup>

Ve výčtu sporných tezí by šlo pokračovat – nízká mobilita pracovních sil v zemi, kde došlo k osídlení pohraničí, kde za 90. léta polovina pracovníků změnila zaměstnání a kde v žádném teritoriu neexistuje nedostatek pracovních sil apod.<sup>9</sup> Obdobně se ukazuje jako velmi problematické odvolávání se na regionální politiku EU. Stačí se podívat na fakt, že ve Francii je rozdíl v tvorbě HDP na obyvatele mezi regiony 78 – 154 (100 = průměr EU), v Itálii 62 – 136, ve Velké Británii 76 – 246. Obdobný ukazatel pro Českou republiku je 55 – 134.<sup>10</sup> Jinak řečeno, nic nenásvědčuje, že vstup do EU výrazně ovlivní celkovou úroveň diferenciací regionů v ČR.

## 2. Ekonomický růst a regiony – základní teze

Pokud se podíváme na problém teoreticky, musíme vyřešit otázku vztahu částí a celku ve vývoji. Znamená to, že:

- Změny v celku mají dopad na vývoj jednotlivých částí. Nelze tudíž uvažovat o samostatném vývoji částí celku.
- Jakákoliv změna v jednotlivé části vede k nutnosti reorganizovat strukturu celku.
- Dlouhodobě je nutno zachovávat princip funkční ekvivalence mezi částí a celkem. Neznamená to, že každý akt v každé době musí být ekvivalentní, ale průměr musí zabezpečovat fungování každé části.
- Nadměrný růst jedné části, pokud v budoucnu „nevrátí“ ostatním regionům jejich „příspěvek“, vede k oslabení celého systému.
- Stabilita celku vytváří provázanost a funkční spjatost jednotlivých částí a nikoliv části samy o sobě.

---

<sup>5</sup> Meadowsová, D. M. – Meadows, D. – Randers, J.: Překročení mezí. Praha, Argo 1995, str. 61.

<sup>6</sup> Vize rozvoje České republiky do roku 2015. cd., str. 169.

<sup>7</sup> Häußler, V.: Ekonomická geografie Československa. Praha, Academia 1984, str. 379.

<sup>8</sup> Zde jsou data o množství badatelů nikoliv všech pracovníků přepočtena na celý úvazek. Viz OECD in Figures 1994, Paris, OECD 1994, s. 55.

<sup>9</sup> Pro vývoj stačí porovnat – Statistická ročenka Československé republiky 1948. Praha, Státní úřad statistiky 1948, str. 9-16 a Historická statistická ročenka ČSSR. Praha, SNTL - Alfa 1985, str. 46-69.

<sup>10</sup> Regional GDP in the European Union. Eurostat, News release No 13, 2002.

V případě aplikace na ekonomický vývoj je nutné si uvědomit ještě souvztažnosti s „okolím“, tj. momenty spojující ekonomiku se světem. Její propojenost je výrazem propojenosti monetárních vztahů, dělby práce, dopravní infrastruktury atd. To vede k dalším tvrzením:

- Ekonomika se nemůže rozvíjet nezávisle na svém okolí.
- Regiony se nemohou vyvíjet nezávisle na svém okolí.
- Čím rozvinutější je propojení mezi ekonomikou (regiony) a okolím, tím je méně závislá na bezprostředních podnětech v sousedství a tím více může čerpat podněty a využívat prostory celého světa.

### 3. Vývoj hospodářství ČR a regiony (1990 – 2000)

Vývoj naší ekonomiky v 90. letech byl velmi problémový, ostatně jako vývoj bývalých zemí RVHP. To nám dokumentuje tabulka č.1.

**Tabulka č. 1: HDP ve Východní Evropě a SNS v letech 1989 – 2002  
(HDP 1989 = 100)**

	V. Evropa <sup>1)</sup>	ex Jugoslávie	ex SSSR <sup>2)</sup>	ČR
1990	93,4	92,1	96,9	98,8
1991	83,3	81,4	91,0	87,3
1992	78,1	58,7	78,3	86,9
1993	76,9	40,6	70,7	86,9
1994	79,6	41,7	60,6	88,9
1995	84,4	44,2	57,1	94,1
1996	87,9	46,8	55,2	98,2
1997	90,4	50,3	55,8	97,4
1998	92,5	51,5	54,2	96,4
1999	93,9	42,4	56,5	96,9
2000	97,5	45,1	61,3	100,0
2001	100,5	47,6	65,0	103,3
2002	103,4	49,5	68,0	105,8

<sup>1)</sup> Včetně 3 baltických států

<sup>2)</sup> Bez tří baltických států

**Pramen:** Economic Survey of Europe. 2002, No 1. New York and Geneva 2002, str. 224.

Tato souhrnná čísla nezachycují hloubku katastrofy, která se zde odehrávala. Např. z bývalých zemí SSSR je na tom v roce 2003 relativně nejlépe Uzbekistán (106,3), Turkmenistán (98,4) a Bělorusko (95,2). Gruzie (35,1) s nehlubším poklesem na 23,4 bodů, Moldavsko (38,6) (33,2 v roce 1999), či Ukrajina (47,3) (39,3 v roce 1999) prožívaly a prožívají martyrium a jsou důkazem naprosté neschopnosti tamějších vlád. Viděno s odstupem doby a ve světle standardních ukazatelů

mezinárodních ročenek, je možné vyvodit závěr, že buď byli ekonomové hlupáci nebo vlády zcela neschopné.<sup>11</sup>

Vývoj „transitivních“ ekonomik pouze dokázal, co se vědělo již před tím – války, dezintegrace a korupce snižují výkon ekonomiky.

V porovnání s těmito údaji lze označit vývoj českého hospodářství za relativně úspěšný. Avšak ve srovnání s některými státy jsme ztratili. Jestliže v roce 1990 byl v ČR index lidského rozvoje (HDI- jako komplexní ukazatel) ve velikosti 0,835, tak do roku 2000 vzrostl na 0,849. Oproti tomu u Portugalska byl 0,819 a v roce 2000 dosáhl 0,880.<sup>12</sup> Relativní ztráta se dá prokázat i k jiným zemím.

Základním problémem našeho ekonomického vývoje byla nesoustředěnost na dva základní růstové faktory ekonomiky:

- Technologický pokrok a s ním spjatá produktivita práce.
- Kvalita produkce vzhledem ke schopnosti realizace na trzích.

První tvrzení lze dokázat následnými údaji. Celková produktivita (přidaná hodnota na jednoho zaměstnance) byla v České republice ve zpracovatelském průmyslu 82 % úrovně průměru EU u firem se zahraniční účastí - u domácích firem jen 45 % úrovně. V letech 1993 – 1998 rostla u podniků se zahraniční účastí o 6,77 % a u domácích o 2,6 %.<sup>13</sup> Přitom je zarážející, že celková přidaná hodnota na pracovníka ve zpracovatelském průmyslu v průměru desetiletí (1980 - 1984 oproti průměru 1995 – 1999) v České republice poklesla z 5782 dolarů na 5094 dolarů.<sup>14</sup> I když lze mít řadu metodologických výhrad proti zde uvedenému ukazateli, nelze opomíjet nedostatečnou pozornost věnovanou podpoře nových produktivních technologií.

Druhé tvrzení se opírá o nedostatečnou dynamiku tzv. vysokých technologií.<sup>15</sup> V oblasti podílu vysokých a středních technologií jsme na celkovém podílu zpracovatelského průmyslu poklesli z 20. místa v roce 1985 na 30. místo v roce 1998. Za celou dobu se totiž náš podíl 48 % nezměnil. Např. u Indie vzrostl z 56 % na 59 %, u Malajsie ze 47 % na 60 %, u Švýcarska z 57 % na 63 % atd. Obdobně lze ukázat na strukturu exportu zboží. V ČR tvořil podíl vysokých technologií na exportu 11,5 %. Např. v Malajsií vzrostl ze 14,8 % v roce 1985 na 46,9 % v roce 1998, u Mexika z 8,6 % na

---

<sup>11</sup> Argument o nutnosti poklesu při zavádění tržní ekonomiky neobstojí – viz Čína, Vietnam či Československo v letech 1966 – 1968.

<sup>12</sup> Viz Human Development Report 2002. New York, UNDP 2002, str. 153.

<sup>13</sup> Economic Survey of Europe. 2001. No 1, New York and Geneva 2002, str. 271. Údaje jsou počítány na bázi cen 1996 a parity kupní síly 1996.

<sup>14</sup> World Development Indicators 2002. Washington, World Bank 2002, str. 64.

<sup>15</sup> Z definice jde o obory, které dávají více než 10 % tržeb do vědy, výzkumu, vývoje a konstrukce a více než 10 % zaměstnanců v této oblasti pracuje. Střední technologie jsou standardní odvětví (např. výroba automobilů), nízké technologie jsou takové, které je možné získat a aplikovat kdykoliv.

**Tabulka č. 2: Regionální rozdělení HDP v ČR (v %)**

Region	1993	1997	2001
Praha	19,6	22,1	24,9
Středočeský kraj	8,6	8,3	9,1
Jihozápadní kraj	11,0	11,0	10,6
Jihočeský kraj	5,6	5,6	5,4
Plzeňský k.	5,4	5,4	5,2
Severozápadní k.	10,5	9,6	8,7
Āarlovarský k.	2,9	2,5	2,3
Ústecký k.	7,6	7,2	6,4
Severovýchodní k.	12,9	12,7	12,3
Liberecký k.	3,8	3,5	3,5
Královehradecký k.	4,7	4,8	4,7
Pardubický k.	4,4	4,4	4,1
Jihovýchodní k.	15,0	14,3	14,3
Vysočina	4,2	4,0	4,3
Jihomoravský k.	10,8	10,3	10,0
Středomoravský k.	10,4	10,3	9,7
Olomoucký k.	5,2	5,2	4,8
Zlínský k.	5,2	5,1	4,9
Moravskoslezský k.	12,0	11,7	10,4

**Prámen:** Spočítáno na základě: Regionální národní účty. Český statistický úřad. <http://www.czso.cz/csu/edicniplan/usf/p/1371-02> Tabulka 42

26,6 %, u Filipín z 5,6 % na 64,3 %, u Švýcarska ze 17 % na 23,2 % atd.<sup>16</sup> To se samozřejmě odráží i v dosahovaných cenách, produktivitě a konkurenceschopnosti ekonomiky.

Tato skutečnost se odrazila i na vývoji jednotlivých regionů (krajů) ČR. Pokud se podíváme na tvorbu regionálního domácího produktu, zjistíme následné změny.

Z tabulky č.2 vidíme osmiletý nepřetržitý růst Prahy, jejíž relativní váha na tvorbě HDP vzrostla o 27 %. Podíl ostatních regionů se snížil, přičemž nejvýraznější pokles na relativní váze je zaznamenán u NUTS 2 Severozápad (20,7 %) a u Moravskoslezského (15,4 %). Zajímavá je dynamika v posledních letech u Středočeského kraje a kraje Vysočina. V prvním případě lze pravděpodobně uvažovat o vlivu prostorových multiplikačních efektů metropole, v druhém případě autor širší ekonomické vysvětlení nemá.

I přes metodické potíže propočtů HDP<sup>17</sup> je tento proces potvrzován různými metodikami, takže jej nelze zpochybnit. Obdobný proces můžeme vidět i z hlediska úrovně HDP na osobu.

<sup>16</sup> Industrial Development Report 2002/2003. New York, UNIDO 2003, s. 164-165.

<sup>17</sup> Blíže viz Chlad, M.: Vývoj regionálních rozdílů v ČR v letech 1994 – 1999. Praha, ČSÚ 2003. <http://www.czso.cz/csu/edicniplan>

Pokud budeme interpretovat následnou tabulku, zjistíme, že za posledních pět let došlo ve výkonosti krajů k podobným změnám. Podíl Prahy se zvýšil relativně o 22 % a s ním také vzrostl podíl Středočeského kraje a Vysočiny. Dramatický byl relativní pokles Ústeckého kraje (20 %) a Moravskoslezského (17 %).

Tabulka č.3 ukazuje, že převaha Prahy v terciálním sektoru dále narůstá a relativní snížení podílu průmyslové produkce znamená ve skutečnosti její zvýšení z 5 496 mil. Euro (v paritě kupní síly- PKS) na 6 143 mil. euro. Obdobně zvýšil Středočeský kraj svoji průmyslovou produkci z 5 480 mil. Euro na 6 272 mil. euro. Tento jev je možno dokázat ve všech krajích se dvěma výjimkami. Na severozápadě klesla průmyslová produkce z 6 308 mil. Euro na 6 140 mil. Euro a v Moravskoslezsku z 8 717 mil. Euro na 7 490 mil Euro.<sup>18</sup>

**Tabulka č. 3: Vývoj regionálního HDP na osobu<sup>1)</sup>**

Region	1993	1996	2001
Praha	166	179	219
Středočeský kraj	80	78	83
Jihozápadní kraj	.	96	92
Jihočeský kraj	93	92	89
Plzeňský k.	99	101	97
Severozápadní k.	.	93	79
Karlovenský k.	97	85	78
Ústecký k.	98	95	79
Severovýchodní k.	.	86	84
Liberecký k.	88	84	84
Královhradecký k.	88	87	87
Pardubický k.	89	86	84
Jihovýchodní k.	.	90	89
Vysočina	83	82	84
Jihomoravský k.	98	93	91
Středomoravský k.	.	84	80
Olomoucký k.	84	84	77
Zlínský k.	89	84	83
Moravskoslezský k.	96	98	84

<sup>1)</sup> V paritě kupní síly

**Pramen:** Spočítáno na základě: Regionální národní účty. Český statistický úřad. <http://www.czso.cz/csu/edicniplan/usf/p/1371-02> Table 4.8. Chlad, M.: c.d.

Ukazuje to na krizi tradičních průmyslových oblastí, které byly základem vývoje naší ekonomiky více než 100 let.<sup>19</sup> To lze ilustrovat i na změně sektorové struktury přidané hodnoty v jednotlivých NUTS 2.

<sup>18</sup> Spočítáno na základě Regionálních národních účtů. c.d. Table 4.4.

<sup>19</sup> „V nejvíce průmyslovou oblast se v minulosti vyvinulo severní pohraničí ... Ještě v roce 1947 připadala více než polovina zaměstnanců průmyslu (ještě větší díl průmyslu podle hodnoty výroby) ... na oblast na sever od čáry Cheb – Plzeň – Praha – Pardubice – Český Těšín“. Häufner, V.: Ekonomická geografie Československa. Praha, Academia 1984, str. 164.

Podrobnější rozbor charakterizuje rozdíly mezi NUTS Severozápadním a Moravskoslezským. Jestliže Severozápad zaznamenal pokles těžebního průmyslu na tvorbě přidané

**Tabulka č. 4: Tvorba přidané hodnoty 1996 – 2001 (v %)**

NUTS 2	1996			2001 <sup>1)</sup>		
	A	I	S	A	I	S
Česká republika	4,9	44	51,1	4,1	39,9	56
Praha	0,1	21,3	78,6	0,2	17,2	82,6
Střední Čechy	7,0	53,7	39,3	5,7	47,8	46,5
Jihozápad.	9,4	47,4	43,2	7,9	46,4	45,7
Severozápad.	2,9	50,2	46,9	2,9	49,2	47,9
Severovýchod.	6,2	49,8	44,0	5,5	54,8	39,7
Jihovýchod.	7,4	43,6	49,0	6,9	41,9	51,2
Střední Morava	7,0	49,0	44,0	5,5	48,8	45,7
Moravskoslezsko	2,7	58,0	39,3	2,8	50,4	46,8

<sup>1)</sup> Výpočty ze čtvrtletních národních účtů. A- agrární, I- průmyslový sektor, S- sektor služeb

**Pramen:** Spočítáno na základě: Statistické údaje o regionech ČR. Státní statistický úřad.

<http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nst>.

hodnoty z 8 % v roce 1996 na 5,1 % v roce 2001 a vzestup hodnoty zpracovatelského průmyslu z 25,2 % na 29,1 %<sup>20</sup>, pak v oblasti Moravskoslezska dobývání surovin pokleslo z 10,1 % na 6,5 % přidané hodnoty a zpracovatelský průmysl z 35,2 % na 31,6 %.<sup>21</sup>

Z uvedeného vyplývá, že se zde nejedná o restrukturalizaci, ale o deindustrializaci. A samozřejmě toto není proces, který by byl žádoucí, neboť neodpovídá potřebám České republiky, kdy hodnotou průmyslové produkce zaostáváme za státy EU.<sup>22</sup>

## Závěr

Je zřejmé, že nastoupené tendence z hlediska ekonomického růstu jsou dlouhodobě neudržitelné. Podíl Prahy měřený v HDP na osobu (v PKS) vzrostl ze 115,1 (Index 100 = průměr EU) v roce 1996 na 132,2, přitom podíl celé České republiky poklesl z 64,3 na 63,0. Nejproblémovější NUTS 2, tj. Severozápad poklesl z 60,1 na 47,9 a Moravskoslezsko z 63,1 na 50,5. Zdá se, že jde pouze o otázku času, než se projeví závažné otřesy, nedojde-li ke změně tendencí. Základní otázka zní - jak dlouho může klesat úroveň státu a růst úroveň jeho hlavního města? Přitom klesá podíl výkonu školství na přidané hodnotě v roce 1996 z 3,5 % na 3,4 % v roce 2000<sup>23</sup> a kvantitativní i kvalitativní rozvoj vědeckovýzkumné základny je zatím v nedohlednu.

<sup>20</sup> Statistické údaje o regionech ČR, c.d. Table 2.4

<sup>21</sup> Tamtéž, Table 2.8.

<sup>22</sup> Blíže viz Varadzin, F.: Ekonomický rozvoj a integrační procesy ve střední Evropě. In: Ekonomická a politická integrácia v Europe. Bratislava, Ekonóm 2002, kde autor jednoznačně prokázal nízkou úroveň průmyslové výroby na osobu v kandidátských zemích. Nelze tudíž předpokládat snížení, ale růst průmyslové výroby.

<sup>23</sup> Statistické údaje o regionu ČR, c.d. Table 1.1

## Shrnutí:

Příspěvek se zabývá procesem ekonomické diferenciacie regionů České republiky. Jsou zde analyzovány teritoriální důsledky ekonomického růstu v 90. letech 20. století. Je zde konstatována dlouhodobá neudržitelnost stávajících tendencí a nutnost začít koncipovat novou regionální politiku v ČR, pokud nemá dojít k nárůstu sociálně ekonomických problémů dalšího vývoje.

## Summary:

The paper deals with the process of economic differentiation of the Czech Republic regions. It analyses territorial consequences of the economic growth in the 90-ies. It stresses a long-term unsustainability of contemporary tendencies and the need to start creating new regional policy in the Czech Republic to avoid grooving the social and economic problems of the future development.

## 5. Literatura

1. Blažek, J. – Uhlíř, D.: Teorie regionálního rozvoje. Praha, Karolinum 1992
2. Economic Survey of Europe. 2001. No 1, New York and Geneva 2002
3. Economic Survey of Europe. 2002, No 1. New York and Geneva 2002
4. Häußler, V.: Ekonomická geografie Československa. Praha, Academia 1984
5. Human Development Report 2002. New York, UNDP 2002
6. Chlad, M.: Vývoj regionálních rozdílů v ČR v letech 1994 – 1999. Praha, ČSÚ 2003. <http://www.czso.cz/csu/edicniplan>
7. Industrial Development Report 2002/2003. New York UNIDO 2003
8. Krátke, S. – Heeg, S. – Stein, R.: Regionen im Umbruch. Frankfurt am Mein – New York, Campus Verlag 1997
9. Meadowsová, D. M. – Meadows, D. – Randers, J.: Překročení mezí. Praha, Argo 1995
10. OECD in Figures 1994, Paris, OECD 1994
11. Regional GDP in the European Union. Eurostat, News release No 13, 2002
12. Regionální národní účty. Český statistický úřad. <http://www.czso.cz/csu/edicniplan/usf/p/1371-02>
13. Statistická ročenka Československé republiky 1948. Praha, Státní úřad statistiky 1948
14. Statistické údaje o regionech ČR. Státní statistický úřad. <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nst>
15. Varadzin, F.: Ekonomický rozvoj a integrační procesy ve střední Evropě. In: Ekonomická a politická integrácia v Európe. Bratislava, Ekonóm 2002
16. Víze rozvoje České republiky do roku 2015. Praha, Gutenberg 2001.
17. World Development Indicators 2002. Washington, World Bank 2002



# APLIKACE VYBRANÝCH METOD A KONCEPTŮ EVOLUČNÍ BIOLOGIE NA REGIONÁLNÍ ROZVOJ

**Mgr. Lucie VÁŠKOVÁ**

*Přirodovědecká fakulta Univerzity Karlovy  
Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje,  
Albertov 6, 128 43 Praha 2  
e-mail: lucievaskova@seznam.cz*

---

Regionální rozvoj bývá spojován spíše s ekonomikou nebo dalšími sociálními vědami než s evoluční biologii. Ovšem institucionální ekonomie, jakožto stále více se prosazující paralela ekonomie hlavního proudu, čerpá inspiraci mimo jiné i z evoluční biologie. Vezmeme-li v úvahu, že v současnosti nejintenzivněji se rozvíjejícím směrem teorií regionálního rozvoje je právě skupina teorií označovaných jako institucionální, mělo by nás překvapit, že evoluční biologie, jako nesmírně bohatého zdroje potenciálně cenných konceptů, nebylo využito již dříve a že je dosud na regionální rozvoj aplikována pouze nepřímo, právě přes teorie institucionální ekonomie.

Cílem tohoto příspěvku je naznačit některé konkrétní implikace evoluční biologie na regionální rozvoj, avšak první část bude zaměřena poněkud obecněji. Bude se zabývat tím, jaká vlastně evoluce v socioekonomickém prostředí je.

## **I. CHARAKTER SOCIOEKONOMICKÉ EVOLUCE**

I sociální vědy, nejen biologie začlenily pojem evoluce do svého teoretického rámce, sledují, jak se jednotlivé faktory nebo fenomény vyvíjí, zda na sobě vzájemně závisí, zda existují mezi nimi nějaké vazby. Díky tomu, že evoluční biologie zaznamenala v průběhu svého vývoje rozsáhlou debatu o jednotlivých charakteristikách biologické evoluce, je možné se o výsledky této diskuse opírat a zformulovat vlastnosti socioekonomické evoluce na základě jejich srovnání s biologickými protějšky.

Pro socioekonomickou evoluci, podobně jako svého času pro tu biologickou, byla velice sporná otázka základního teoretického zařazení. Těmi protipóly, o kterých se diskutovalo, v případě sociálních věd tato diskuse ještě mnohde přetrvává, je lamarckistické versus darwinistické pojetí. Aby bylo možné charakterizovat socioekonomickou evoluci z tohoto úhlu pohledu, bylo by vhodné zaměřit se nejprve na osvětlení této otázky v biologii a popsat historické zázemí vzniku obou teorií.

### ***1.1 Darwinismus versus lamarckismus v biologii***

Jean-Baptiste Pierre de Lamarck (1744-1829) ve své teorii, která se nyní shrnuje pod nálepku lamarckismus, stanovuje několik základních předpokladů. Tvrdí, že každý jedinec má vrozenou tendenci (besoin – potřebu) k pokroku, ke změně. Stimuly

k takové změně dává prostředí, kterému se organismy aktivně přizpůsobují. Tyto změny, které organismus získá během života, jsou dědičné, to znamená, že jsou potom předány potomkům.

Obzvláště toto poslední tvrzení nebylo obecně přijímáno, i když více méně všichni věřili, že dědičnost získaných vlastností je možná. A to i Charles Darwin, který dokonce pro popsání mechanismu dědění získaných vlastností, navrhl tzv. teorii pangenese. Sám však uznal, že je čistě spekulativní, příliš v ni nevěřil, navíc se ozývaly kritiky i z okolí, a proto od ní upustil. (Leakey 1989) Zaměřil se následně na popsání mechanismu evoluce a zformuloval tři známé základní principy – dědičnost, rozmanitost, přirozený výběr. Vzhledem k tomu, že jde o dostatečně široký koncept, který sám o sobě nezahrnuje žádný mylný předpoklad o mechanismu dědičnosti, mohl být snadno sloučen s genetickými zákony. Paradoxně tak mohl učinit už sám Darwin, protože Mendelova práce byla uveřejněna v roce 1866 (Darwinův *Původ druhů* v roce 1859), bohužel však tehdy nezbudila příliš velkou pozornost.

Ovšem bylo by chybou se domnívat, že Darwinova zásluha spočívá vlastně v tom, že nezahrnul do své teorie koncept, ve který věřil, zatímco problém Lamarcka zase v tom, že na konceptu, o kterém byl přesvědčen, že je správný, svoji teorii postavil. Největším přínosem darwinismu je právě popsání mechanismů, kterými může k evoluci docházet.

Další vědecký pokrok potom jednoznačně dokázal, proč neplatí Lamarckovy předpoklady (vlastně tedy i předpoklady Darwinovy), resp. lamarckismus v biologii.

Historicky starší důkaz, přibližně tak z přelomu 19. a 20. století, poskytl A. Weismann. Od jeho jména je odvozena tzv. *weismannovská bariéra*, což vlastně znamená oddělení germinální (pohlavní) a somatické (tělesné, nepohlavní) linie buněk u mnohobuněčných organismů. Změny, které se stanou v somatických buňkách, nemohou být přeneseny do buněk pohlavních, a tím nemohou být předány do další generace.

O něco později – v letech 1957-1958 zveřejnil F. Crick tzv. *ústřední dogma molekulární biologie*, podle něhož není možný přenos genetické informace z proteinu do proteinu, z proteinu do RNA a z proteinu do DNA. Jinými slovy, neexistuje mechanismus, který by umožnil předat genetickou informaci z fenotypu (vnější projev vlastností organismu – to, co z organismu vidíme) do genotypu (veškerá genetická informace organismu).

## ***1.2 Darwinismus versus lamarckismus v sociálních vědách***

Už samotná podstata sociálních věd málokdy dovoluje tak jednoznačná tvrzení, jako to je možné ve vědách exaktních. Proto by se výsledek sporu darwinismus versus lamarckismus v sociálních vědách dal v podstatě shrnout do věty – evoluce v socioekonomickém prostředí je darwinistická, ačkoli zásady lamarckismu zde platí také.

Argumentaci tímto směrem vedl v poslední době například Hodgson (2002a). Jeho výsledky označují darwinismus za mnohem širší teorii, která je nezbytná i pro vysvětlení lamarckismu. Nelze jej tedy považovat za alternativu k darwinismu. Navíc, jak již bylo vysvětleno dříve, i sám Darwin předpokládal možnost dědění získaných vlastností, ačkoli to explicitně nezahrnul do své teorie.

### **1.3 Jaká tedy je socioekonomická evoluce?**

Před výčtem charakteristik by bylo vhodné zmínit ještě to, že jednotlivé disciplíny sociálních věd se sice obracejí s různou intenzitou v různých obdobích ke konceptu evoluce, avšak byla to paradoxně právě biologie, kde byly formulovány znaky evoluce i pro socioekonomické prostředí. V biologické literatuře se nazývá *kulturní evoluce* a domnívám se, že hlavní přínos snah biologů vložených tímto směrem spočívá zejména v tom, že dokáží odhlédnout od roztržitosti na jednotlivé obory a sledovat vývoj globálně.

Většina znaků bude proto porovnána se situací v biologii. Pro tento výčet vycházím především z van den Bergha, Gowdyho (2000), dále z Hodgsona (2002a), Flégra (1998) a Dawkinse (1998).

Předchozí odstavce se snažily vysvětlit základní teoretické zázemí evoluce socioekonomického prostředí tak, aby bylo srozumitelné označení – *darwinistická* evoluce, ve které platí i předpoklad lamarckismu.

Zatímco příslušníci jednoho druhu dědí stále stejný počet chromozomů, na kterých jsou umístěny geny, což je jedním z charakteristických znaků druhu, kultura předávaná následující generaci je vždy obohacena o působení generace současné a těch předchozích. Proto je možné evoluci v socioekonomickém prostředí označit za *kumulativní*. S tím ostatně souvisí i rychlost – socioekonomická evoluce je *rychlejší* než biologická.

Ke kumulativní evoluci však dochází také díky abstrakci (mimo jiné), k socioekonomické evoluci se proto vztahuje další atribut – *symbolická*. Jednotlivé symboly bývají srozumitelné pro konkrétní skupinu lidské populace, užíváme termíny jako společenské vědomí, společenská paměť, možná by sem patřila i kolektivní vina, evoluce je tedy *skupinová*.

Biologická evoluce pracuje pouze s materiálem, který má po ruce, je výrazně oportunistická, neoptimalizuje, ale volí z dostupných možností tu, která je v daný okamžik nejvýhodnější. Bez ohledu na to, že se v budoucnu může ukázat zvolená varianta jako neúspěšná pro další přežití a že neexistuje cesta zpět. Socioekonomická evoluce může však být *cílená* a *záměrná*, protože ekonomický rozvoj bývá řízen uspokojováním lidských potřeb, oproti biologické evoluci může být také *reverzibilní*, s čímž úzce souvisí další charakteristický znak – extinkce není oproti biologické evoluci nikdy absolutní, vždy existuje možnost uchovat myšlenky, i když kupříkladu zemřou jejich nositelé nebo původci. Neznamená to ovšem, že by lidstvo nějakou dovednost, znalost nikdy neztratilo nebo ji nemuselo znovu objevovat.

Ti, co se rozhodnout zabývat se socioekonomickou evolucí, se ale setkají s určitými nevýhodami ve srovnání s biologií. Například zde neexistuje úplná analogie pro geny. Různí autoři přišli s různými návrhy. Ať již to byl *mem* nebo v současnosti možná více prosazovaná varianta rutin, zvyků a obyčejů (routines, habits, customs), je obtížné je přesně definovat a nalézt jednoznačné implikace, pravidla v jejich předávání (dědění) dál (podrobněji viz III. 5). Někteří autoři (van den Bergh, J., Gowdy, M. 2000) také uvádějí, že neexistuje analogie pro mechanismy biologické pohlavní rekombinace (více viz III. 3).

## II. PŘÍNOS EVOLUČNÍ BIOLOGIE PRO GEOGRAFII

V ekonomické literatuře se občas objevila velice odvážná tvrzení o potenciálu evoluční biologie. Například Marshall (1948), který je sice považován za zakladatele neoklasické ekonomické teorie, ovšem v „*Principles of Economics*“ píše: „The Mecca of the economics lies in economic biology“. Ačkoli vzápětí argumentuje, že je třeba zaměřit se zejména na mechanické (mechanical) analogie, protože biologické koncepce jsou mnohem komplexnější než mechanické (Marshall 1948, cit. v: Nelson 1996). Tuto úvahu je možné vyložit jako souhlas s tím, že biologické aplikace jsou cenné a lze je zahrnout do ekonomické vědy, i když je nutné počkat až do doby, kdy bude schopná vypořádat se s jejich komplexitou.

Podobné naděje na poli geografie vkládá do evoluční biologie Stoddart (1966), který mimo jiné tvrdí, že mnoho geografických prací za posledních sto let čerpalo buď explicitně nebo implicitně inspiraci z biologie a obzvláště pak z Darwinova. Oproti tomu: „Mnoho darwinistů – Hooker, Wallace, Huxley, Bates a sám Darwin se aktivně zabývali geografickým bádáním...“ (Stoddart 1996, str. 683)

Tentýž autor spatřuje hlavní přínos evoluční biologie pro geografické myšlení ve čtyřech základních rovinách. Konkrétně se jedná o využití myšlenek (1) změny v čase, (2) organizace, (3) boje a výběru a (4) charakteru nahodilosti a náhody (randomness and chance) variací v přírodě. Tyto ideové linie samozřejmě ovlivnily geografii v celé její šíři, včetně její fyzické složky, zůstaňme však především u vlivu na geografii sociální.

(1) Koncept změny v čase, respektive času a vývoje inspiroval podle Stoddarta například V. G. Childeho v jeho historických interpretacích technologického rozvoje, T. G. Taylora při aplikaci principů rozvoje na studium rasy a kultury nebo zástupce tzv. Berkley School v rámci jejich prací týkajících se osídlování amerického jihu.

(2) Myšlenka organizace působila na geografii zejména v tom smyslu, že poukázala na vzájemný vztah a vazby mezi organismy a jejich prostředím. Tato idea přirozeně evokuje zejména ekologii organismů a ekologii jako vědní disciplínu, nicméně sociální ekologie ovlivnila geografii přinejmenším v jejím posunu od idiografie k nomotezi, a měla by být proto v této souvislosti zmíněna.

Ovšem podle Stoddarta analogie organismu, která v některých zmínkách dokonce předcházela Darwinově evoluční teorii, sloužila především jako unifikující téma pro regionální geografii. A. J. Herbertson chápal fyzické a organické prvky na zemském povrchu jako komplexní entitu, kterou nazýval „makro-organismus“, a tvrdil, že jej lze podobně jako v rostlinné nebo živočišné říši hierarchicky rozřadit. Porovnával také vlastnosti regionu s vlastnostmi organismu. V politické geografii to byl především F. Ratzel, který prohlásil, že „organická kvalita států závisí na organizaci a vzájemné závislosti jejich částí“ (Stoddart 1966). To v podstatě koresponduje i s moderním přístupem k regionálnímu rozvoji, což dokládá například tvrzení J. Patchella, že interakce obyvatel regionu přímo ovlivňuje jeho ekonomickou prosperitu a že „efektivní fungování regionálních ekonomik a jejich dlouhodobý regionální vývoj proto závisí na jejich spolupráci“ (Patchell 1996, str. 481).

(3) Koncepty boje a výběru působily lákavě pro vysvětlení nebo spíše pro ospravedlnění některých politik. Za II. světové války došlo ke zneužití Darwinových myšlenek v podobě sociálního darwinismu. (Stoddart 1966) Patrně proto došlo po II. světové válce například k odklonu od sociální ekologie v teoretických přístupech ke studiu geografie města.

(4) Nahodilost a náhoda (randomness and chance) podle Stoddarta ovlivňuje geografické myšlení až od přelomu 50. – 60. let a do té doby je možné označit aplikace darwinistických myšlenek do geografie za silně deterministické.

### **III. NĚKTERÉ KONCEPTY EVOLUČNÍ BIOLOGIE APLIKOVATELNÉ NA REGIONÁLNÍ ROZVOJ**

Ekonomická dimenze je obecně velmi důležitá při hodnocení rozvoje regionu, proto není nijak překvapivé, že v této části příspěvku budou vybrané koncepty evoluční biologie aplikovány nejen na regionální rozvoj, ale bude poukazováno na již existující aplikace v institucionální ekonomii. Přehled některých již aplikovaných konceptů evoluční biologie do ekonomie nabízí například článek autorů J. van den Bergha a J. Gowdyho (2000).

#### ***III. 1 Koncept přerušovaných rovnováh***

V biologii se vede diskuse, zda k velkým změnám dochází postupně = gradualistický přístup, nebo náhlou a rychlou změnou, kterou vystřídá dlouhé období klidu = punktualistický přístup. Van den Bergh a Gowdy (2000) jako nejznámější implikaci tohoto konceptu uvádějí výrok Schumpetera z roku 1934, kterým se prý jednoznačně přiklání k punktualistickému přístupu. Na obhajobu nekontinuálních změn tvrdí, že je možné přidat jakékoli množství kočárů, ale nikdy se z nich nestane vlak.

V regulační teorii M. Aglietty a A. Lipietze existují dlouhá období akumulace, kdy dochází k formování charakteristických způsobů regulace. To však neznamená pouze typ organizace společnosti, ale také formování určitých zvyků, norem a pravidel chování. Tyto znaky společenského paradigmatu charakteristického pro

určité období mohou v podstatě zpodobňovat jakýsi „replikátor“, základní jednotku evoluce, jak je vysvětleno dále (viz III. 5).

Období stability je narušeno krizí, která nakonec vede k novému období akumulace. Krize v regulační teorii není chápána pouze jako sociální ořes, jinou její formu může představovat období stagnace. Podobně biologická teorie přerušovaných rovnováh rozeznává období stazigeneze, tedy období relativní stability (ve smyslu morfologie organismů), která jsou vystřídána obdobími prudkých změn.

V této souvislosti se sluší uvést ještě teorie stádií, cyklického vývoje nebo růstového účetnictví. Podle té poslední představuje hlavní stimul pro posun od jednoho rovnovážného stavu k následujícímu technologická inovace.

Otázka kontinuity nebo nekontinuity změn je předmětem velkých diskusí a je těžké zaujmout jednoznačné stanovisko. Behe<sup>1</sup> (2001) tvrdí, že určité předměty se nemohly vyvinout postupným zlepšováním. To, co se například na motorce vylepšovalo, byl motor, který tam ale musel být od chvíle, kdy se o daném dopravním prostředku začalo hovořit jako o motorce. V této souvislosti zavádí dva nové termíny *nezjednodušitelná složitost* a *minimální funkce*, což znamená, že každá část určitého předmětu je nezbytná pro plnění dané funkce. V okamžiku, kdy se dostanete k jeho nezjednodušitelné složitosti, nemůžete odstranit nic, aniž by se narušilo jeho fungování, a tím i účel. Aby se určitý systém mohl účastnit evoluce, musí být schopen plnit minimální funkci, a tím nepřekročit hranici nezjednodušitelné složitosti.

Co však Behe a pravděpodobně i Schumpeter vůbec neuvažuje, je určitá inspirace, která stála na počátku. Jednak si lze těžko představit, že by motorka vznikla dříve než kolo. Logicky se při jejím vzniku vycházelo ze struktury kola, jediné, co se vlastně změnilo, byl druh pohonu. Sice nešlo o postupné fyzické přidávání součástek, ale lze snad konstatovat, že motorka vznikla z něčeho, bez „předků“? Je vůbec možné, aby alespoň v socioekonomické evoluci vzniklo něco náhle, bez dlouhého vývoje?

### III. 2 Koevoluce

„...Téměř každá evoluce může být považována za koevoluci.“ (van den Bergh, Gowdy 2000, str. 42) Koncept koevoluce znamená v biologickém prostředí současnou evoluci relevantních druhů nebo druhu a ekosystému, v tom socioekonomickém pak ekonomických aktivit a jejich přirozeného prostředí. Důležitá je vzájemná interakce a tedy také závislost obou složek. Příkladem v biologii může být vývoj virů a imunity organismů. Pro tento nekonečný proces se vžil termín „závodý ve zbrojení“. Obě složky se snaží být o trochu napřed před

---

<sup>1</sup> Ve své knize kritizuje darwinismus obecně, nejen v socioekonomickém prostředí. Využívá hlavně příkladů z kulturního prostředí pro argumentaci v prostředí přírodním, což samo o sobě není podle mého názoru zcela ospravedlnitelné snahou o větší názornost, naopak je to někdy poněkud matoucí.

svým protivníkem. (Ostatně, právě ochrana před parazity se udává jako jeden z důvodů existence pohlavního rozmnožování. To jen pro ilustraci, jak mohou být důsledky koevoluce dalekosáhlé.)

V ekonomickém prostředí lze jako příklad uvést vývoj technologie a vlastnických práv tak, jak to naznačuje Pagano a Rowthorn (1996).

Mezi teoriemi regionálního rozvoje můžeme koevoluci spatřovat mimo jiné v teorii exportní základny D. Northa, kdy je vývoj exportního odvětví úzce spjat s obslužným sektorem a naopak. Podobně teorie učících se regionů. Vývoj regionu souvisí s existencí inovativního prostředí regionu, kterého využije firma nebo instituce. V případě, že naváže hlubší vztahy v regionu, zase zpětně stimuluje jeho rozvoj.

Koevoluce v sociálních vědách nabízí oproti biologii, kde organismy nerozhodují, kterým směrem se bude jejich vývoj ubírat, možnost volby.

### III. 3 *Speciace*

Pagano a Rowthorn (1996) se inspirovali evoluční biologii i při použití dalších analogií. Pracují například s pojmem *alopatrická speciace*. V přírodním prostředí se jedná o vnik druhu poté, co došlo ke změně prostředí. Ta měla za následek rozdělení do té doby jednotné populace na dvě části. Pro konkrétnější představu – v určité lokalitě vznikla poušť nebo se geologickými procesy zvýšilo horské pásmo a části populace určitého druhu zůstaly odděleny touto nepřekonatelnou překážkou. Obě části původně jediné populace se začínou vyvíjet, každá jiným způsobem (v každé části vznikají a fixují se jiné mutace).

V případě, že překážka separující obě části původně jednotné populace bude překonána příliš brzy, může dojít k opětovnému sloučení druhu, pokud později, vzniknou například varianty jednoho druhu nebo podruhy. V závislosti na délce odloučení a také na biologických charakteristikách organismů, případně areálu formulovala evoluční biologie celou řadu mechanismů – tzv. reprodukčně izolačních, které napomáhají různým typům druhového oddělení – od etologických přes mechanické po mortalitu nebo sterilitu potomků.

Při sledování vývoje sociálních jevů velmi pravděpodobně nenalezneme tak ostré hranice, které by dovolily konkrétní odlišení jednotlivých typů izolačních mechanismů tak, jako je tomu v případě biologických druhů. Ovšem stálo by za prozkoumání, zda neexistují určité typy, případně fáze při zakořeňování určitého jevu nebo výrobku, zaměření regionu atp. V kterém okamžiku je ještě možná určitá volba mezi více možnostmi? Kdy přesně, za jakých podmínek dojde k *lock-in* – uzamčení jedné z nich?

Tento koncept je zajímavý ještě z jednoho důvodu. Někteří autoři (například van den Bergh, J., Gowdy, M. (2000)) se totiž domnívají, že v sociální vědě neexistuje analogie pro mechanismy biologické pohlavní rekombinace jako pro mechanismy tvořící novou strukturu. Obecně jim je nejspíš možné dát za pravdu – v sociální vědě

skutečně nelze nalézt analogii pro dědičnost biologického charakteru a další neoddělitelné atributy pohlavního rozmnožování. Ovšem jeden z konceptů evoluční biologie spojený s pohlavním rozmnožováním – reprodukčně izolační mechanismy jsou, podle mého názoru, velice dobře využitelné právě v souvislosti s koncepty „lock-in“ a „path-dependency“.

### **III. 4 *Adaptace***

I tak běžný pojem jako adaptace byl převzat z evoluční biologie. V tomto kontextu to znamená, že v měnícím se prostředí jsou prostřednictvím selekce, jakožto hlavního mechanismu darwinistické evoluce, vybírány odlišné vlastnosti a dochází ke genotypové a fenotypové změně populace. Je důležité si uvědomit, že nejde o aktivní proces jednoho organismu, k selekci dojde přirozeným výběrem, to znamená, že přežijí ti, kteří jsou náhodou lépe přizpůsobeni určitému prostředí.

Teorie regionálního rozvoje pojem adaptace znají také. Například už zmíněná regulační teorie uvádí, že krizová období „...jsou dříve či později překonána díky adaptaci existujících struktur a institucionálních forem.“ (Blažek, Uhlíř 2002, str. 126) V kontextu sociálních věd se pod tímto pojmem skrývá jak aktivní přizpůsobování existujících institucí, tak přežití těch zdatnější. Výsledek, tedy změna ve složení společnosti, je však stejný jako v biologii.

### **III. 5 *Geny, memy, rutiny a zvyky***

Z biologie také pramení potřeba nalézt jakousi základní jednotku evoluce, jednotku, která nese informaci a předává ji dál, tedy vlastně takový socioekonomický gen. „Gen se chápe jako jednotka genetické informace nebo základní funkční genetická jednotka.“ (Rosypal 1998, str. 139). Zjednodušeně řečeno, jde o úsek DNA, část chromozomu, která nese genetickou informaci o určitém rysu nebo vlastnosti organismu. Genotypem nazýváme celkový soubor genetické informace organismu, fenotyp je to, co se projeví, jinými slovy to, co vidíme. Ne všechny geny se totiž musí nutně projevit.

Biologie získala v rozpoznání mechanismu dědičnosti silnou zbraň. Je to hlavní směr, kterým se rozvíjí, vždyť v současnosti již byl přečten celý lidský genom. Sociální vědy jsou v tomto bodě pozadu. Nalezení konkrétního replikátoru by mohlo osvětlit mnoho dosud nejasných jevů v evoluci. R. Dawkins (1998) navrhl analogii pro gen v kulturním prostředí. Jeho „mem“ představuje jednotku kulturní informace, která je získávána napodobováním ostatních.

Za další možné replikátory lze považovat „zvyk“ a „rutinu“. Hodgson (2002a) definuje zvyk (habit) jako individuální dispozici k určitému uzpůsobenému nebo získanému chování, které se spouští specifickým stimulem, a rutinu (routine) jako organizační dispozici k posilování vzorců chování v rámci nějaké organizované skupiny jedinců. „Kódování“ rutin v genotypu představuje sadu pravidel nebo instrukcí nebo odpovědí uchovávaných v organizaci, navenek, tedy fenotypově se projevuje jako sekvence zvykového individuálního chování v organizaci.



Jako základní jednotku, která zastává roli genů, si pro svůj model zvolili Nelson a Winter (1982) rovněž rutinu. Definují ji jako relativně konstantní dispozici a strategické metody, které formují přístup firmy k nerutinním problémům. Rozlišují tři druhy rutin: operační charakteristiky (operational characteristics), které řídí krátkodobé chování, nejdůležitější v této třídě jsou technologie, dále pak skupina rutin, které řídí investiční chování firem, a v neposlední řadě rutiny, s jejichž pomocí se hledají nové cesty, takové, které mohou změnit operační charakteristiky organizace – instituce.

#### IV. ZÁVĚR

Tento příspěvek se pokouší nastínit některé možné analogie konceptů evoluční biologie s teoriemi regionálního rozvoje. Jedná se o základní výzkum, od kterého lze očekávat konkrétní implikace pro regionální rozvoj až v budoucnu.

Tím, že formulujeme charakteristiky socioekonomické evoluce nebo že nalezneme analogické rysy reprodukčně izolačních mechanismů v konceptech *path-dependency* a *lock-in*, nedojde k nárůstu zahraničních investic v regionu, ani se nesníží vysoká nezaměstnanost. Norton (2000) spatřuje hlavní přínos hledání biologických metafor a analogií hlavně v tom, že zdánlivě nekompatibilní významy mohou odhalit nový pohled, nový způsob chápání určitého jevu. A tento výhledově pozitivní dopad pro regionální rozvoj nelze považovat za zanedbatelný.

#### SHRNUTÍ

Koncepty evoluční biologie jsou již od konce 19. století využívány v institucionální ekonomii. Ačkoli institucionální ekonomie představuje zastřešující ekonomický směr pro v současnosti nejdynamičtěji se rozvíjející teorie regionálního rozvoje, prozatím se v této skupině, ani v dalších koncepty evoluční biologie příliš výrazně neobjevují.

Tento příspěvek se pokouší stávající situaci alespoň částečně napravit. Nejprve se zabývá charakterem socioekonomické evoluce jako teoretického rámce pro další výzkum a posléze koncepty přerušovaných rovnováh, koevoluce, speciace, adaptace a replikátoru. Každý z nich je zde vysvětlen a je pro něj naznačena možná analogie s vhodnou teorií regionálního rozvoje.

#### SUMMARY

Since 19<sup>th</sup> century, some concepts of evolutionary biology have been used in the institutional economics. The institutional economics represents an umbrella economic school for the currently the most intensely up-and-coming theories of the regional development. However, up to the present, there are no significant trends of inclusion of the evolutionary concepts, neither in this group of the theories of the regional development, nor in the others.

This contribution attempts to improve the prevailing situation, at least partially. At first, it deals with the character of the socio-economic evolution as a theoretical framework for future research and then with the concepts of the punctuated equilibrium, coevolution, speciation, adaptation and replicator. Each of them is

explored and possible analogy with appropriate theory of the regional development is shown for it.

## LITERATURA

1. BEHE, J. M. (2001): Darwinova černá skříňka. Návrat domů, Praha, 337 stran.
2. van den BERGH, J., GOWDY, J. M. (2000): Evolutionary Theories in Environmental and Resource Economics: Approaches and Applications, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 17, str. 37-57.
3. BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace, Karolinum, Praha, 211 stran.
4. COASE, R. H. (1937): The Nature of the Firm, *Economica*, New Series, Vol. 4, Issue 16, str. 386-405.
5. COASE, R. H. (1998): The New Institutional Economics, *The American Economic Review*, Vol. 88, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, 72-74.
6. DAWKINS, R. (1998): Sobecký gen, Mladá fronta, Praha, 319 stran.
7. FLÉGR, J. (1998): Mechanismy mikroevoluce, Karolinum, Praha, 111 stran.
8. HANNAN, M. T., FREEMAN, J. (1986): Where Do Organizational Forms Come From?, *Sociological Forum*, Vol. 1, Issue 1, str. 50-72.
9. HODGSON, G. M. (1998): The Foundations of Evolutionary Economics: 1890-1973, Volume I, Cornwall, 368 stran.
10. HODGSON, G. M. (2002a): Darwinism in economics: from analogy to ontology, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 12, str. 259-281.
11. HODGSON, G. M. (2002b): The Mystery of the Routine: The Darwinian Destiny of an Evolutionary Theory of Economic Change, Draft for *Revue Economique*.
12. HODGSON, G. M. (2002c): John R. Commons and the Foundations of Institutional Economics, Draft.
13. FOSTER, J.: The Institutional (Evolutionary) School. In: A Modern Guide to Economic Thought
14. LEAKEY, R. E. (1989): Darwinův původ druhů v ilustracích, Panorama, Praha, 220 stran.
15. NELSON, R. R. (1995): Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change, Reprinted from *Journal of Economic Literature*, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, str. 48-90.
16. NELSON, R. R., WINTER, S. G. (1982): An Evolutionary Theory of Economic Change, Cambridge: Harvard U. Press, 436 stran.
17. NORTON, R. D. (2000): The Geography of the New Economy [http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Norton/sectiond.htm]
18. MLČOCH, I. (1996): Institucionální ekonomie, Učební text pro studenty vysokých škol, Karolinum, Praha, 124 stran.
19. PAGANO, U., ROWTHORN, R.: The Competitive Selection of Democratic Firms in a World of Self-Sustaining Institutions. In: PAGANO, U., ROWTHORN, R. (1996) (ed.): Democracy and Efficiency in the Economic Enterprise.
20. PATCHELL, J. (1996): Keleidoscope Economies: The processes of Cooperation, Competition, and Control in Regional Economic Development, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 86, Issue 3, str. 481-506.
21. ROSYPAL, S. (1998): Úvod do molekulární biologie, Díl první, Brno, 300 stran.
22. STODDART, D. R. (1996): Darwin's Impact on Geography, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 86, Issue 4, 683-689.
23. WILSON, E. O. (1998): Consilience – The Unity of Knowledge, Alfred A. Knopf, New York, 332 stran.

# „KONCEPCE ZAHRANIČNÍCH VZTAHŮ JIHOMORAVSKÉHO KRAJE“

**Doc. RNDr. Milan VITURKA**  
**Ing. Petr HALÁMEK, a kol.**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 239, 235, e-mail: viturka@econ.muni.cz*

---

## Úvod

Vznik krajů jako jeden z nejvýznamnějších průvodních jevů reformy veřejné správy v ČR je pochopitelně spojen i s definováním a kontinuální optimalizací jejich funkcí. V této oblasti jde nejen o funkce týkající se jimi spravovaných území, ale i o funkce vyplývající z různorodých interakcí s vnějším prostředím jak na národní, tak na mezinárodní úrovni. Cílené ovlivňování těchto procesů vyžaduje vypracování příslušných koncepcí, které by definovaly rozhodující směry a věcný obsah vymezených souborů interakcí a jejich rozvojový potenciál jako základní předpoklad pro jejich kontinuální optimalizaci, resp. zvyšování odpovídajících užitek.

V podmínkách integrující se Evropy lze za jednu z nejrychleji se rozvíjejících oblastí cílených interakcí považovat mezinárodní spolupráci na regionální úrovni. Z politického pohledu je možné konstatovat, že tato spolupráce je charakteristickým rysem uplatňování jednoho z vůdčích principů EU – principu subsidiarity a v souladu s tím je orgány EU všestranně podporována. Z pohledu postkomunistických kandidátských zemí EU je význam této spolupráce nepochybně umocňován i jejich dlouhodobou izolací v důsledku působení „železné opony“. Ve výše uvedeném kontextu se řešený úkol – vypracování koncepce mezinárodních vztahů Jihomoravského kraje jeví nejen jako logický, ale z hlediska pozitivního ovlivňování perspektivní pozice Jihomoravského kraje v rámci rozšířené EU i jako prioritní. Za hlavní cíl regionální zahraniční spolupráce je všeobecně považována tvorba pozitivních synergických (ekonomických i mimoekonomických) efektů přispívajících k naplňování společného úsilí o trvale udržitelný rozvoj lidské společnosti. V rámci EU je ve výše uvedeném kontextu kladen důraz na harmonizaci socio-ekonomické úrovně regionů v souladu s principem subsidiarity.

Pro zpracování koncepce mezinárodních vztahů Jihomoravského kraje byl zvolen přístup respektující jak jejich prostorovou a věcnou komponentu, tak jejich historické a politické souvislosti. Pokud jde o politické souvislosti považujeme za jasnou prioritu spolupráci s regiony členských a dále kandidátských zemí EU (především zemí s předpokládaným termínem vstupu do EU v roce 2004). Uplatňování této priority přirozeně nevylučuje spolupráci s regiony ostatních zemí,

kteřá by vřak mĚla bĚt pečlivĚ zvaŹována z hlediska potenciálních přínosů a rizik, včetně rizik ekonomických (pokud jde o ĀR nelze zde např. počítat se získáním finančních prostředků z fondů EU jako při realizaci spolupřáce v rámci EU). V této souvislosti považujeme dále za nutné zdůraznit, Źe v oblasti mezinárodní regionální spolupřáce uplatňované v členských zemích EU existují na české stranĚ, podobně jako na stranĚ ostatních postkomunistických zemí, pouze minimální zkušenosti (ve výře uvedenĚm kontextu ekonomických rizik této spolupřáce lze ovšem tuto skutečnost považovat i za podpůrný argument priority spolupřáce s regiony členských zemí EU). Politické souvislosti mezinárodní regionální spolupřáce obecnĚ nepochybnĚ úzce souvisĚjí s působením historických faktorů. V tomto ohledu je účelnĚ konstatovat, Źe EU je určitým protikladem historické koncepce „národních států“, v jejímž rámci byl poloŹen základ pozitivních, ale i negativních tendencí ovlivňujících společenský vývoj Evropy příp. i celého svĚta. Proces evropské integrace tak vytváří prostor pro překonávání negativních a kultivaci pozitivních historických zkušeností a regionální mezinárodní spolupřáci lze v tomto směru pokládat za významný nástroj efektivního vyuŹívání naskytajících se přležitostí.

Z pohledu tvorby vlastní koncepce zahraničních vztahů Jihomoravského kraje jsou výře diskutované souvislosti považovány za základní vnĚjší ovlivňující faktory resp. společensko-politický rámec, které je nutné odpovídajícím způsobem respektovat a zohlednit. Prvním logickým krokem zpracování koncepce zahraničních vztahů je vymezení cílového souboru potenciálních partnerů tĚ. zahraničních regionů disponujících nejhodnějšimi předpoklady pro spolupřáci s Jihomoravským krajem (prostorová komponenta spolupřáce). Druhým krokem je pak rámcově vymezení nosných smĚřů spolupřáce v následujících oblastech: politické, kulturnĚ-společenské a ekonomické (věcná komponenta spolupřáce). Výhodou tohoto přístupu je respektování odlišného charakteru jednotlivých aktivit determinujících následně vyhodnocování odpovídajících přínosů spolupřáce v interakci náklady – výnosy.

Pokud jde o první krok je potřebné poznamenat, Źe jako srovnávací hierarchická úroveň analýz byla zvolena regionální úroveň NUTS 2 (nomenklatura statistických územních jednotek EU). ProtoŹe české kraje odpovídají úrovni NUTS 3 jde o jistý formální nesoulad, který je vřak věcnĚ odůvodnitelný skutečností, Źe české kraje se svou velikostí měřenou počtem obyvatel nacházejí zhruba ve středě mezi obĚma úrovnĚmi (průmĚrný počet obyvatel českých krajů 750 tis. odpovídá přibližně 42 % průmĚru EU pokud jde o jednotky NUTS 2 a téměř 220 % průmĚru EU pokud jde o jednotky NUTS 3; počet obyvatel regionů NUTS 2 se v EU bez zahrnutí celých zemí ztotoŹněných s danou regionální úrovní pohybuje od necelých 810 tis. v Řecku po 2870 tis. v Itálii a regionů NUTS 3 od necelých 190 tis. v Dánsku po asi 760 tis. ve ŠpanĚlsku). Z hlediska současných trendů ve významovém nazírání regionů a jejich monitoringu lze v EU zaznamenat stále zřetelnĚjši posun orientace na regiony úrovnĚ NUTS 2. Z toho je nutné vyvozovat, Źe přávĚ na této regionální úrovni bude stále více vyŹadována pohotová komunikace s EU (operacionalita) a důraz bude kladen i na její dlouhodobou stabilitu (efektivní subsidiarita). Zavedený „delegační“ systém na úrovni našich regionů NUTS 2 (podobně na Slovensku a Maďarsku) je tedy v tomto smyslu nevýhodný a mŹže se v budoucnosti konstituovat jako určitá bariĚra efektivní komunikace s institucemi EU.

## **Multikriteriální klasifikace regionů z hlediska potenciálu pro spolupráci s Jihomoravským krajem.**

Jako základní východisko pro prostorové vymezení spolupráce byla použita multikriteriální klasifikace předběžně vybraných regionů. Jejím cílem bylo poskytnout základní, objektivizované informace pro výběr potenciálních partnerů pro navázání zahraniční meziregionální spolupráce v rámci evropského prostoru. Cílený výběr partnerů resp. kandidátů spolupráce lze považovat za primární součást koncepce rozvoje zahraničních vztahů jak na celostátní, tak především na regionální (a rovněž municipální) úrovni. V této souvislosti je ovšem nutné poznamenat, že určení nejvhodnějších potenciálních partnerů pro spolupráci nelze chápat jako vyloučení regionů neodpovídajících stanoveným kritériím ze souboru možných partnerů pro navázání spolupráce. V tomto směru jde spíše o omezení určité živelnosti projevující se v dané oblasti a v souladu s tím doporučujeme, aby eventuální navázání spolupráce s regiony nezahrnutými do skupiny vytypovaných regionů resp. s regiony se zjištěným nízkým odpovídajícím potenciálem bylo jasně odůvodněno dlouhodobými politickými či ekonomickými přínosy.

Pokud jde o obecná východiska metodického přístupu ke klasifikaci regionů z hlediska potenciálu pro spolupráci je třeba především zdůraznit, že zde (podobně jako u většiny skutečností náležejících svoji podstatou do sféry působnosti sociálních věd) není k dispozici jednotná všeobecně uznávaná klasifikační procedura. V souladu s tím byla vytvořena metodika, respektující hlavní specifika řešení problematiky. Jejím základem jsou následující východiska:

- Preference měřitelných kritérií, limitující rozhodování na základě interpretačně vágních (subjektivních) kritérií.
- Aplikace modelu multikriteriální klasifikace bez rozlišení významových vah (zjišťování těchto vah lze aplikovat až ve fázi rozvinuté spolupráce), jejíž výsledky jsou zpřesněny prostřednictvím dodatečných, prakticky cílených kritérií.

Zvolený model multikriteriální klasifikace zahrnuje pět dále popsanych kritérií v jejichž rámci byly zahraniční regiony v souladu s jejich charakteristikami řazeny do tří skupin – A, B a C:

### **1. Vzdálenost (V):**

Rozdělení regionů podle plnění kritéria efektivní vzdálenosti bylo zpřesněno vyčleněním skupiny sousedských regionů – skupina A, do které byly zařazeny zahraniční regiony hraničící s Jihomoravským krajem tj. Západné Slovensko a Niederösterreich a dále i jejich správně oddělené přirozené metropole Bratislava a Wien. Do skupiny B pak byly zařazeny regiony splňující základní kritérium efektivní vzdálenosti definované jako osmihodinová izochrona v nákladní dopravě a do skupiny C zbývající regiony.

### **2. Interakční potenciál (IP):**

Skupiny A, B a C byly stanoveny v souladu s hodnotami interakčního potenciálu regionů  $IP_{ij}$ , který vyjadřuje poměr mezi efektivní vzdáleností a ekonomickou aktivitou regionů.

### 3. Teorie vzájemné spolupráce (S):

SocSkupiny A, B a C byly stanoveny na základě komplexní syntézy dílčích analýz strukturální podobnosti, to zejména analýzy urbanistických, ekonomických a sociálních charakteristik podobnosti.

### 4. Socio-kulturní afinita resp. spřízněnost (A):

Do první skupiny A byly zařazeny regiony s nimiž Jihomoravský kraj již navázal regionální spolupráci a dále regiony s vysoce nadprůměrně intenzivními vztahy s Jihomoravskými krajem, do skupiny B regiony, kde je tato spolupráce připravována a dále regiony s nadprůměrně intenzivními vztahy (rozvětvená spolupráce samosprávy a VŠ, funkční spolupráce s Brnem jako centrem kraje), do skupiny C pak ostatní regiony.

### 5. Socio-kulturní afinita resp. spřízněnost (A):

Zařazení do příslušných skupin bylo provedeno na základě vyhodnocení odpovídající pozice vybraných regionů z hlediska faktoru historické a jazykové spřízněnosti a dále potenciálu turistické výměny jako orientačního indikátoru aktuálního zájmu širokých vrstev obyvatel o vzájemné poznávání.

Výsledkem provedené klasifikace zahraničních regionů je jejich zařazení tří kategorií:

Kategorie 1 – zahraniční regiony jednoznačně doporučené pro navázání meziregionální spolupráce,

Kategorie 2 – zahraniční regiony s dobrými předpoklady pro navázání meziregionální spolupráce; optimální výběr vyžaduje zohlednění dodatečných kritérií, zejména kritéria konkurenční příležitosti (geografická blízkost s jiným regionem resp. krajem ČR) a kritérium hierarchické pozice (rozdílnost ve významové hierarchii, která se může projevit jako limitující faktor navázání spolupráce Jihomoravského kraje s nejvýznamnějšími evropskými metropolitními regiony),

Kategorie 3 – zahraniční regiony s méně příznivými až nepříznivými předpoklady pro navázání meziregionální spolupráce, případajíc v tomto kontextu v úvahu pouze v případě existence specifických důvodů pro spolupráci (tato situace se může týkat i zahraničních regionů nezahrnutých do analýzy).

**Tab. č. 1: Multikriteriální hodnocení vybraných zahraničních regionů**

Země:	Region NUTS 2:	Region NUTS 3 <sup>1</sup> :	V	IP	MP	S	A	Kat.
<b>Slovensko</b>								
	Bratislavský	Bratislavský kraj	A	B	B	B	A	<b>1-2<sup>2</sup></b>
	Zapadné Slovensko	Trnavský kraj	A	B	B	B	A	<b>1-2<sup>2</sup></b>
	Stredné Slovensko	Banskobystrický kraj	B	B	B	B	A	<b>2</b>
	Východné Slovensko	Košický kraj	B	C	B	C	A	<b>2</b>

<b>Rakousko</b>								
	Burgenland		B	C	C	C	B	3
	Niederösterreich		A	A	B	A	B	1
	Wien		A	A	C	A	B	2
	Steiermark		B	B	B	C	B	2
	Oberösterreich		B	B	B	C	B	2
<b>Maďarsko</b>								
	Közep-Magyarország	Budapest	B	A	B	B	B	2
	Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	B	B	B	C	C	2
<b>Polsko</b>								
	Dolnoślaski		B	B	B	B	B	2
	Kujawsko-Pomorski		B	C	C	C	B	3
	Łódzki		B	C	B	B	B	2
	Małopolski		B	B	B	C	B	2
	Podkarpacki		B	C	C	C	B	3
	Ślaski		B	A	C	B	B	2
	Wielkopolski		B	B	B	B	B	2
<b>Německo</b>								
	Stuttgart	Stuttgart, Stadtkreis	C	A	B	B	C	2
	Oberbayern	München - Kreisfreie Stadt,	B	A	C	B	B	2
	Niederbayern	Landshut - Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	B	2
	Oberpfalz	Regensburg - Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	C	2
	Oberfranken	Bayreuth - Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	C	2
	Mittelfranken	Nürnberg - Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	C	2
	Unterfranken	Würzburg - Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	C	2
	Schwaben	Augsburg - Kreisfreie Stadt,	B	B	B	C	C	2
	Berlin	Berlin-West - Stadt, Berlin-Ost - Stadt	B	A	C	C	C	2
	Brandenburg	Potsdam - Kreisfreie Stadt	B	B	C	C	C	3
	Chemnitz	Chemnitz – Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	C	2
	Dresden	Dresden - Kreisfreie Stadt	B	B	B	B	C	2
	Leipzig	Leipzig - Kreisfreie Stadt	B	C	B	B	C	2
	Halle	Halle/Saale - Stadtkreis	B	C	B	C	C	3
	Thüringen	Erfurt - Kreisfreie Stadt	B	B	B	C	C	2
<b>Slovinsko</b>								

	Slovenija		B	B	A	C	B	2
<b>Itálie</b>								
	Lombardia <sup>2</sup>		C	A	C	B	C	2
	Veneto		C	A	C	C	C	3
	Friuli-Venezia Giulia		B	B	B	C	B	2
	Emilia Romagna		C	A	B	C	C	2
	Toscana		C	B	B	B	C	2
<b>Francie</b>								
	Île de France		C	A	C	B	C	2
	Bretagne		C	C	B	B	C	3
<b>Nizozemsko</b>								
	Utrecht		C	C	C	B	C	3
	Zuid-Holland		C	B	C	C	C	3
<b>Velká Británie</b>								
	West Yorkshire	Leeds	C	C	B	B	C	3
<b>Litva</b>	Lietuva		C	C	B	C	C	3
<b>Chorvatsko</b>	Hrvatska		B	C	B	C	B	2
<b>Rusko</b>								
	Leningradská oblast		C	C	C	B	C	3
	Nižegorodská oblast		C	C	B	B	C	3

<sup>1</sup> Uvedeny v případech kdy regiony NUTS 2 nedisponují právní subjektivitou – výběr respektuje geograficky příp. ekonomicky nejvhodnější pozici pro potenciální spolupráci (region nejvýznamnějšího města).

<sup>2</sup> Přiřazení klasifikačního stupně 1-2 odráží skutečnost, že Západoslovenský region má na Jihomoravský kraj tradiční historické vazby, přičemž jeho faktickým i když administrativně odděleným centrem je Bratislava.

<sup>3</sup> V případě Lombardie je připravována spolupráce i na úrovni NUTS 3 – region Bergamo.

Je nutno zdůraznit, že optimální výběr zahraničních regionů pro navázání spolupráce vyžaduje zohlednění dalších dodatečných kritérií. Zejména se jedná o kritérium konkurenční příležitosti, zde nelze z pohledu Jihomoravského kraje doporučit navázání spolupráce s následujícími regiony: Oberösterreich (sousedí s Jihočeským krajem, Niederbayern, (sousedí s Jihočeským a Plzeňským krajem), Oberpfalz, (sousedí s Plzeňským a Karlovarským krajem), Oberfranken, (sousedí s Karlovarským krajem), Chemnitz (sousedí s Karlovarským a Ústeckým krajem), Dresden (sousedí s Ústeckým a Libereckým krajem), Dolnoślaski (sousedí s Libereckým, Královéhradeckým a rovněž s Pardubickým krajem), Ślaski, (sousedí s Moravskoslezským krajem)<sup>1</sup>. Všechny uvedené regiony byly zařazeny do druhé kategorie. Ze slovenských krajů, odpovídajících rovněž úrovni NUTS 3, hraničících s českými kraji jde o kraje Trenčianský (sousedí sice spolu s Trnavským krajem i s Jihomoravským krajem, pro případné navázání spolupráce se však jeví jako vhodnější Zlínský kraj; s tímto konstatováním korespondují zahájené kroky

<sup>1</sup> Z polských regionů nezahrnutých do analýzy sousedí ještě województwo Opolskie s Olomouckým a Moravskoslezským krajem.



k navázání spolupráce Jihomoravského a Trnavského kraje) a Žilinský (sousedí s Moravskoslezským a dále i Zlínským krajem).

Jako méně závažné se v daném kontextu jeví kritérium hierarchické pozice. V tomto směru zaujímají ve srovnání s Jihomoravským krajem z analyzovaných regionů hierarchicky výrazně vyšší pozici především regiony hlavních měst, tj. Île de France (Paris), Berlin, Wien, Közep-Magyarország (Budapest) a rovněž Bratislavský region, vesměs zařazené do druhé kategorie.

Specifickým případem jsou regiony vztažené na území celých států – Chorvatsko, Litva a Slovinsko – s výjimkou Litvy jsou tyto regiony zařazeny do druhé kategorie (pokud jde o případnou spolupráci se Slovinskem lze vzhledem k neexistující právní subjektivitě hierarchicky nižších jednotek NUTS 3 doporučit spolupráci na úrovni měst). Z ostatních regionů jsou nepochybně hierarchicky výše postavené regiony německých zemských hlavních měst Oberbayern (München), Stuttgart a Dresden (nevhodný pro navázání spolupráce i z pohledu kritéria konkurenční příležitosti) a dále region Lombardia (Milano) – všechny uvedené regiony byly zařazeny do druhé kategorie. Výrazně vyšší počet obyvatel dále mají italské regiony Veneto (Venezia), Emilia Romagna (Bologna) a Toscana (Firenze), polský region Šlasko (nevhodný pro navázání spolupráce i z pohledu kritéria konkurenční příležitosti) a ruská Nižgorodská oblast (Nižnij Novgorod) – poslední region ovšem spadá spolu s regionem Veneto do třetí kategorie.

Dále je účelné uvést i několik doplňkových poznámek týkajících se navazování zahraniční spolupráce s regiony zařazenými do 3. kategorie resp. do hodnocení vůbec nezařazenými regiony. Již v úvodu bylo konstatováno, že k této spolupráci by mělo být přistupováno ve specifických případech, kdy lze předpokládat generování dlouhodobých politických či ekonomických přínosů (vyrovnávajících vyšší počáteční finanční náklady a rizika této spolupráce) v souladu se stanovenými prioritami Programu rozvoje Jihomoravského kraje. Pokud jde o první oblast, lze jako příklad uvést spolupráci s regiony postiženými hlubokou společensko-politickou krizí, kde navázání regionální spolupráce (primárně zaměřené na transfer zkušeností z oblasti organizace a financování veřejné správy a samosprávy) přispívá ke zvýšení mezinárodní politické prestiže nejen Jihomoravského kraje, ale i celé ČR. Jednoznačným příkladem jsou regiony v nástupnických zemích bývalé Jugoslávie, zejména Srbska a Černé Hory, Bosny a Hercegoviny a Makedonie. V této souvislosti Jihomoravský kraj zahájil přípravná jednání o spolupráci se srbským regionem (okrug) Šumadija, nacházejícím se v centrální části Srbska<sup>2</sup>. Z hlediska ekonomických přínosů lze navázání zahraniční meziregionální spolupráce pokládat v daném kontextu za perspektivní zejména v nástupnických státech bývalého SSSR (zejména s ruskými a dále ukrajinskými regiony), kde ji lze považovat za významný

---

<sup>2</sup> Okres Šumadija má asi 310 tis. obyvatel a jeho centrem je čtvrté největší srbské město Kragujevac (známé, především ovšem z dřívějších dob, výrobou automobilů). Nezaměstnanost převyšuje 25% (Kragujevac okolo 20%). Celkově však dostupná data neumožňují zpracování korektních komparativních analýz s dalšími regiony, např. analýzu podobnosti.

předpoklad pro následné navázání užší spolupráce podnikatelské sféry. Z tohoto úhlu pohledu lze stávající aktivity Jihomoravského kraje týkající se perspektivní spolupráce s ruskými regiony obecně hodnotit pozitivně (přípravná jednání resp. kontakty Jihomoravského kraje s Nižegorodskou a Leningradskou oblastí), v další etapě je ovšem nezbytné jasně definovat odpovídající ekonomické a mimoekonomické přínosy (s případným zařazením do typu příležitostné spolupráce - viz dále).

### **Návrh koncepce mezinárodních vztahů Jihomoravského kraje**

Návrh koncepce mezinárodních vztahů v sobě slučuje jejich věcnou i prostorovou komponentu, přičemž respektuje základní historické a politické souvislosti. Jak již bylo uvedeno v úvodu byla jako základní priorita stanovena spolupráce s regiony členských a kandidátských zemí EU. Stanovení této priority je nepochybně v souladu se současnou hlavní zahraničně-politickou prioritou ČR i s dlouhodobou historickou orientací společenských, kulturních a ekonomických vazeb, narušovaných ovšem zejména v minulém století dílčími (rozpad Rakouska-Uherska, nástup nacismu) či totálními (vytvoření bloku komunistických zemí pod hegemonií bývalého SSSR) diskontinuitami – v tomto směru lze proces evropské integrace chápat i jako příležitost pro jejich postupně odstraňování. Ve prospěch priority spolupráce s regiony členských a kandidátských zemí EU rovněž hovoří ekonomické faktory, determinované zahraničně-obchodní orientací ČR, a rovněž možností získávání finančních prostředků z veřejných zdrojů resp. fondů EU napomáhajících realizaci jejich společných politik.

Uplatňování výše uvedené priority přirozeně nelze chápat jako odmítání spolupráce s regiony ostatních zemí, tato spolupráce by však měla být pečlivě zvažována v kontextu potenciálních přínosů a rizik, zejména rizik politických a ekonomických (obecně zde např. nelze počítat se získáváním finančních prostředků z fondů EU jako při realizaci spolupráce v rámci EU)<sup>3</sup>. Spolupráci s neevropskými regiony lze z pohledu logiky regionální spolupráce menších středoevropských zemí považovat za nesystémovou a příslušné vztahy by tak měly být zabezpečovány především na úrovni ČR.

Z pohledu tvorby vlastní koncepce zahraničních vztahů Jihomoravského kraje jsou výše uvedené premisy považovány za její základní politicko-ekonomický rámec, který je nutné při navazování meziregionálních kontaktů odpovídajícím způsobem respektovat a zohlednit.

Prvním logickým krokem zpracování vlastní koncepce zahraničních vztahů je vymezení cílového souboru potenciálních partnerů – zahraničních regionů disponujících nejhodnějším předpoklady pro dlouhodobě orientovanou spolupráci

---

<sup>3</sup> Získání menších objemů prostředků z fondů EU pro spolupráci s nečlenskými zeměmi je možné zejména při spolupráci realizované na tzv. „vnější hranici EU“ (podle stávajících předpokladů bude ovšem hranice ČR tvořit součást vnitřních hranic EU).

s Jihomoravským krajem (prostorová komponenta spolupráce). Druhým krokem je pak rámcové vymezení nosných směrů spolupráce v rozhodujících oblastech: politické, kulturně-společenské a ekonomické, včetně identifikace nejvýznamnějších příležitostí a rizik této spolupráce (věcná komponenta spolupráce).

### **A. Prostorová komponenta spolupráce**

Pokud jde o prostorovou komponentu dlouhodobě orientované zahraniční spolupráce lze za vůdčí vizi pokládat podporu spolupráce regionů nacházejících se na ose sever-jih, resp. tvořící se středomořsko-baltské rozvojové osy, v interakci s konstituujícím se European regionem podél ekonomicky rozvinutější podunajské rozvojové osy.

K výše naznačené vizi je nutné poznamenat, že v rámci nové fáze procesu politické a ekonomické integrace Evropy indukované pádem „železné opony“ je obvykle zdůrazňován západovýchodní směr v navazování a rozšiřování politických, ekonomických a dalších (např. kulturních) vztahů. Do určité míry je opomíjen severo-jihní směr, jehož posilování lze považovat za významný nástroj snižování rizika posilování ekonomické a politické marginalizace některých zemí resp. regionů Střední a Východní Evropy. V této souvislosti se nabízí možnost cílené podpory konstituování středomořsko – baltské rozvojové osy Milano – Venezie – Trieste – Ljubljana/Zagreb – Graz – Wien – Brno/Bratislava – Ostrava/Žilina – Katowice/Krakow – Warszawa – Vilnius/Kaunas – Daugavpils/Rīga – St. Peterburg/Tallin, se značným potenciálem tvorby pozitivních ekonomických „spread effects“ resp. efektů šíření (významné části této osy jsou integrovány vytýčenými panevropskými multimodálními dopravními koridory č. VI a V) v synergii s podunajskou rozvojovou osou Ulm/Stuttgart (napojení na porýnskou rozvojovou osu) – Ingolstadt/Augsburg – Regensburg/München – Passau – Linz – Wien – Bratislava – Győr – Budapest. Jejich tvorbu lze perspektivně posílit prostřednictvím efektů generovaných „rozvojovou integrací“ východní části podunajské osy ve směru Budapest – Novi Sad – Beograd – Drobeta-Turnu Severin – Ruse /Bucuresti – Tulcea/Constanța (podmíněno politickou stabilizací Srbska) a dále postupnou integrací Rumunska a Bulharska do EU). Jde pochopitelně o dlouhodobý záměr, jehož proveditelnost lze účelně otestovat právě prostřednictvím navazování systémově založené regionální spolupráce. V tomto kontextu je účelné poznamenat, že s výjimkou pobaltských zemí a severovýchodního Ruska spadají regiony nacházející se podél podunajské a severo-jihní osy do podporované oblasti CADSES (program INTERREG IIIB).

Z praktického hlediska znamená realizace této vize preferenci spolupráce Jihomoravského kraje s rakouskými, slovenskými, polskými a italskými a dále německými a maďarskými regiony. Tato preference v podstatě koresponduje s výsledky multikriteriální klasifikace regionů NUTS 2 z hlediska potenciálu pro spolupráci. Podle výsledků této klasifikace disponuje nejvyšším potenciálem rakouský region Niederösterreich (sousedící region, se kterým již byla uzavřena dohoda o spolupráci), region Wien a slovenské regiony Bratislavský (sjednocený s regionem NUTS 3 – Bratislavský kraj) a Západoslovenský (sousedící region, připravována spolupráce s regionem NUTS 3 – Trnavský kraj). Nadprůměrnými

předpoklady pro spolupráci dále disponuje i region Středního Slovenska (především kraj Banskobystrický). Z polských regionů disponují dobrými předpoklady pro spolupráci regiony NUTS 2 – (województwa) Wielkopolski a dále Małopolski a Łódzki. Jako nejvhodnější partner pro Jihomoravský kraj se z uvedených regionů jeví województwo Małopolskie se sídelním městem Krakówem (z dalších variant je účelné prozkoumat i potenciální přínosy spolupráce s Łódzkim województwem, z jehož strany byl projevem zájem o spolupráci). Z italských regionů vykazují dobré předpoklady pro spolupráci především regiony Friuli-Venezia Giulia, Lombardia (připravována dohoda o spolupráci) a Emilia Romagna. Pro realizaci spolupráce s německými regiony mají logicky nejlepší předpoklady české kraje Liberecký, Ústecký, Karlovarský, Plzeňský a Jihočeský, které hraničí s německými regiony NUTS 2 Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Chemnitz a Dresden. Z pohledu Jihomoravského kraje vykazují nejlepší předpoklady pro spolupráci regiony Oberbayern a Stuttgart (příp. v přímém kontaktu s podunajskou osou se nacházející region Schwaben). Pokud jde o Maďarsko disponuje nejlepšími předpoklady region Közép-Magyarország. Z dalších maďarských regionů připadá v úvahu pro spolupráci pouze region Nyugat-Dunántúl.

V případě Slovinska a dále Chorvatska (ztotožněných zde s úrovní NUTS II) lze vzhledem k tamnímu systému administrativně-správního členění v nejbližší perspektivě doporučit primární navazování spolupráce na úrovni měst. Z regionů dalších zemí nesousedících s ČR disponuje nejlepší nabídkou pro spolupráci díky své ekonomické síle region hlavního města Francie Paříže Île de France. V tabulce „Multikriteriální hodnocení vybraných zahraničních regionů“ jsou uvedeny i regiony s méně příznivými podmínkami pro spolupráci (3. klasifikační skupina). S některými z nich již byla navázána spolupráce na úrovni měst (např. spolupráce Brna s Leedsem, Utrechtem, Rennes a Kaunasem). S dalšími regiony byla zahájena jednání o spolupráci na regionální úrovni (provincie Utrecht a ruské oblasti Nižgorodská a Leningradská). Při výběru těchto regionů z hlediska potenciálu pro spolupráci s Jihomoravským krajem lze limitující význam prostorové komponenty předpokládanými např. politickými a ekonomickými užitky (při akceptovatelné úrovni potenciálních rizik). V nejednoznačných případech (např. relativně vysoké náklady na spolupráci se vzdálenými regiony v kombinaci s nízkými potenciálními přínosy či zájmem podnikatelských subjektů o spolupráci) lze pokládat za racionální řešení odložení spolupráce na vhodnější dobu (s případným monitorováním situace prostřednictvím existující spolupráce na úrovni měst) či její odmítnutí.

V souvislosti se zahájeným procesem navazování spolupráce se zahraničními regiony považujeme za účelnou i určitou koordinaci v rámci krajů ČR, a to nejen z hlediska výše specifikovaného kritéria konkurenční přiležitosti, ale i z hlediska dosažení vyšší poziční vyváženosti partnerské spolupráce s hierarchicky (např. regiony hlavních měst) a dále demograficky a zejména ekonomicky výrazně vyspělejšími regiony. Vzhledem k odlišné orientaci rozhodujících vazeb mezi českými (především německé regiony) a moravskými (především rakouské a polské regiony, s výjimkou kraje Vysočina) regiony jde v našem případě o spolupráci moravských regionů. Vzhledem k alokační orientaci rozhodující části finančních

transferů z fondů EU na úroveň NUTS 2 (plnění nejvýznamnějšího cíle 1 regionální politiky EU) se rovněž jeví jako účelná koordinace zahraniční spolupráce s krajem Vysočina, tvořícím s Jihomoravským krajem region NUTS 2 Jihozápad. V tomto ohledu lze skutečnost, že oba kraje mají navázanou spolupráci s rakouskou spolkovou zemí Niederösterreich, považovat za pozitivní.

## **B. věcná komponenta spolupráce**

Za hlavní pragmatickou ideu věcné komponenty spolupráce lze považovat cílenou tvorbu pozitivních ekonomických i mimoekonomických efektů jako základního předpokladu trvale udržitelné spolupráce a příspěvku k postupné harmonizaci socio-ekonomické úrovně spolupracujících regionů.

Pokud jde o věcnou komponentu spolupráce lze za její logickou výchozí zásadu akceptovat postup od jednodušších ke složitějším formám spolupráce (v této souvislosti považujeme za nutné zdůraznit, že v dané oblasti mezinárodní regionální spolupráce uplatňované v členských zemích EU existují na české straně, podobně jako na straně ostatních postkomunistických zemí, zatím pouze nepříliš hluboké zkušenosti). Praktickou relevantnost uvedené zásady do určité míry potvrzují i dosavadní zkušenosti získané v rámci zahraniční spolupráce jihomoravských měst. Jako jednotlivé základní funkční typy spolupráce byly vymezeny:

- **Příležitostná spolupráce:** dočasná participace na aktivitách korespondujících s regionálně stanovenými prioritami zahraniční spolupráce, jejichž hlavními nositeli jsou jiné veřejnoprávní příp. soukromé subjekty<sup>4</sup>.
- **Všeobecná spolupráce** – smluvně zakotvená dlouhodoběji cílená bilaterální příp. multilaterální spolupráce se zahraničními regiony, zahrnující různorodé aktivity odvíjející se ze stanovených priorit.
- **Programová spolupráce:** smluvně zakotvená spolupráce se zahraničními regiony, zahrnující konkrétní aktivity – projekty, jejichž zaměření je determinováno věcným rámcem předem vytýčených programů přijatých na nadnárodní (EU), národní či regionální úrovni zahraniční spolupráce a jejichž realizace je obvykle svěřena třetím osobám na základě výsledků veřejné soutěže.

V další části je věnována pozornost jednotlivým oblastem spolupráce, specifikovaných zde v souladu s profilovými charakteristikami jako politická, kulturně-spoločenská a ekonomická spolupráce. Na tomto místě je nutné poznamenat, že jde pouze o naznačení potenciálních oblastí spolupráce

---

<sup>4</sup> Z veřejnoprávních subjektů připadá v úvahu především spolupráce s Regionální rozvojovou agenturou Jižní Moravy, většími městy či obchodními a hospodářskými komorami.

zohledňujících odpovídající priority EU, nikoliv o reglementaci jejího zaměření (konkrétní spolupráce je vždy výsledkem konkrétních aktivit, odvíjejících se z osobních kontaktů).

Politickou spolupráci lze považovat za počáteční „start-up“ fázi meziregionální spolupráce zabezpečující vytvoření výchozí základny pro rozvoj spolupráce v dalších oblastech v souladu s principem subsidiarity. Současně však představuje i specifickou oblast spolupráce, jejíž priority se logicky budou odvíjet především z budoucího členství ČR v EU. V tomto kontextu ji lze obecně definovat jako aktivity řízené a v rozhodující části organizované krajem, zaměřené (v interakci s aktivitami centrálních orgánů) na zabezpečování a posilování pozice Jihomoravského kraje a v souladu s tím i celé ČR v EU. Vlastní politické aktivity v oblasti vytváření koncepce zahraniční regionální spolupráce by pak měly být účelně zaměřeny na sblížení stanovisek v realizaci její základní vize na bilaterální i multilaterální úrovni spolupráce (v této souvislosti se jeví jako potřebná určité koordinace zahraniční regionální spolupráce v rámci moravských krajů, vycházející z dosažení konsensuálního stanoviska ohledně základní vize této spolupráce). Z praktického (operativního) pohledu je důležitým úkolem cíleným na zabezpečení dlouhodobých cílů spolupráce průběh politických stanovisek do jednotlivých rozvojových programů a zejména iniciativ EU. S tím souvisí další významné oblasti politické spolupráce, kterými jsou výměna zkušeností v oblasti územní (příp. i profesní) samosprávy a koordinace jednotlivých aktivit včetně rámcové koordinace aktivit vyvíjených jednotlivými městy a obcemi Jihomoravského kraje (s důrazem na monitorování, vyhodnocování a předávání zkušeností získaných v rámci zahraniční spolupráce na úrovni kraje i obcí). K tomu lze poznamenat, že jako dlouhodobý syntetický nástroj koordinace je v praxi členských zemí EU využíváno prostorové plánování, chápané zde ovšem (zejména v sousedním Německu a Rakousku) v širším pohledu než v rámci české praxe územního plánování, především v rovině komplexního zohledňování ekonomických a sociálních souvislostí rozvoje území. Odpovídající obecný model financování jednotlivých aktivit zahraniční meziregionální spolupráce by měl logicky vycházet z věcného rámce tímto směrem zacílených iniciativ EU, financovaných z ERDF. Ve stávajícím plánovacím období jde o iniciativy INTERREG III a URBAN II. Z pohledu programu INTERREG III – sekce A (přeshraniční spolupráce), která je z hlediska finanční spoluúčasti EU rozhodující, lze za korespondující priority v oblasti praktické spolupráce považovat „Růst spolupráce v právní a administrativní oblasti“<sup>5</sup> a „Růst lidského a institucionálního potenciálu pro přeshraniční spolupráci“<sup>5</sup>. Z pohledu sekce B (nadmárodní spolupráce orientovaná na vyšší prostorovou úroveň rozvojové koordinace v rámci větších seskupení regionů) v daném směru připadá v úvahu vybraný makroregion pro koordinovanou podporu CADSES a prioritá „Rozšiřování regionálních rozvojových strategií na nadnárodní úroveň, včetně

---

<sup>5</sup> V období 2004 (předpokládaný termín vstupu 10 kandidátských zemí včetně ČR do EU) až 2006 (konec současného plánovacího období EU) lze akce realizované kandidátskými zeměmi napojené na program INTERREG III kofinancovat z programů PHARE a ISPA.

spolupráce mezi městy nebo městskými a venkovskými oblastmi“. Z pohledu sekce C (posilování meziregionální spolupráce včetně rozvoje odpovídajících politik a technik spolupráce) se politická spolupráce v podstatě dotýká všech stanovených priorit, z nichž lze z našeho pohledu vyzvednout prioritu „Meziregionální spolupráce veřejné správy a dalších subjektů z regionů získávajících pomoc v rámci cílů 1 a 2 regionální a strukturální politiky EU“.

Pokud jde o druhou stanovenou oblast tj. oblast kulturně-společenské spolupráce je jako hlavní priorita dlouhodobé spolupráce s všestrannými multiplikačními efekty navržena podpora mezinárodní studentské výměny a vědecko-výzkumné spolupráce mezi vysokými školami v co nejširším spektru studijních oborů (faktickými nositeli této spolupráce jsou přirozeně jednotlivé vysoké školy a jejich fakulty; z pohledu Jihomoravského kraje by měla být stimulována a průběžně monitorována především spolupráce v těch oborech, kde lze počítat s generováním nejvyšších multiplikačních efektů – technické, přírodovědné a ekonomické obory a informatika)<sup>6</sup>. Vzhledem k příslušným kompetencím Jihomoravského kraje lze počítat s jeho významnější koncepční a koordinační rolí na úseku zahraniční spolupráce středních škol, mezi jejíž priority by měla patřit i výuka jazyků a ekologická výchova (se specifickým důrazem na výuku němčinu – spolupráce se středními školami v Německu a Rakousku, kde lze předpokládat i určitý zájem o reciproční výměnu studentů v rámci evropského programu „Partnership for schools“), a dále v oblasti kulturní spolupráce (účast na kulturních akcích pořádaných ve spolupracujících regionech, zvláště na tematicky orientovaných prezentacích kulturního života jihomoravského regionu). V neposlední řadě lze za perspektivní oblast spolupráce pokládat i spolupráci ve zdravotnictví (např. výměna zkušeností s organizací zdravotnické prevence) příp. i na úseku sociální péče. Specifickou oblast kulturně-společenské spolupráce pak představuje spolupráce na úseku ochrany kulturního (zejména stavební kulturní památky) a přírodního (ochrana unikátních ekosystémů a ostatních přírodně cenných území) dědictví. Obecně je potřebné za významný aspekt kulturně-společenské spolupráce pokládat využívání potenciálních příležitostí pro tvorbu obousměrných přínosů (včetně dodatečných ekonomických přínosů, stimulovaných např. rozvojem kulturně-poznávacího cestovního ruchu). Z pohledu programu INTERREG III – sekce A jde o aktivity korespondující s prioritou „Iniciativy podporující využití lidských zdrojů a zařízení pro výzkum a vývoj, vzdělávání, kulturu, komunikaci, zdraví a právní ochranu“ a částečně i s prioritami „Podpora rozvoje městských, venkovských a pobřežních oblastí“, „Rozvoj místních aktivit podporujících zaměstnanost“ a „Pomoc při integraci na trhu práce, včetně sociální integrace“; z pohledu sekce B jde především o prioritu „Podpora ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů“ a z pohledu sekce C o prioritu „Mezinárodní spolupráce mezi městy“. Spíše v perspektivním pohledu lze pro podporu jednotlivých aktivit kulturně-společenské spolupráce pravděpodobně počítat i

---

<sup>6</sup> K tomu lze např. uvést, že v současnosti se na počtu českých studentů studujících v zahraničí nejvíce podílí Německo – 28 %, Francie – 12 %, V. Británie – 10 %, Španělsko – 7 %, Rakousko, Nizozemí a Itálie – 6 %. Poněkud jiný pohled nabízí srovnání počtu uzavřených smluv o zahraniční spolupráci brněnských vysokých škol: Německo – 16 %, Polsko a Francie – 12 %, USA – 10 %, Rakousko a Slovensko – 7 %, V. Británie a Maďarsko – 4 %.

s iniciativami EU zaměřenými na podporu inovačních rozvojových modelů pro ekonomickou a sociální regeneraci městských oblastí – tato iniciativa tedy poskytuje prostor především pro spolupráci měst, s nezbytnou mírou koordinace na krajské úrovni. Z korespondujících priorit stávajícího programu URBAN II lze uvést především priority „Lokální iniciativy v oblasti zaměstnanosti vedoucí ke směřování pracovních míst do sféry životního prostředí, kultury a služeb“ a „Zdokonalování vzdělávacích systémů a systémů odborné přípravy“.

Třetí oblastí spolupráce je ekonomická spolupráce. Tuto spolupráci je z pohledu kraje účelné členit na vytváření podmínek pro zvyšování intenzity ekonomické spolupráce jejímž nositelem je privátní sféra – úloha kraje je v tomto případě především zprostředkovatelská (směr A) a spolupráci na úseku realizace finančně náročných společných infrastrukturních projektů, při jejichž realizaci je nutné počítat s rozhodujícím či významným podílem veřejných zdrojů – zde lze úlohu kraje považovat za koordinační (směr B).

V rámci směru A jsou dále specifikované následující hlavní potenciální cíle spolupráce:

- zvýšení vzájemné informovanosti o výsledcích a perspektivách dosavadní ekonomické spolupráce prostřednictvím vytváření odpovídajícího institucionálního zabezpečení (integrace informačníchází stávajících regionálních institucí včetně výhledové tvorby společných portálů spolupracujících regionů) a selektivní podpory účasti podnikatelských subjektů na veletržních akcích a podnikatelských misích týkajících se příslušných regionů<sup>7</sup>
- podpora rozvoje investic (nabídka investičních příležitostí, zejména nabídka průmyslových zón a vědecko-technických parků), zahrnující i spolupráci s vládní institucí CzechInvest (s důrazem na země, ve kterých CzechInvest nemá přímé zastoupení),
- stimulace přeshraniční spolupráce malých a středních podniků (MSP), která je programově podporována na úrovni zemí i na úrovni EU; v počátečních fázích se jako nejúčelnější jeví podpora navazování bilaterální obchodní spolupráce (např. křížové zastoupení a distribuce) a zakládání joint-ventures (po vstupu ČR do EU lze v souladu s vyšším přístupem MSP v kandidátských zemích k programovým zdrojům EU počítat s výrazným zlepšením podmínek pro rozšíření spolupráce i do technické a technologické oblasti),
- podpora rozvoje cestovního ruchu (vzájemná propagace nabídky turistických atrakcí, podpora spolupráce tour-operátorů prostřednictvím sítě turistických informačních center atd.).

---

<sup>7</sup> Regiony by měly být schopné poskytovat jak operativní, tak koncepční informace a v tomto smyslu by se na daných činnostech měli podílet jak zástupci územní správy a podnikatelské sféry, tak zástupci profesní samosprávy a vysokých škol (příp. veřejnoprávních vědecko-výzkumných institucí).



V rámci programu INTERREG III – sekce A je odpovídající prioritou „Posílení podnikatelského prostředí“ a „Rozvoj malých a středních podniků, včetně cestovního ruchu“, k níž lze přiřadit i prioritou „Meziregionální spolupráce mezi regiony zapojenými do regionálních inovačních akcí“, spadající do sekce C. Odpovídajícím směrem jsou zaměřeny i priority směřující do oblastí inovací spolufinancované z ERDF a dále současnou prioritou „Rozvoj potenciálu vytvářejícího technologie informační společnosti v ekonomickém, sociálním a environmentálním sektoru“, vytyčenou v rámci iniciativy URBAN II. Pro účely meziregionální spolupráce v podnikatelské sféře, zejména MSP, byla v rámci EU a návazně i v kandidátských zemích vybudována síť informačních a poradenských institucí. Jde především o síť Euro Info Center – EIC poskytujících základní informace o podnikatelském prostředí (právní předpisy, regulace, normativy, daňové systémy, finanční systémy atd.) a rovněž asistenci při vyhledávání vhodných partnerů pro spolupráci včetně zprostředkování kontaktů s místními institucemi územní a profesní samosprávy. Větší EIC jsou partnery obchodní sítě BC-NET. Další možností je využití služeb Bureau de Rapprochement des Entreprises – BRE jejíž síť korespondentů zajišťuje kontakty i mimo evropské teritorium (prezentace nabídky ke spolupráci v regionálních médiích). Nejtěsnější provázání podpory MSP a programů regionálního rozvoje je zajišťováno prostřednictvím kooperačního programu Europartenariat, který je zaměřen na stimulaci kontaktů MSP lokalizovaných v nejméně rozvinutých regionech (podporovaných podle cíle 1) a v restrukturalizujících se regionech (podporovaných podle cíle 2) prostřednictvím vzájemně provázaných kroků, zahrnujících i pořádání kontaktních seminářů.

V rámci směru B lze vymezit následující potenciální hlavní cíle spolupráce:

- zlepšování provázanosti dopravních, telekomunikačních, energetických, vodovodních a environmentálních (ÚSES, technická ekologická infrastruktura, zejména ČOV) sítí zabezpečujících zlepšování podmínek pro meziregionální spolupráci a výrobní kooperaci resp. zlepšování kvality života v sousedících regionech,
- podpora propojenosti a rozvoje regionálních systémů veřejné dopravy,
- transfer technologií a zkušeností cílených na úspory energie a využívání obnovitelných energetických zdrojů, sledujících princip eko-efektivnosti.

V rámci programu INTERREG III – sekce A lze jako odpovídající uvést priority „Podpora dopravních, informačních a komunikačních sítí a služeb, vodních a energetických systémů“ a „Opatření na ochranu životního prostředí podporující účinné využití energie a obnovitelné energetické zdroje“. Odpovídajícím směrem jsou zaměřeny i priority „Rozvoj systémů veřejné dopravy nepoškozujících životní prostředí“ a „Podpora zavádění manažerských systémů zlepšujících využití energie a využívajících obnovitelné zdroje energie“ vytyčené v rámci současné iniciativy URBAN II.

Realizace jednotlivých typů spolupráce v rámci stanovených oblastí se pochopitelně odvíjí od výsledků jednání s potenciálními partnery a jejich zakotvení v rámci smluvních dokumentů o spolupráci. Standardní postup v této oblasti lze schematicky vyjádřit posloupností následujících kroků: memorandum o spolupráci („letter of intent“; při jeho přípravě je třeba vyjasnit zejména následující otázky: seznam bodů k projednání, seznam priorit jednání, vycházející z identifikace hlavních „oblastí

poptávky“ a „oblastí nabídky“ dle sektorových analýz SWOT „Programu rozvoje Jihomoravského kraje“, operační časový plán, zvláštní opatření – např. překlad do jazyků zúčastněných stran a výsledky, které by měly být jednáním dosaženy) – identifikační karta spolupráce (podrobný a přesný „inventář“ spolupráce s důrazem na její cíle, formu, finanční a technické podmínky) – smlouva o spolupráci (kde by měly být kromě obvyklých náležitostí zakomponovány i kontrolní mechanismy, včetně věcných a časových náležitostí zpracovávání hodnotících zpráv). Váha jednotlivých bodů spolupráce závisí na druhu a formě spolupráce, kdy např. zpracování finančních a technických podmínek spolupráce je prioritní otázkou především v oblasti ekonomické spolupráce.

Při navazování spolupráce je třeba brát v úvahu nejen příležitosti, ale i potenciální rizika, které mohou být účinně aktivovány resp. omezovány prostřednictvím kvalitního a cíleného regionálního marketingu. Základním předpokladem jeho efektivní realizace je správná volba marketingové strategie, vycházející ze zpracované strategie rozvoje Jihomoravského kraje. Hlavní oblasti marketingových aktivit by měly korespondovat s obdobnými aktivitami realizovanými na celostátní úrovni. Tato koncepce zabezpečuje tvorbu synergických efektů, přispívajících ke zvyšování celkové efektivnosti marketingových aktivit. S tímto pojetím koresponduje koncentrovaná marketingová strategie sledující vybrané segmenty trhu, vyžadující ovšem vysokou profesionalitu realizačního týmu. Z hlediska výběru odpovídajících tržních segmentů se ve výše uvedeném kontextu jeví jako prioritní trhy investic (marketing na úrovni ČR zabezpečuje agentura CzechInvest; z regionálně zkoumaných zemí má CzechInvest zahraniční zastoupení v Německu – Köln, Francii – Paris, Velké Británii – London) a cestovního ruchu (marketing na úrovni ČR zabezpečuje vládní agentura Česká centrála cestovního ruchu; z regionálně zkoumaných zemí má centrála zahraniční zastoupení v Rakousku – Wien, Německu – Berlin, München, Itálii – Milano, Francii – Paris, Nizozemsku – Amsterdam, V. Británii – London, Rusku – Moskva). Příslušné marketingové plány by v souladu se všeobecnými zkušenostmi měly respektovat zejména následující faktory: uplatnění principu partnerství (spolupráce veřejného a privátního sektoru; v rámci první skupiny jde zejména o spolupráci s Regionální rozvojovou agenturou – RRA JM, Obchodní a hospodářskou komorou v Brně a turistickými informačními centry – TIC), jedinečnost nabídky a výstižnost její prezentace, cílové trhy a jejich odvětvová a geografická identifikace (v našem případě zejména regiony první a druhé kategorie; důležitou součástí vymezení cílových trhů je analýza hlavních konkurentů, se kterými region srovnává svoji nabídku) a disponibilní zdroje pro aktivaci resp. zkvalitňování nabídky a časový plán jejich užití. Celkově lze konstatovat, že rozhodujícími faktory úspěšnosti je přesné vymezení cílových trhů a úroveň přípravy na ně orientovaných marketingových mixů.

### **Závěry a doporučení**

Z provedených rozborů vyplývají následující hlavní závěry a doporučení týkající se zahraniční regionální spolupráce Jihomoravského kraje:

1. Jako optimální prostorový rámec dlouhodobé regionální spolupráce se jeví spolupráce s regiony členských a kandidátských zemí EU na ose sever-jih resp.

středomořsko-baltské rozvojové ose v interakci se spoluprací s regiony ležícími na západovýchodní podunajské rozvojové ose.

2. Za hlavní pragmatickou ideu zahraniční regionální spolupráce lze považovat cílenou tvorbu pozitivních ekonomických a mimoekonomických efektů jako významného příspěvku k harmonizaci socio-ekonomické úrovně spolupracujících regionů a současně základního předpokladu trvale udržitelné spolupráce.

3. Vzhledem k profilovým charakteristikám, podmiňujících možnosti oceňování různorodých užitků spolupráce doporučujeme její členění na politickou, kulturně-společenskou a ekonomickou spolupráci.

4. Z hlediska financování a organizačně-technické zabezpečení je účelné rozlišovat následující typy spolupráce: příležitostná spolupráce (omezená participace kraje na finančním a organizačně-technickém zabezpečení), všeobecná spolupráce (smluvně podložená spolupráce, definující roli kraje v obou výše uvedených oblastech) a programová spolupráce (vícezdrojové financování s vymezeným podílem kraje a spolufinancujících institucí, řídicí a koordinační role kraje v organizačně-technickém zabezpečení).

5. Z potenciálních externích zdrojů financování klást po přijetí ČR do EU maximální důraz na regionálně orientované iniciativy EU financované z ERDF.

6. Za významnou součást managementu je v daném kontextu třeba považovat hodnocení efektivnosti zahraniční regionální spolupráce s důrazem na úroveň tvorby nových aktivit ve spolupracujících regionech a stimulaci ekonomických přínosů (v relaci se zlepšováním přístupu k externím zdrojům financování a know-how). Jako metodický základ hodnocení využít odpovídající postupy rozpracované v EU a návazně je přizpůsobit v souladu s druhovým (politická, kulturně-společenská a ekonomická spolupráce) a funkčním (programová, všeobecná a příležitostná spolupráce) členěním spolupráce.

7. Konkrétní výběr zahraničních regionů pro spolupráci doporučujeme orientovat na následující regiony, členěné do skupin podle potenciálních přínosů spolupráce:

A. Dlouhodobá programová a všeobecná spolupráce s nejvýznamnějšími potenciálními přínosy: Niederösterreich, Západné Slovensko (Trnavský kraj), Małopolskie województwo (varianta Łódzkie w.), Oberbayern (náhradní varianta Schwaben), Lombardia.

B. Programová a selektivně orientovaná všeobecná spolupráce se středně významnými potenciálními přínosy: Bratislavský kraj, Wien, Nyugat-Dúnántúl (župa/megyé Győr),

C. Příležitostná spolupráce ve vybraných oblastech, indukující synergické efekty u participujících subjektů (smluvní zakotvení spolupráce není, zejména v případě členských zemí EU, nezbytné nutné), s eventuelní možností jejího převedení do skupiny B: Stredné Slovensko (Banskobystrický kraj; kulturně-společenská spolupráce), Steiermark (ekonomická spolupráce – podpora tvorby clusterů jako nástroje restrukturalizace), Közép-Magyarország (ekonomická spolupráce – marketing), Wielkopolskie województwo (ekonomická spolupráce – výstavnictví), Stuttgart (ekonomická spolupráce – nabídka a poptávka na trhu investičních příležitostí), Friuli-Venezia Giulia (kulturně-společenská spolupráce; varianta Emilia Romagna příp. Toscana se zaměřením na ekonomickou spolupráci zejména v oblasti MSP), Île de France (ekonomická spolupráce – nabídka a poptávka na trhu investičních příležitostí), Bretagne (kulturně-společenská spolupráce – veřejná

správa), Utrecht (kulturně-společenská spolupráce – zejména v oblasti školství), Leningradská a Nižgorodská oblast (ekonomická spolupráce – podpora českého exportu a vzájemně oboustranně prospěšný rozvoj marketingových aktivit).

8. Případně navázání spolupráce s regiony s objektivně nepříznivými vstupními předpoklady (z pohledu Jihomoravského kraje) podmínit potenciálními politickými či ekonomickými přínosy. Jako demonstrační projekt doporučujeme navázat spolupráci se srbským regionem Šumadija – lze očekávat významné přínosy v souvislosti se zvýšením image Jihomoravského kraje (primární zaměření projektu na předávání know-how v oblasti veřejné správy).

9. Při navazování smluvní spolupráce preferovat postup od jednodušších ke složitějším typům spolupráce.

10. Respektovat potenciální problémy podmíněné nekompatibilními systémy územního členění (optimalizace hierarchické úrovně spolupráce).

# ENVIRONMENTÁLNÍ FAKTORY REGIONÁLNÍHO HODNOCENÍ KVALITY PODNIKATELSKÉHO PROSTŘEDÍ

**Doc. RNDr. Milan VITURKA, CSc.**  
**RNDr. Jiří VYSTOUPIL, CSc.**

*Masarykova Univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta,  
Katedra regionální ekonomie a správy, Lipová 41a, 659 79 Brno,  
tel.: +420 5 43 523 239, 240, fax: +420 5 43 523 222,  
e-mail: viturka@econ.muni.cz; vystf@econ.muni.cz*

---

V tomto příspěvku jsou environmentální faktory interpretovány z pohledu hodnocení kvality podnikatelského prostředí, které je jedním z hlavních cílů výzkumného záměru „Faktory efektivnosti rozvoje regionů“ řešeného Katedrou regionálního rozvoje a správy ESF MU v Brně. Konkrétně jde o multifaktorové hodnocení kvality podnikatelského prostředí z hlediska odvětvových skupinách zpracovatelského průmyslu a produktivních služeb (finanční, obchodní, informační, poradenské, zprostředkovatelské, projektové, a vědecko-výzkumné služby), metodicky vycházejícího z moderních teorií lokalizace. Hlavní skupiny hodnotících faktorů tvoří obchodní, infrastrukturní, pracovní, lokální, finanční a environmentální faktory, přičemž hodnocení kvality podnikatelského prostředí je zaměřeno na mikroregionální úroveň územních obvodů pověřených obcí 3. stupně (mírně upravený soubor. obsahující celkem 203 mikroregionů).

V další části jsou prezentovány výsledky analýz těch environmentálních faktorů, které jsou (v souladu s výsledky zahraničních analýz) považovány v kontextu regionálního hodnocení kvality podnikatelského prostředí za nejvýznamnější. Skupina environmentálních faktorů kvality života představuje relativně heterogenní skupinu faktorů, zahrnující faktor urbanistické a přírodní atraktivity a faktor environmentální kvality. Z pohledu kvality podnikatelského prostředí jde sice o nejméně významnou skupinu, jejíž význam však ve vyspělých ekonomikách postupně narůstá.

## **Faktor urbanistické a přírodní atraktivity**

Faktor interpretuje urbanistickou a přírodní atraktivitu území. Jeho nejvýznamnější vlivy z hlediska kvality podnikatelského prostředí jsou přirozeně spjaté s rozvojem podnikatelských aktivit v oblasti cestovního ruchu a rekreace tj. turistickou atraktivitou území, která proto tvoří metodickou kostru hodnocení. Stále významnější je však i jeho nepřímé působení spojené s pozitivními vlivy na celkový „image“ daného regionu (s adekvátními dopady na celkovou kvalitu podnikatelského prostředí).

Turistická atraktivita regionů je v souladu s doporučením EUROSTATu na straně nabídky běžně měřena kapacitními ukazateli, jako je např. počet turistických a

rekreačních lůžek (lůžka v hromadných ubytovacích zařízeních, lůžka v soukromí, lůžka v objektech individuální rekreace – chaty, chalupy) a dále prostřednictvím hodnocení turistických center z hlediska jejich kulturně-historických a přírodních atraktivit a zajímavostí mezinárodní a národní úrovně. Na straně poptávky pak ukazateli výkonovými, jako je např. počet ubytovaných hostů, počet přenocování resp. počet pobytových dnů hostů v ubytovacích zařízeních a v neposlední řadě také počet pracovních míst vytvářených cestovním ruchem a celkové příjmy z cestovního ruchu. Vzhledem k tomu, že poslední dva ukazatele nejsou u nás zatím k dispozici byl metodický postup hodnocení založen na následujících charakteristikách resp. ukazatelích:

1. přírodní atraktivita území,
2. kulturně-historické památky a atraktivita tj. urbanistická atraktivita území,
3. turistický význam území z hlediska disponibilní ubytovací infrastruktury a návštěvnosti (ekonomická aktivace nabídky).

Vlastní hodnocení jednotlivých mikroregionů je provedeno 5ti stupňovým bodovým systémem u každé z výše uvedených charakteristik s tím, že první stupeň pro druhou a třetí charakteristiku byl vyhrazen pouze Praze, která je v České republice jasně dominujícím turistickým centrem a žádný jiný mikroregion jejího postavení zdaleka nedosahuje (v souladu s tím nebyl první stupeň použit pro hodnocení přírodní atraktivita území).

- **Přírodní atraktivita území**

Hodnotícími kritérii jsou přítomnost národních parků (4 v ČR), chráněných krajinných oblastí (24), přírodních památek zařazených na seznam UNESCO v rámci programu MAB (5 biosférických rezervací), významných jeskyní či lázeňských míst, struktura využití území. Hodnocení je provedeno bodovým systémem – hodnoty 2 až 5 definované následujícím způsobem:

- 2 – výskyt národního parku resp. přírodních památek UNESCO nebo jeskyní mezinárodního významu či lázeňského místa mezinárodního významu,
- 3 – výskyt CHKO nebo lázeňských míst národního a regionálního významu, zastoupení lesů na minimálně 40 % rozlohy území,
- 4 – výskyt lázeňských míst lokálního významu, zastoupení lesů na minimálně 30 % rozlohy území,
- 5 – ostatní oblasti.

Ze zkoumaných územních jednotek bylo do 2. stupně zařazeno 34, do 3. stupně 82, do 4. stupně 60 a do 5. stupně 27 mikroregionů.

- **Kulturně-historické památky a atraktivita**

Hodnotícími kritérii jsou přítomnost památek kulturního dědictví zařazených do seznamu UNESCO (mezinárodní uznání turistické atraktivita), městských památkových rezervací (MPR – celkem 41 v ČR) a městských památkových zón (MPZ), významných hradů a zámků, významných souborů lidové architektury, významných památek církevní architektury, veletrhů a festivalů mezinárodního významu. Hodnocení je provedeno bodovým systémem – hodnoty 2 až 5 definované následujícím způsobem:

- 1 – Praha,
- 2 – koncentrovaný výskyt památek UNESCO, MPR, hradů a zámků či významných souborů lidové architektury příp. veletrhů,
- 3 – výskyt MPR a MPZ příp. významnějších hradů a zámků,
- 4 – výskyt MPZ, souborů lidové architektury, hradu či zámku regionálního významu,
- 5 – výskyt pouze atraktivit lokálního významu.

Pokud jde o podíl jednotlivých stupňů byla do 1. stupně zařazena Praha, do 2. stupně pak 24 mikroregionů, do 3. stupně 65, do 4. stupně 91 a konečně do 5. stupně 22 mikroregionů.

- Turistický význam území z hlediska jeho ubytovací infrastruktury a návštěvnosti

Jde o agregovaný ukazatel reálné turistické atraktivity území – hodnotícími kritérii jsou počet lůžek v ubytovacích zařízeních, počet přenocování hostů a podíl cizinců na celkovém počtu přenocování. Hodnocení je provedeno bodovým systémem – hodnoty 2 až 5 definované následujícím způsobem:

- 1 – Praha,
- 2 – více než 6000 lůžek v ubytovacích zařízeních, více než 540 tisíc přenocování hostů (tzn. trojnásobek průměru ČR bez Prahy), podíl cizinců na počtu přenocování větší než 30 %,
- 3 – 3001 až 6000 lůžek v ubytovacích zařízeních, 241 až 540 tisíc přenocování hostů, podíl cizinců na počtu přenocování 21 – 30 %,
- 4 – 1001 až 3000 lůžek v ubytovacích zařízeních, 90 až 240 tisíc přenocování hostů, podíl cizinců na počtu přenocování 11 – 20 %,
- 5 – méně než 1000 lůžek v ubytovacích zařízeních, méně než 90 tisíc přenocování hostů, podíl cizinců na počtu přenocování méně než 10 %.

Ze zkoumaných územních jednotek byla do 1. stupně zařazena Praha, do 2. stupně 19 mikroregionů, do 3. stupně 43, do 4. stupně 82 a do 5. stupně 58 mikroregionů.

Celkové vyhodnocení turistické atraktivnosti „malých“ okresů (mikroregionů) ČR bylo provedeno jako aritmetický průměr tří výše analyzovaných ukazatelů, vypočítaný s přihlédnutím k nejvyšší hodnotě ukazatele z pohledu mezinárodního významu při zohlednění úrovně dominance (zejména při celkovém hodnocení stupněm 2). Jak již bylo výše naznačeno byla do prvního stupně zařazena pouze Praha, do druhého stupně pak 34 mikroregionů (přibližně 17 % z úhrnu) do třetího stupně 57 mikroregionů (necelých 28 %), do čtvrtého stupně 88 mikroregionů (cca 43 %) a do nejhoršího pátého stupně pak 23 (cca 11 %) mikroregionů.

K výše uvedeným skutečnostem je potřebné poznamenat, že u vybraných mikroregionů zařazených do 1. a 2. stupně byla ještě zkoumána otázka dominance (odpovídající mikroregiony představují v rámci ČR rozhodující prostory pro rozvoj aktivit podnikatelské sféry v oblasti cestovního ruchu a rekreace). Při hodnocení ukazatele dominance byla celkem u 12 mikroregionů včetně mikroregionu hlavního města určena dominance kulturně-historických atraktivit, u 11 mikroregionů pak

dominance přírodních atraktivit a u 12 mikroregionů lze projevy obou typů dominance hodnotit jako přibližně vyrovnané.

**Tab. č. 1: Počet mikroregionů podle stanovených skupin – faktor urbanistické a přírodní atraktivit**

kraj:	1. skupina	2. skupina	3. skupina	4. skupina	5. skupina	celkem
Pražský	1	0	0	0	0	1
Středočeský	0	1	9	12	3	25
Jihočeský	0	6	3	8	0	17
Plzeňský	0	2	2	6	4	14
Karlovarský	0	3	1	3	0	7
Ústecký	0	1	6	6	3	16
Liberecký	0	5	2	3	0	10
Královéhradecký	0	4	6	4	1	15
Pardubický	0	0	6	9	0	15
Vysočina	0	1	6	8	0	15
Jihomoravský	0	4	4	7	5	20
Zlínský	0	3	4	5	1	13
Olomoucký	0	2	3	7	1	13
Moravskoslezský	0	2	5	10	5	22
celkem	1	34	57	88	23	203

Interpretujeme-li informace uvedené v tabulce na krajské úrovni, pak kromě Prahy lze za turisticky atraktivní označit zejména kraje Liberecký, Karlovarský, Jihočeský a Královéhradecký a naopak za turisticky málo atraktivní především kraje Moravskoslezský a Plzeňský.

### Faktor kvality životního prostředí

Faktor kvality životního prostředí lze sice z pohledu celkové kvality podnikatelského prostředí pokládat za významově sekundární, v případě extrémního narušení kvality životního prostředí však může tvořit významnou bariéru ekonomického rozvoje území nejen ve smyslu jeho trvalé udržitelnosti, ale i ve smyslu jeho podprahové investiční atraktivit. Hodnocení faktoru vychází z analýzy údajů charakterizujících hygienickou úroveň životního prostředí – roční průměrné koncentrace resp. imise oxidu siřičitého, prašného aerosolu a oxidů dusíku (tzv. hlavní znečišťující látky) v příslušných mikroregionálních centrech<sup>1</sup>. Odpovídající údaje byly sledovány za období let 1996 – 2000. Ve vývoji znečištění ovzduší jednoznačně převládají pozitivní trendy: v období 1995 – 2000 se snížily emise ze stacionárních zdrojů v případě SO<sub>2</sub> o 76 %, u prašného aerosolu o 85 % a u NO<sub>x</sub> o 26 %. Protože zejména imise oxidů dusíku tj. NO<sub>x</sub> (a dále např. imise oxidu

<sup>1</sup> Zdrojové informace pocházejí ze sítě měřicích stanic vytvořené ČHMÚ, doplněných interpolovanými hodnotami za nepokrytá území (s přihlédnutím k produkci emisí sledované ČHMÚ ve čtvercové síti; tyto údaje byly spolu s dalšími dostupnými informacemi selektivně využity i za účelem minimalizace potenciálních negativních lokálních vlivů na vypovídací schopnost naměřených údajů o imisích).



uhelnatého a uhlovodíků) jsou výrazně ovlivňovány silniční dopravou – pokud v případě  $\text{NO}_x$  započteme i emise z mobilních zdrojů lze v uvedeném období již hovořit pouze o stagnaci celkového objemu emisí, byly v tomto případě zohledněny i příslušné intenzitní charakteristiky zjištěné dopravním průzkumem v roce 2000. Dalším cílem tohoto kroku bylo určité zohlednění negativních vlivů generovaných hlukovým zatížením území, kde má silniční doprava rozhodující podíl. Z důvodu alespoň hrubě percepce schopností území tlumit negativní vlivy environmentální degradace měst na zdravotní a psychický stav obyvatelstva bylo do hodnocení jako doplňkové kritérium zakomponováno i vyhodnocení ekologické stability krajiny podle jednotlivých mikroregionů.

V následující části je podán stručný popis a prostorová interpretace výsledků podle vymezených klasifikačních skupin, jejichž hraniční hodnoty primárně vycházejí z normativně stanovených nejvýše přípustných hodnot průměrných ročních koncentrací znečišťujících látek (imisi limity):  $\text{SO}_2 - 60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , prашný aerosol –  $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ,  $\text{NO}_2 - 80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ <sup>2</sup>.

- **Vysoce nadprůměrná úroveň (příznivý stav životního prostředí)**

Do první skupiny byly zařazeny mikroregiony resp. mikroregionální centra u nichž nebylo v rámci provedených analýz zjištěno překračování hranice průměrných ročních hodnot 20 ( $\text{SO}_2$ , prашný aerosol) resp. 40 ( $\text{NO}_2$ )  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  u hlavních znečišťujících látek a rovněž se u nich nesetkáváme s překračováním stanovených nejvyšších přípustných hodnot průměrné denní koncentrace<sup>3</sup>. Intenzita silniční dopravy se podle provedených dopravních průzkumů pohybuje v rozmezí silně až mírně podprůměrných hodnot (převažují silně podprůměrné hodnoty), přičemž pro zázemí mikroregionálních center je charakteristická střední až vyšší úroveň ekologické stability krajiny. Do skupiny bylo zařazeno 38 především nejmenších center (téměř 19 % celkového počtu) a jsou v ní zastoupeny všechny kraje, s výjimkou Karlovarského, Ústeckého a Libereckého. Nejvyšší podíl těchto center vykazují kraje Jihočeský, Plzeňský a Vysočina (Pražský a Středočeský kraj byly v tomto případě spojeny do jednoho celku).

- **Nadprůměrná úroveň (vyhovující stav životního prostředí)**

Do této skupiny byla zařazena mikroregionální centra u nichž sice nebylo zjištěno překračování hranice průměrných ročních hodnot 20 resp. 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  u některé z hlavních znečišťujících látek, avšak bylo zjištěno selektivní překračování limitů průměrné denní koncentrace příp. se u nich setkáváme s vyšší intenzitou silniční dopravy či nízkou ekologickou stabilitou jejich zázemí. Intenzita silniční dopravy dosahuje vysoce podprůměrných až průměrných hodnot (převažují mírně podprůměrné hodnoty), přičemž pro zázemí příslušných center je charakteristická

---

<sup>2</sup> Označení v závorkách konkretizuje jednotlivé skupiny z pohledu interakcí mezi stavem životního prostředí a zdravotním a psychickým stavem obyvatelstva.

<sup>3</sup> Odpovídající limity průměrných denních koncentrací činí:  $\text{SO}_2 - 150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , prашný aerosol –  $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ,  $\text{NO}_2 - 100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

střední úroveň ekologické stability krajiny. Do této skupiny byl zařazen nejvyšší počet 77 center (asi 38 %). Jsou v ní zastoupeny všechny kraje s výjimkou Ústeckého (nejvyšší podíl zjišťujeme u Libereckého, Královéhradeckého, Pardubického, Jihomoravského, Zlínského a Olomouckého kraje).

- Průměrná úroveň (mírně narušený stav životního prostředí)

Pro průměrnou skupinu je charakteristické překračování koncentrace 20 resp. 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  u dvou hlavních znečišťujících látek příp. pouze u jedné z nich (v tomto případě bylo zařazení podmíněno překračováním denních limitů koncentrace u dvou látek). Celkem do této skupiny spadá 43 mikroregionálních center (o něco více než 21 %), z nichž téměř 2/3 reprezentuje druhou z výše uvedených variant. Intenzita silniční dopravy se pohybuje v rozmezí silně podprůměrných až mírně nadprůměrných hodnot (převažují centra zařazená do průměrné skupiny), přičemž pro zázemí příslušných center je charakteristická střední až nižší ekologická stabilita krajiny. Jedině v této skupině jsou zastoupeny všechny kraje, přičemž ovšem nejvyšší podíl tato skupina vykazuje pouze v případě Středočeského kraje (v Karlovarském kraji je její podíl srovnatelný s druhou skupinou). Do této skupiny byla zařazena i tři krajská města: České Budějovice, Jihlava a dále (s přihlédnutím k výrazně profilovanému lázeňskému charakteru, pozitivně ovlivňujícího environmentální kvalitu městského prostředí i blízkého zázemí) Karlovy Vary.

- Podprůměrná úroveň (narušený stav životního prostředí)

Skupina je obecně charakterizována překračováním koncentrace 40 resp. 60  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  alespoň u jedné z hlavních znečišťujících látek (u zbývajících látek pak hranice 20 resp. 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) příp. překračováním koncentrace 40 resp. 60  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  u dvou látek. Intenzita silniční dopravy se pohybuje od mírně podprůměrných do vysoce nadprůměrných hodnot (převažují mírně nadprůměrné hodnoty), přičemž pro zázemí příslušného centra je charakteristická nízká ekologická stabilita krajiny. K dané skupině přísluší celkem 29 mikroregionálních center (přibližně 14 %), z nichž 11 reprezentuje druhou z uvedených variant. Jde především o mikroregionální centra lokalizovaná v blízkosti uhelných revírů či v zázemí velkých měst, jejichž životní prostředí je (kromě regionálních faktorů) často negativně ovlivňováno i lokálními faktory spjatými s lokalizací dalších ekologicky závadných výrobníků. Do této skupiny byla zařazena většina (7) krajských měst a další centra nacházející se ve Středočeském, Ústeckém, Moravskoslezském a Olomouckém kraji.

- Vysoce podprůměrná úroveň (silně narušený stav životního prostředí)

Do této skupiny obecně charakterizované překračováním přípustných limitů koncentrace alespoň u jedné z hlavních znečišťujících látek (u zbývajících látek pak překračováním hranice 40 resp. 60  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) příp. překračováním imisních limitů u dvou z těchto látek (u zbývajících látek pak překračováním hranice 20 resp. 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) bylo zařazeno zbývajících 15 mikroregionálních center, včetně Prahy a Mostu reprezentujících druhou z uvedených variant. Intenzita silniční dopravy se pohybuje od mírně podprůměrných do vysoce nadprůměrných hodnot, přičemž původní krajina byla intenzivní antropogenní transformací degradována do té míry, že vesměs vykazuje ekologickou stabilitu blízkou nulové hodnotě. Kromě Prahy jde o centra lokalizovaná v uhelných revírech či v jejich blízkosti (největší část center

Ústeckého kraje, v případě Moravskoslezského kraje je jejich podíl srovnatelný s předchozí skupinou). Extrémní degradace krajiny povrchovou těžbou uhlí vedla i k zařazení Sokolova, jehož imisní charakteristiky jinak odpovídají zařazení do čtvrté skupiny. Ze zdravotnického pohledu lze výše uvedené skutečnosti interpretovat tak, že zde usazené obyvatelstvo bylo ve zkoumaném období vystaveno závažným rizikům patologických změn lidského organismu.

Z krajského pohledu lze konstatovat, že nejlepší kvalitu životního prostředí vykazují kraje Jihočeský, Vysočina a dále Plzeňský kraj (jejich průměrné mikroregionální hodnoty se nacházejí mezi první a druhou výše specifikovanou skupinou). Naopak nejhorší kvalitu životního prostředí vykazují Moravskoslezský a zejména Ústecký kraj (jejichž průměrné mikroregionální hodnoty jsou blízké resp. odpovídají čtvrté skupině).

**Tab. č. 2: Počet mikroregionů podle stanovených skupin – faktor kvality životního prostředí**

kraj:	1. skupina	2. skupina	3. skupina	4. skupina	5. skupina	celkem
Pražský	0	0	0	0	1	1
Středočeský	2	7	9	7	0	25
Jihočeský	9	6	2	0	0	17
Plzeňský	7	5	1	1	0	14
Karlovarský	0	3	3	0	1	7
Ústecký	0	0	3	6	7	16
Liberecký	0	5	4	1	0	10
Královéhradecký	2	10	2	1	0	15
Pardubický	3	9	2	1	0	15
Vysočina	8	6	1	0	0	15
Jihomoravský	2	11	6	1	0	20
Zlínský	2	6	4	1	0	13
Olomoucký	2	5	2	4	0	13
Moravskoslezský	1	4	5	6	6	22
celkem	38	77	44	29	15	203

### Syntéza environmentálních faktorů kvality života

Syntéza environmentálních faktorů kvality života poskytuje agregované informace o vybraných specifických faktorech ovlivňujících kvalitu podnikatelského prostředí jak přímým (stimulace rozvoje podnikatelských aktivit v oblasti cestovního ruchu a rekreace), tak nepřímým (dané faktory významně ovlivňují kvalitu života a jejím prostřednictvím i kvalitu podnikatelského prostředí) způsobem<sup>4</sup>. Z hlediska obou zkoumaných sektorů přináší syntéza vzhledem k podobnému poměru vah obou

<sup>4</sup> V tomto kontextu lze zdůraznit významné vazby na aktivity spojené s aktivním využíváním volného času a kvalitu obytného prostředí. Rostoucí význam environmentálních faktorů kvality života je spojen zejména se životním stylem vysoce kvalifikovaných a dobře situovaných zaměstnanců pracujících v produktivních službách a průmyslových oborech hi-tech.

zahrnutých faktorů prakticky totožné výsledky (v případě Prahy, nacházející se vzhledem k narušenému životnímu prostředí na rozhraní 2. a 3. skupiny, byla při jejím konečném zařazení zohledněna její pozice jako turistického centra evropského významu).

Provedená syntéza zjistila, že žádný mikroregion nebyl zařazen do 1. tj. vysoce nadprůměrné skupiny (tato skutečnost je podmíněna přijatou metodikou hodnocení urbanistické a přírodní atraktivity, odvíjející se z jednoznačné dominance Prahy). Do 2. skupiny bylo včetně pražského zařazeno celkem 31 mikroregionů (asi 15 % z úhrnu; z ostatních krajských měst do této skupiny přísluší pouze mikroregiony Českých Budějovic a Karlových Var). Jde vesměs o mikroregiony s nadprůměrnou turistickou atraktivitou (pouze 3 z nich jsou v tomto ohledu řazeny do průměrné skupiny), více než 40 % z nich však vykazuje pouze průměrnou kvalitu životního prostředí. Nadpoloviční část mikroregionů – celkem 123 včetně osmi mikroregionů krajských měst spadá do 3. tj. průměrné skupiny (cca 61 %). Většinou jde o mikroregiony s podprůměrnou turistickou atraktivitou (významně jsou zastoupeny i „průměrné“ mikroregiony), avšak s nadprůměrnou kvalitou životního prostředí. Do 4. skupiny pak spadá celkem 42 mikroregionů (necelých 21 %), včetně mikroregionů krajských měst Ostravy a Ústí n. L. Typickým představitelem této skupiny jsou, podobně jako v předchozím případě, turisticky podprůměrně atraktivní mikroregiony; ve významné míře jsou zastoupeny mikroregiony s podprůměrnou až silně podprůměrnou kvalitou životního prostředí. Konečně do nejhorsí 5. skupiny spadá pouze 7 turisticky zcela neatraktivních mikroregionů (cca 3 %).

**Tab. č. 3: Vybrané informace zjištěné syntézou environmentálních faktorů**

průmysl – služby	
1. a 2. skupina	5. skupina
Praha	-
Kutná Hora	Kralupy n.V., Neratovice
České Budějovice, Český Krumlov, Milevsko, Prachatice, Tábor, Třeboň, Vimperk	-
Sušice	-
Cheb, Karlovy Vary, Mariánské Lázně,	-
-	Lovosice, Most
Jablonec n. N., Jilemnice, Tanvald, Turnov	-
Broumov, Jičín, Trutnov, Vrchlabí	-
-	-
Nové Město na M., Telč	-
Blansko, Břeclav, Znojmo	-
Luhačovice, Rožnov p. R.,	-
Jeseník	-
Frenštát p. R., Frýdlant n. O.	Bohumín, Orlová, Hlučín

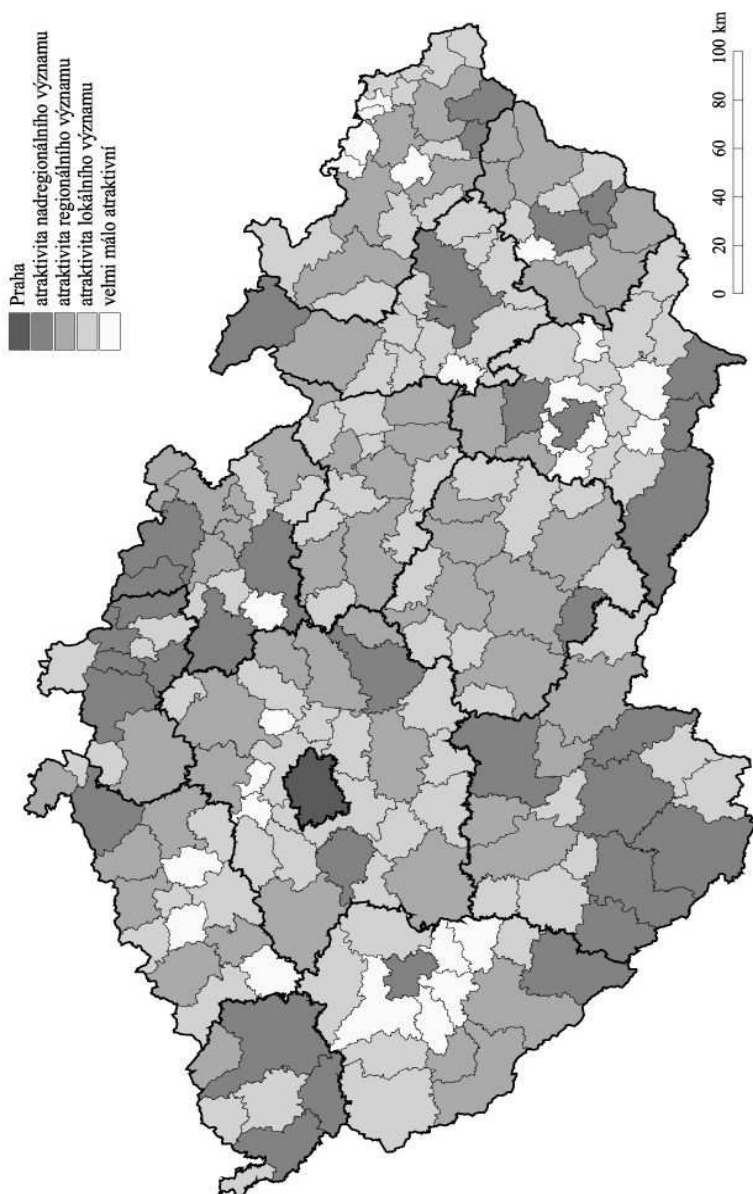
Nejvyšší podíl mikroregionů s vysoce příznivými hodnotami environmentálních faktorů byl zjištěn u Karlovarského, Jihočeského a Libereckého kraje (neuvažován Pražský kraj). Vysoce podprůměrné mikroregionální hodnoty environmentálních faktorů se vyskytují pouze v Moravskoslezském, Ústeckém a dále ve Středočeském kraji.

Závěrem lze konstatovat, že informace o zařazení jednotlivých mikroregionů podle komparativních hodnot daných faktorů poskytují objektivizované informace využitelné jak pro potřeby optimalizace rozvojových a marketingových strategií jednotlivých krajů, tak pro rozpracování konkrétních programů a opatření cílených na podporu rozvoje cestovního ruchu a rekreace. V tomto kontextu je potřebné rovněž poznamenat, že aplikace užitého metodického postupu umožňuje i potřebné rámcové zohlednění konkurenceschopnosti jednotlivých mikroregionů z hlediska potenciálu pro rozvoj cestovního ruchu a rekreace, které není zatím v praxi důsledně prováděno.

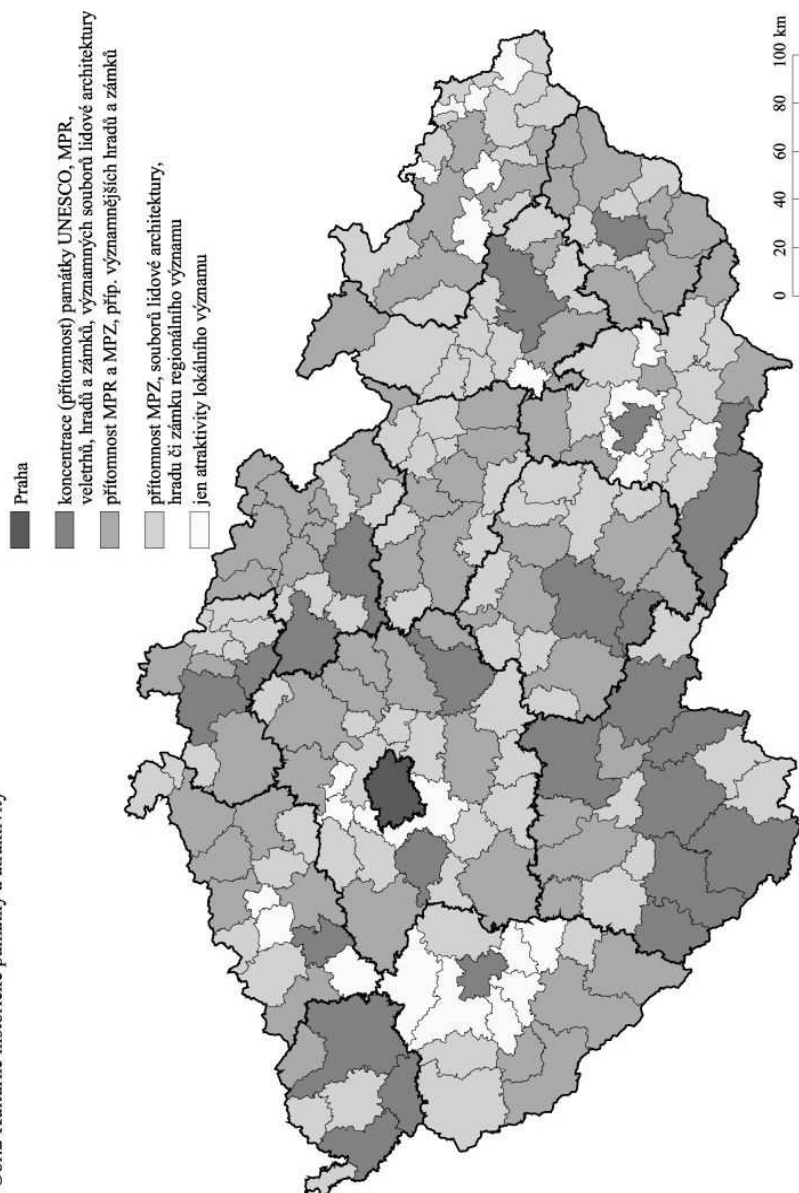
### **Použitá literatura:**

1. Netherlands Economic Institute: Positioning of regions in the Community. In: Cadmos – European scenarios on technological innovation and economic and social cohesion. Madrid 1991.
2. Spěváček, V. a kol.: Transformace české ekonomiky (politické, ekonomické a sociální souvislosti). LINDE Praha, 2002.
3. Víturka, M. a kol.: Investiční atraktivita vybraných měst České republiky. ESF MU Brno, 1998.
4. Víturka, M.: Kvalita podnikatelského prostředí v Jihomoravském kraji (mikroregionální hodnocení). In: Víturka, M. a kol. Vybrané aspekty kvality podnikatelského prostředí jako výchozího faktoru efektivnosti regionálních rozvojových projektů. ESF MU, Brno 2002

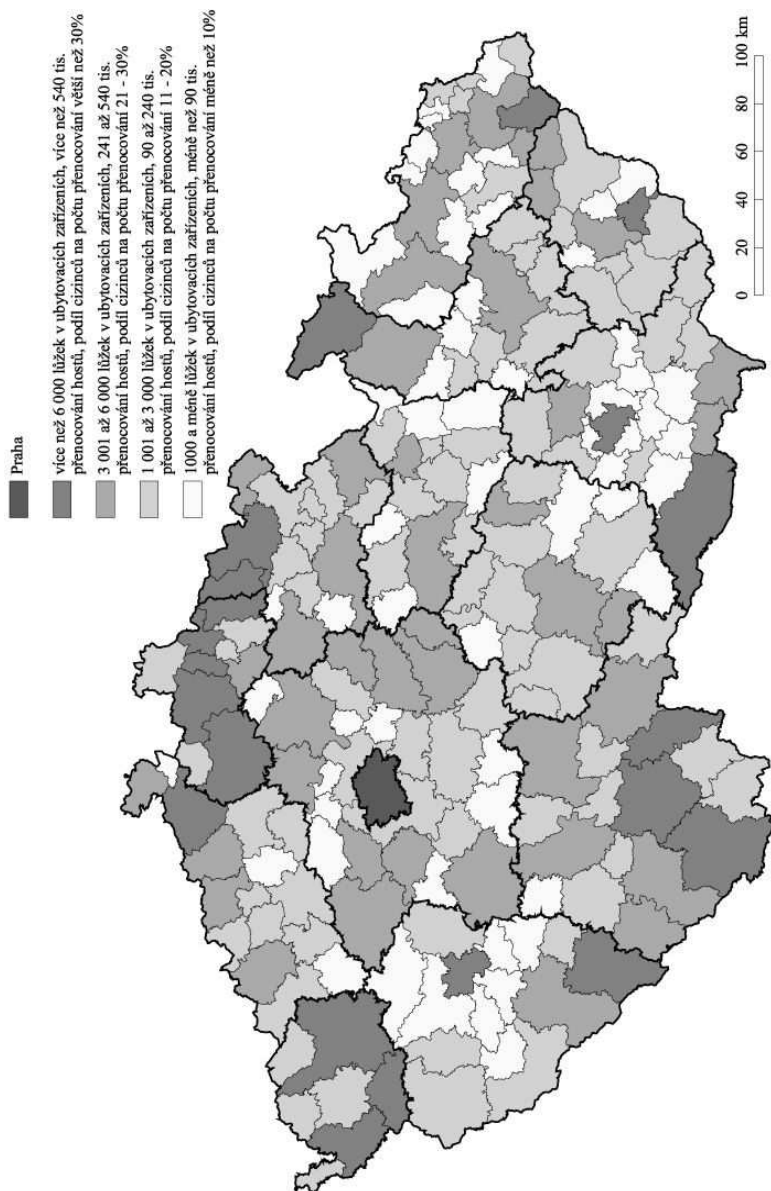
Obr. 4 Celkové hodnocení turistické atraktivivity území



Obr.2 Kulturně historické památky a atraktivita

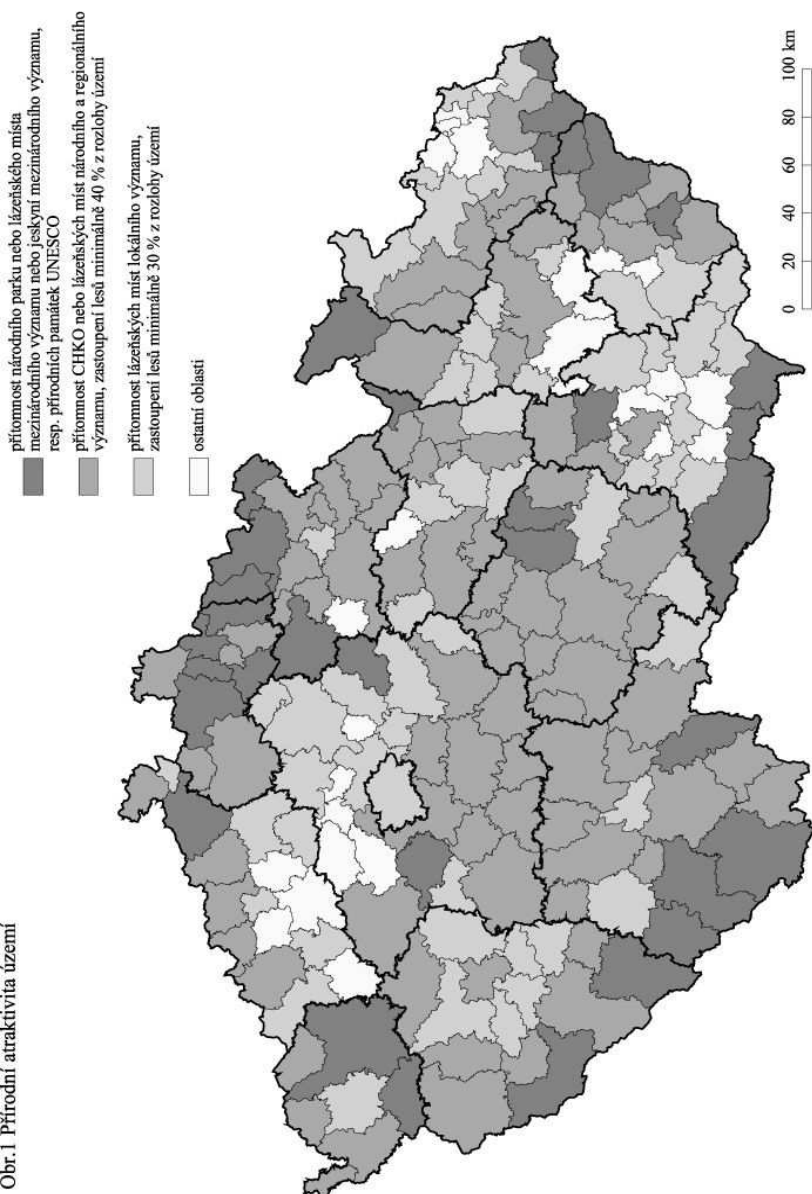


Obr.3 Turistický význam území z hlediska jeho ubytovací infrastruktury a návštěvnosti





Obr.1 Přírodní atraktivita území





# EKONOMICKE A ÚZEMNÍ ASPEKTY OCEŇOVÁNÍ NEMOVITOSTÍ VÝNOSOVÝM ZPŮSOBEM

**Ing. Vladimír ŽÍTEK**

*Ekonomicko-správní fakulta MU, Katedra regionální ekonomie a správy  
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika  
tel: 543 523 234, e-mail: zitek@econ.muni.cz*

---

## Úvod

Cena a hodnota nemovitosti jsou kategorie, které odrážejí informaci o technických parametrech a vlastnostech, opotřebením resp. stáří a stavu a v neposlední řadě též poloze nemovitosti. Všechny tyto okolnosti se pak různou měrou projeví při sjednávání ceny při tržních transakcích.

Cena nemovitostí je zjišťována i při jiných příležitostech než jsou nákupy a prodeje. Jedním z takových postupů je úřední oceňování, používané zejména pro účely notářských řízení resp. výpočtů daně dědické, darovací a z převodu nemovitosti. Úřední oceňování prochází v posledních letech významnými změnami, které jak se zdá, jsou vedeny snahou o přiblížení této formy ocenění reálným tržním cenám<sup>1</sup>.

Za metodu, která se tržním principům velmi blíží, je možné považovat především výnosový způsob oceňování, který vychází z klasické výnosové ceny, zejména tak lze hodnotit závazný postup kalkulace, který je používán (aplikován) po novele prováděcí vyhlášky o oceňování majetku v roce 2003.

## Výnosový způsob oceňování nemovitostí

Je-li pronajata stavba, popřípadě s příslušenstvím a pozemkem, která by se oceňovala při nákladovém způsobu ocenění jako hala a budova, jako celek jednomu nebo více nájemcům, ocení se taková stavba výnosovým způsobem.

Je-li pronajata stavba typu: B – komunální služby a osobní hygiena, F – služby a administrativa, H – obchod (společné stravování), J – domy vícebytové (typové), K – domy vícebytové (netypové), R – garáže (oprava, údržba), S – skladování a manipulace, Z – skladování a úprava zemědělských produktů nebo část stavby typu, C – obchod, prodejny (společné stravování), I – garáže (oprava, údržba), J – skladování a manipulace, popřípadě s příslušenstvím a pozemkem v souladu se svým účelem užití, ocení se výnosovým způsobem.

---

<sup>1</sup> Je možné ještě zmínit určité snahy o změnu výpočtu základu pro stanovení daně z nemovitosti. Pokud by základem měla být tržní hodnota (tedy fiskální trest těm, kteří nemovitost udržují v dobrém stavu), bylo by zřejmě nutné nalézt takové mechanismy, které by umožnily stanovit tržní hodnotu jednoznačným relativně velmi jednoduchým způsobem.

Nájemné v nepronajatých částech se dopočte ve výši obvyklého nájemného<sup>2</sup>.

Slouží-li příslušenství nejen stavbám oceňovaným výnosovým způsobem, ale i stavbám oceňovaným nákladovým způsobem, zahrne se do výnosového způsobu tehdy, převažuje-li jeho užití spolu se stavbou oceňovanou výnosovým způsobem, není-li v nájemní smlouvě uvedeno jinak.

Stavby pro energetiku jako jsou kotelny, výměňkové stanice, trafostanice, se pro účely výnosového ocenění posuzují vždy jako stavby oceňované jako hala nebo budova bez ohledu na jejich zastavěnou plochu.

### Výpočet ceny

Cena nemovitostí zjištěná výnosovým způsobem se vypočte podle vzorce

$$CV = N / p \times 100 ,$$

kde

CV cena zjištěná výnosovým způsobem,

N upravené roční nájemné (viz. níže),

p míra kapitalizace v procentech (pro účely úředního oceňování je stanovena vyhláškou dle způsobu užití<sup>3</sup>); u staveb s víceúčelovým užitím se použije míra kapitalizace podle převažujícího účelu užití; jsou-li podíly účelu užití shodné a míra kapitalizace rozdílná, použije se vyšší míra kapitalizace.

Roční nájemné se zjistí z nájemní smlouvy nebo z jiných dokladů o placení nájemného a nejsou-li k dispozici nebo je-li v nich nájemné nižší než obvyklé, určí se ve výši obvyklého nájemného způsobem určení obvyklé ceny. Použití obvyklého nájemného musí být prokazatelně zdůvodněno<sup>4</sup>. Do podlahové plochy se nezapočítávají společné prostory staveb jako jsou chodby, schodiště, případně půdy, sklepy, prádelny, sušárny, kotelny apod., pokud nejsou uvedeny v nájemní smlouvě. Nepronajaté prostory, jejichž stavebně technický stav (havárie) neumožňuje užívání bez závad nebo jejich stavebně technické provedení je speciální a v místě není předpoklad jejich pronajmutí, se do výpočtu nájemného nezahrnou.

Do ročního nájemného se nezahrnují ceny služeb poskytovaných s užíváním pronajatých nemovitostí.

Roční nájemné zjištěné za celou stavbu nebo část stavby se sníží o:

- a) nájemné z pozemku, je-li jiného vlastníka,

---

<sup>2</sup> Obvyklým nájemným se v souladu se zákonem o oceňování majetku rozumí nájemné, které by bylo dosaženo při pronájmu stejného resp. obdobného majetku v tuzemsku (resp. v daném místě) ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na jeho výši vliv, avšak nepromítají se vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů nájemce nebo nájemníka ani vliv zvláštní obliby.

<sup>3</sup> např. nemovitosti pro výrobu a garážování – 10 % (nejvyšší sazba), pro obchod a administrativu – 7 %, pro skladování – 6 %, bytové domy – 4 % (nejnižší sazba)

<sup>4</sup> Je tedy otázkou, zda je vůbec například při prodeji obecního majetku možné vycházet z výše regulovaného nájemného resp. zda je možné jej považovat za obvyklé nájemné.

- b) 5 % z ceny pozemku, jsou-li stavba i pozemek ve vlastnictví stejného subjektu, přičemž se vychází pouze ze zastavěné plochy stavbou<sup>5</sup>,
- c) odpisy vypočtené z ceny zjištěné nákladovým způsobem podle vzorce

$$o = \frac{CN \times u / 100}{(1 + u / 100)^n - 1},$$

kde

- o výše ročního odpisu,  
 CN cena oceňované stavby včetně příslušenství, bez  $K_p$ <sup>6</sup>,  
 u úroková míra, pro úřední oceňování nastavena jako fixní univerzální sazba ve výši 3 %<sup>7</sup>,  
 n předpokládaná další ekonomická životnost v letech, nejvýše 30 let, při použití lineární metody výpočtu opotřebení  $n = C - B^8$  a při použití analytické metody výpočtu opotřebení  $1 \leq n \leq 30$ ,
- d) náklady na údržbu a opravy ve výši 0,5 % pro stavbu ve velmi dobrém stavu a ve výši až 1 % pro stavbu ve stavu horším, a to z ceny stavby včetně příslušenství zjištěné nákladovým způsobem, bez odpočtu opotřebení a bez  $K_p$ <sup>9</sup>,
- e) náklady na správu podle účetní evidence,
- f) částku daně z nemovitosti, není-li stavba od daně osvobozena,
- g) částku pojistného, je-li nemovitost pojištěna.

Celková výše nákladů snižujících nájemné nesmí být při úředním ocenění vyšší než 60 % z ročního nájemného<sup>10</sup>.

Pozemky se oceňují samostatně (při úředním oceňování se pozemky výnosovým způsobem dosud neoceňují, pro jiný účel ocenění by to bylo zřejmě poměrně vhodné a zvýšilo by to realnost ocenění).

<sup>5</sup> O této nákladové položce lze mít určité pochybnosti. Jednak ocenění pozemku, není-li v obci cenová mapa může být dosti problematické (ve smyslu realnosti ocenění) a pak také není zcela jasné, proč vlastnictví pozemku snižuje čistý výnos z nemovitosti (zřejmě jde o nějakou formu nákladů obětované příležitosti).

<sup>6</sup>  $K_p$  je koeficient prodejnosti, je výrazem snahy promítnout do oceňování nákladovým způsobem tržní souvislosti (s rozdílnou úspěšností v praxi). Zřejmě je vhodné, zejména u nových nemovitostí vycházet spíše z pořizovací než nákladové ceny.

<sup>7</sup> Hodnota 3 % je zřejmě považována z dlouhodobého hlediska (odpovídá se 30 let) za středovou hodnotu, kolem níž se budou pohybovat základní úrokové sazby v ČR.

<sup>8</sup> B je skutečné stáří stavby, C je předpokládaná celková životnost stavby, kdy při použití lineární metody opotřebení je  $C \geq (B / 0,85)$ , C se zaokrouhlí na celé číslo

<sup>9</sup> Stanovení nákladů na údržbu a opravy tímto způsobem vychází zřejmě z celkové doby životnosti, která je většinou stanovena jako 100 let. Lepší by bylo vycházet z nějakých obvyklých nákladů resp. nákladů účetně zachycených.

<sup>10</sup> Lze předpokládat, že v tržní praxi je tato situace spíše abstrakcí, běžně je však nutné toto pravidlo uplatnit při oceňování bytových domů, kde se bydlí za regulované nájemné.

Je-li pronajat soubor staveb s příslušenstvím, včetně pozemků a trvalých porostů, obsahující alespoň dvě stavby, které by se oceňovaly při nákladovém způsobu ocenění, jako celek jednomu nebo více nájemcům bez rozlišení nájemného na jednotlivé stavby popřípadě pozemky, ocení se výnosovým způsobem.

Je-li pronajat soubor staveb s příslušenstvím, bez pozemků a trvalých porostů, obsahující alespoň dvě stavby, které by se oceňovaly jako hala nebo budova při nákladovém způsobu ocenění, jako celek jednomu nebo více nájemcům bez rozlišení nájemného na jednotlivé stavby, ocení se výnosovým způsobem.

### **Aplikace výnosového způsobu ocenění**

Bytový dům je zcela nový, má tři nadzemní podlaží, je bez výtahu. Na každém patře jsou tři byty první kategorie, dva velikosti 2 + 1 o celkové ploše 50 m<sup>2</sup>, jeden 1 + 1 o celkové ploše 34 m<sup>2</sup>. Celková výměra pozemku náležejícího k bytovému domu je 650 m<sup>2</sup>, zastavěná plocha činí 250 m<sup>2</sup>. Objekt je napojen na vodovod, kanalizaci, plyn a elektřinu.

Pro výpočty bylo vybráno pět obcí v ČR, jejich výběr nemá žádný významnější důvod, snad jen z výjimkou toho, že snahou je ukázat vztah mezi zjištěnými hodnotami a velikostí (významnost sídla nehraje příliš velkou roli) jednotlivých obcí.

Jako nájemné je uvažováno regulované nájemné za m<sup>2</sup>, což umožní kromě objasnění a interpretace výsledků použití výnosové metody též současně nahlédnout na výši resp. ekonomickou rozumnost regulovaného nájemného. Jeho výše byla zjištěna dotazem na jednotlivých magistrátech, městských nebo obecních úřadech.

Výsledky aplikovaného výnosového způsobu ocenění jsou znázorněny v tabulce č. 1, která zachycuje přehledným způsobem každou jednotlivou položku vstupující do výpočtu.

**Tabulka č. 1: Ocenění bytového domu s regulovaným nájemným**

<b>OBEC</b>	<b>BRNO</b>	<b>KARLOVY VARY</b>	<b>STRAKONICE</b>	<b>SLAVONICE</b>	<b>LIPŮVKA</b>
Nájemné Kč/m <sup>2</sup>	27,42	18,01	16,88	15,23	15,23
Roční nájemné	132 258	86 832	81 606	73 566	73 566
Odpočet 5 % z ceny zast. pozemku	-10 000	-10 330	-3 500	-518	-922
Odpisy z nákladové ceny	-151 462	-138 839	-132 529	-126 218	-107 285
Náklady na údržbu <sup>11</sup>	-36 029	-33 027	-31 526	-30 024	-25 521
Ostatní náklady <sup>12</sup>	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000

<sup>11</sup> Náklady na údržbu a opravy ve výši 0,5 % pro stavbu ve velmi dobrém stavu.

<sup>12</sup> Ostatní náklady jsou tvořeny náklady na správu podle účetní evidence, daní z nemovitosti a částkou pojistného – částky jsou odhadnuty, ve skutečnosti by zřejmě byly rozdílné.

Náklady celkem	222 491	207 196	192 554	181 760	158 728
Nákl. po omezení na 60 %	79 355	52 099	48 964	44 140	44 140
Nájem snížený o náklady	52 903	34 733	32 642	29 426	29 426
Míra kapitalizace	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Výsledná cena (Kč)	1 322 580	868 320	816 060	735 660	735 660

Roční náklady jsou podle výpočtu mnohem vyšší než 60 % výnosu z nájemného, ale rozhodně více odpovídají realitě než zákonem stanovené omezení. Roční nájemné pokrývá při současné výši regulovaného nájemného pouze třetinu až polovinu celkových nákladů. Z dlouhodobého hlediska tato situace vede k devastaci resp. podinvestování bytového fondu s nájemním bydlením.

Pokusíme se nyní stanovit takovou výši nájemného, kdy náklady budou tvořit právě 60 % výnosu z nájemného. To umožní nahlédnout na další položky ve výpočtu. Jen pro úplnost lze uvést poměrně zajímavou informaci o skutečné ceně oceňované nemovitosti. Bytový dům byl postaven v obci s 1 500 obyvateli za přibližně 5,5 milionů korun, je tedy možné sledovat, zda se úprava výpočtu následně promítne do přiblížení se zjištěných hodnot k tržní ceně. Výsledek této úvahy je zachycen v tabulce č. 2.

**Tabulka č. 2: Výše nájemného při zahrnutí nákladů ve výši 60 % výnosů**

OBEC	BRNO	KARLOVY VARY	STRAKONICE	SLAVONICE	LIPŮVKA
Nájemné Kč/m <sup>2</sup>	76,87	71,59	66,53	62,80	54,84
Výsledná cena (Kč)	3 708 225	3 453 850	3 209 650	3 029 675	2 645 500

Je tedy zřejmé, že zvýšením sazby nájemného na úroveň, při níž by náklady dosahovaly právě 60 % výnosu tohoto nájemného, se výsledné ceny bytového domu ve všech obcích výrazně zvýšily a zároveň se významně přiblížily tržní ceně. Za povšimnutí jistě také stojí fakt, že původně dosahovala cena bytového domu v Lipůvce (jakožto nejlevnější obce) jen 55 % ceny bytového domu v Brně. Po úpravě ceny nájemného je to již 71 %.

Při dosavadních výpočtech se vždy uvažuje míra kapitalizace<sup>13</sup> ve výši 4 %, tedy tak jak ji nastavila novela vyhlášky o oceňování majetku platná pro rok 2003. Jaká je správná výše této míry? Její stanovení je možné odvodit od porovnání míry kapitalizace s běžnou úrokovou sazbou na dlouhodobých vkladech, kde se úroková sazba pohybuje maximálně na úrovni, častěji spíše mírně pod 2 %<sup>14</sup>. Míra kapitalizace by zřejmě měla být vyšší, neboť rizikovitost investice do bydlení je zřejmě přeci jen vyšší než uložení peněz v bance, která je vlastněna silnou

<sup>13</sup> Někteří autoři např. Beneš, F. 2001 ji označují jako míru ziskovosti.

<sup>14</sup> viz. například Oznámení České spořitelny, a.s. o úrokových sazbách ([www.csas.cz](http://www.csas.cz))

zahraniční finanční skupinou. Na stranu druhou, pokud budou smluvní vztahy nastaveny normálním korektním způsobem, což u nově uzavíraných smluv možné je, rizikovost vymáhání pohledávek od fyzických osob je relativně velmi nízká. Z těchto důvodů lze považovat 4 % míru kapitalizace za příliš vysokou. Například František Beneš ve svém materiálu uvažuje s 3 %.

Tabulka č. 3 prezentuje výsledné ceny při použití rozdílné míry kapitalizace v uvedených obcích. Jako míra kapitalizace jsou voleny sazby v rozmezí vyhláskové sazby a sazby z dlouhodobých vkladů.

**Tabulka č. 3: Výsledná cena bytového domu při různé míře kapitalizace**

OBEC	BRNO	KARLOVY VARY	STRAKONICE	SLAVONICE	LIPŮVKA
2,5 %	5 933 160	5 526 160	5 135 440	4 847 480	4 232 800
3,0 %	4 944 300	4 605 133	4 279 533	4 039 567	3 527 333
3,5 %	4 237 971	3 947 257	3 668 171	3 462 486	3 023 429
4,0 % (vyhlásková s.)	3 708 225	3 453 850	3 209 650	3 029 675	2 645 500

Při nejnižší uvažované míře kapitalizace, tedy 2,5 %, se výsledky nejvíce blíží reálné tržní hodnotě bytového domu. Je tedy jasné, že právě vhodně nastavená míra kapitalizace je společně s vyšší nájemného rozhodujícím ukazatelem stanovení výsledné ceny nemovitosti oceňované výnosovým způsobem.

### Závěr

Výnosový způsob lze považovat za vhodnou metodu oceňování nemovitostí. Pokud je korektně nastavena, lze dosáhnout ocenění na úrovni tržních cen. Rozhodující jsou přitom míra kapitalizace, která musí být nutně vztažena k úrokovým sazbám z vkladů a sazba nájemného za m<sup>2</sup>. Provedená analýza prokázala, že hodnota míry kapitalizace by se měla pohybovat někde kolem 2,5 %. Ani při této sazbě nebylo však při úrovni nájemného, kdy náklady činí 60 % jeho výnosu, v menších obcích dosaženo tržní ceny. To však spíše odpovídá realitě, neboť v menších obcích i při nižších nákladech je nutné očekávat nižší čisté nájemné a též míra kapitalizace musí být nižší. Převedení do tržní roviny, investice do bydlení v menších obcích jsou ekonomicky velmi problematické a nelze očekávat jejich rentabilitu.

### Literatura

1. Beneš, F.: Je možné odvodit výši nájemného z ceny bytu? Úřad městské části Praha 8. Praha 2001.
2. Bradáč, A., Krejčíř, P., Hallerová, A.: Úřední oceňování majetku 2003. CERM, Brno 2003.
3. Vyhláška č. 540/2002 Sb., o oceňování majetku, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb.
4. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku ve znění zákona č. 121/2000 Sb.
5. Slepíčková, K. - Žitek, V.: Územní a věcné aspekty oceňování nemovitostí. ESF MU, Brno 2003.









Ekonomicko-správní fakulta, Katedra regionální ekonomie a správy  
Vedoucí katedry: doc. RNDr. Milan Viturka, CSc.

## **VI. 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 a Výzkumným centrem  
regionálního rozvoje

Editor: doc. RNDr. Milan Viturka, CSc., RNDr. Jiří Vystoupil, CSc.  
Technická spolupráce: Bc. Iveta Vašíčková

### EDIČNÍ RADA:

předseda:

doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc.

členové:

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., PhDr. Helena Hušková, CSc.,  
Ing. František Kalouda, CSc., MBA, Mgr. Radomír Kučera, Ing. Martin Kvizda,  
Ph.D., PhDr. Libuše Lukášová, RNDr. Jaroslav Maryáš, CSc.,  
PhDr. Jaroslav Nekuda, doc. Ing. Antonín Slaný, CSc.,  
doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc., doc. Ing. Osvald Vašíček, CSc.

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2003

1. vydání, 2003    náklad 100 výtisků

Tisk Olprint, Brno-Šlapanice

55-978B-2003 02/58 13/ESF

ISBN 80-210-3289-8

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou v redakci vydavatele.  
Za obsah příspěvků odpovídají jejich autoři

