

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



**XII. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM
O REGIONÁLNÍCH VĚDÁCH**

Sborník příspěvků z kolokvia konaného
v Bořeticích 17.–19. června 2009

Brno 2009



Editorka: Ing. Viktorie Klímová, Ph.D.

Recenzovali: Doc. Ing. Mária Fáziková, CSc.

Doc. Ing. Jozef Tvrdoň, PhD.

© Masarykova univerzita, 2009
ISBN 978-80-210-4883-6

OBSAH

ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT V REGIONÁLNÍ POLITICE STŘEDOEVROPSKÝCH ZEMÍ	7
<i>Doc. Ing. Karel Skokan, Ph.D.</i>	
REGIONAL COMPETITIVENESS IN THE CZECH REPUBLIC	17
<i>Prof. RNDr. René Wokoun, CSc.</i>	
NĚKOLIK POZNÁMEK KE STRATEGII REGIONÁLNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY V SYSTÉMOVÉM KONTEXTU REGIONÁLNÍ (KOHEZNÍ) POLITIKY EVROPSKÉ UNIE	25
<i>Doc. RNDr. Milan Viturka, CSc.</i>	
REGIONAL ANALYSIS OF SELECTED FORMS OF PUBLIC SUPPORT OF ENTREPRENEURIAL SUBJECTS IN INDUSTRY IN THE CZECH REPUBLIC AND THEIR IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT	32
<i>Mgr. Pavel Kostlán; Mgr. Martin Bartoš</i>	
MONITOROVACÍ INDIKÁTORY EVROPSKÉHO SOCIÁLNÍHO FONDU V ČR V NOVÉM PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007-2013	41
<i>Mgr. Lenka Brown</i>	
FINANČNÍ MEZERA U PROJEKTŮ REALIZOVANÝCH S PODPOROU ZE SF	46
<i>Ing. Petr Halámek, Ph.D.; Bc. Veronika Konečná</i>	
EVALUATION OF PROGRAMMING DOCUMENTS AND POLICIES	53
<i>Prof. RNDr. René Wokoun, CSc.</i>	
ČASOVO-PRIESTOROVÉ ASPEKTY NEZAMESTNANOSTI NA SLOVENSKU V PROCESĚ EKONOMICKEJ TRANSFORMÁCIE A KRÍZY	58
<i>Prof. RNDr. Viliam Lauko, CSc.; RNDr. František Križan, Ph.D.; RNDr. Daniel Gurňák, Ph.D.</i>	
VÝZKUM A VÝVOJ V REGIONECH NOVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ EU	66
<i>Ing. Vladimír Žitek, Ph.D.; Ing. Viktorie Klímová, Ph.D.</i>	
REGIONÁLNÍ STATISTIKY INOVACÍ A VÝZKUMU A VÝVOJE	72
<i>Ing. Jana Kramulová</i>	
EXISTENČNÍ HODNOTA V REGIONÁLNÍ EKONOMII	79
<i>Ing. Vilém Pařil</i>	
KONKURENCESCHPONOST MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKŮ V SOUVISLOSTI SE SOUČASNOU HOSPODÁŘSKOU KRIZÍ	95
<i>Ing. Pavel Vinkler; Ing. Ivana Janečková</i>	
VÝVOJOVÉ ZMĚNY MARKETINGOVÉHO ŘÍZENÍ V PRŮMYSLVÝCH PODNICÍCH V OBDOBÍ GLOBALIZACE	100
<i>Ing. Zdeněk Bednarčík, MBA</i>	

IMPLEMENTACE LIPSKÉ CHARTY VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU	104
<i>Ing. Marek Jetmar, Ph.D.</i>	
ROZVOJ MĚSTSKÉHO CENTRA V OSTRAVĚ V KONTEXTU CITY-MANAGEMENTU	111
<i>RNDr. Petr Rumpel, Ph.D.; Mgr. Ondrej Slach; Mgr. Tomáš Boruta</i>	
TVORBA A VYUŽITIE PROGRAMOV HOSPODÁRSKEHO A SOCIÁLNEHO ROZVOJE OBCÍ JUŽNÉHO GEMERA	120
<i>Ing. Eva Výrostová, PhD.; Zuzana Gáliková</i>	
PRÍNOSY A OBMEDZENIA PROGRAMOVÉHO ROZPOČTOVANIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU	129
<i>PhDr. Jana Knežová</i>	
KOMPARÁCIA DAŇOVÝCH PRÍJMOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH EÚ	139
<i>Ing. Eva Egbert; Ing. Eva Balážová, PhD.</i>	
SPECIFIKA FINANČNÍHO HOSPODAŘENÍ MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ STATUTÁRNÍHO MĚSTA BRNA	145
<i>Ing. Irena Opluštilová</i>	
ZAČLENENIE SPRÁVY MAJETKU V ŠTRUKTÚRACH OBECNÝCH ÚRADOV V OBCIACH RÔZNYCH VEĽKOSTNÝCH SKUPÍN V SR (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA)	152
<i>Ing. Viera Papcunová, PhD.; Ing. Ivana Gecíková, PhD.</i>	
SPOLUPRÁCE OBCÍ JAKO FAKTOR ROZVOJE JIHOČESKÉHO KRAJE	161
<i>Ing. Jiří Dušek</i>	
OBČAN – ZÁKAZNÍK?	167
<i>Ing. Petra Olšová, Ph.D.; Ing. Alena Zábranská, Ph.D.</i>	
REGIONÁLNÍ ANALÝZA SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V NĚKTERÝCH STÁTECH LATINSKÉ AMERIKY	171
<i>Ing. Lourdes Gabriela Daza Aramayo</i>	
DENNÍ URBÁNNÍ SYSTÉMY A JEJICH ČASOPROSTOROVÁ ORGANIZACE: TEORETICKO-METODICKÝ ZÁKLAD	177
<i>RNDr. Josef Kunc, Ph.D.; Mgr. Bohumil Frantál; Mgr. Pavel Klapka, Ph.D.; RNDr. Jaroslav Maryáš, CSc.</i>	
PERCEPCE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE	185
<i>Mgr. Lukáš Nevěděl</i>	
DEMILITARIZACE ÚZEMÍ ČR PO ROCE 1989 – VSTUPNÍ GEOGRAFICKÁ ANALÝZA	192
<i>Mgr. Jan Hercik; Doc. RNDr. Zdeněk Szczyrba, Ph.D.; RNDr. Miloš Fňukal, Ph.D.; Doc. RNDr. Václav Toušek, CSc.</i>	

INFORMACE O METODICKÉ PŘÍRUČCE PRO ZPRACOVÁNÍ STRATEGICKÝCH ROZVOJOVÝCH DOKUMENTŮ MIKROREGIONŮ	200
<i>RNDr. Vladimíra Labounková</i>	
KVALITA ŽIVOTA V BRATISLAVE – PŘÍKLAD APLIKÁCIE SAW MODELU	209
<i>Mgr. Ivan Andráško, Ph.D.</i>	
KVALITA ŽIVOTA V PŘÍHRANIČNÍCH OBLASTECH ČR	214
<i>Ondřej Charvát; Ing. Ondřej Petr</i>	
PODNIKANIE NA VIDIEKU V SÚČASNOSTI	227
<i>Doc. JUDr. Alena Pauličková, PhD.</i>	
ÚLOHA ZEMĚDĚLSTVÍ PŘI ROZVOJI VENKOVSKÉHO PROSTORU NA PŘÍKLADU HODONÍNSKA	233
<i>Mgr. Ilona Svobodová</i>	
VAZBY A PRŮNIKY NETRADIČNÍCH ROZVOJOVÝCH AKTIVIT VE VENKOVSKÉM PROSTORU	240
<i>Mgr. Hana Svobodová</i>	
POLITIKY REG. ROZVOJE A ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY: PŘÍSPĚVEK SOCIOLOGIE PRÁVA	246
<i>Miloslav Delín</i>	
CESTOVNÍ RUCH VE VZTAHU K UDRŽITELNÉMU ROZVOJI	253
<i>RNDr. Aleš Ruda, Ph.D.</i>	
ROLE KRAJE V PODPOŘE ROZVOJE KULTURY A CESTOVNÍHO RUCHU	261
<i>Ing. Zuzana Khendriche Trhlínová, Ph.D.</i>	
INOVAČNÍ STRATEGIE V CESTOVNÍM RUCHU: SPOLUPRÁCE NA BÁZI KLASTRU	268
<i>Mgr. Eva Torčíková</i>	
NÁVRHY NA ZLEPŠENIE A SKVALITNENIE SLUŽIEB A ZAVEDENIE NOVÝCH SLUŽIEB VO VYBRANOM PODNIKU CESTOVNÉHO RUCHU	275
<i>Ing. František Hocman; Ing. Martina Jelšíková; Ing. Zuzana Žembová</i>	
ZAVÁDĚNÍ HACCP DO GASTRONOMICKÝCH PROVOZŮ	283
<i>Mgr. Klára Królová</i>	

ÚVOD

Vážené kolegyně, vážení kolegové,

Katedra regionální ekonomie a správy ESF MU letos uspořádala již XII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Výstupem z letošního kolokvia je sborník, který vidíte před sebou.

Partnerem tohoto kolovia je Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod, jež je řídicím orgánem Regionálního operačního programu Jihovýchod. S Regionální radou naše katedra dlouhodobě spolupracuje, a to zejména v oblasti odborných praxí studentů, tvorby bakalářských a diplomových prací a v menší míře i participace na výuce. Regionální rada rovněž zaměstnává některé naše absolventy.

Jsme rádi, že se letos opět podařilo sborník vydat již před kolokviem a že Vám tak už na kolokviu může být k dispozici. I letos je ve sborníku velké množství kvalitních příspěvků od autorů z vysokých škol v ČR i na Slovensku i jiných organizací.

Příspěvky byly ve sborníku seřazeny tématicky a zabývají se širokým spektrem problémů v oblasti regionálního rozvoje. Zařazené články se týkají především takových témat jako jsou regionální disparity, konkurenceschopnost regionů, strukturální fondy, rozvoj venkova, veřejná správa, veřejné rozpočty nebo cestovní ruch.

Za celou Katedru regionální ekonomie a správy bych vám chtěla poděkovat za účast na kolokviu, za zajímavé prezentace a podněty k diskusi.

Ing. Viktorie Klímová, Ph.D.
editorka sborníku

ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT V REGIONÁLNÍ POLITICE STŘEDOEVROPSKÝCH ZEMÍ

REGIONAL DISPARITIES IN THE REGIONAL POLICY OF CENTRAL EUROPEAN COUNTRIES

DOC. ING. KAREL SKOKAN, PH.D.

*Katedra evropské integrace, Ekonomická fakulta
Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava
Havlíčkovo nábř. 38, 701 21 Ostrava, ČR
e-mail: karel.skokan@vsb.cz*

Anotace

Příspěvek si klade za cíl představit komparativní analýzu pojetí a využití regionálních disparit v regionálním managementu pěti vybraných zemí střední Evropy. Nejprve vysvětluje současný přístup zemí EU k regionální politice a ke vnímání regionálních disparit. Souhrnně pak popisuje reakci na regionální disparity a řízení regionálních politik v Maďarsku, Německu, Polsku, Rakousku a na Slovensku.

Annotation

Research study aims to present a comparative analysis of the concept, perception and use of regional disparities in the regional management of five selected Central European countries. At first it explains the contemporary approach of EU countries to the regional policy and to the perception of regional disparities. It also summarises the reaction of regional policies upon regional disparities and the management of regional policies in Hungary, Germany, Austria, Poland and Slovakia.

Klíčová slova

regionální disparity, regionální politika

Key words

regional disparities, regional policy

JEL classification: R11, R12, R58

1. Úvod

V rámci politiky soudržnosti EU probíhá již několik desetiletí snaha o snižování rozdílů v ekonomické a sociální úrovni mezi jednotlivými zeměmi a jejich regiony a o dosažení tzv. vyváženého rozvoje jednotlivých částí území států. Zatímco rozdíly mezi státy EU se z hlediska dlouhodobého snižují, není dosažení konvergence jednoznačné na úrovni regionů. Ukazuje se, že zejména v rámci nových členských států má vývoj opačný charakter a dochází k divergenci. Regionální rozdíly mezi regiony, zejména na nižších úrovních klasifikace, se zvyšují.

V zemích střední Evropy existuje rozdílná úroveň regionálních disparit a jsou použity rozdílné přístupy k jejich řešení (Hučka, Kutscherauer 2008). V regionální politice došlo v novém tisíciletí k přijetí nového paradigmatu se zvýrazněním faktorů endogenního přístupu orientovaného na podporu vnitřních rozvojových faktorů regionů. Zdůrazňuje se orientace na

regionální konkurenceschopnost, inovační strategie, klastry a měkké faktory rozvoje. Tento přístup se projevuje i v České republice, jak dokládá např. Kovárník (2008), Stejskal a Chaburský (2008), Viturka (2007), Wokoun (2008), Žítek (2008).

Záměrem každé hospodářské a regionální politiky je nalézat cesty k podpoře rozvoje své ekonomiky. Jedním s přístupů v České republice je výzkum disparit v územním rozvoji, který je realizovaný v rámci výzkumného programu Ministerstva pro místní rozvoj na léta 2007 až 2011, konkrétně programu WD - Výzkum pro potřeby řešení regionálních disparit. Na Ekonomické fakultě VŠB-Technické univerzity Ostrava je realizován projekt číslo WD-55-07-1 s názvem Regionální disparity v územním rozvoji České republiky - jejich vznik, identifikace a eliminace. Tento příspěvek předkládá souhrnný popis výstupu dílčího úkolu řešeného v roce 2008 pod názvem „Komparativní analýza pojetí a využití regionálních disparit v regionálním managementu pěti vybraných zemí střední Evropy“.

Studie se nejprve zabývá shrnutím současných přístupů k řešení regionálních disparit v zemích EU. V dalších kapitolách jsou popsány přístupy regionální politiky a regionálního managementu k řešení regionálních disparit v Maďarsku, Německu, Polsku, Rakousku a na Slovensku. Pro každý stát je uvedena stručná charakteristika regionální struktury a regionálních disparit, charakteristika základních strategických a programových dokumentů a způsoby řešení disparit na národní a regionální úrovni. V tomto příspěvku jsou uvedeny stručné závěry pro jednotlivé zkoumané země.

2. Cíle a metodika řešení

Dílčím cílem výzkumné studie bylo provést komparativní analýzu pojetí, přístupů a využití regionálních disparit v regionální politice a v regionálním managementu pěti středoevropských zemí. Stanovený cíl byl naplněn prostřednictvím těchto aktivit: Představit souhrnně současné přístupy k regionální politice v zemích EU, shrnout reakci regionální politiky vybraných zemí EU na řešení regionálních problémů, na řízení regionální politiky a regionální management, analyzovat strukturu vybraných strategických a programových dokumentů regionální politiky ve vybraných zemích, analyzovat přístupy k řešení regionálních disparit v těchto zemích na národní a regionální úrovni a provést závěry ze získaných poznatků při řešení regionálních disparit v jednotlivých zemích.

Problematika současných přístupů k regionální politice a řešení regionálních disparit byla zkoumána na základě analýzy výzkumných studií zpracovaných v zemích EU a analýzy regionálních politik z oficiálních dokumentů jednotlivých zemí. Souhrnné hodnocení současných přístupů k regionální politice vychází z postupu, který uplatňuje ve svých zprávách výzkumné centrum European Policies Research Centre na University of Strathclyde ve Velké Británii (Yuill 2007).

Řešení disparit vychází z analýzy strategických a programových dokumentů jednotlivých zemí připravených pro národní regionální politiku nebo pro politiku soudržnosti v těchto zemích pro období let 2007 – 2013, která je podporovaná ze strukturálních fondů EU. Pro hodnocení disparit v jednotlivých zemích bylo využito on-line databáze Všeobecné a regionální statistiky Eurostatu (Eurostat 2008), ze které byly vygenerovány údaje pro jednotlivé členské země EU a jejich regiony. Z důvodu omezení rozsahu studie byly pro hodnocení úrovně disparit vybrány tři ukazatele. Pro ekonomickou úroveň disparit to je hodnota HDP/obyvatele vyjádřená v PPS a v procentech EU 27, pro sociální disparity je to míra nezaměstnanosti. U územních disparit nebylo použito pojetí fyzické, ale přístupnost ke

znalostem a inovacím ve formě výdajů na VaV jako procento HDP (GERD). Výběr tohoto ukazatele byl záměrný, aby v etapě přechodu ke znalostní společnosti charakterizoval nerovnosti v aktuální oblasti.

Pro charakterizování různých přístupů k řešení problematiky regionálních disparit v jednotlivých zemích byly nejprve vybrány strategické dokumenty jednotlivých států, které se týkají jak domácí, národní regionální politiky, tak politiky soudržnosti EU. U první skupiny je struktura dokumentů v jednotlivých státech nesrovnatelná, u druhé skupiny byl u všech vybraných států studován jednak Národní strategický referenční rámec, jednak jednotlivé operační programy. Východiskem byly údaje dostupné na webových stránkách EU a u jednotlivých zemí na webových stránkách národních ústředních a regionálních orgánů.

3. Současné přístupy k řešení regionálních disparit v zemích EU

V zemích Evropské unie se regionální politika realizuje na základě dvou základních přístupů. Jednotlivé státy realizují jednak svou vlastní, národní regionální politiku s využitím vlastních, národních zdrojů. V rámci EU pak je prosazována tzv. politika soudržnosti EU s využitím strukturálních fondů financovaných z rozpočtu EU. Úroveň a výše intervencí strukturálních fondů předurčují ve většině případů úroveň a míru národní regionální politiky a politiky soudržnosti EU ve státě. Ve většině nových členských zemí EU12 je národní regionální politika prakticky totožná, resp. je nahrazena politikou soudržnosti EU.

Regionální politika v zemích EU byla v posledních letech silně ovlivněna novým programovacím obdobím politiky soudržnosti EU na léta 2007-2013. Všechny státy EU v přípravném období připravily na národní úrovni základní strategický dokument Národní strategický referenční rámec (NSRR), ve kterém definovaly své cíle a priority regionální politiky v rámci politiky soudržnosti EU. Dále připravily operační programy (OP) se zaměřením na tematické (sektorové) nebo regionální priority a nové mapy tzv. veřejné regionální podpory.

Nové období je v regionální politice a přístupu k ní poznamenáno významnými změnami. Rozšíření EU totiž vedlo ke změně řady parametrů, ve kterých se regionální politika realizuje. Tak např. financování politiky soudržnosti ze zdrojů EU v Polskou vzrostlo z ročních cca 2,6 mld. € v období 2004-2006 na více jak 6,5 mld. € ročně v období 2007-2013. Na druhé straně v Německu došlo v novém programovacím období ke snížení finančních zdrojů EU ze 34 mld. € na 25,4 mld. €.

V tomto novém období dochází k významnému posunu také v cílech a prioritách politiky soudržnosti EU v důsledku Lisabonské strategie. Stále větší důraz je kladen na cíle růstu a konkurenceschopnosti se zdůrazněním podpory inovací. Odstranění omezení využití strukturálních fondů na specifické oblasti umožnilo soustředit se na silné stránky regionů. V důsledku rozšíření EU došlo také ke změnám v řízení regionální politiky. V nových členských zemích EU se v důsledku zvýšení disponibilních zdrojů pro regionální politiku a zvýšení kapacity pro její realizaci prosazuje decentralizace a „regionalizace“ v řízení, na druhé straně v zemích s omezením financování ze zdrojů EU došlo k poklesu počtu regionálních programů a dokonce k centralizaci správy v oblasti regionální politiky. Příprava národních dokumentů (Národního strategického referenčního rámce a operačních programů) vedla také k lepší koordinaci politiky nejen mezi centrem a regiony, ale také mezi ministerstvy na národní úrovni.

3.1 Současná povaha regionálních problémů a jejich vnímání

Mezi státy EU 27 existují významné rozdíly v ekonomické výkonnosti na národní i regionální úrovni. Komplexní ukazatel HDP/obyvatele je u Lucemburska 30x vyšší než v Bulharsku nebo Rumunsku. Všechny nové členské státy EU12 a tzv. kohezní země Španělsko, Portugalsko a Řecko jsou pod průměrem EU, i když nové státy až do roku 2008 včetně vykazovaly významný růst. Tak např. existují významné rozdíly v nezaměstnanosti s nejvyššími hodnotami v Polsku a na Slovensku. Podobná situace je také např. v ukazatelích zaměstnanosti, výdajích na vědu a výzkum a v produktivitě práce. Zatímco na národní úrovni pozorujeme v minulých letech trend postupné konvergence, regionální rozdíly přetrvávají a prohlubují se směrem k nižší úrovni regionů. Příklady vybraných ukazatelů v oblasti ekonomických (HDP/obyvatele), sociálních (míra nezaměstnanosti) a územních disparit (výdaje na VaV) uvádí následující tabulka. Tabulka navíc na regionální úrovni udává rozdíl a poměr vybraného ukazatele mezi nejzaostalejším a nejvyspělejším regionem.

Tabulka 1: Vybrané ukazatele disparit

Stát/regiony	HDP/obyv. (PPS) EU27=100 (2006)		Nezaměstnanost (%, 2007)		GERD (% HDP/VaV, 2005)	
Česko	77,4		5,3		1,41	
Regiony NUTS2	14200-38400	2,70	2,4-9,50	3,96	0,25-2,77	11,08
Německo	115,8		8,4		2,48	
Regiony NUTS1	18600-47200	2,58	4,9-17,40	3,55	1,05-4,19	3,99
Rakousko	124,3		4,4		2,46 **)	
Regiony NUTS2	19400-39200	2,02	2,8-8,3	2,96	0,53-3,35	6,32
Maďarsko	63,6		7,4		0,94	
Regiony NUTS2	9500-24900	2,62	4,7-12,3	2,62	0,31-1,37	4,42
Polsko	52,3		9,6		0,57	
Regiony NUTS2	8400-19700	2,35	8,1-12,7	1,57	0,08-1,10	13,75
Slovensko	63,5		11,1		0,51	
Regiony NUTS2	8200-35100	4,28	4,3-20,4	4,74	0,28-0,88	3,14*)

Zdroj: Eurostat 2008 a vlastní zpracování, *) pro regiony NUTS1, **) pro NUTS2 údaje 2004

Hlavním obecným cílem politiky soudržnosti EU a většiny národních regionálních politik stále zůstává snižování regionálních disparit, jak je deklarováno zejména na úrovni národních rozvojových strategií. Posledních 20 let však rychlost národní konvergence v zemích EU zůstala pod 2 % (Yuill 2007). Přestože zaostávající země dosahovaly většinou vyšších procent hospodářského růstu, je proces konvergence zdlouhavým procesem.

Zatímco na národní úrovni je proces konvergence prokazatelný, na úrovni regionální nelze odvodit jednoznačné závěry. Ve většině nových členských států došlo v období 1995 – 2004 k nárůstu regionálních disparit (NUTS2) zejména v ukazateli HDP/obyvatele a nezaměstnanosti (týká se Česka, Maďarska, Polska i Slovenska). Na druhé straně k nejvýznamnější redukci tohoto ukazatele došlo v Rakousku, Itálii a Španělsku.

Obecně platí, že disparity vyjádřené pomocí hlavních ekonomických ukazatelů stále přetrvávají a jsou vnímány jako problém, i když v některých případech dochází k jejich snižování (Rakousko, případně Německo). Ve všech zemích je deklarován názor, že jsou potřebné intervence pro dosažení vyváženějšího územního rozvoje. Na druhé straně ve světle rostoucí mezinárodní konkurence se vedou diskuze o adekvátních prostředcích a opatřeních regionální politiky. V mnoha zemích EU mizí tradiční orientace a soustředění na tzv.

problémové regiony a dává se prostor diferencovanému přístupu k regionální politice na území celého státu.

Stále vzrůstá zájem a potřeba na zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky jako celku. Po rozšíření EU je to silné téma ve většině členských států, ať nových nebo starých. V členských zemích s podprůměrnou úrovní ekonomického rozvoje je národní a často také regionální konkurenceschopnost a ekonomické dohánění základním cílem politik. Přitom současně tradiční zájem o slabší a zaostávající regiony zůstává součástí programů většiny regionálních politik.

3.2 Shrnutí přístupů k řešení regionálních disparit v Maďarsku

Hospodářský růst Maďarska po roce 2000 byl provázen současným růstem územních disparit zejména na úrovni samosprávných žup (regionů NUTS3) a tzv. subregionů (LAU1, kdysi NUTS4). Územní nerovnováha v Maďarsku se projevuje zejména mezi hlavním městem Budapeští a ostatním územím, mezi Středomaďarským regionem a ostatními regiony a mezi tzv. subregiony (obdobá okresů). Západní část země je výrazně vyspělejší než část východní.

Maďarsko přijalo legislativu pro regionální rozvoj již v 90. letech minulého století. Nejprve to byl zákon o regionálním rozvoji a územním plánování a v zápětí Národní koncepce prostorového (územního) plánování v roce 1998, která byla aktualizovaná v roce 2005 s vytyčením dlouhodobých cílů do roku 2020 a střednědobých cílů do roku 2013 v souladu s délkou programovacího období EU pro politiku soudržnosti. Prostorové plánování je zde chápáno v širším evropském smyslu a zahrnuje jak územní, tak regionální rozvoj.

V současném období je však regionální politika realizovaná především v rámci politiky soudržnosti EU. Základním strategickým dokumentem je Národní strategický referenční rámec s názvem Nový maďarský národní rozvojový plán, který definuje vizi, strategické cíle a priority rozvoje Maďarska (NSRR_HU 2006). Strategie vychází z Národní koncepce územního rozvoje. Hlavním rozvojovým cílem Maďarska je zvýšení zaměstnanosti a vytvoření podmínek pro dlouhodobý růst. K tomu mají přispět specifické cíle s důrazem na konkurenceschopnost jak národní ekonomiky, tak zejména konkurenceschopnost regionů. V dokumentech se také zdůrazňuje orientace na soudržnost regionů, pod kterou se rozumí jak jejich konkurenceschopnost, tak vyvážený rozvoj.

Hlavními prioritními oblastmi Národního rozvojového plánu jsou ekonomický rozvoj podporující konkurenceschopnost, doprava, sociální oživení, životní prostředí a energetika, státní reforma a regionální rozvoj.

Z hlediska územního pokrytí jsou vymezeny specifické oblasti na úrovni subregionů (okresů), které se rozdělují do 5 skupin od nadměrně vyspělých po zaostávající. Pro řešení rozvojových nerovností je navrženo 15 operačních programů. Specificky regionální zaměření má 7 regionálních operačních programů pokrývajících celé území Maďarska. Regionální operační programy cíle Konvergence mají podobné prioritní oblasti zaměřené na řešení rozvojových aktivit na regionální úrovni v oblasti ekonomiky, infrastruktury, cestovního ruchu, lidských zdrojů a osídlení.

3.3 Shrnutí přístupů k řešení regionálních disparit v Německu

Německá spolková republika patří sice v rámci EU k zemím s nejsilnější ekonomikou, avšak od počátku 90. let minulého století po sjednocení s východní částí se potýká s problémem výrazných disparit v nových spolkových zemích, které se přes dlouhodobou a masivní podporu jak z národních tak z evropských zdrojů nepodařilo výrazně eliminovat. Regionální disparity jsou tak vnímány převážně jako disparity mezi jednotlivými spolkovými zeměmi.

Východiska k regionální politice v Německu jsou zakotvena již v ústavě, kde je deklarována silná úloha spolkových zemí v regionálním plánování a dále v zákoně o územním uspořádání, který obsahuje cíl rovných podmínek života lidí ve všech částech země. Regionální problematika je v Německu řešena na dvou úrovních – na úrovni federální (spolku) a na úrovni spolkových zemí, které odpovídají za řešení regionálních problémů a disparit v rámci země. Spolková úroveň, zastupovaná spolkovým Ministerstvem pro hospodářství a technologie, plní v regionální politice koordinační funkci jak vůči spolkovým zemím, tak vůči Evropské unii.

Německo má svou národní regionální politiku, kterou doplňuje politika soudržnosti EU. Obě politiky se propojují v programu Společné úkoly (Gemeinschaftsaufgaben - GA) pro zlepšení regionální hospodářské struktury (GRW 2007). Regionální politika je tak financovaná ze tří zdrojů – zdrojů státu, spolkových zemí a zdrojů EU.

Strukturální fondy sehrávají v regionální politice Německa stále významnou úlohu zejména při řešení rozvoje východních zemí. Pro nové programovací období EU bylo navrženo 36 operačních programů s celkovým objemem 25 mld. €, avšak proti minulému období došlo k poklesu v celkové alokaci (NSRR_DE 2007).

Přestože hlavním deklarovaným cílem regionální politiky je vyrovnávání rozdílů v životních podmínkách v rámci státu, současné programové dokumenty se orientují na podporu růstu a zaměstnanosti. Toto vyjádření se objevuje jak v rámcových programech GA, tak zejména v novém Národním strategickém referenčním rámci pro využití strukturálních fondů EU v období 2007 – 2013. Hlavními úkoly zde jsou inovace, znalostní společnost a konkurenceschopnost, které se pak promítají do prioritních oblastí i v jednotlivých operačních programech.

3.4 Shrnutí přístupů k řešení regionálních disparit v Polsku

Polsko vykazovalo v minulé dekádě významný ekonomický růst, který však byl provázen růstem územních disparit. Územní nerovnováha v Polsku se projevuje ve třech dimenzích. První je nerovnováha mezi západní (a střední) a východní částí Polska, které vykazuje velkou zaostalost nejen v rámci státu, ale také v rámci EU. Druhou významnou nerovností je nerovnost mezi Varšavským regionem v rámci vojvodství Mazowieckie, který vykazuje trvalý růst a ostatními regiony. Poslední a významnou dimenzí jsou rostoucí intra-regionální disparity zejména mezi regiony úrovně NUTS3.

K dynamickému rozvoji regionální politiky dochází až po roce 2000 v důsledku vytvoření 16 samosprávných regionů (vojvodství) v roce 1999 a v souvislosti se vstupem do EU v roce 2004, kdy Polsko začalo využívat nejprve předstrukturální a po vstupu do EU strukturální fondy. Pod vlivem regionální politiky EU se stal regionální rozvoj v Polsku jedním ze základních politických cílů a pro jeho řízení bylo v roce 2005 vytvořeno Ministerstvo

regionálního rozvoje ke koordinaci politik a financování rozvoje. V územní politice došlo k významnému posunu: od řízení regionů ve stavu krize k řízení rozvoje všech regionů.

Polsko má pro podporu rozvoje vypracované dva systémy rozvojových strategií. Je to jednak Národní rozvojová strategie 2007-2015 jako zastřešující strategický dokument celého státu, na kterou navazují další strategické dokumenty, zejména strategie rozvoje jednotlivých vojvodství. Druhou významnou soustavou jsou programové dokumenty strukturálních fondů. Hlavním rozvojovým cílem Polska je orientace na konkurenceschopnost celého území i jednotlivých regionů a využití endogenního rozvojového potenciálu. Problematice řešení disparit jsou věnovány jednak regionální operační programy všech 16 vojvodství, jednak speciální operační program pro rozvoj východního Polska (NSRR_PL 2006).

Obecnými rozvojovými aktivitami pro všechny regiony se má stát zvyšování kvality lidského kapitálu, zkvalitnění vzdělávání a přístupu ke znalostem, investice do výzkumu a vývoje, podpora inovací, podnikání a institucí při rozvoji podnikatelského prostředí, podpora dopravní infrastruktury, ochrana životního prostředí, kulturního dědictví regionů a rozvoj cestovního ruchu.

3.5 Shrnutí přístupů k řešení regionálních disparit v Rakousku

Rakousko nevykazuje výrazné regionální disparity na úrovni regionů NUTS2 (spolkových zemí) kromě jediného případu země Burgenland, větší rozdíly se však objevují na nižších úrovních NUTS3 a úrovni obcí. Za územní plánování a regionální rozvoj jsou primárně odpovědné spolkové země, významnou koordinační úlohu má Úřad spolkového kancléřství s nezávaznými doporučeními Rakouské konference pro územní plánování (ÖROK). Tato úroveň představuje tvůrce nových záměrů a myšlenek, které jsou předávány spolkovým zemím a na jejich úrovni přizpůsobeny konkrétním podmínkám.

Základním strategickým dokumentem pro programovací období je rakouský Národní strategický referenční rámec s pracovním názvem STRAT.AT (NSRR_AT 2007). Podle něj bude nosným směrem regionální a zaměstnanecké politiky orientace na inovace jako komplexní celospolečenský proces. To znamená, že zahrne celou zemi a všechny regiony, zejména které jsou znevýhodněny jak z hlediska dostupnosti, tak ekonomické struktury, a má přispívat ke snižování regionálních disparit zejména v oblasti ekonomické a zaměstnanosti. Implementace rozvojové strategie je prováděna v souladu s NSRR a s využitím operačních programů řízených na úrovni spolkových zemí. Regionální politika tak zůstává odpovědností 9 spolkových zemí.

Regionální hospodářská politika je stále méně zaměřena jen na řešení regionálních problémů a stále více na rozvojový potenciál na úrovni regionu. Netýká se jen tzv. problémových regionů, ale všech regionů. Na rakouské federální úrovni se při sestavení plánů hovoří o udržitelném regionálním rozvoji, aktivity ve spolkových zemích v oblasti hospodářské politiky vycházejí z pojmu inovativně orientovaného regionálního rozvoje.

Tradiční nástroje regionální politiky, tj. investice do fyzické infrastruktury a regionálně diferencované finanční pobídky pro privátní investice jsou stále více doplňovány pobídkami do měkké a nefyzické infrastruktury (regionální management, poradenství, podpora klastrových iniciativ, začínajících podnikatelů a inovačních center).

3.6 Shrnutí přístupů k řešení regionálních disparit na Slovensku

Slovensko vykazovalo v minulé dekádě významný ekonomický růst, který byl provázen současným růstem územních disparit. Územní nerovnováha na Slovensku se projevuje zejména mezi Bratislavským regionem s hlavním městem Bratislavou a ostatními částmi země.

Slovensko aktualizovalo národní legislativu pro regionální rozvoj v roce 2008. Podle ní jsou základními dokumenty podpory regionálního rozvoje Národní strategie regionálního rozvoje Slovenské republiky, programy hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje vyššího územního celku a programy hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje obce. V současném období je však regionální politika realizovaná především v rámci politiky soudržnosti EU. Základním strategickým dokumentem je Národní strategický referenční rámec, který definuje vizi, strategické cíle a priority rozvoje Slovenska. Strategie vychází z detailní analýzy disparit a navržených rozvojových faktorů k jejich řešení. Vychází přitom z teze, že klíčové disparity identifikované v analýze definují překážky, které je třeba překonat, aby bylo možné naplnit vizi a dosáhnout strategických cílů pro programové období 2007-2013. Faktory rozvoje určují, které impulzy sociálně-ekonomického rozvoje se mají využívat a vytvářet pro zmírnění identifikovaných disparit.

Hlavním rozvojovým cílem Slovenska je orientace na zvyšování konkurenceschopnosti Slovenska, jeho ekonomiky a zaměstnanosti a výkonnosti jeho regionů. Hlavními prioritními oblastmi jsou infrastruktura a regionální dostupnost, znalostní ekonomika a lidské zdroje, které mají být podporovány převážně v regionech cíle Konvergence. Z hlediska územního pokrytí nejsou vymezeny celé specifické oblasti. Operační programy jsou však zaměřeny na tzv. inovační a kohezní póly rozvoje, ve kterých žije více jak 80% obyvatel. Specifickým programem je Regionální operační program společný pro všechny méně rozvinuté NUTS2 regiony cíle Konvergence, který je zaměřen na podporu regionální infrastruktury. Řízení intervencí v rámci politiky soudržnosti EU přes vytvořené samosprávné kraje a vyšší územní celky zůstává na národní úrovni.

4. Závěr

Regionální politika zemí EU a politika soudržnosti EU představují komplex politik, jejichž cílem je přispívat k vyváženému rozvoji regionů v zemích EU. Zatímco politika soudržnosti EU je založená na využití finančních nástrojů – strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dotovaných z rozpočtu EU, národní regionální politiky jsou dotovány z domácích, národních zdrojů. Současná regionální politika není již orientována pouze na řešení regionálních disparit, ale akcentuje podporu rozvoje v širším kontextu jako je podpora růstu, zaměstnanosti, výkonnosti a konkurenceschopnosti regionů, které mají přispívat ke konkurenceschopnosti národních ekonomik a Evropské unie jako celku.

Významným faktorem v řízení regionální politiky je regionální úroveň, na které se regionální politika realizuje a jak je financována. U spolkových zemí v Německu je to úroveň NUTS1, u spolkových zemí v Rakousku a vojvodství v Polsku úroveň NUTS2. Pro tyto úrovně existují v rámci politiky soudržnosti EU operační programy, které umožňují její financování. Na druhé straně v Maďarsku a na Slovensku je zastupitelská moc až v regionech NUTS3, které nemají své operační programy a tedy přímé finanční zdroje EU, které v zemích EU12 tvoří majoritní zdroj financování. Přestože při hodnocení politiky soudržnosti na úrovni EU se vykazuje konvergence mezi státy, na regionální úrovni situace není jednoznačná. Ve

vyspělých státech Rakousko a Německo k výraznému nárůstu regionálních disparit nedochází, přesto obě země mají své specifické disparitní problémy. U všech analyzovaných nových států EU12 se v posledním období projevil zřetelný nárůst disparit zejména mezi hlavními městy resp. regiony hlavních měst a zbylým územím, k dalšímu prohlubování disparit dochází na nižších regionálních úrovních a uvnitř těchto úrovní.

Ke změnám došlo v posledních letech u cílů regionální politiky. V oficiálních dokumentech se proklamuje vyvážený regionální rozvoj a soudržnost, všechny státy však pod vlivem Lisabonské strategie deklarují také orientaci na regionální konkurenceschopnost. Současně lze pozorovat i trend k regionalizaci regionální politiky, tj. přenesení pravomoci k jejímu plánování i realizaci na regionální úroveň. Zřetelným příkladem jsou Rakousko a Německo, kde samostatné postavení spolkových zemí v regionální politice vyplývá z ústavy a má tradici. Podobný trend však je vidět zejména v Polsku, které zavedlo samostatné regionální operační programy pro regiony NUTS2 – vojvodství. Přesun pravomocí je větší v případech, kdy pro rozvoj regionů existují samostatné programové dokumenty a zdroje financování.

Literatura

1. Eurostat (2008). General and regional statistics. Databáze Online. Dostupné na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572073&_dad=portal&_schema=PORTAL>.
2. GRW (2007). Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010. Berlin: Deutscher Bundestag, 27. 4. 2007. Dostupné na: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/regionalpolitik.html>>.
3. Hučka, M. Kutscherauer, A. Metodologická východiska zkoumání regionálních disparit. Sborník příspěvků. XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: ESF MU, 2008. s. 8-14. ISBN 978-80-210-4625-2.
4. Kovárník, J. Klastry jako nástroj regionální politiky. Sborník příspěvků. XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: ESF MU, 2008. s. 70-75. ISBN 978-80-210-4625-2.
5. NDP_PL. National Development Strategy 2007-2015. Warszawa: Ministry of Regional Development, 2006. ISBN 978-83-60916-27-8. Dostupné na: <http://www.mrr.gov.pl/english/About%20the%20Ministry/Strony/default.aspx>>.
6. NSRR_AT (2006). *Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007-2013*. Wien: ÖROK, 2006. Dostupné na: <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013.html>>.
7. NSRR_DE (2007). Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz
8. der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Berlin: BMWi. Dostupné na: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=202410.html>>.
9. NSRR_HU (2006). The New Hungary Development Plan 2007–2013. Budapest: The Government of the Republic of Hungary. Dostupné na: <http://www.nfu.hu/agency>>.
10. NSRR_PL (2007). National Strategic Reference Framework Poland 2007-2013. Warsaw: Ministry of Regional Development. Dostupné na: <http://www.mrr.gov.pl/english/About%20the%20Ministry/Strony/default.aspx>>.
11. NSRR_SK (2007). Národný strategický referenčný rámec 2007-2013. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2007. Dostupné na: www.nsr.sk >.

12. Stejskal, J. Charburský, M. Kritická analýza regionální inovační strategie Pardubického kraje. Sborník příspěvků. XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: ESF MU, 2008. s.61-69. ISBN 978-80-210-4625-2.
13. Víturka, M. Konkurenceschopnost regionů. Možnosti jejího hodnocení a stimulace. Sborník příspěvků. X. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: ESF MU, 2007. s. 44-55. ISBN 978-80-210-4325-1.
14. Wokoun, R. Regionální konkurenceschopnost a faktory regionálního rozvoje v ČR. Sborník příspěvků. XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: ESF MU, 2008. s.24-31. ISBN 978-80-210-4625-2.
15. Yuill, D. et al. (2007). Review, Revision, Reform: Recent Regional Policy Development. EoRPA Paper 07/1. Glasgow: EPRC, 2007. Dostupné na: <http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/reports.cfm>.
16. Žítek, V. Analýza struktury regionálních inovačních strategií. Sborník příspěvků. XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: ESF MU, 2008. s.53-60. ISBN 978-80-210-4625-2.

REGIONAL COMPETITIVENESS IN THE CZECH REPUBLIC**PROF. RNDR. RENÉ WOKOUN, CSc.**

*Department of Regional Studies,
Faculty of Economics and Public Administration,
University of Economics,
Winston Churchill sq. 4, 130 67 Prague 3, Czech Republic
e-mail: wokoun@vse.cz*

Annotation

The paper is aimed at the competitiveness of the Czech Republic and its regions. The author describes the main factors surrounding the Czech Republic's regional development: human resources (education structure, social infrastructure, settlements, housing), economic efficiency, (Gross Domestic Product, unemployment, wages, firms and enterprises, foreign direct investment and export, research and development, innovation – knowledge economy, technical and transport infrastructure, tourism). The author briefly comments on the main regional disparities. At the close of the paper, the author characterizes the development trends in the Czech Republic's regional structure.

Key words

Regional competitiveness, regional development, regional structures.

JEL classification: R580

1. Introduction – regional competitiveness in the Czech Republic

Economic efficiency and regional competitiveness are key factors of regional development. Regions, towns and municipalities compete in creating, maintaining and promoting economic entities. Such economic entities help generate and stabilise new jobs and new opportunities, affecting to a major extent the welfare, well-being and standard of living in regions and municipalities. Regional competitiveness shows a region's ability to generate revenue and sustain its employment level both in national and international competition.

The competitiveness of the Czech Republic and its regions is essentially a function of the following:

- a) The competitiveness of the economy (the competitiveness of the entrepreneurial environment, how modern the economic structure is, e.g. progressive industries, sophisticated services, research and development bases, innovative application centres, a modern system of research and development and innovative activities, and how likely they will be used in business, and an inclusive and flexible labour market with a qualified and flexible labour force).
- b) An open and flexible society (a society that actively uses opportunities generated both at the global and European levels, a society that continuously increases its education potential, actively solves its own problems such as migration, aging, social exclusion, and builds an efficient system of public administration).
- c) A quality physical environment (protection and development of the environment, a sustainable and usable landscape potential, an accessible territory, the existence of transportation and communication connections and links).

- d) A balanced regional development within the Czech Republic (development parity throughout the Czech Republic and a reduction of the existing disparities, stimulation of the regions' development potential, strengthening of the role of cities as centres of regional growth and the development and sustainable development of rural areas).

It is obvious that regional development factors change over time and this is related to the degree of knowledge of socio-economic processes on the one side, and how the regions are affected by the development of structures and their interactions on the other side.

2. The key factors of regional development in the Czech Republic

The basis for an efficient regional policy is the analysis of factors relevant to regional development, i.e. the identification of key determinants that stimulate regional development.

These factors represent the development potential of the regions and include:

- Natural resources and natural environment as long-term determinants of regional development;
- Tangible factors in the form of their production potential and infrastructure;
- Intangible factors, namely innovation and the ability to create and spread it, the availability and effective use of information and communication technologies (ICT), environmental sustainability, the institutional environment;
- Human resources with a relevant level of skills and professional education.

The stage of development of Czech society and the knowledge of socio-economic processes that is on par with the most developed countries of the world, especially the empirical knowledge from the past few years, confirm that human resources are a basic factor for regional development in post-industrial societies.

Another factor affecting regional development is the structure of settlements, including their development trends. This is closely related to the issue of housing availability, which affects the mobility of the labour force and becomes another major factor of regional development.

Economic efficiency and regional competitiveness are undoubtedly essential factors of regional development. A competitive region is attractive (for investors and know-how; a characteristic feature is the presence of business and immigration).

Selected basic indicators for comparing regional competitiveness and socio-economic levels

A basic indicator for comparing regional competitiveness and socio-economic levels is Gross Domestic Product, which represents the value of goods and services that were produced in a given region. For example, we can use the GDP development in the regions of the Czech Republic and divide the regions into several groups depending on GDP variances.

Table 1: Development of the regional GDP (constant prices), 1995=100%

Region	2000	2001	2002	2003	2004	Average rate of growth 1996-2004
Prague	122.8	134.0	130.8	129.8	136.4	4.0
Central Bohemia	119.1	121.5	125.6	128.4	133.5	3.7
South Bohemia	106.5	105.0	111.7	114.5	119.1	2.1
Plzeň	104.4	105.6	104.4	110.4	114.5	1.6
Karlovy Vary	94.5	91.4	96.8	100.2	102.0	0.3
Ústí	92.1	89.7	91.5	97.8	103.1	0.3
Liberec	106.2	107.1	112.0	110.8	114.4	1.6
Hradec Králové	108.9	108.0	113.4	119.3	122.1	2.5
Pardubice	104.0	103.9	107.3	114.1	118.7	2.1
Vysočina	108.9	113.4	111.5	115.8	122.1	2.6
South Moravia	103.7	106.6	110.8	115.5	121.0	2.3
Olomouc	102.1	101.8	106.5	111.0	116.4	1.8
Zlín	98.9	100.1	98.7	107.2	110.6	1.2
Moravia-Silesia	96.1	97.2	98.8	104.1	112.4	1.4
Czech Republic	107.5	110.3	112.0	115.5	121.0	2.3

Source: Regionální účty 2004

Based on the accumulated GDP changes, the regions can be divided into the following categories:

▪ **Regions with GDP growth markedly exceeding the Czech Republic's GDP growth.**

The capital city of Prague was the most dynamic region in the period in question with an efficiency growth which almost doubled the Czech Republic's average. The metropolitan character of regions with significantly different economic structures allows for substantial growth acceleration which can continue in the period to come. Prague's significant development also has positive effects on the neighbouring Central Bohemia Region, namely because Prague does not dispose of large areas suitable for further extensive expansion. There are differences in the prices of labour and land between Prague and the Central Bohemia Region and a certain improvement of infrastructure around Prague can result in investment and capital deconcentration and the opening of a new transportation corridor might result in a higher number of people commuting to Prague. The Central Bohemia Region whose efficiency used to be negatively affected by Prague in the long run has benefited from Prague's dynamic development. The GDP growth in the period in question ranked second right after Prague. Areas in close proximity of Prague are becoming attractive for people from the entire Czech Republic.

▪ **Regions with GDP growth comparable to the Czech Republic's growth.**

The dynamics of most other regions is closely correlated with the Czech Republic. In spite of that we can distinguish two groups of regions. First are those whose dynamics is several points higher; these include the Vysočina and Hradec Králové Regions. The South Moravia and South Bohemia Regions are at the Czech Republic's average. The regions whose dynamics falls slightly behind include the Plzeň, Liberec and Pardubice Regions. The Olomouc and Moravia-Silesia Regions have started to break their stagnation over the past year.

▪ **Regions with GDP growth markedly below the Czech Republic's average.**

The worst dynamics which has been decreasing in the long term can be observed in the Karlovy Vary and Ústí Regions. The critical development of these regions is also reflected in negative average growth rates of the regions. These regions have been undergoing a deep social and economic restructuring which has not finished yet. However, the latest data show a growth acceleration potential in these regions. Together with the Moravia-Silesia, Olomouc and Zlín Regions, which have stagnated (an average growth of approximately 1.5%), they form a group characterised by insufficient economic growth of the entire regions or their parts, accompanied by negative unemployment trends. The unemployment rate in these regions is far above the national average. The above-mentioned areas include structurally affected regions and a significant part of economically weak regions of the Czech Republic.

Table 2: Regional GDP per capita, Czech Republic = 100 (%)

Region	2000	2001	2002	2003	2004
Prague	199.4	210.9	206.5	203.1	201.8
Central Bohemia	97.8	95.9	96.3	94.9	93.6
South Bohemia	89.3	86.7	90.6	89.8	89.0
Plzeň	95.3	94.3	91.5	93.4	92.6
Karlovy Vary	83.0	78.8	81.5	80.7	79.9
Ústí	83.4	80.6	81.3	83.2	84.5
Liberec	86.1	84.2	86.5	82.2	81.5
Hradec Králové	91.3	88.4	90.8	91.9	90.2
Pardubice	85.5	83.4	84.4	85.5	85.1
Vysočina	88.6	91.8	87.1	86.3	86.5
South Moravia	90.2	90.3	92.9	93.8	93.9
Olomouc	77.7	75.6	77.2	77.9	78.0
Zlín	84.3	83.1	80.1	82.8	82.2
Moravia-Silesia	78.0	77.6	77.9	78.7	82.1
Czech Republic	100	100	100	100	100

Source: Regionální účty 2004

The above table compares regional GDP generated per capita and the Czech Republic's average. Different dynamics of GDP growth in the regions is also reflected in the efficiency ratio changes of different regions compared to the national level. Overall, we can say that the ratio of different regions compared to the national average is rather stable. However, certain trends can be detected that will eventually result in different positions for some regions. If we disregard the phenomenon of Prague, these include regions in which efficiency has been improving over the long term, in other words the gap between any given region's efficiency and the country's efficiency has been decreasing. A good example is the South Moravia Region, where the gap decreased by more than 3.5% between 2000 and 2004.

We can say that GDP per capita is a suitable comprehensive gross indicator for comparing regional competitiveness and socio-economic levels.

Different indicators can measure the socio-economic level of regions, in this case the standard of living, where the average wage per worker indicator seems to be one of the most suitable.

When evaluating the regions according to gross average wages and their development from 2000 to 2004, we can again see Prague's leading position. The significant difference between Prague and the other regions means that the average value of the Czech Republic is slightly

deviated upwards, meaning that the national average is significantly better than individual regional averages.

The level of wages is influenced by the employment structure, the number of entrepreneurs, the unemployment rate, the education of labour force, and the beginning level of wages (e.g. the Moravia-Silesia Region). Regional differences between price levels are also important as they modify the actual level of wages.

There are two current reasons for the growing export efficiency of the Czech economy. First is the Czech Republic's entry into the single EU market, and second is the export effect of direct foreign investment.

If we follow the export efficiency of the regions, then we can say that their order according to the share in the total Czech Republic's export significantly differs from the order of regions measured by export per capita. For example the Moravia-Silesia and South-Moravia Regions, which are in the top half of the list according to the total export, ranked much worse when measured by export per capita. Regions that ranked better according to export per capita compared to the aggregate Czech Republic's export include the Karlovy Vary, Liberec, Hradec Králové and Vysočina Regions. The export efficiency is not really related to the economic efficiency measured by GDP per capita; however, it is closely related to direct foreign investment.

As far as the export structure is concerned, we can say that the export covers all SITC categories. The fact that category 7 "Machines and Means of Transport" accounts for the biggest portion of export in most regions is certainly positive. Exceptions were the Karlovy Vary, Ústí, Zlín and Moravia-Silesia Regions where the biggest share of exported goods included semi-finished products and materials (SITC 6), which also ranked second in the Central Bohemia, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Vysočina, South-Moravia and Olomouc Regions. In the South-Bohemian and Plzeň Regions, industrial consumer goods (SITC 8) ranked second; in the capital city of Prague it was mineral fuels, lubricants and similar materials (SITC 3).

There are significant difference among the regions of the Czech Republic as to the territorial distribution of export. The goods structure reveals some "surprises", e.g. the share of fuels in the aggregate Prague's exports is naturally caused by the fact that many organisations have their registered offices in Prague (statistical effects). Both the above goods structure and the territorial structure largely support the hypothesis that the export efficiency of regions is not the most important criterion, as the efficiency is based on the historical causes of the distribution of the Czech Republic's export capacity into regions modified by direct foreign investment.

3. Main regional disparities

Based on the differentiation of factors affecting regional development and according to different initial conditions, locations and levels of urbanisation, the development of the different regions of the Czech Republic showed different dynamics and different changes in territorial economic structures.

If we compare the key factors of the regional development, we can see clear a worsening of interregional disparities, which can be described as follows:

- Gaps in the economic efficiency among different regions get substantially bigger for a number of indicators relevant to the living standard of the population (GDP/capita, average wages, unemployment rate, etc.);
- There are major differences in the unemployment rates and income per capita among different districts;
- Regions which have to undergo an extensive industry restructuring (mainly the Ústí and Moravia-Silesia Regions) continue showing a high unemployment rate and required structural changes cannot be implemented fast enough;
- The gap between rural and urban areas is getting bigger, bringing further disadvantages for rural areas. Municipalities in rural areas dispose of unfavourable conditions for businesses and have to deal with aging rural population;
- The economic level of cross-border districts along the north-east border of the Czech Republic is falling behind;
- Continuing insufficient connections of north-east Moravia and Silesia to trans-European communication corridors and to the capital, which results in a lack of interest by investors, namely foreign investors, in this region;
- Differences in the number of people with university degree in two biggest cities (Prague and Brno) and the other regional cities;
- Bad environment due to former industrial activities, namely in north-west Bohemia and north Moravia, as well as in Prague and other big cities because of growing traffic.

4. Development poles

The competitiveness of regions is not affected only by production indicators, but also by the overall structure of production and production capacities, innovative features, the quality of labour force, and, last but not least, by the settlement structure as the economic growth is closely related to urbanisation.

Big conurbations with diversified economic structures and industries that are able to generate growth in their surroundings establish development poles. The importance of cities as growth poles is based on the following factors:

- population and its growth,
- competitiveness,
- communication connections.

Not every city reaches such results as to act as a pole and its external influence is therefore limited. Development poles are currently characterised by their involvement in knowledge-based economy.

The only development pole in the Czech Republic, measured by European standards, is the capital city of Prague which has been constantly reinforcing its position and deepening the gap between other regions. Thanks to the advantages of a conurbation, a growth centre can absorb innovations more quickly than other areas, which dynamically differentiates the city from its surroundings. Other development poles are Brno (the GDP per capita in the South-Moravia Region in 2001 was at 90.8% of the Czech Republic's average) and Plzeň (the Plzeň Region was at 96.9% of the Czech Republic's GDP).

The development poles face specific problems that should not be omitted, such as a transportation infrastructure the quality and quantity of which does not correspond to the growing traffic and related environmental damage, brownfields, a functional use of the territory that is far from being optimal, complex housing problems (the regeneration of panel housing estates), a lack of greenery, etc.

In the 1990s the settlement (regional) hierarchy became stronger and the position of regional centres (namely urban centres, mezoregional and some microregional centres) that constitute the backbone of settlement (regional) systems stabilised, generating an ever growing share of production in the Czech Republic, reinforced. These centres have a distinct hierarchy:

- urban centres of supranational importance – Prague (the main development centre of Bohemia and the entire Czech Republic);
- 1st class regional urban centres – Brno (the main development centre of Moravia);
- 2nd class regional urban centres – Ostrava (the development centre of North Moravia);
- 1st class mezoregional centre – Plzeň (the development centre of South-west Bohemia),
- 2nd class mezoregional centre – Olomouc (Central Moravia), Liberec (North Bohemia), Hradec Králové and Pardubice (East Bohemia), Ústí nad Labem (North-west Bohemia), České Budějovice (South Bohemia), Zlín (East Moravia) and Karlovy Vary (West Bohemia);
- Significant regional development centres – Mladá Boleslav, Kolín, Opava, Uherské Hradiště, Jihlava, Cheb, Jablonec nad Nisou, Tábor – Sezimovo Ústí, Prostějov and others.

5. Final comments

The analysis of the key factors of the regional development shows that one of the strengths of the Czech Republic's regional development is qualified and still relatively cheap labour force. Nevertheless, certain professions (based on qualification) are becoming scarce in some parts of the regions due to the development of new entrepreneurial activities related to the influx of direct foreign investment, which is a negative trend both for competitiveness and for regional development in general.

Other key factors of the growth of regional competitiveness include the above development of production capacities, related to direct foreign investment, which is closely connected to the actual existence of areas for business development in the regions. This development creates conditions for establishing new links among domestic entrepreneurs and their potential future entry into foreign markets. This fact also helps to identify one of the reasons for the dynamic development of SME in the Czech Republic.

Identified weaknesses include mainly those that continue slowing down the development of business activities, e.g. complications related to the very start of business activities. Second, there are weaknesses related to the insufficiencies in different infrastructure areas, e.g. transportation and communication. Third, there are weaknesses related to the functioning of the labour market, e.g. low labour force mobility, housing problems, etc. A generally low support of the development of science and research, cooperation between research institutions and entrepreneurs and knowledge-based economy in general constitute a specific issue, which is negatively reflected in the regions' competitiveness in today's global environment.

The research was funded by the Research Plan GA CR 402/09/0179 – “Competitiveness of regions within the Czech Republic and the European Union” of the Czech Science Foundation.

References

1. Hampl M. a kol.: Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie. Univerzita Karlova v Praze, 2001, 328 s.
2. OECD Territorial Reviews - Czech Republic. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris, 2004, 141 s. ISBN 92-64-10639-1.
3. Skokan K.: Konkurenceschopnost, inovace a klastry v regionálním rozvoji. Repronis, Ostrava, 2004, 160 s. ISBN 80-7329-059-6.
4. Viturka M.: Konkurenceschopnost regionů, možnosti jejího hodnocení a stimulace. In: X. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 44-55. ISBN 978-80-210-4325-1.
5. Wokoun R.: Readiness of the Czech Republic for the EU regional policy. In: Readiness of the candidate countries for the EU regional policy. Conference Almanac. Bratislava, 2003. s. 147-156. ISBN 80-89041-73-6.
6. Wokoun R.: Fundamentals Problems of Regional Development in the Czech Republic and New Challenges. In: Local Development as a Driver for Growth in Central and Eastern Europe. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), MMR, 2007, s. 13-17. ISBN 978-80-87147-03-0.
7. Wokoun R.: The Preparation of New Strategic Framework for Cohesion Policy in the Czech Republic. In: Local Development as a Driver for Growth in Central and Eastern Europe. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), MMR, 2007, s. 49-50. ISBN 978-80-87147-03-0.
8. Wokoun R., Kouřilová J., Macháček J.: Regional and Environmental Aspects of Urbanization in the Czech Republic. p. 187-204. In: Šauer P., Nankervis A., Mensik S.: Sustainability in Global Services: Selected Essayes. Prague, 2004. Prague, 2004. 236 s. ISBN 80-86709-04-3.
9. Wokoun R. a kol.: Regionální rozvoj a jeho management v České republice. Oeconomica, VŠE, Praha, 2007, 250 stran. ISBN 978- 80-245-1301-0.
10. Wokoun R., Malinovský J. a kol.: Regionální rozvoj. Linde Praha a.s., 2008, 322 s. ISBN 978-80-7201-699-0.
11. Národní rozvojový plán České republiky 2007-2013. MMR ČR, leden 2006 (version approved by the Czech Government).

NĚKOLIK POZNÁMEK KE STRATEGII REGIONÁLNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY V SYSTÉMOVÉM KONTEXTU REGIONÁLNÍ (KOHEZNÍ) POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

SOME REMARKS TO STRATEGY OF REGIONAL POLICY OF THE CZECH REPUBLIC IN SYSTEMIC CONTEXT OF REGIONAL (COHESION) POLICY OF EUROPEAN UNION

DOC. RNDR. MILAN VITURKA, CSc.

*Katedra regionální ekonomie a správy, Ekonomicko-správní fakulta
Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, ČR
e-mail: viturka@econ.muni.cz*

Anotace

Příspěvek prezentuje hlavní východiska strategie regionální politiky České republiky ve vazbě na regionální politiku Evropské unie s důrazem na procesy polarizace a integrace na různých hierarchických úrovních. Ve výše uvedeném ohledu je rovněž věnována pozornost prezentaci odpovídajících doporučen pro další koncepční rozvoj regionální politiky.

Annotation

Contribution presents basic starting points of the Czech Republic regional policy in linkage to regional policy of the European Union with emphasis on polarization and integration processes on different hierarchical levels. In above mentioned respect attention is also paid to presentation of corresponding recommendation for further development of regional policy.

Klíčová slova

regionální politika, polarizace, integrace, strategie

Key words

regional policy, polarization, integration, strategy

JEL classification: R58

Příspěvek usiluje o syntetický orientovaný pohled na problematiku regionálního rozvoje České republiky v systémovém kontextu regionální resp. kohezní politiky Evropské unie, s přihlédnutím ke všeobecným cílům deklarovaným v tzv. Lisabonské strategii. Je členěn do dvou částí: hlavní východiska strategie regionální politiky České republiky a vybrané otázky dalšího vývoje kohezní politiky Evropské unie.

1. Hlavní východiska strategie regionální politiky České republiky

Z dlouhodobého pohledu lze za základní strategický cíl regionální politiky České republiky považovat posílení její konkurenceschopnosti (spojené s postupným přechodem k tzv. znalostní ekonomice) při respektování principů sociální soudržnosti a udržitelného rozvoje. Za hlavní faktory podmiňující úspěšnost tohoto přechodu jsou obvykle pokládány růst vzdělanosti obyvatelstva a rozvoj inovací (klíčový význam těchto faktorů potvrzuje i

mnohokrát dokladované zaostávání České republiky za ekonomicky nejrozvinutějšími zeměmi v uvedených oblastech). Tyto faktory jsou zohledněny i v rámci hlavních cílů regionální resp. kohezní politiky Evropské unie, kterými jsou v současném plánovacím období „Konvergence“, „Konkurenceschopnost“ a „Územní spolupráce“. V této souvislosti ovšem nelze zcela přehlédnout regionálně odlišné zaměření prvních dvou cílů – zatímco první u nich je orientován na podporu hospodářsky zaostávajících (a tedy méně konkurenceschopných) regionů, druhý pak na podporu hospodářsky vyspělejších (a tedy nejvíce konkurenceschopných) regionů. Je zřejmé, že perspektivní sladění věcného zaměření obou cílů není jednoduchou záležitostí. Klíčovou otázkou je vygenerování společného jmenovatele propojujícího oba uvedené cíle v dlouhodobém časovém horizontu. Závažnost této otázky pro Českou republiku pak umocňuje skutečnost, že v příštím plánovacím období s velkou pravděpodobností dojde k rozšíření počtu českých kohezních regionů nesplňujících stávající kritérium pro zařazení do cíle „Konvergence“ s nejvyšší úrovní finanční podpory. I přes obtížnost prognóz ekonomického rozvoje v současném krizovém období lze předpokládat, že v tomto ohledu se k regionu Prahy s velkou pravděpodobností připojí regiony NUTS 2 Střední Čechy a Jihozápad (doplněné v optimálním případě jedním až dvěma dalšími regiony) ¹. V souladu s poznatky teorie regionálního rozvoje a výsledky provedených analýz by funkci tohoto společného jmenovatele mohl nejlépe naplňovat princip územní integrace jako katalyzátoru difúze pozitivních socioekonomických efektů rozšiřovaných z pólů rozvoje do okolního prostoru (územně integrovaná koexistence aktérů ekonomického rozvoje vytváří vhodné předpoklady pro vznik synergických efektů – pro tento jev se v angličtině vžil nový termín „coopetion“). K tomu je však potřebné poznamenat, že intenzita a charakter „efektů šíření“ jsou kromě ekonomických cyklů (indukujících kromě pozitivních i negativních socioekonomické efekty, např. ve formě uzavírání „venkovských“ poboček firem v období recese) významně ovlivňovány kvalitou podnikatelského prostředí. Z pohledu regionální politiky představuje aplikace principu územní integrace, který by se měl promítnut do všech příslušných operačních programů, vhodný nástroj sladění makroekonomicky protichůdných účinků „pojišťovacích“ regionálních politik cílených na podporu konvergence a „strategických“ regionálních politik cílených na podporu konkurenceschopnosti. Aplikace tohoto principu rovněž posiluje praktické vazby na územní (prostorové) plánování a stimuluje žádoucí rozvoj polycentrických systémů osídlení.

Efektivní podpora rozvoje územní integrace by pak měla v co největší míře respektovat zákonitosti hierarchické diferenciacce společenského prostoru, zejména míry jeho polarizace. Tato diferenciacce je logicky spojena s vytvářením hierarchických struktur v linii lokální – mikroregionální – mezoregionální – makroregionální (národní) – globální (nadanárodní) úroveň. Z pohledu kohezní politiky je odpovídající pozornost soustředěna především na mezoregionální a makroregionální úroveň, realizace konkrétních projektů však pochopitelně akcentuje i mikroregionální úroveň. Vyhodnocení procesů územní integrace na těchto úrovních pak poskytuje výchozí informace pro implementaci jednotlivých operačních programů.

Mikroregionální úroveň obvykle představují tzv. elementární regiony s polaritou typu centrum – zázemí (obecně jde o známou polaritu město – venkov), integrované prostřednictvím řady dojížděkových procesů, zejména dojížděkou do zaměstnání. Tato základní úroveň socioekonomické integrace je tedy spojena především s vytvářením regionálních pracovních trhů – integrace na bázi pracovních interakcí. Jejím charakteristickým rysem je

¹ Podle starších odhadů by úroveň HDP na 1 obyvatele v paritě kupní síly za celou Českou republiku měla k roku 2010 dosáhnout asi 85 % průměru Evropská unie.

nejenom pracovní podřízenost lokalit s převažující obytnou funkcí příslušným regionálním centřům s přebytkem pracovní funkce, ale i selektivní růst pracovní podřízenosti slabších mikroregionů silnějším konkurentům (centra dominujících mikroregionů pak v podstatě zauímají pozici vedlejších pólů rozvoje). Pokud jde o orientaci podpory na nižších hierarchických úrovních je v tomto směru účelné zohledňovat jak základní prostorovou dimenzi utváření relevantních jevů (mikroregionální charakter pracovních trhů), tak spontánní iniciativy spojené s vytvářením tzv. akčních mikroregionů (např. společné iniciativy obcí cílené na výstavbu infrastruktury nadlokálního významu).

Na vyšší tj. mezoregionální úrovni nabývá polarita podoby pól rozvoje – podřízené mikroregiony, přičemž ekonomická podřízenost zde má volnější charakter (její úroveň je výrazně ovlivňována především dynamikou ekonomického růstu v příslušném pólu rozvoje). Celková úroveň podřízenosti je obvykle posilována vyššími administrativními funkcemi pólů rozvoje – v České republice jde o krajská města, zastávající vesměs funkci pólů rozvoje národního významu. Územní integrace zde probíhá především na bázi interakcí firem v rámci územní dělby práce a jejím charakteristickým rysem je šíření rozvojových efektů generovaných póly rozvoje podél urbanisticky a infrastrukturně predestinovaných rozvojových os – integrace na bázi produkčních interakcí. Ve srovnání s první úrovní integrace má tato úroveň mnohem selektivnější charakter, odrážející zejména polohu mikroregionu a komplementaritu podnikatelského prostředí podřízených mikroregionů s podnikatelským prostředím příslušného pólu rozvoje.

Pokud jde o makroregionální úroveň lze konstatovat, že od předchozí úrovně se odlišuje především koncentrací politických a administrativních funkcí do makroregionálního centra, transformující polaritu do podoby hlavní město (představující obvykle nejvýznamnějším pól rozvoje nadnárodního významu) – podřízené mezoregiony. Tato podřízenost má ovšem vzhledem k organizaci veřejné správy a z ní se odvíjejících veřejných politik a dalším společensko-politickým faktorům silnější charakter (její hloubka obecně závisí na míře decentralizace veřejné správy a postavení územní samosprávy). Koncentrace politické moci logicky stimuluje i koncentraci řídicích funkcí v rámci velkých a nadnárodních firem (ústředí firem), která návazně významným způsobem ovlivňuje procesy ekonomické integrace – integrace na bázi politických a manažerských interakcí.

Pro doplnění je uvedena i nejvyšší úroveň integrace tj. nadnárodní integrace, pro kterou je charakteristická polarita typu póly rozvoje mezinárodního příp. globálního významu – ostatní makroregiony. Proces ekonomické integrace zde probíhá především na bázi mezinárodní výměny zboží a služeb a jeho nejvýznamnějším institucionálním projevem je vytváření nadnárodních hospodářských seskupení – integrace na bázi obchodních interakcí.

Tabulka: Základní charakteristiky procesů polarizace a integrace

hierarchie	hlavní (vedlejší) nositelé polarizace	hlavní projevy integrace
globální	rozvojové póly globálního (nadnárodního) významu	rozvojové osy nadnárodního významu
makroregionální	rozvojové póly nadnárodního (národního) významu	rozvojové osy národního významu
mezoregionální	rozvojové póly národního (regionálního) významu	rozvojové osy regionálního významu
mikroregionální	dominantní (podřízená) centra nodálních regionů	nodální procesy

Zdroj: Vlastní výzkum.

Potřebná inovace kohezní politiky vyžaduje kromě vyjasnění vzájemné komplementarity stanovených cílů i zvýšení důrazu na její efektivnost, která je v přímém vztahu s její „přidanou hodnotou“. Za základní předpoklad zvýšení efektivnosti lze na základě provedených výzkumů pokládat především dosažení vyššího souladu jednotlivých nástrojů regionální politiky s působením tržních mechanismů, který lze zabezpečit její primární orientací na zvyšování kvality podnikatelského prostředí, s důrazem na rozvoj proinovačně působících faktorů (viz výše). Praktické "uchopení" výše uvedených teoretických poznatků pak vyžaduje především důsledné respektování rozvojových podmínek a vývojových tendencí jednotlivých regionů, které lze účelně interpretovat prostřednictvím generalizovaných rozvojových scénářů v souladu s regionální typologií konkurenceschopnosti (podrobněji viz Víturka, 2007).

2. Doporučení pro další koncepční rozvoj kohezní politiky Evropské unie

Analýzu vývojových a hierarchických zákonitostí regionálního rozvoje lze nepochybně chápat jako významný nástroj získávání informací pro koncepční tvorbu a systémovou optimalizaci regionálních příp. hospodářských politik jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovni členských zemí. To platí i pro nové členské země Evropské unie, přestože v jejich případě národní zatím regionální politiku v podstatě nahrazována kohezní politikou Evropské unie (představující rozhodující zdroj financování regionální politiky). Politické reprezentace regionů pak chtějí především znát, které faktory mohou přilákat mobilní investice a přispět tak ke zvýšení ekonomické výkonnosti a tvorbě pracovních míst a tedy i ke zvýšení konkurenceschopnosti. Nastavení efektivního mixu veřejných intervencí tedy logicky vyžaduje vytvoření relevantních rozvojových strategií respektujících nejen základní rozvojové tendence, ale i konsensuálně prezentované zájmy jednotlivých regionů.

Praktická aplikace výsledků regionálních rozvojových studií je nicméně komplikována celou řadou nevyjasněných otázek, indukovaných již samotnou pluralitou teoretických přístupů. Z těchto otázek jsou v zahraničních studiích obvykle zmiňovány:

- převažující tendence k „universalismu“, nezohledňující adekvátní vlivy regionálních podmínek na reálné přínosy podpory vybraných (hnacích) faktorů rozvoje,
- nedostatečná pozornost věnovaná optimálnímu prostorovému rámci, ve kterém by měly být příslušné intervence systémově uplatňovány,
- přečeňování strany nabídky v příslušných politikách a malá pozornost věnovaná straně poptávky, ačkoliv poptávka patří k nejvýznamnějším faktorům ekonomického rozvoje.

Je rovněž zřejmé, že efektivní podpora regionálního rozvoje je podmíněna i kvalitou politického systému, zejména s ohledem na výkonnost veřejné správy a funkčnost systému společenské regulace.

Získané výzkumné poznatky lze účelně využít pro inovaci kohezní politiky Evropské unie reagující jak na dosavadní zkušenosti s jejím uplatňováním, tak na nové výzvy 21. století (reflektované v tzv. Lisabonské strategii). V tomto kontextu jsou dále prezentována stanoviska k vybraným otázkám dalšího vývoje regionální politiky Evropské unie a návazně i regionální politiky České republiky.

Základní orientace regionální (kohezní) politiky

- Podporovat další rozvoj kohezní politiky Evropské unie (při respektování jejího prioritního postavení v rámci finančních fondů Evropské unie) jako hlavního nástroje naplňování

principu solidarity při zachování současné struktury jejích hlavních cílů tj. „Konvergence“, „Konkurenceschopnosti“ a „Evropské územní spolupráce“.

- Budoucí změny kohezní politiky realizovat prostřednictvím optimalizace věcného zaměření hlavních cílů „Konvergence“ a „Konkurenceschopnost“ (cíl „Evropská územní spolupráce“ jasně orientovat na celoplošnou podporu přeshraniční spolupráce, zejména na rozvoj regionální infrastruktury), sledující zvyšování jejich přidané hodnoty a účelné prohlubování vazeb na Lisabonskou strategii, včetně systémového zakomponování podpory energetických úspor – hlavními všeobecnými kritérii při sestavování OP by měla být efektivnost (omezení počtu programů), perspektivnost zaměření (posilování konkurenceschopnosti), územní integrace (podporující šíření pozitivních efektů v rámci existujících systémů rozvojových pólů a os ekonomického rozvoje) a harmonizace ekonomických, sociálních a environmentálních aspektů společenského rozvoje (udržitelnost rozvoje).
- Zavést „územní integraci“ jako nový princip kohezní politiky a v souladu s tím preferovat celoplošné pokrytí území Evropské unie v rámci stanovených cílů kohezní politiky (od územní integrace lze očekávat vyšší efekty než od pouhé koordinace sektorových politik charakteristické rezortním přístupem – posilování tohoto přístupu by rovněž mohlo vyvolat novou diskusi o přerozdělení kompetencí mezi členskými státy a institucemi Evropské unie); jako hlavní kritérium adresného rozdělení prostředků mezi hlavní cíle „Konvergence“ a „Konkurenceschopnost“ ponechat stávající limity HDP resp. HNP.

Vazby regionální politiky Evropské unie a České republiky

- Podporovat zachování systému přechodného období („phasing-out“) pro regiony, které překonaly maximální hranici podpory podle stanovených kritéria úrovně HDP pro cíl „Konvergence“.
- Při formulování dílčích cílů regionální politiky České republiky je potřebné v zájmu dosažení vyšší efektivity alokace veřejných prostředků ve větší míře zohledňovat výsledky odborných analýz a vazby jednotlivých nástrojů regionální politiky na fungování tržních mechanismů (včetně důrazu na využívání manažerských přístupů).
- Pokud jde o územní rámec praktické realizace regionální politiky v České republice je potřebné poznamenat, že regiony NUTS 2 v tomto směru zjevně nepředstavují vhodné výchozí jednotky. Tato skutečnost vyplývá již ze samotného faktu, že nejde o funkční jednotky územní správy a samosprávy. Z dalších důvodů lze uvést, že tyto jednotky nelze (až na výjimky) pokládat za vnitřně integrované ekonomické celky. Naznačeným kritériím v našich podmínkách lépe vyhovují kraje tj. regiony NUTS 3, jejichž centra vesměs představují funkční póly ekonomického růstu národního příp. nadnárodního významu – jde však o relevantní jednotky pro cíl „Konkurenceschopnost“, jehož význam pro Českou republiku se výhledově bude zvyšovat a v souladu s tím není nutné navrhnout změny regionálního členění české republiky v rámci systému NUTS.

Specifické otázky

- Po vyčlenění politiky rozvoje venkova a její převedení do Společné zemědělské politiky se nejeví poměrně často požadovaný návrat k původnímu stavu jako reálný – posilování funkčních vazeb mezi městy a venkovem lze zabezpečit v rámci podpory územní integrace na bázi pracovních interakcí v rámci cíle „Konvergence“ (proklamované posilování vazeb měst na venkovský prostor je spíše spontánním procesem, který lze stimulovat rozvojem dopravní obsluhy území). Pokud jde o perspektivní zvyšování konkurenceschopnosti venkovského prostoru lze za jeden z efektivních směrů pokládat snižování externích

nákladů na dodávky energie v kombinaci s lepším využitím disponibilních zdrojů s důrazem na všeobecnou podporu energetických úspor a decentralizace produkce energií (v rámci tzv. základních výrobních faktorů je jedinou komparativní výhodou venkovských oblastí ve srovnání s urbanizovanými oblastmi faktor „půda“, využitelný např. pro rozvoj cestovního ruchu či obnovitelných zdrojů energie)².

Závěrem je účelné uvést ještě několik obecnějších poznámek k rozvojově cíleným veřejným intervencím. Především je v této souvislosti potřebné zdůraznit odlišný pohled soukromé a veřejné sféry na tvorbu užitků, kdy soukromá sféra je prioritně orientována na krátkodobé užitky (zisk), kdežto veřejná sféra na dlouhodobé užitky (obecný prospěch). Vedle důrazu na efektivnost veřejné podpory je tedy třeba položit důraz i na hodnocení celkových dopadů veřejných intervencí na udržitelnost ekonomického rozvoje. Z pohledu kohezní resp. regionální politiky lze v tomto směru poukázat na zásadní význam veřejných intervencí cílených na zvyšování kvality podnikatelského prostředí a kvality života, s čímž koliduje časově limitovaný význam (obvykle nesystémových) přímých dotací podnikatelským subjektům. Naznačený přístup má svoji logiku i z pohledu plnění tradičního cíle regionální politiky tj. snižování rozdílů resp. disparit v ekonomické úrovni regionů, neboť v soutěži o přímé dotace jsou obvykle úspěšnější firmy z vyspělejších regionů, které jsou vystaveny silnější konkurenci s adekvátními vlivy na jejich projektovou kapacitu a kvalitu managementu. Celkově lze konstatovat, že finanční prostředky určené pro Českou republiku v rámci kohezní politiky Evropské unie svým časovým horizontem a objemem nepochybně představují nejvýznamnější program veřejných intervencí v její novodobé historii. O to větší důraz by proto měl být v rámci stanovených i budoucích operačních programů položen na implementaci, monitorování a kontrolu skutečně dosažených výsledků podporovaných projektů.

Literatura

1. Cambridge Econometrics: European Regional Forecast. Analysis and Forecast to 1995. Cambridge, 1991.
2. Cambridge Econometrics (ECORYS-NEI): A study on the factors of regional competitiveness (A draft final report for the European Commission Directorate-General Regional Policy), University of Cambridge, 2003.
3. Drucker, P., F.: Věk diskontinuity. Management Press, Praha, 1994.
4. European Commission: Regional development studies – The impact of the development of the countries of Central and Eastern Europe on the Community territory. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996.
5. European Commission, Cambridge Econometrics: Aggregate and regional impact – Regional growth and convergence. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997.
6. European Commission: European regional yearbook 2007. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007.
7. Fürst, D., Guldenberg, E., Müller, B.: System of spatial Planning in Germany. Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development – Planco Consulting GmbH, Essen, 1994.

² řada proklamovaných cílů stimulace rozvoje venkova, např. prostřednictvím podpory rozvoje odvětví s vyšší přidanou hodnotou, naráží na bariéru efektivnosti spojenou s nedostatečnou kvalitou podnikatelského prostředí a praktickou nedostupností úspor z rozsahu pro malé firmy (chápání střediskových obcí jako pólů rozvoje venkovských oblastí je pak z ekonomického pohledu nadnesené či dokonce zcela nerealistické).

8. Garelli, S.: Competitiveness of nations: The Fundamentals. In: World Competitiveness Yearbook, IMD Lausanne, 2002.
9. Hampl, M. a kol.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. PřF UK, Praha, 1996.
10. Hampl, M. a kol.: Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie. PřF UK Praha, 2001.
11. Kitson, M. – Martin, R. – Tyler, P.: The regional competitiveness debate. University of Cambridge, 2005.
12. Koellreuter, Ch.: Regional benchmarking as a tool to improve regional foresight, European Commission - Research - Directorate K, Brussels 2002.
13. MMR ČR: Nadnárodní perspektivy evropského územního rozvoje (překlad Cooperation for European territorial development – Europe 2000+, Praha 1997.
14. Moldan, B. a kol.: K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Svazek 5, Národní strategie udržitelného rozvoje a regionální rozvoj. Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, Praha 2002.
15. Nagarajan, N., Vanhove, M.: Evaluating of European Expenditure Programmes: A Guide (Ex-post and Intermediate Evaluation). Directorate-General for Budgets of the European Commission, 1997.
16. Porter, M.: Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy. International regional science review, No 1 a 2, 1996.
17. Skokan, K.: Industry clusters – odvětvová seskupení firem v rozvoji. In: V. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, ESF MU Brno, 2002.
18. Víturka, M. & kol.: Regionální vyhodnocení kvality podnikatelského prostředí v České republice. ESF MU, Brno 2003.
19. Víturka, M.: Evaluation of Development Position of Czech Regions in the Context of the European Territory. European Spatial Research and Policy, University of Łódź, University of Groningen, Charles University Prague, University of the West of England Bristol, University of Łódź, č. 2, 2005 .
20. Víturka, M.: Innovative potential regional evaluation in the Czech Republic. Proceedings of International Conference on Regional and Urban Modelling. EcoMod, Brussels 2006.
21. Víturka, M.: Konkurenceschopnost regionů a možnosti jejího hodnocení. Politická ekonomie, VŠE, č.5, Praha 2007.
22. Víturka, M.: Benchmarking konkurenceschopnosti a inovační profily krajů, Praktická aplikace výsledků hodnocení regionální konkurenceschopnosti. In Faktory konkurenceschopnosti. Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, Brno 2007.

REGIONAL ANALYSIS OF SELECTED FORMS OF PUBLIC SUPPORT OF ENTREPRENEURIAL SUBJECTS IN INDUSTRY IN THE CZECH REPUBLIC AND THEIR IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT

REGIONÁLNÍ ANALÝZA VYBRANÝCH FOREM VEŘEJNÉ PODPORY PRŮMYSLOVÝM PODNIKATELSKÝM SUBJEKTŮM V ČR A JEJICH DOPAD NA ROZVOJ REGIONŮ

MGR. PAVEL KOSTLÁN

MGR. MARTIN BARTOŠ

Department of Geography, Faculty of Science

Masaryk University,

Kotlářská 2, 611 37 Brno, ČR

RENARDS, s.r.o.

Václavská 7, 639 00 Brno, ČR

e-mail: kostlan@renards.cz, bartos@renards.cz

Anotace

Zkušenosti autorů z působení v oboru poradenství pro všechny relevantní formy veřejné podpory projektů podnikatelských subjektů ukazují, že podnikatelská veřejnost přijímá možnosti využívání veřejné podpory v podnikání velmi polarizovaně. Na jedné straně stojí nejčastěji úspěšní žadatelé, na straně druhé žadatelé neúspěšní či podnikatelé, kteří se žadateli o veřejnou podporu stát nemohli nebo nechtěli, tedy veřejnou podporu nevyužívají. Některé formy veřejné podpory ohrožují fungování hospodářské soutěže nejen mezi jednotlivými podniky, ale dle mínění podnikatelů výrazně nabourávají podnikatelské prostředí v jednotlivých regionech a mezi nimi. Jaké formy veřejné podpory jsou podnikateli v průmyslu nejčastěji využívány a jsou jejich dopady na hospodářskou soutěž a rozvoj regionů signifikantní? Nalézt odpověď na tyto otázky, je předmětem tohoto příspěvku.

Annotation

The experience of the authors who have been engaged in counselling for every relevant form of public support of entrepreneurial subjects shows that the attitude of the entrepreneurial public towards the possibilities of public support in the field of industry is very polarized. On one hand there are successful applicants, on the other hand there are unsuccessful applicants or entrepreneurs who could not or would not apply for public support and thus do not make any use of it. Some forms of public support threaten the process of economic competition not only among individual businesses but, according to the opinions of some of the entrepreneurs, considerably erode entrepreneurial environment in individual regions and between them. Which forms of public support are mostly used by entrepreneurs in industry and are their impacts on economic competition and regional development really significant? To find answers to these questions is the aim of this article.

Klíčová slova

veřejná podpora, dotace, průmysl, hospodářská soutěž, rozvoj regionů

Key words

public support, subsidy, industry, economic competition, regional development

JEL classification: H23

Introduction

Together with the change of the political system after the year of 1989 the Czech Republic went through the change of the economic system. Liberal attitudes in the first half of the 1990s did not allow any interventions of power in economic competition, particularly in the form of massive selective or semi-selective public support with the exception of strategic recovery programmes aimed at significant businesses designated for privatisation mainly by foreign investors. A significant milestone was the year of 1996 when an act on investment incentives came into effect and which is, after a few amendments, still effective even today; at the same time national programmes of support of small and middle-sized companies were launched. Another substantial breakthrough of the original concept of the state influence on economic competition in the first half of the 1990s was the opening of pre-entry European funds for Czech entrepreneurs. Such form of public support gained significance in 2004 when the Czech Republic with its operational programmes entered the programme period (2000-2006) of the European Union and the entrepreneurial sphere started to make use of the European structural funds, especially the European Regional Development Fund (ERDF) and the European Social Fund (ESF). The act on investment incentives changed several times in the course of twelve years and there have been changes in the possibilities of obtaining public support from the structural funds during the new programme period (2007-2013) of the European Union. In comparison to the previous period there has been a diametrical increase mainly in the amount of allocated financial resources to entrepreneurial subjects. As a consequence the debate on positive and negative aspects of providing public support to entrepreneurial subject became even more topical, especially among the entrepreneurs (Bartoš, M., Kostlán, P. 2008). The aim of the article is on one hand to identify basic contributions of the policy of public support of entrepreneurs, and on the other hand to address threats of such support and their regional disparities at the level of regions of the Czech Republic.

Theoretical part

Defining the concepts

In the article public support is understood as the flow of financial resources co-financing mainly but not solely investment goals of an entrepreneurial subject or legally embedded cost reduction of an entrepreneurial activity, mostly the income tax of body corporates. Basic classification of the forms of public support, which is crucial for determining the rate of its intervention in the principles of even economic competition, is based on its division into selective, semi-selective and blanket support. Findings among entrepreneurial subjects show that it is particularly the selective and in some branches semi-selective support which threaten or even erode the concept of even economic competition. This is the case mainly of small and middle-sized companies which are considered to be the key elements of employment development and development of regional economies in the period of growth and to be stabilization elements of regional economies in the period of economic stagnation (e.g. Kornai, 1990).

Selective public support is based on public competition of companies and their projects (usually within the framework of calls). Projects appeal for a share in the allocated budget of a given call; also in most cases it is the demand for public funding which exceeds the supply of public resources. The selection of supportable projects is based on evaluative criteria that are in some cases secret, in other cases subjective, which leads to a smaller degree of transparency of project evaluation. Selective support is provided mostly in the form of non-refundable subsidies; since 2004 the most “popular” subsidies among entrepreneurs have been the subsidies from structural funds of the European Union. In the last decade much more entrepreneurs applied for the selective support than the blanket support, which is in accord with the European policy of support of dynamic and innovatively efficient entrepreneurial subjects (Blažek, Uhlíř, 2002).

Semi-selective public support is also based on public competition; however, the competition for allocated financial resources is often not part of it. Such support is hence provided continually and not in the form of calls, which is the case of the selective support. The fact that the provider of the support does not have to have sufficient financial resources to satisfy the interest of prospective applicants in this form of support, means that the success rate of the applicants is much higher than with the selective support. The provider (state) grants support in such a way that for example it lifts tax liability, i.e. it expects smaller tax incomes in subsequent periods in exchange for synergic effects of investments in the form of increased direct and indirect employment or strengthened supplier-customer relations in the region. In the high-tech sector the supplier-customer relations often go beyond the regional level (e.g. according to Allan Pred in Blažek, Uhlíř, 2002). Thus in such branches the state has to content itself “only” with the creation of highly qualified job positions. A typical form of semi-selective support is the programme of investment incentives where the support is provided mainly in the form of income tax abatements of body corporates, but also in the form of material support of new jobs creation and training allowances for new employees. There is no legal claim to selective and semi-selective public support.

Blanket public support is not based on public competition of projects, therefore the quality of projects applying for the support does not play an important part. It is awarded according to specific legal regulations, mainly in the form of tax advantages of some activities of entrepreneurial subjects. As it is legalized it offers same chances to all entrepreneurial subjects which can make use of it and is therefore considered to be the support with the smallest negative impact on the principles of economic competition. Among typical examples are the exemption from income tax for body corporates of producers of electricity and heat from renewable resources for the period of five years or double reduction of the basis of assessment by research and development costs.

Subsidy, as was stated above, is the most common form of public support, usually selective. It is a non-refundable financial help that is provided to entrepreneurial subjects covering 1-100 % of the costs. The degree of support is mostly given by the regional map of public support intensity for region of cohesion, but there are a great number of exceptions and bonuses and maluses which modify this value. Subsidies are mostly paid to the entrepreneurial subjects in arrears and are conditioned by accomplishment of given preset goals.

The system of investment incentives is based on three basic pillars: income tax abatement of the body corporates, material support of the creation of new job positions and training allowances for new employees. The amount of the total public support is according to the present legislature limited by regional map of public support intensity, by bonuses for small

and middle-sized companies and by maluses for branches (except high-tech) set down by the government of the Czech Republic. Public support in this form is applied for mainly by foreign investors particularly in manufacturing industry. The flow of direct foreign investments into economy is encouraged in a similar way in all transitive economies of central Europe; their contribution to the regional development is usually presupposed without any reference to their negative effects (e.g. Pavlínek, 2004).

Other forms of public support are favourable credits and guarantees. The support consists in decreased interest rate as opposed to standard rates of commercial credits or in providing state guarantees for commercial credits of entrepreneurial subjects. Such forms of public support are used mainly in the period of worsened availability of commercial credits, i.e. in period of stagnation or economic recession. According to some authors (e.g. Albrechts, Swyngedouw) it is the main form of regional policy of supporting small or middle-sized companies.

Data

The source of data of approved and granted public support to industrial companies are mainly internet information portals of the providers of public support. These are mainly the Ministry of Industry and Trade, the CzechInvest Agency, State Agricultural Intervention Fund, State Environment Fund or the web pages of individual regional offices. Relevant monitored indicators are: title of the subsidy, form of the public support, list of provided support and localization of the supported project. Only some sources state other information such as the number of created job positions, the amount of investment, object or name of the project and its branch orientation. Some of these sporadically released data can be looked up from other sources accessible to the public; among these are mainly internet presentations of compulsory publicity of individual recipients of public support or other forms of public relations projects. The data in such sources are individual. Comprehensive information published as PR of individual providers of subsidies is also useful; these are mainly publications of the Ministry of Industry and Trade (MPO 2006, 2007, 2008) and the CzechInvest Agency.

Data on the public support applied for and granted were evaluated from the publicly available source “Statistics of subsidy withdrawal and favourable credits from the OPIE programmes” into the regional level.

The Czech Statistical Office publishes at the regional level even information on gross domestic product, gross added value in industry and the number of employees in industry. Gross domestic product is the key indicator of the development of economy. It is the sum of values added by manufacture in every branch in activities considered in the system of national accounting as productive (i.e. including of market and non-market services). It is used for measuring the productivity of the whole economy and for comparison of economic development of a given country or its regions. Gross added value represents gross domestic product without taxes and subsidies on products (when classifying according to branches it is not possible to divide taxes or subsidies on products into branches). Data on employment in industry are taken from the Selective Inquiry into Workforce (SIW), which is a source of information on the job market collected from inquiries in the households of respondents. The methods of collecting indicators for the SIW corresponds with the definitions and recommendations of the International Labour Organization, so the data can serve as a basis for direct international comparison of labour market characteristics in different countries. At the same time the complementary methodology of the Eurostat, which provides interpretation of the content of concrete job market characteristics, is respected.

Application part

Sources of public co-financing in the years of 2004-2008

Since 2004 Czech industrial companies have been significantly participating in public competitions for public support from the structural funds of the European Union. Until then there were only national resources of rather small allocations within the framework of the state budget (in the gestion of the Ministry of Industry and Trade) and later pre-entry European funds which were made use of only in the second half of 2004 and in the year of 2005 through the programme of Phare 2003 Technology.

In June 2004 the Operational programme for Industry and enterprise (OPIE) and the Joint regional Operational programme (JROP) were launched. In the years of 2007-2013 a similarly composed Operational programme of Enterprise and innovation (OPEI) draws upon OPIE, and finally the Regional operational programmes of individual NUTS2, which is the follow-up of the JROP, only without continuity for industrial companies, was launched. OPIE, JROP and in the new programme period also OPEI are operational programmes which enabled or have been enabling public co-financing of selected investment projects in the form of non-refundable subsidies. Since the beginning the interest in subsidies for investment activities was big among Czech industrial companies. The announcement of the acceptance of applications for individual programmes was connected with great expectations. With respect to the rules of granting public support of the European Community the subsidy support was within the JROP aimed only at small and middle-sized companies, within OPIE there was only a significant minority which was open to the big companies. Investment activities of larger scale (in tens or even hundreds millions of Czech crowns) and thus usually activities of companies which did not comply with the definition of small or middle-sized companies were supported usually through the system of state investment incentives (the act on investment incentives). The most noticeable form of public support was income tax abatement for the body corporates, material support of the creation of new job positions, subsidies for training of new employees, convenient conveyance of plots designated for building the investment, and customs abatement.

Public support in regions

Regional analysis of public support of investment projects of industrial companies draws upon data on granted public support within the framework of OPIE, i.e. operation programme with the largest number of allocated resources for industrial sector in the years of 2004-2006. The operational programme of Industry and enterprise was in operation from 2004 to 2006; however, the projects could be carried out until the half of 2008. It contained 11 partial programmes and was supervised by the Ministry of Industry and Trade, by the agencies CzechInvest, CzechTrade, Czech Energetic Agency and the Czech-Moravian Guarantee and Development Bank. The total amount of granted subsidy within OPIE was CZK 7,976 milliard, out of which CZK 5,075 milliard were granted for investment projects.

Regional overview of granted public support in the form of non-refundable subsidies within OPIE at the level of regions for investment projects of individual subsidies titles is shown in the following table. It follows that the highest number of applications were in Jihomoravský, Středočeský and Moravsko-slezský regions. On the contrary the lowest number of applications was in the Karlovarský, Liberecký and Ústecký regions. In regions of Moravia

there were altogether 743 projects submitted (48 %), which with respect to the number of employees in industry in 2006 (44 %) shows a rather above-average activity of Moravian companies.

According to experts this disproportion is caused by a greater number of non-supportable subjects in regions bordering on Germany (most companies with foreign capital participation do not meet conditions of small and middle-sized companies, that is the size categories at which the OPIE was mainly aimed). The second cause of the disproportion is a stronger infrastructure of institutionalised support of enterprise particularly in the Jihočeský and Moravskoslezský regions, which is represented by activities of publicly owned subjects, such as the establishment and permanent support of regional development agencies, creation of regional innovative and sector strategies, construction of business incubators and innovative centres, stimulation of activities of departmental chambers and syndicates of entrepreneurs. According to implementation agencies of operational programmes another significant factor is the concentration of important counselling agencies dealing with public co-financing of the private sector. In 2006 out of the TOP10 EU counsellors there were four in Brno, two in Ostrava and one in Zlín. It is natural that the highest number of clients of these counselling agencies is located in Moravia and in bordering “Bohemian regions”. The same effect is to be seen in the Bohemian regions, mainly in the Středočeský and Plzeňský regions (strong infrastructure of enterprise support and the existence of counselling agencies which are not private and have a smaller regional scope, mostly only within their regions). In case of the approved projects the situation between Moravian and Bohemian regions is also the same.

Tab. 1: Submitted and supported investment projects in OPIE according to regions of the Czech Republic.

	Number of submitted investment projects in OPIE	Number of approved investment projects of OPIE	Approved resources in OPIE for investment projects	Approved resources in OPIE for investment projects per 1 thousand employees in industry
	number	number	mil. CZK	mil. CZK
Jihočeský	111	37	216,5	2,449
Jihomoravský	211	77	568,2	4,044
Karlovarský	41	14	50,3	1,233
Královehradecký	102	48	492,1	5,765
Liberecký	56	19	117,2	1,359
Moravskoslezský	170	67	509,9	3,219
Olomoucký	123	41	424,1	4,541
Pardubický	129	58	460,2	5,658
Plzeňský	107	34	795,8	8,999
Středočeský	186	74	697,0	4,622
Ústecký	74	22	188,9	1,939
Vysočina	102	38	253,4	2,896
Zlínský	137	54	301,5	2,972
Czech Republic without Prague	1549	583	5075,2	3,904

Source: Statistics drawing subsidies from OPIE programs, CzechInvest 2009; Regional yearbooks 2006, 2007, 2008, Czech Statistical Office 2006, 2007, 2008

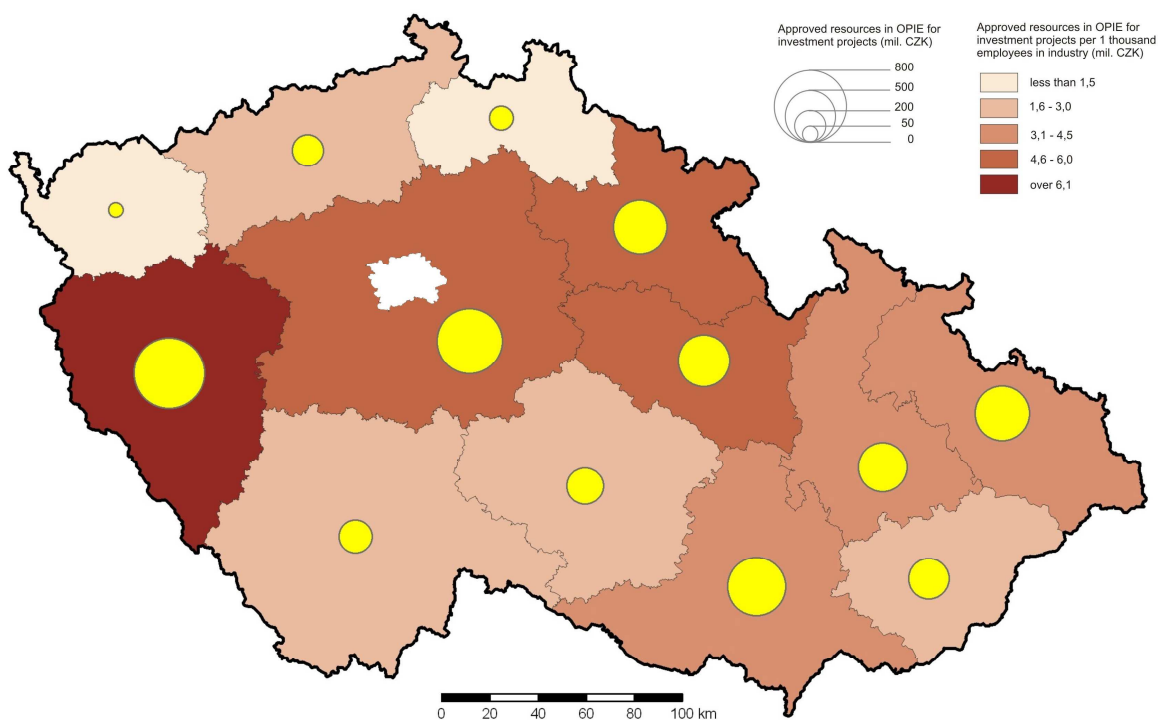
When comparing regions a rather different situation is in the amount of public support for individual regions in investment projects in OPIE, and this is both in the absolute number and

when it is converted per 1 thousand employees in industry. Both these indicators show that the amount of public support in Moravia is below average. With 48 % applications and approved projects and 44 % employees in industry in Moravia out of the whole Czech Republic there were only 40 % of resources allocated in Moravia. This means that in Moravia smaller projects with the OPIE support were carried out. This indicator is, however, significantly influenced by high subsidies aimed at gradual revitalization of the former precinct of the Škoda company in Plzeň. The granted subsidy was CZK 633 million, which is 80 % of the whole amount approved in OPIE for investment projects in the Plzeňský region.

Influence of public support on economic development of regions

Among the main objectives of OPIE there were the enhancement of competitiveness of Czech companies, increase of labour productivity, increase of employment and increase of other indexes of profitability within all industrial branches, apart from the so called “delicate” branches which could not be supported by OPIE (even according to the company size criterion). These were particularly food processing industry, manufacturing of tobacco, steel, synthetic fibres and ships, in some programmes also manufacturing of cars.

Fig. 1: Approved resources in OPIE for investment projects



Source: *Statistiky čerpání dotací z programů OPPI, CzechInvest 2009; Statistické ročenky krajů ČR 2006, 2007, 2008, ČSÚ 2006, 2007, 2008 (In English: Statistics drawing subsidies from OPIE programs, CzechInvest 2009; Regional yearbooks 2005, 2006, 2007, Czech Statistical Office 2006, 2007, 2008*

For assessment of influence of granted public resources for investment projects on economic growth and employment in industrial sector in individual regions correlation methods were applied. According to computations the closest relation for amount of granted public support in individual regions and increase of gross added value (correlation coefficient = 0,6) was found in individual regions. When including the influence of employment in industry the coefficient is considerably lower, which proves efforts of entrepreneurial sector for faster

increase of productivity (added value) with slower increase of number of employees. Pressure for increase of labour productivity highly overwhelms in OPEI the increase of number of labour positions. Therefore the correlation index of granted public support for investment projects in OPIE per 1 thousand employees in industry and the change index of gross added value per 1 thousand of workers in industry at the regional level reached only 0,4. The increase of gross added value in industry was in the researched period higher than the increase of employment in industry. Causes of lower linkage of these indexes as opposed to expectations can be seen in insignificant amount of public support for the sector as a whole, in the fact that the year 2007 was perceived as the year with best economic results in the course of the last ten years, and in the fact that the increase was stimulated by car industry, often linked to foreign capital not eligible for the criteria of small and middle sized companies and thus actually non-supportable within subsidy titles.

The hypothesis of increased growth of gross added value in industry in individual regions significantly linked to the amount of public support into regions from OPIE in 2004 – 2007 for investment projects of industrial subjects was not completely fulfilled, which was probably due to the fact that the amount of support was in relation to total investments into industry negligible. This supposition can be proved or refuted within the framework of a comparison study on the influence of allocated support for identical types of projects in manufacturing industry within OPEI in 2007 – 2010. In this period approximately the same number of calls will be issued by OPEI which will be realised within OPIE, however, with considerably increased allocation of individual partial programmes. A significant influence on the results of such a comparison will be caused by economic recession started in the second half of 2008. Since the beginning of 2009 the Ministry of Industry and Trade has attempted to stimulate investment activity of industrial companies aimed at the growth of economic indexes of company profitability. It is done by accelerated calls of individual partial subsidy titles on investment support.

Conclusion

The influence of approved public resources for investment projects on the economic growth of regions and employment in industrial sector in individual regions is best seen in the increase of gross added value generated by industrial subjects. In this case a relatively close relation was recorded between the amount of approved public support in individual regions and the increase of gross added value in industry in individual regions (correlation coefficient = 0,6). No close relation was proved for the increase of employment, which is in accord with the effort of the entrepreneurial sector to reach a faster rate of productivity (added value) with a smaller number of employees. Closer relations between monitored indicators were not found also due to the fact that the amount of public support that went into regions from the OPIE in the years 2004-2007 for investment projects of industrial subjects was with respect to the total amount of investment in industry marginal.

The experience of the authors of this article and research carried among entrepreneurial subjects have proved that selective supports erode the principle of free economic competition, especially in the sector of small and middle-sized companies. This effect is evident mainly in the manufacturing industries with low added value. Selective forms of support can be regarded as effective and for the principle of free economic competition not so dangerous for branches with a high rate of specialization and with high added value.

References

1. Bartoš, M., Kostlán, P. (2008): Public support as a tool for the development of information technology at business in the Czech Republic. In: Ziolo, Z., Borowiec, M.: Functions of Industry and Services in the Development of Information Society. Kraków, str. 30 – 31.
2. Blažek, J., Uhlíř, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje. Karolinum, Praha, 211 str.
3. Kornai, J. (1990): Cesta ke svobodné ekonomice. Academica, Praha, 161 str.
4. MPO (2006): Výroční zpráva OPMP za rok 2005. SSF MPO, Praha, 90 str.
5. MPO (2007): Výroční zpráva OPMP za rok 2006. SSF MPO, Praha, 105 str.
6. MPO (2008): Výroční zpráva OPMP za rok 2007. SSF MPO, Praha, 99 str.
7. Pavlínek, P. (2004): Regional Development Implications of Foreign Direct Investment in Central Europe. European Urban and Regional Studies. Vol. 11/1, str. 47-70.
8. CzechInvest (2009): Statistika čerpání dotací z programů OPMP [available from: http://isop.czechinvest.org/isop_oppm/WebVystupy/stat_cerp_dotaci_z_OPMP.aspx]
9. Czech Statistical Office (2006, 2007, 2008): Statistické ročenky krajů ČR 2006, 2007, 2008 [available from: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/krajske_rocenky]

MONITOROVACÍ INDIKÁTORY EVROPSKÉHO SOCIÁLNÍHO FONDU V ČR V NOVÉM PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007-2013

MONITORING INDICATORS OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND IN CZECH REPUBLIC IN THE NEW PROGRAMMING PERIOD 2007-2013

MGR. LENKA BROWN

*Katedra regionálních studií, Národohospodářská fakulta
Vysoká škola ekonomická v Praze
nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika
e-mail: brownl@vse.cz*

Anotace

Cílem tohoto článku je analýza monitorovacích procesů realizovaných v rámci řízení operačních programů financovaných z Evropského sociálního fondu v České republice v průběhu programového období 2007-2013. Provedené analýzy prokazují odlišný přístup k monitoringu projektových aktivit u všech tří realizovaných operačních programů. Tento zcela odlišný přístup k monitoringu projektových aktivit u jednotlivých podporovaných programů přitom znemožňuje smyslupnou agregaci dat na úrovni cílů politiky hospodářské a sociální soudržnosti či na úrovni všech výdajů tohoto strukturálního fondu.

Annotation

This article presents an analyses of monitoring procedures used within the ESF programmes management in the Czech Republic in 2007-2013 period. The analyses proves a different approach concerning the project activities monitoring within all three Czech ESF operational programmes. However, the different approach concerning monitoring of each ESF programme makes it impossible to aggregate the data on higher than the programme level and therefore makes it difficult to evaluate the impact of the programmes on the level of economic and social cohesion policy objectives or on the level of the whole ESF.

Klíčová slova

Česká republika, Evropský sociální fond, Evropská unie, hospodářská a sociální soudržnost, strukturální politika Evropské unie

Key words

Czech Republic, economic and social cohesion, European Social Fund, European Union, EU structural policy

JEL classification: R11, R58

Úvod

Programy financované ze strukturálních fondů EU musí být průběžně monitorovány. Monitoring přitom představuje jeden ze základních principů fungování politiky hospodářské a sociální soudržnosti (Wokoun, 2003). Umožňuje totiž průběžný sběr důležitých dat o realizaci jednotlivých projektů, oblastí podpory, prioritních os i celých programů, přičemž dostupnost těchto průběžných dat je nezbytnou podmínkou pro provádění evaluací jednotlivých programů či celých strukturálních fondů (Bachtler, 2003).

V případě programového období 2007-2013 jsou z Evropského sociálního fondu na území ČR realizovány celkem tři operační programy. Na území hl. m. Prahy je to Operační program Praha Adaptabilita a mimo území hl. m. Prahy to jsou Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost a Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Každý z těchto programů má nastaven vlastní systém monitorování projektových aktivit. Monitorování je však žádoucí provádět i na vyšších úrovních než je úroveň projektová. Následující analýzy proto mají za cíl posoudit, do jaké míry jsou systémy monitorování projektových aktivit zavedené pro jednotlivé výše uvedené programy kompatibilní a agregovatelné na úrovni cílů politiky hospodářské a sociální soudržnosti (dále jen HSS) či na úrovni celé pomoci z Evropského sociálního fondu (dále jen ESF). Vstupní hypotézou tohoto článku přitom je, že oblast monitorování není v rámci programů financovaných z ESF dostatečně koordinovaná, což vede k omezení možností agregovat monitorovací indikátory na vyšších úrovních, než je úroveň programová.

Analýzy prezentované v tomto článku vznikly v rámci řešení grantového projektu č. 34/08 uděleného autorce z Interní grantové agentury VŠE v Praze v roce 2008.

Monitorování pomoci ze strukturálních fondů EU

Nařízení 1083/2006, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech a Fondu soudržnosti, stanovuje řídicím orgánům a monitorovacím výborům povinnost monitorovat realizaci pomoci na úrovni prioritních os jednotlivých programů. V praxi se za účelem monitorování plnění programů na úrovni prioritních os sledují monitorovací indikátory již na úrovni jednotlivých projektů, které se poté postupně agregují na úrovni oblasti podpory, prioritní osy či celého programu. Otázkou ale zůstává, zda by bylo možné na základě zavedených postupů monitorování projektových aktivit také monitorovat plnění pomoci poskytnuté z ESF na úrovni jednotlivých cílů politiky HSS, resp. přímo na úrovni celého ESF, neboť i tyto údaje mohou být z hlediska hodnocení efektivity realizace této politiky na území ČR velmi zajímavé a zásadní.

Monitorování Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost

Systém monitorování projektových aktivit Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (dále jen OP LZZ) je vymezen v Metodice monitorovacích indikátorů OP LZZ vydané řídicím orgánem, kterým je Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Monitorovací indikátory užívané při monitorování aktivit konkrétního projektu si určuje z předepsaného výběru každý příjemce sám, a to již ve své žádosti o financování z OP LZZ. V rámci tohoto programu se rozlišují indikátory finanční a indikátory věcné.

Finanční indikátory jsou sledovány průběžně prostřednictvím žádostí o platbu, a to jak na úrovni jednotlivých projektů, oblastí podpory, prioritní osy i celého programu. Věcné indikátory jsou dále rozděleny na indikátory vstupů, výstupů, výsledků a dopadů. Indikátory vstupů odpovídají výši alokovaných prostředků na konkrétní projekt. Indikátory dopadů jsou získávány až ex-post po realizaci programu, a to prostřednictvím sledovacích evaluačních studií. Pro účely monitorování jednotlivých projektů jsou proto nejvýznamnější indikátory výstupů a výsledků.

Ukazatelé výstupů odpovídají konkrétním přímým účinkům projektu. Jsou zcela pod kontrolou příjemce a představují např. počet proškolených osob či počet provedených

školicích aktivit. Naproti tomu indikátory výsledků vyjadřují pozitivní efekty projektů, které již nejsou zcela pod kontrolou daného příjemce. Dobrým příkladem tohoto typu ukazatelů může být počet úspěšně proškolených osob či počet vytvořených udržitelných pracovních míst.

Z hlediska možné agregace jednotlivých indikátorů na vyšších úrovních než na projektové, resp. z hlediska možné komparace dosažených hodnot monitorovacích indikátorů mezi jednotlivými operačními programy je důležité nejen sledovat stejné indikátory, ale také jasně vymežit, jakým způsobem se hodnoty indikátorů počítají. V případě OP LZZ se např. hodnota indikátoru „počet podpořených osob“, započítává každá podpořená osoba v rámci daného projektu vždy jen jednou, a to bez ohledu na to, jaký typ podpory ji byl zprostředkován. Stejnou hodnotu bude tento indikátor výstupu tedy mít v případě podpory 30 osob prostřednictvím půlročního studijního programu a v případě podpory 30 osob prostřednictvím jednodenního školení, což se z hlediska agregace hodnoty tohoto indikátoru na úrovni oblasti podpory, prioritní osy či celého programu jeví jako velmi problematické. Naopak u indikátoru výsledku „počet úspěšných absolventů kurzů“ se u projektů podporovaných OP LZZ započítává každý absolvent tolikrát, kolik kurzů v rámci projektu úspěšně absolvoval. V konečném důsledku se tak může u konkrétního projektu stát, že počet podpořených osob bude nižší než počet úspěšných absolventů kurzů, což se jeví také z hlediska následných komparací či evaluačních analýz jako problematické.

Monitorování Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost

Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OP VK) řízený Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR sleduje na úrovni projektových aktivit tyto indikátory výstupu a výsledku – počet osob poskytujících služby nebo podporujících poskytování vzdělávacích služeb, počet inovovaných/nových produktů, počet podpořených osob a počet úspěšně podpořených osob.

U indikátoru počet podpořených osob sledovaného také u OP LZZ je však odlišně stanoven způsob určení jeho hodnoty. Rozlišuje se totiž případ, kdy projekt nabízí více samostatných vzdělávacích modulů a kdy se tedy každé absolvování daného kurzu počítá do hodnoty monitorovacího indikátoru zvlášť, a případ, kdy projekt nabízí více vzdělávacích modulů v rámci jednoho uceleného vzdělávacího programu, přičemž v tomto případě se absolvování více modulů stejnou osobou započítává do hodnoty indikátoru vždy pouze jedenkrát.

Z výše uvedeného je pak zřejmé, že výsledné hodnoty tohoto indikátoru na úrovni prioritní osy či celého programu nebudou srovnatelné s hodnotami stejně znějícího indikátoru OP LZZ, neboť způsob zjištění těchto hodnot se mezi těmito dvěma programy značně liší, a to i přesto, že oba dva jsou realizovány v rámci stejného cíle politiky HSS EU - Konvergence.

Monitorování Operačního programu Praha Adaptabilita

V případě Operačního programu Praha Adaptabilita (dále jen OPPA) jsou postupy monitorování na úrovni projektu vymezeny Projektovou příručkou OPPA. Na úrovni projektu se povinně sledují pouze tři ukazatele výstupu – počet podpořených osob, počet úspěšně podpořených osob a počet nových/inovovaných produktů. U počtu podpořených osob i počtu úspěšně podpořených osob se však na rozdíl od OP VK započítává každá podpořená osoba pouze jednou, a to bez ohledu na typ či délku podpory, která jí byla poskytnuta. Ve srovnání s OP LZZ se tedy sleduje stejným způsobem indikátor počet podpořených osob, jinak je tomu však již v případě indikátoru počet úspěšně podpořených osob, kde se v případě OPPA i u

tohoto indikátoru započítává každý účastník projektu pouze jednou, a to bez ohledu na typ podpory, kterou v průběhu realizace projektu získal.

Další indikátory si již dobrovolně mohou stanovit přímo příjemci pomoci, a to již ve svých žádostech o finanční podporu z OPPA.

Sankce při nesplnění monitorovacích ukazatelů

Zajímavé také je, jakým způsobem mohou být příjemci v případě nesplnění některých indikátorů v rámci jednotlivých programů financovaných z ESF sankcionováni. V případě OP LZZ se výše sankcí může pohybovat v rozmezí 15 až 50 % celkové výše poskytnuté dotace v případě indikátorů výstupů a v rozmezí 10 až 20 % v případě indikátorů výsledků. Sankcionováni však nebudou příjemci, kteří splní monitorovací indikátory výstupů minimálně ve výši 85 % jejich plánovaných hodnot a ve výši minimálně 75 % plánovaných hodnot indikátorů výsledků.

V případě OP VK se výše sankcí za neplnění monitorovacích indikátorů pohybuje v rozmezí 5 – 30 % poskytnuté dotace, případně v extrémním případě, kdy budou indikátory plněny z méně než 50 %, má poskytovatel pravomoc zcela odstoupit od rozhodnutí o poskytnutí dotace a realizaci daného projektu tak zcela ukončit.

Naproti tomu v případě OPPA se o sankcích v případě nesplnění monitorovacích indikátorů v příručce pro příjemce nic neuvádí. Pravděpodobně budou ale ještě dodatečně stanoveny v podmínkách rozhodnutí o poskytnutí dotace vydané úspěšným žadatelům před vlastním zahájením realizace projektu.

V každém případě se však sankce za nesplnění monitorovacích ukazatelů opět na úrovni jednotlivých operačních programů financovaných z ESF liší. Za obdobné neplnění povinností tak budou příjemci postihováni v rámci těchto programů různým způsobem, což se jeví jako nesystematické, zvláště uvážíme-li situaci, kdy obdobný projekt bude realizován na území hl. m. Prahy v rámci OPPA a na území mimo hl. m. Prahu v rámci OP LZZ či OP VK.

Závěr

Z provedených analýz vyplývá několik důležitých závěrů. Pokud jde o systém monitorování jednotlivých projektů, existují mezi přístupem řídicích orgánů jednotlivých programů financovaných z ESF na území ČR v průběhu programového období 2007-2013 mnohé rozdíly. Nejmarkantnější pak v oblasti počtu, charakteru a způsobu určení výše cílové hodnoty sledovaných monitorovacích indikátorů. Nekoncepčnost a fragmentárnost přístupu ČR je nejlépe vidět na příkladu indikátoru „počet podpořených osob“, kdy typově stejný projekt podporovaný různými programy bude v souladu se stanovenými pravidly monitorování daného programu vykazovat různé hodnoty tohoto monitorovacího indikátoru.

Tato koncepčnost a fragmentárnost přístupu ČR potvrzující platnost vstupní hypotézy článku navíc zcela znemožňuje jakoukoli vyšší agregaci monitorovacích indikátorů na úrovni cíle Konvergence politiky HSS, v rámci něhož jsou v ČR z ESF podporovány dva z operačních programů, či na úrovni celého ESF, což však mohou být v průběhu realizace programů velmi zajímavé údaje z hlediska možnosti vyhodnotit celkovou efektivitu provádění pomoci z ESF právě na území ČR. Nezbyvá proto než doporučit odpovědným řídicím orgánům operačních programů financovaných z ESF v novém programovém období zajištění

koordinace monitoringu projektů a tím zajistit možnost agregovat získaná data i na vyšší než programové úrovni.

Literatura

1. BACHTLER, J.: The implementation of EU Regional Policy: Experience from EU-15 Member States. IN: Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy. Bratislava: Conference Almanac, 2003. ISBN 80-89041-73-6.
2. BROWN, L., Fantová-Šumpíková, M., Pěchotová, B., Pělucha, M., Potluka, O.: Doporučení k efektivnímu a průhlednému užívání a čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Praha: Transparency International – Česká republika, 2007. ISBN 978-80-903032-2-5.
3. Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-086-4
4. Metodika monitorovacích indikátorů OP LZZ, číslo vydání 1.1
5. Monitoring and evaluation: some tools, methods and approaches, The World Bank, Washington, 2004
6. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006, ze dne 5. července 2006, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999
7. Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj
8. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999
9. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
10. Operační program Praha – Adaptabilita
11. Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
12. Projektová příručka OPPA, verze 1.2
13. Příručka pro příjemce finanční podpory z OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost, verze 1
14. WOKOUN, R.: Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003

FINANČNÍ MEZERA U PROJEKTŮ REALIZOVANÝCH S PODPOROU ZE SF

FINANCIAL GAP AND STRUCTURAL FUNDS PROJECT FUNDING

ING. PETR HALÁMEK, PH.D.

BC. VERONIKA KONEČNÁ

*Katedra regionální ekonomie a správy, Ekonomicko-správní fakulta
Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, ČR
e-mail: halamek@econ.muni.cz*

Anotace

Příspěvek se zabývá problematikou stanovení finanční mezery u projektů realizovaných s podporou ze strukturálních fondů. Vymezení finanční mezery je definováno na základě příslušných nařízení EU a následně analyzováno na příkladech jednotlivých Regionálních operačních programů v ČR pro programovací období 2007-13. Detailně jsou zkoumány zejména odlišnosti ve stanovení vstupních parametrů.

Annotation

Paper concerns the financial gap calculation with connection to project proposals being realized with Structural Funds support. Financial gap definition is based on relevant rules and guidance of the European Commission and is analyzed on the implementation process of the individual Regional Operational Programmes in programming period 2007-13. In detail are analyzed especially differences in set-up process of the input parameters.

Klíčová slova

projekty generující příjmy, finanční mezera, finanční analýza

Keywords

revenue generating projects, financial gap, financial analysis

JEL classification: H200

Úvod

Termín „Finanční mezera“ se objevuje u projektů realizovaných s podporou ze strukturálních fondů v červenci 2006 na základě nařízení rady ES¹ o obecných ustanoveních o ERDF. Hlavním cílem pro jeho zavedení a následnou implementaci v praxi je eliminace čistých příjmů (zisku) plynoucích z projektů financovaných ze strukturálních fondů, o tyto čisté příjmy je snižována výše podpory. Pravidlo finanční mezery je aplikováno pouze na projekty, které nezakládají veřejnou podporu (zjednodušeně jejich realizace neovlivňuje tržní prostředí) a současně generují příjmy.

¹ Nařízení rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

Vlastní metodika výpočtu finanční mezery je definována článkem 55 Nařízení Rady (ES) 1083/2006 a dále Metodickými pokyny pro provedení analýzy nákladů a přínosů². Dle Nařízení Rady ES z prosince 2008³ se povinnost kalkulovat finanční mezeru vztahuje pouze na projekty generující příjmy a nezakládající veřejnou podporu o objemu investice vyšším než 1,0 mil. EUR. Vybrané pojmy vstupující do výpočtu finanční mezery jsou definovány již jednotlivými body čl. 55 Nařízení Rady (ES) 1083/2006. Odstavec 1 definuje projekt vytvářející příjmy jako jakékoli operace zahrnující investici do infrastruktury, za jejíž používání se účtují poplatky hrazené přímo uživateli, nebo jakékoli operace zahrnující prodej nebo pronájem pozemků či budov nebo jakékoli jiné poskytování služeb za úplatu. Odst. 3 dále říká, že pokud není možné odhadnout příjmy předem, odečtou se příjmy vytvořené do pěti let od ukončení operace od výdajů vykázaných Komisi. Odečtení provede certifikační orgán nejpozději při částečném nebo konečném uzavření operačního programu. Tento postup by se měl používat mimořádně a je nutno počítat s tím, že bude vyžadováno kompletní doložení potřebných dokumentů kontrolním orgánům ČR a EU.

Pro výklad metodiky a analýzu jejího využití v praxi je dále nezbytná definice jednotlivých termínů, kterými jsou označeny vstupy pro výpočet finanční mezery. Jednotlivé termíny jsou definovány ve zmiňovaném pracovním dokumentu ES⁴ následovně: diskontování - úprava budoucí hodnoty nákladů a přínosů k současnému okamžiku prostřednictvím diskontní sazby; diskontní sazba - sazba, prostřednictvím které jsou budoucí hodnoty diskontovány k současnému okamžiku; vnitřní výnosové procento - diskontní sazba, při které má tok nákladů a přínosů nulovou čistou současnou hodnotu; investiční náklady - kapitálové náklady na výstavbu projektu; provozní náklady - náklady na provoz investice včetně nákladů na běžnou a mimořádnou údržbu, avšak nezahrnující odpisy nebo kapitálové náklady; čistá současná hodnota - částka získaná odečtením očekávaných nákladů na investici od diskontované hodnoty očekávaných přínosů; projekt - operace složená z řady prací, činností nebo služeb, které jsou určeny k dosažení nedělitelného úkolu přesné hospodářské nebo technické povahy, s jasně určenými cíly; referenční období - počet let, pro který se v analýze nákladů a přínosů uvádí prognóza; zbytková hodnota - čistá současná hodnota aktiv k poslednímu roku referenčního období zvoleného pro hodnotící analýzu; projekt vytvářející příjmy - jakákoli operace zahrnující investici do infrastruktury, za jejíž používání se účtují poplatky hrazené přímo uživateli, nebo jakákoli operace zahrnující prodej nebo pronájem pozemků či budov nebo jakékoli jiné poskytování služeb za úplatu; příjmy - příjem, který lze očekávat z investice prostřednictvím stanovení cen nebo poplatků.

Analýza stávajících přístupů

Vlastní analýza přístupu k řešení finanční mezery byla prováděna na jednotlivých regionálních operačních programech⁵ v ČR implementovaných v současném programovacím období 2007-13. Jako hlavní zdroj dat byly použity zejména oficiální dokumenty jednotlivých Regionálních rad publikovaných v souvislosti s implementací ROPů, zejména příručky pro žadatele, tabulkové soubory pro výpočet finanční mezery a metodické pokyny. V rámci

² Guidance on the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis, Working Document No. 4, EC DG Regional Policy, 2006.

³ Nařízení Rady (ES) č. 1341/2008 ze dne 18. prosince 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1083/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, pokud jde o některé projekty vytvářející příjmy

⁴ Guidance on the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis, Working Document No. 4, EC DG Regional Policy, 2006.

⁵ ROP Jihovýchod, ROP Střední Morava, ROP Moravskoslezsko, ROP Severovýchod, ROP Severozápad, ROP Jihozápad, ROP Střední Čechy

analýzy byla sledována především metodika výpočtu a definice položek, které vstupují do výpočtu finanční mezery. Zejména se jedná o způsob vymezení diskontovaných investičních nákladů, zůstatkové hodnoty, příjmů a výdajů (nákladů a výnosů) a konstrukce čistého cash-flow. Dále bylo sledováno, zda do výpočtu vstupují a jakým způsobem ovlivňují výpočet příjmy z realizace projektu a jaká metodika je uplatněna při diskontování investičních nákladů a čistého cash-flow. Cílem analýzy je pomoci sjednotit metodiku a terminologii při výpočtu finanční mezery a usnadnit tímto i žadatelům přípravu projektu, jak u regionálních operačních programů, tak i tematických operačních programů.

První zkoumanou veličinou bylo metodické vymezení a popis konstrukce výpočtu. Zde všechny zkoumané řídicí orgány postupují takřka shodně, odkazují se na platná nařízení EK a způsob konstrukce výpočtu definují v souladu s těmito. V prvním kroku je vždy definována mezera ve financování (R), poté stanovena rozhodná částka (DA), na kterou se vztahuje míra spolufinancování dané prioritní osy a na závěr stanovena maximální výše grantu z prostředků EU. Popis výpočtu uvádí všechny řídicí orgány v souladu s články 41 a 55 relevantního nařízení jako:

Tab. 1: Kalkulace finanční mezery (čl.55 Nařízení 1083/2006)

popis kroku	konstrukce
stanovení max. způs. výdajů (aplikace čl.55)	$\text{Max EE} = \text{DIC} - \text{DNR}$
stanovení mezery ve financování	$R = \text{Max EE} / \text{DIC}$
stanovení rozhodné částky pro dotaci	$\text{DA} = \text{EC} * R$
stanovení maximální výše grantu z EU	$\text{EU grant} = \text{DA} * \text{Max míra grantu}$

Pozn.: Max EE – maximální způsobilé výdaje (po aplikaci článku 55); DIC – diskontované investiční náklady; DNR – diskontovaný čistý příjem, tj. rozdíl diskontovaných příjmů projektu a diskontovaných provozních výdajů projektu a diskontované zbytkové hodnoty investice; R – mezera ve financování; EC – způsobilé výdaje projektu (dle podmínek OP)

Technické řešení výpočtu se ale již u jednotlivých řídicích orgánů značně liší. Nejčastěji jsou využity předdefinované tabulky ve formátu .xls, které až na výjimky jsou tvořeny vzorovou výpočtovou tabulkou poskytnutou MMR. ÚRR Jihovýchod používá vlastní softwarové řešení, aplikace MMR pro výpočet finanční mezery⁶ byla spuštěna teprve v únoru 2009 a její využití dosud není příliš rozšířeno.

Po technické a metodologické stránce se zdá být postup pro výpočet korektní a unifikovaný. Problematickým místem výpočtu je ale interpretace zdánlivě jasných vstupních parametrů. Jako objem investičních nákladů⁷ pro vstup do výpočtu je obecně považován objem rozpočtu projektu (tj. způsobilých a nezpůsobilých výdajů, investičních i neinvestičních) v souladu s metodikami⁸ EU. Výrazně rozdílné je však nakládání s příjmy z realizace projektu, o jejichž hodnotu je snižován objem investice. Tyto jsou buď započítávány jako příjem do provozního CF nebo do výpočtu vůbec nevstupují. Přestože v praxi se tyto příjmy (typově – prodej zeminy vytěžené při stavbě) takřka nevyskytují, případná nutnost jejich zohlednění může mít významný vliv na stanovení objemu finanční mezery. Metodicky lze doporučit přístup snižování objemu investice o jejich výši (prodej zeminy snižuje investiční náročnost projektu, nemá žádnou vazbu na následný provoz).

⁶ dostupná na <http://www3.mmr.cz/infoc155/uvod.aspx>

⁷ dostupné metodiky zpravidla nerozlišují pojmy náklady a výdaje

⁸ Guidance on the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis, Working Document No. 4, EC DG Regional Policy, 2006, p. 18.

Navazujícím problémovým okruhem je sledování veřejných způsobilých výdajů, které jsou odděleně sledovány pouze při implementaci ROP Jihozápad. Tento požadavek je veden snahou o naplnění Usnesení vlády č. 560/2007⁹, kde je provedena definice základu pro výpočet finanční mezery pouze ve vztahu veřejných způsobilých výdajů (jako opak soukromých způsobilých výdajů). Nicméně současně se má za to, že soukromé způsobilé výdaje se u projektů, které nezakládají veřejnou podporu (a tedy spadají do výpočtu finanční mezery) nevyskytují a tento požadavek pouze vede ke zmatení žadatelů.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 23. května 2007 č. 560 o pravidlech pro zajištění spolufinancování prostředků Evropské unie z národních veřejných zdrojů a jeho přílohy III. Pravidla spolufinancování operačních programů z národních veřejných prostředků

Tab. 2.: Přehledová tabulka k analýze výpočtu finanční mezery u ROP

ROP	investiční náklady - definice	způsob. veř. výd.	čisté CF (definice P a V)	diskont. od roku	zůstatková hodnota
JV	veškeré výdaje v investiční fázi; rozlišení způsobilých a nezpůsobilých	ne	vztahující se k celkovým výdajům projektu	0	automatický výpočet (eCBA) na základě rozdílu mezi dobou životnosti a dobou hodnocení, možnost úpravy uživatelem
JZ	veškeré výdaje v investiční fázi; rozlišení způsobilých a nezpůsobilých (soukromé, veřejné)	ano	pouze poměrná část provozních příjmů a výdajů vztahujících se ke způsobilým výdajům projektu	1	zadáváno uživatelem, doporučení zadávat jako současnou hodnotu očekávaných čistých peněžních toků během let hospodářské životnosti, které přesahují referenční období
SZ	veškeré výdaje v investiční fázi; rozlišení způsobilých a nezpůsobilých	ne	pouze poměrná část provozních příjmů a výdajů vztahujících se ke způsobilým výdajům projektu	1	zadáváno uživatelem, doporučení zadávat jako současnou hodnotu očekávaných čistých peněžních toků během let hospodářské životnosti, které přesahují referenční období
SV	veškeré výdaje v investiční fázi; rozlišení způsobilých a nezpůsobilých	ne	vzniklé v přímé souvislosti s realizací a provozem projektu, rozdílová varianta	1	zadáváno uživatelem, doporučení zadávat jako současnou hodnotu očekávaných čistých peněžních toků během let hospodářské životnosti, které přesahují referenční období
SČ	pouze odkaz na metodické příručky EK a MMR				
MS	veškeré výdaje v investiční fázi; rozlišení způsobilých a nezpůsobilých	ne	v rámci provozu vztahované k výstupům projektu (rozdílová varianta)	0	zadáváno uživatelem, zohlednění zbytkové tržní hodnoty fixního kapitálu, jako kdyby v posledním roce referenčního období mělo dojít k prodeji nebo je vypočtena jako zbytková hodnota všech aktiv a pasiv
SM	veškeré výdaje v investiční fázi; rozlišení způsobilých a nezpůsobilých	ne	v rámci provozu vztahované k výstupům projektu	1	automatický výpočet (Excel) na základě rozdílu mezi dobou životnosti a dobou hodnocení

Základním problémovým prvkem je ale způsob kalkulace a vymezení čistého provozního cash-flow (CF). Způsob definice čistého provozního CF se liší v oblasti vztahování pouze ke způsobilým výdajům rozpočtu nebo celkovým výdajům rozpočtu a jeho konstrukce má tak velmi významný vliv (teoreticky i v řádu desítek procent) na výši finanční mezery. Lze se domnívat, že pokud jsou investiční výdaje definovány jakou součet způsobilých a nezpůsobilých výdajů, je korektní přístup konstrukce čistého provozního CF jako rozdíl všech provozních příjmů a výdajů. Požadavky některých řídicích orgánů na uvedení pouze provozního CF ve vztahu ke způsobilým výdajům (tedy vzniklých pouze pro zajištění provozu způsobilé části projektu) klade výrazné nároky na žadatele a současně přináší do konstrukce výpočtu finanční mezery značnou nesouměřitelnost.

Již jen jako marginální parametry byla analyzována problematika diskontování a stanovení zbytkové (zůstatkové) hodnoty investice. V oblasti diskontování byl zjištěn rozdílný přístup k zohlednění roku 0 nebo 1 (tj. diskontování nebo nediskontování aktuálního roku), toto ovlivňuje současné hodnoty jednotlivých proměnných, ale díky konstrukci koeficientů jako podílových ukazatelů zpravidla volba způsobu nemá vliv na výsledek výpočtu finanční mezery. Posledním zkoumaným prvkem byla zbytková hodnota investice, která je zpravidla zadávána přímo žadatelem. Jednotlivé řídicí orgány pouze doporučují různé způsoby její konstrukce, převažují doporučení jako odhad současné hodnoty čistého CF po ukončení referenčního (hodnotícího) období. Přehled základních zjištění a rozdílů za jednotlivé regionální operační programy rekapituluje tabulka č. 2.

Závěr

Přes významnou metodickou podporu EK a MMR a velký počet relevantních nařízení je aplikace výpočtu finanční mezery v praxi stále velmi problematická. Přes jednotnou metodiku se u jednotlivých řídicích orgánů liší přístup konstrukce základních vstupních parametrů. Na příkladu regionálních operačních programů byl jako základní kritický prvek identifikován především způsob konstrukce čistého provozního cash-flow (ve vztahu k celkovým nebo pouze způsobilým výdajům projektu), ostatní rozdílné prvky (např. diskontování nebo rozlišování veřejných a soukromých výdajů) jsou spíše technické povahy a jejich vliv na stanovení výše finanční mezery lze označit za zanedbatelný.

Literatura

1. Guidance on the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis, Working Document No. 4, EC DG Regional Policy, 2006.
2. Metodický pokyn pro projekty vytvářející příjmy (Verze 1.0 revize č. 2, ke dni 27.06.2008 – RR regionu soudržnosti JZ)
3. Metodický pokyn Projekty vytvářející příjmy, V 06 MP PVP 5.0, RR regionu soudržnosti Střední Morava
4. Metodika pro výpočet finanční mezery u projektů vytvářejících příjem ROP SZ – Příloha č. 10a Příručky pro žadatele (Výzva č. 4 a 5 /v1, 10. 10. 2008)
5. Metodika projektů generujících příjmy, Účinnost: 11. 8. 2008, Datum zveřejnění: 11. 8. 2008, Verze č. 4.0, RR regionu soudržnosti Severovýchod
6. Náповěda k vyplňování souboru „Výpočet maximální výše dotace u PVP“, RR regionu soudržnosti Moravskoslezsko, (nedatováno).
7. Nařízení rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

8. Nařízení Rady (ES) č. 1341/2008 ze dne 18. prosince 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1083/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, pokud jde o některé projekty vytvářející příjmy.
9. Pokyny pro žadatele a příjemce pro výzvu č. 25, Platnost od 15. 9. 2008, RR regionu soudržnosti Střední Čechy
10. Usnesení vlády ČR ze dne 23. května 2007 č. 560 o pravidlech pro zajištění spolufinancování prostředků Evropské unie z národních veřejných zdrojů a jeho přílohy III. Pravidla spolufinancování operačních programů z národních veřejných prostředků.

EVALUATION OF PROGRAMMING DOCUMENTS AND POLICIES

PROF. RNDR. RENE WOKOUN, CSc.

*Department of Regional Studies, Faculty of Economics and Public Administration,
University of Economics
Winston Churchill sq. 4, 130 67 Prague 3, Czech Republic
e-mail: wokoun@vse.cz*

Key words

Evaluation, programming document, ex-ante evaluation, interim and mid-term evaluation, ex-post evaluation, regional development.

JEL classification: R580

1. Introduction

Evaluation of programming documents is an important necessary procedure (in the EU): all programming documents at national or regional levels have to be evaluated. It means all national and regional development plans, relevant operational programmes, single programming documents and also programme complements. As mentioned above evaluation is a challenging, interactive and relatively complex process. The evaluation is elaborated by independent experts.

Evaluation process of every plan or programme can be divided into three phases:

- Ex-ante
- Interim, resp. mid-term
- Ex-post

Evaluation of all phases has to include a set of specific questions involving effectiveness of the programme. During evaluation process experts use indicators, which are main source of information for the evaluation.

Now we take attention to the ex-ante evaluation of development plans, programmes and policies.

2. Ex-ante evaluation

Ex-ante evaluation is an interactive process, which results are expert opinions and recommendations related to orientation and nature of suggested policy or programming documents. Ex-ante evaluation in relation to relevant legislative and methodological documents represents the independent expert opinion and recommendations for orientation of programming documents and it is aimed at improving of final quality of suggested policy or programming documents.

During evaluation process the expert team has to consult with relevant bodies (ministries, regional governments etc.). Ex-ante evaluation has to be provided in close cooperation with a project team of a programming document, operational programme and programme

complement). The ex-ante evaluation team can or rather has to participate in meetings of operating structures (e.g. working groups) established by relevant bodies.

The ex-ante evaluation of programming documents or policies includes above all:

General analysis of the policies and supports at the national, regional and local levels, which in present take part in realization of suggested priorities and provisions of the programming document including efficiency assessment of the policies.

Analysis of strengths, weaknesses and potential of regions included in the programming document including a brief overall analysis of economic and social conditions, specific assessment of human resources and equal opportunities, setting hierarchy of fundamental problems and inequalities and identification of objectives related to priority needs.

Evaluation of suggested strategy, priorities and individual provisions of the programming document, especially substantiation of priorities under global objectives of economic and social cohesion (employment and labour market, competitiveness, innovation, small and middle enterprises, equal opportunities) and under the basis of needs related to main disparities in the defined territory of the programming document; evaluation of connections among objectives of development plans (e.g. National Development Plan), programming documents (e.g. operational programme and its programme complement), assessment of consistency among global, strategic (specific) and operational objectives of programming document.

Quantification of the objectives aimed at identification of relevant indicators within the programming document, verification of appropriation of the suggested indicators for global, specific and operational objectives, opinion related to reliability of quantification and to monitoring indicators.

Evaluation of expected impact of the programming document and allocation of finance sources aimed above all at a finding of a scale, in which the programme realization will contribute to the achievement of general objectives of economic and social cohesion (e.g. employment, productivity of labour, competitiveness), specific and operational objectives. Evaluation also has to assess, on the base of expected results and impacts, a division of financial sources in individual priorities and provisions.

Structure of programme implementation – the main attention has to be given to the programme implementation security both at the level of the relevant body and at the level of other bodies involving in the implementation process, to the assessment of suggested managing competencies delegated out of the managing body, to the evaluation of the quality of suggested control mechanisms, transparency of financial flows and existence of effective procedures and criterions for the project assessment.

Outline of the ex-ante evaluation

Analysis of previous evaluations results:

In this area a verification of these aspects is generally asked:

- Relevancy of the present strategy, resp. a need of changes;
- Effectivity of present instruments of providing policy;
- Critical factors affecting implementation and effectivity;
- Types of problems in the view of policy evaluation and monitoring.

Analysis of strengths, weaknesses and potential

In this area a verification of these aspects is generally asked:

- Well-considered sorted order of the main disparities, which is necessary to solve;
- Definition of objectives related to priority needs;
- Definition of the factors supported economic and social cohesion, sustainable development a equal opportunities.

Assessment of strategy reasoning and consistency

In this area a verification of these aspects is generally asked:

- Evaluation of reasoning and overall consistency of the strategy (reasoning of specific policy);
- Ex-ante evaluation should provide a clear reasoning of share and importance of each priority to the project team and other persons involved in the process of the programming document elaboration;
- Reasoning of the strategy has to be provided at the level of general objectives based on needs and main disparities and also in agreement with priorities of the national policy and the EU policy;
- Ex-ante evaluation is to assess a consistency of strategic, specific and operational objectives.

Assessment of objectives and priorities

The aim of this part of the ex-ante evaluation is to specify, whether programme objectives and priorities are defined well and whether they reflect expert opinions about the objectives relevance and possibilities of their achievement.

Quantification

In this area a verification of these aspects is generally asked:

- Relevance of indicators at three levels: general, specific and operational;
- Reliability of quantification procedures and data selection;
- Range of monitoring and evaluation;
- Areas of comparative measures and specific procedures, which is difficult to quantify.

It is necessary to define relations among various indicators in the programme document.

Ex-ante evaluation in the context of cohesion policy

The aim of the ex-ante evaluation of the EU programme documents is above all the validity assessment, resp. reasoning of suggested programmes and evaluation of their effectiveness and efficiency.

Therefore the ex-ante evaluation has to answer the following basic questions:

- Will finances be spent by programmes, which really require a support under Structural Funds? (validity and reasoning)
- Will Structural Funds contribute to achievement of defined objectives? (effectiveness)
- Will results correspond to spent financial sources? (efficiency)

Ex-ante evaluation of the environment

Particularly in the environment there is necessary to include these parts:

- Assessment of the environment in the relevant resort or region.
- Assessment of impacts of the suggested programme on the environment.

Closing remarks to the ex-ante evaluation

For elaborating of the ex-ante evaluation the certain problem is to keep a principle of proportionality of the ex-ante evaluation (under the European Commission (EC) documents), e.g. preservation of appropriate relation between the effort given to evaluation procedures and the supposed financial sources divided among suggested priorities and provisions of the programme document.

In the Czech Republic likewise in other CEE countries, the experience with the programme evaluation is very limited and in most cases it is not possible to use former evaluation experience.

Evaluation has to cover the whole programme process as a complex, to give it a real value added and to improve a quality of the programme documents. Position of the ex-ante evaluation is necessary to understand just in this context. Methodology of the ex-ante evaluation will develop and deepen in future.

3. Interim and mid-term evaluation

Interim, mid-term evaluation is elaborated in the middle of the programming period. This evaluation enables „by prism of the ex-ante evaluation to see incipient results of assistance, relevancy of objectives and a range of their achievement“ (see article 42, General regulation of Structural Funds). The interim evaluation examines a rate of efficiency achieved during the programme implementation on the base of monitoring indicators obtained. The interim evaluation is to concern also a quality and relevance assessment of these indicators. Generally this evaluation examines initial results of the assistance, their relevance and fulfilling of the objectives. Evaluator has to assess a level of achieved efficiency (in % of the objective). Efficiency indicators are related above all to outputs and results. Impacts indicators probably will attend after latter phases of the programme implementation.

For the interim evaluation it is necessary to select a limited number of monitoring indicators for the assessment of the whole programme efficiency. Surely the evaluation of financial sources using and monitoring and implementation are evaluated parallel.

Basically the interim evaluation is elaborated three years after the Community Support Framework or programme adoption. The interim evaluation is made by an independent expert team and its report is presented to the Monitoring Committee and then it is sent to the EC. Managing Authority is responsible for the interim evaluation in cooperation with the EC and a member state. The EC appraises the interim evaluation relevance and quality on the base of criteria foreordained by the EC and the member country in relevant programme documents. The interim evaluation consequently connects with the ex-ante evaluation and with monitoring of the Community Support Framework or programme implementation and it examines a degree and a quality of the defined objectives achievement including the financial sources drawing.

4. Ex-post evaluation

Ex-post evaluation is elaborated by independent evaluators after the programme conclusion. Its charge is to compare expected and really achieved objectives and results including evaluation of assistance efficiency and impacts. The ex-post evaluation utilizes final data

about the programme implementation and a limited number of main indicators, which are relevant and manageable in the framework of the evaluation and which are related to inputs, outputs, results and impacts.

The EC is responsible for the ex-post evaluation in cooperation with a member state and a relevant managing authority. The conclusions and recommendations of the ex-post evaluation are to be reflected for a following progress in the field of economic and social cohesion. The ex-post evaluation is elaborated until three years after the programme finishing and it is necessary for showing a complex apprehension of the programme impacts.

References

1. Brazewell A.: Ex - Ante Evaluation of Structural Funds Programmes. Purpose, approach and coverage. ABEC, April 2002.
2. Ex-ante evaluation of the West Midlands' Objective 2 Programme 2000-2006. A report to Advantage West Midlands. Stockport, April 2000.
3. Ex Ante Evaluation of the Objective 2 Programme for Western Scotland 2000-2006. A Report to: Strathclyde European Partnership, The Scottish Executive. Edinburgh, April 2000.
4. Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology. Brusel 1999.
5. The Ex - Ante Evaluation of the Structural Funds interventions. DG Regio working papers, No 1, Brusel, 2001.
6. Vademecum for Structural Plans and Programming Documents. Brusel 1999.

ČASOVO-PRIESTOROVÉ ASPEKTY NEZAMESTNANOSTI NA SLOVENSKU V PROCESĚ EKONOMICKEJ TRANSFORMÁCIE A KRÍZY

SPACE-TIME ASPECTS OF UNEMPLOYMENT IN SLOVAKIA DURING
ECONOMIC TRANSFORMATION AND CRISIS

PROF. RNDR. VILIAM LAUKO, CSc.

RNDR. FRANTIŠEK KRIŽAN, PH.D.

RNDR. DANIEL GURŇÁK, PH.D.

*Katedra regionálnej geografie, ochrany a plánovania krajiny,
Prírodovedecká fakulta Univerzita Komenského v Bratislave,
Mlynská dolina, 842 15 Bratislava. Slovensko
e-mail: lauko@fns.uniba.sk, krizan@fns.uniba.sk, gurnak@fns.uniba.sk*

Anotácia

Cieľom príspevku je zhodnotenie nezamestnanosti na Slovensku v čase (1997-2009) a priestore (okresy SR). Analýza prebiehala v kontexte politicko-ekonomickej transformácie a v najnovšom období v súvislosti s hospodárskou krízou. Z výsledkov možno identifikovať regióny, ktoré reagujú na ekonomickú transformáciu citlivejšie a regióny, ktoré sa javia ako odolnejšie voči exogénnym vplyvom.

Annotation

The aim of the paper is to evaluate unemployment in Slovakia in aspects of time (1997-2009) and space (districts of Slovakia). Unemployment was analyzed in context of political and economic transformation and in relation to the economic crisis. The results show that some regions react on the economic transformation more sensitive and others appear to be more resistant to the exogenous influences.

Kľúčové slová

nezamestnanosť, ekonomická kríza, regionálne disparity, okresy Slovenska.

Key words

unemployment, economic crisis, regional disparities, Slovak districts.

JEL classification: R23, J68.

Úvod

ezamestnanosť možno považovať za jeden zo základných indikátorov regionálnych disparít. Preto riešenie tejto problematiky možno pokladať v kontexte regionálneho rozvoja za fundamentálnu. V súčasnosti, v čase globálnych ekonomických problémov alebo hospodárskych diverzií a internacionálnych (ne)systémových opatrení sa riešenie témy nezamestnanosti javí ako vysoko aktuálne.

Ekonomický, resp. regionálny rozvoj a súčasná situácia na území Slovenska je diametrálne rozdielna. Regionálna polarizácia Slovenska bola objektom výskumu viacerých štúdií (napr.

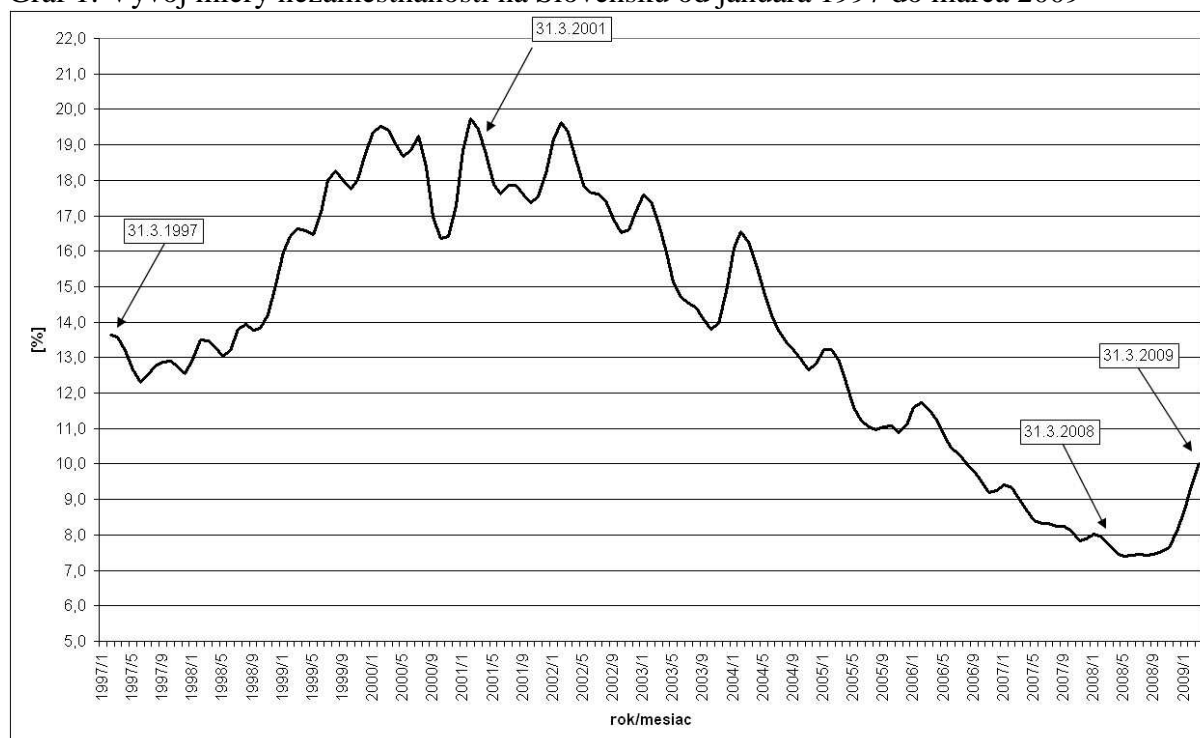
Lukniš 1985, Korec 2005, Džupinová a kol. 2008). Vo všeobecnosti pritom možno faktory (indikátory) vplyvajúce na polarizáciu rozdeliť na prírodné a socioekonomické, resp. sociálno-ekonomické alebo endogénne a exogénne. A práve miera nezamestnanosti je jeden z najčastejšie sledovaných sociálno-ekonomických indikátorov (Džupinová a kol. 2008, s. 111-128).

Cieľom príspevku je zhodnotenie nezamestnanosti na území Slovenska v období rokov 1997-2009 v kontexte časových a priestorových diferencií vzťahovaných na danú politicko-ekonomickú transformáciu Slovenska. Parciálnym cieľom je identifikácia možných dopadov tzv. hospodárskej krízy na vývoj nezamestnanosti na Slovensku v najnovšom období.

Metódy a dáta

V príspevku je hodnotená miera disponibilných evidovaných nezamestnaných za časové obdobie január 1997 až marec 2009. Na základe týchto dát bol zhotovený graf 1 dokumentujúci vývoj miery nezamestnanosti na území Slovenska. Sezónne výkyvy nezamestnanosti boli upravené aplikáciou metódy kľzavých priemerov. Analýzou grafu 1 boli identifikované extrémne hodnoty mier nezamestnanosti, ktoré boli ďalej podrobnejšie analyzované v prierezových časových intervaloch. Medziobdobný nárast, resp. pokles miery nezamestnanosti bol hodnotený indexom rastu (poklesu) nezamestnanosti. Observačnými jednotkami boli okresy Slovenska. Dáta mier nezamestnanosti sú každomesačne publikované Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny (www.upsvar.sk).

Graf 1: Vývoj miery nezamestnanosti na Slovensku od januára 1997 do marca 2009

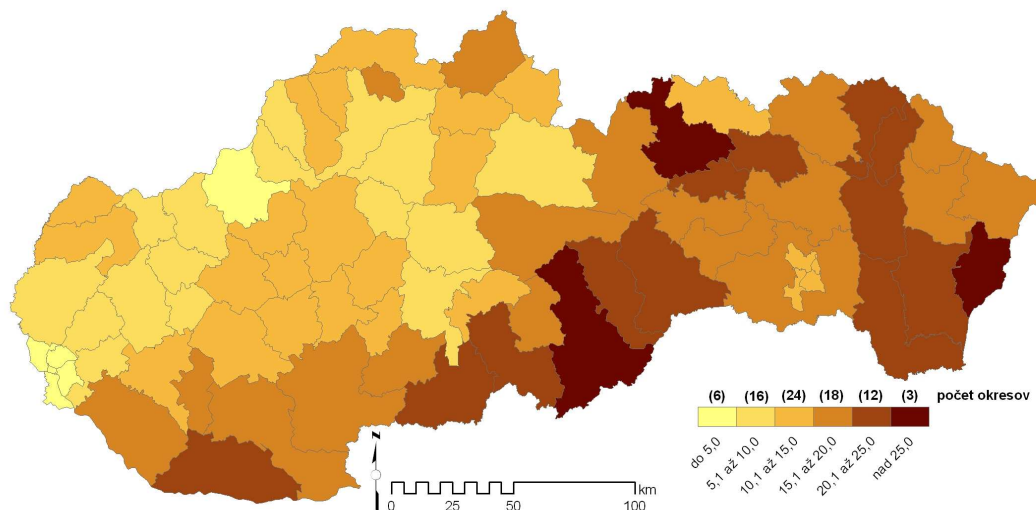


Analýza

Obr. 1 dokumentuje priestorovú diferenciáciu miery nezamestnanosti na území Slovenska v roku 1997. Priemerná hodnota miery nezamestnanosti za celé územie Slovenska predstavovala 13,44 %. Najmenšia hodnota bola zaznamenaná v prípade okresu Bratislava IV

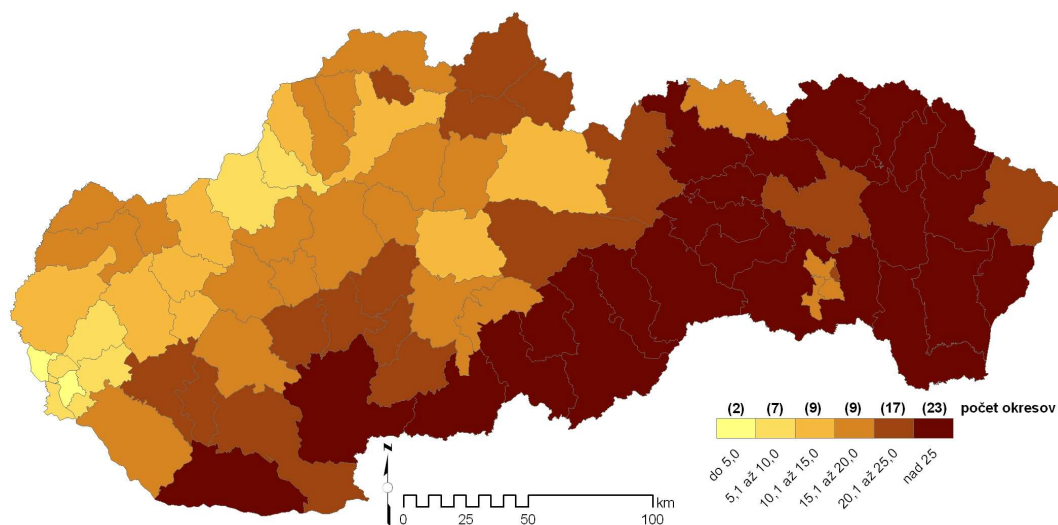
(3,43 %) a největší v případě okresu Rimavská Sobota (29,83 %). Celkovo možno územie Slovenska rozdeliť líniou vedenou od okresu Dunajská Streda až po Poprad na dve časti s niekoľkými enklávami výskytu extrémov. Pre západnú, resp. severozápadnú časť Slovenska sú charakteristické nízke hodnoty miery nezamestnanosti do 15,0 %. Výnimku predstavujú okresy na severe Slovenska (Námestovo a Kysucké Nové Mesto). Druhú časť Slovenska zastupujú okresy s vyššími hodnotami miery nezamestnanosti (nad 15,0 %) s maximom v okresoch Sobrance, Kežmarok a Rimavská Sobota (nad 25,0 %). Enklávu nižších hodnôt miery nezamestnanosti predstavujú v tomto prípade mestské okresy mesta Košice (10,1 až 15,0 %).

Obrázok 1: Miera nezamestnanosti v okresoch Slovenska v roku 1997 (k 31.3.1997)



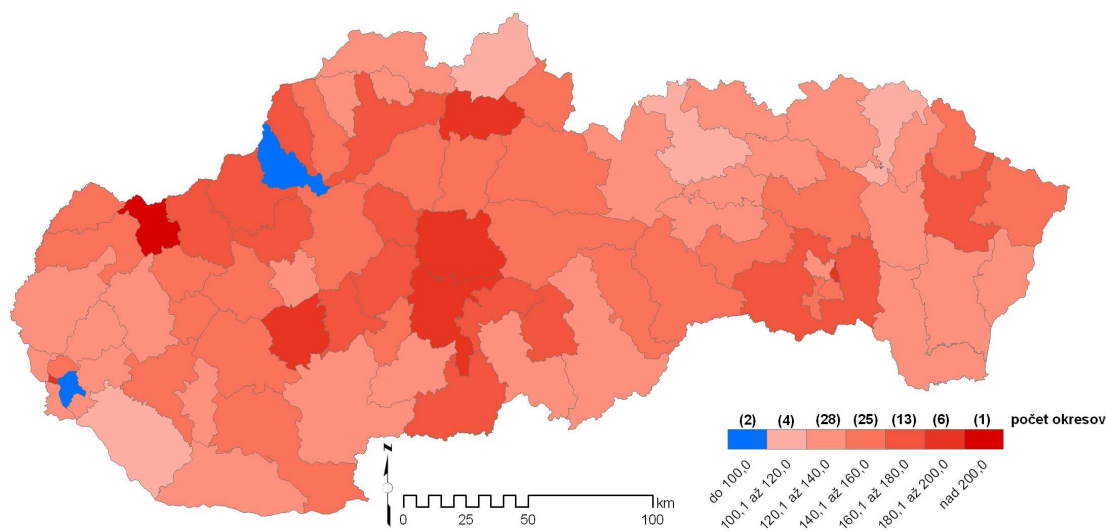
V ďalšom sledovanom období (rok 2001) došlo k výraznému zvýšeniu miery nezamestnanosti vo všetkých okresoch Slovenska. Celoslovenský priemer vzrástol na hodnotu 19,22 %. Najväčšie hodnoty sú charakteristické pre mestské okresy Bratislavy (Bratislava IV = 4,55 %) ako aj celý Považský región (obr. 2). Relatívne priaznivé hodnoty možno pozorovať v priestore hornej Nitry, resp. okresu Banskej Bystrice. Línia rozdeľujúca Slovensko na dve časti typická pre predchádzajúce sledované obdobie zostala zachovaná aj v tomto prípade, pričom došlo k zväčšeniu spomínaných enkláv v oboch častiach charakterizovaného priestoru na severe, resp. východe Slovenska. Najmenej priaznivé hodnoty miery nezamestnanosti boli zaznamenané v prípade okresov Rimavská Sobota (37,03 %), Revúca (33,74 %), Veľký Krtíš (33,73 %) a Trebišov (33,31 %), kde dosiahla nad 33,0 %.

Obrázok 2: Miera nezamestnanosti v okresoch Slovenska v roku 2001 (k 31.3.2001).



Možno konštatovať, že v prípade väčšiny okresov došlo k preskupeniu sa z pôvodne vyčlenenej kategórie mier nezamestnanosti do kategórie s menej priaznivou mierou nezamestnanosti, čo dokumentuje index rastu nezamestnanosti (obr. 3). Iba v prípade 2 okresov (Bratislava II a Ilava) bol v sledovanom období (2001/1997) zaznamenaný nárast zamestnanosti. Počtom najväčšiu kategóriu predstavujú okresy zoskupené v intervale 120,1 až 140,0 (28 okresov) a 140,1 až 160,0 (25 okresov). Najvýraznejší prepád nezamestnanosti bol zaznamenaný v prípade okresu Myjava (index rastu nad 200,0). Z priestorového hľadiska ide o mozaikovú štruktúru. Väčšie koncentrácie vyšších hodnôt indexu rastu možno identifikovať na strednom Slovensku, v okolí mesta Košice a západnej až severozápadnej prihraničnej oblasti. Naopak, najmenšie hodnoty indexu rastu sú typické pre zázemie Bratislavy, Spiš a východ Slovenska. Menšie enklávy možno pozorovať na juhu a severe Slovenska.

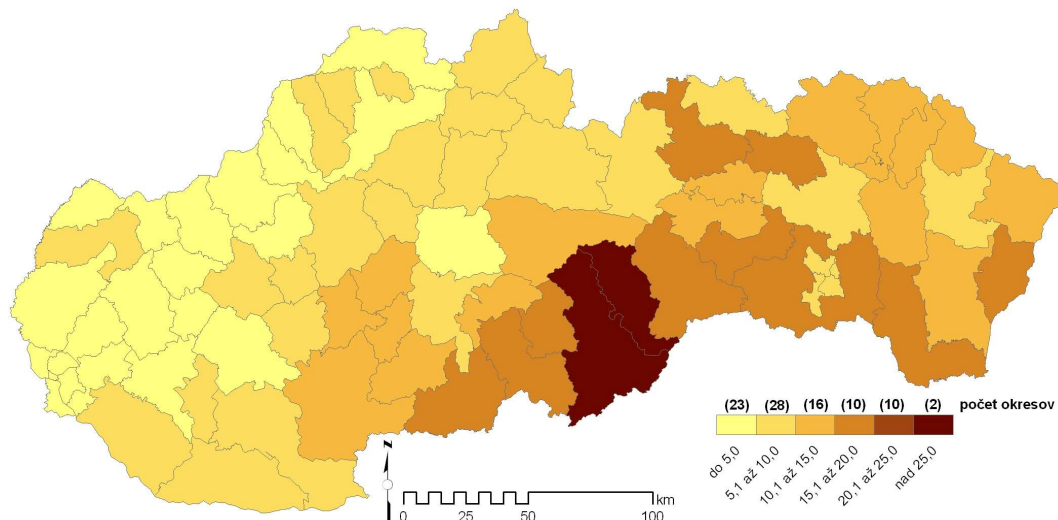
Obrázok 3: Index rastu nezamestnanosti v okresoch Slovenska v období 1997-2001 (k 31.3.)



V marci roku 2008 predstavovala celoslovenská miera nezamestnanosti 7,59 %. Výrazný pokles nezamestnanosti „narušil“ líniu rozdeľujúcu Slovensko na dve časti dobre čitateľnú z predchádzajúcich období (obr. 1 a 2). Došlo k výraznej zmene v „nezamestnaneckej mape Slovenska“ (obr. 4). Najpriaznivejšie hodnoty (pod 5,0 %) boli zaznamenané v prípade až 23 okresov. Celoslovenské minimum predstavovali hodnotu pod 2,0 % (všetky bratislavské okresy

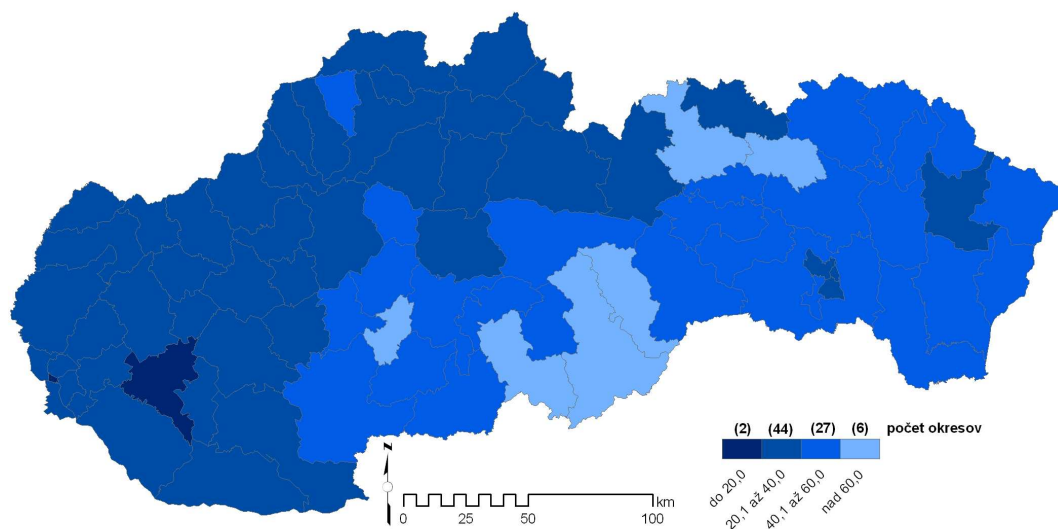
a okres Trenčín). Priaznivé hodnoty miery nezamestnanosti sú charakteristické pre celé západné, resp. severozápadné Slovensko. K istým posunom došlo aj na východe Slovenska (Prešovský kraj dosahoval hodnotu 11,39 % a Košický kraj hodnotu 12,49 %). Minimá boli v tomto období evidované v južných prihraničných okresoch stredného a východného Slovenska. Okresy Rimavská Sobota (26,40 %) a Revúca (25,49 %) prekračovali hodnotu 25,0 %.

Obrázok 4: Miera nezamestnanosti v okresoch Slovenska v roku 2008 (k 31.3.2008)



V období 2001-2008 došlo k poklesu nezamestnanosti vo všetkých okresoch Slovenska (obr. 5). Z priestorového hľadiska možno identifikovať vymedzenú líniu medzi západným a východným Slovenskom tiahnucim sa v smere JZ-SV. Najväčší indexovaný pokles bol zaznamenaný v okrese Galanta a Bratislava I. Na druhej strane pre okresy Revúca, Rimavská Sobota, Kežmarok, Lučenec, Banská Štiavnica a Sabinov bol charakteristický najmenší indexovaný pokles nezamestnanosti.

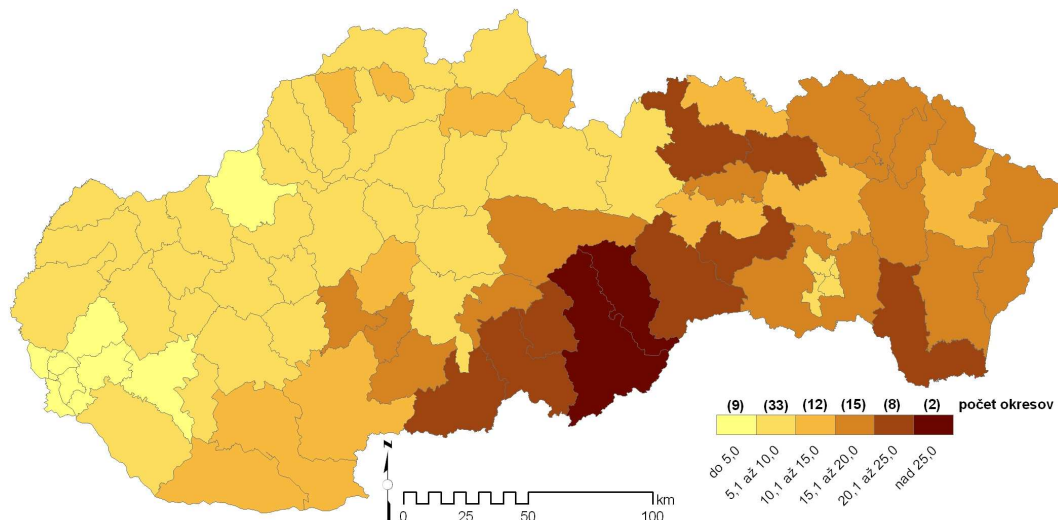
Obrázok 5: Index rastu nezamestnanosti v okresoch Slovenska v období 2001-2008 (k 31.3.).



Najnovším analyzovaným obdobím bol marec roku 2009 (obr. 6). V tomto prípade možno pozorovať zvýšenie počtu kategórií s menej priaznivými hodnotami v komparácii s rovnakým obdobím v roku 2008. Miera nezamestnanosti pre celé Slovensko dosiahla hodnotu 10,33 %. Najmenej početné kategórie zoskupujú okresy s extrémnymi hodnotami miery

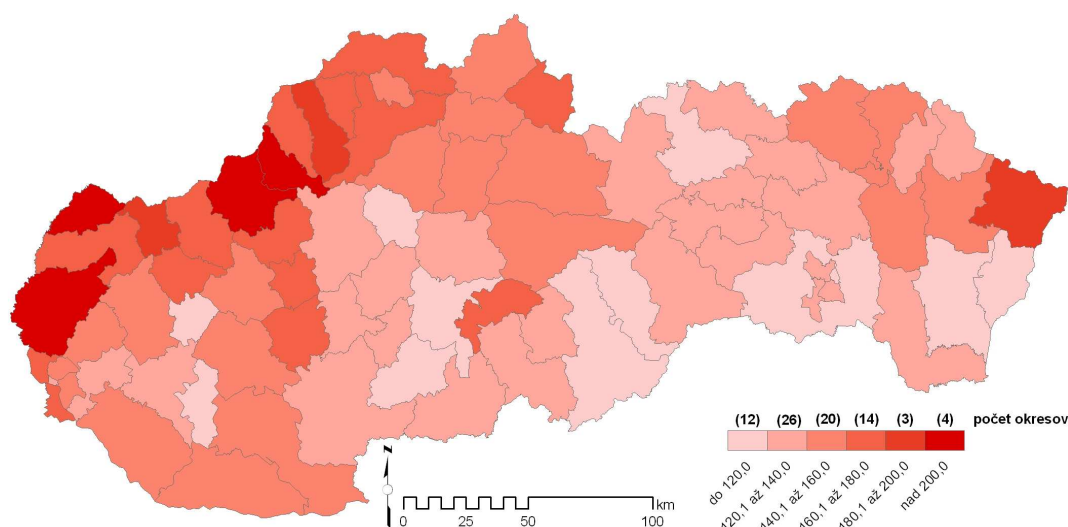
nezamestnanosti. Iba 2 okresy (Rimavská Sobota a Revúca) dosiahli hodnotu nad 25,0 %. Na druhej strane minimá boli zaznamenané v prípade 9 okresov (Bratislava I-V, Senec, Pezinok, Trenčín a Galanta). Najpočetnejšiu kategóriu predstavuje v tomto prípade kategória zoskupujúca okresy s mierou nezamestnanosti v intervale 5,1 až 10,0 % (41,8 % okresov).

Obrázok 6: Miera nezamestnanosti v okresoch Slovenska v roku 2009 (k 31.3.2009)



Za ostatný rok (marec 2008-marec 2009) došlo vo všetkých okresoch Slovenska k poklesu miery nezamestnanosti. Dynamiku poklesu dokumentuje obr. 7. Na západnom Slovensku je dobre identifikovateľná zóna okresov s najvýraznejším indexovaným rastom nezamestnanosti na Slovensku. Najväčšie hodnoty boli zaznamenané v prípade okresov Ilava, Trenčín, Skalica a Malacky, kde index rastu (poklesu) dosahuje úroveň nad 200,0. Vyššie hodnoty indexu sú charakteristické pre celé Považie ako aj tradičné priemyselné regióny Slovenska. Naopak, najmenšie hodnoty indexu rastu sú charakteristické aj pre okresy s tradične vysokými hodnotami miery nezamestnanosti (okresy Rimavská Sobota, Revúca, Kežmarok a i.).

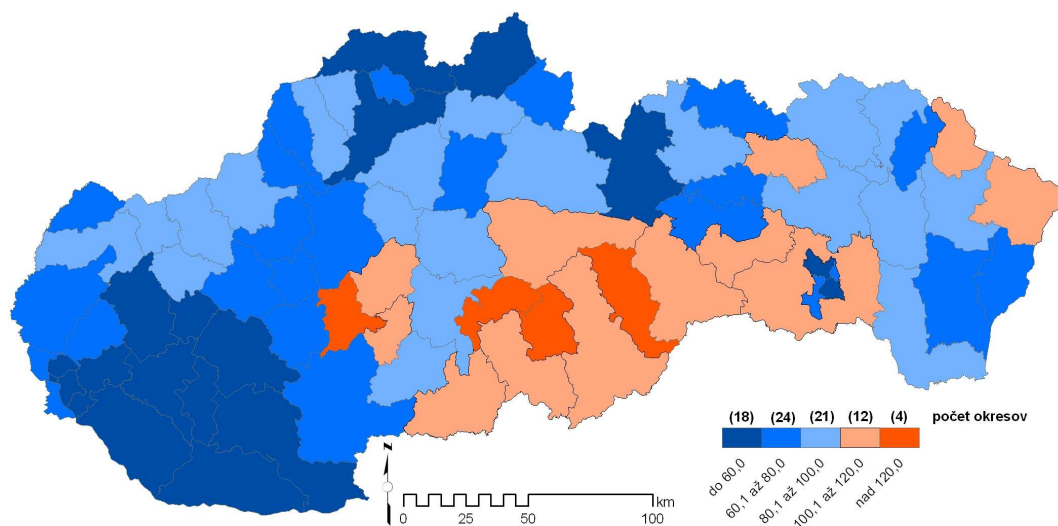
Obrázok 7: Index rastu nezamestnanosti v okresoch Slovenska v období 2008-2009 (k 31.3.)



Analýza indexu rastu nezamestnanosti za obdobie 1997-2009 poukázala na viaceré priestorové súvislosti (obr. 8). Najväčší indexovaný pokles nezamestnanosti (index rastu do 60,0) je typický najmä pre juhozápadné Slovensko v oblasti Podunajskej nížiny, ďalej pre

oblast' severného Slovenska (okresy Námestovo, Čadca, Žilina a Poprad). Do tejto kategórie spadajú taktiež niektoré mestské okresy. V regióne západného Slovenska nebol v sledovanom období zaznamenaný nárast miery nezamestnanosti, ktorý je dobre identifikovateľný v južných okresoch stredného a východného Slovenska, kde tvorí výraznejší zhluk. Index rastu nezamestnanosti nad 120,0 bol zaznamenaný v prípade okresov Detva, Poltár, Revúca a Žarnovica. Na severe, resp. severovýchode Slovenska bol celkový nárast miery nezamestnanosti zaznamenaný v okresoch Sabinov, Medzilaborce a Snina.

Obrázok 8: Index rastu nezamestnanosti v okresoch Slovenska v období 1997-2009 (k 31.3.)



Diskusia a záver

Otázka nezamestnanosti je v procese ekonomickej transformácie jedným z kľúčových celospoločenských problémov. V mnohých prácach je braná ako jeden zo základných parametrov pri hodnotení regionálnych disparít (Bezák 1995, Rajčáková 1999, Székely 2001). Doposiaľ však boli brané do úvahy väčšinou len miery nezamestnanosti. Na ich základe bolo územie Slovenska (ako už bolo uvedené vyššie) rozdelené na „bohatší“ severozápad a „chudobný“ juhovýchod. Tento prístup má a mal svoje opodstatnenie, kým jednu časť Slovenska reprezentovali rozvíjajúce sa regióny s mierou nezamestnanosti nižšou ako 10 %, ba často nižšou ako 5 % (príklad Bratislavy, Trenčína a pod.), tú druhú časť symbolizovali regióny s chronickou vysokou mierou nezamestnanosti nad 20 %, dokonca až nad 30 % (napr. Rimavská Sobota). Niet pochýb o tom, že ekonomickej transformácii mala najťažšie dopady práve v okresoch juhu stredného Slovenska a časti východného Slovenska. Otázne však je, či sa tento model uplatňuje i pri fenoméne posledného roka – celosvetovej ekonomickej kríze. Ak by sme zostali pri analýze stavových hodnôt mier nezamestnanosti, zaregistrujeme síce isté zmeny (obr. 4, 6), ktoré opäť korešpondujú s všeobecne prijímanou tézou o uhlopriečnom rozdelení Slovenska na juhovýchodné chudobné a severozápadné bohaté. Ale ak zmeníme uhol pohľadu a budeme si všímať index rastu nezamestnanosti (obr. 7), zistíme, že priestorové prejavy dopadov súčasnej ekonomickej krízy na rast nezamestnanosti sú výrazne odlišné. Kým v sledovanom období transformácie ekonomiky v r. 1997-2008 sa regionálne disparity zväčša zväčšovali, teda depresívne regióny (z pohľadu nezamestnanosti) ešte viac zaostávali a tie rozvinuté sa ďalej rozvíjali, v období ekonomickej krízy zrejme nastupuje odlišný proces. V období posledného roka 2008-2009 totiž môžeme pozorovať, že dopady krízy sú podľa všetkého najtvrdšie práve pre niektoré z regiónov, ktoré patrili medzi významné jadrá rozvoja. Na základe výsledkov

zhrnutých v obr. 7 medzi nimi dominuje najmä stredné Považie (okresy Trenčín, Ilava, Považská Bystrica) a Záhorie (Malacky, Skalica, Myjava). V týchto regiónoch stúpila miera nezamestnanosti medziročne až na dvojnásobok. Najmä v prípade Trenčína by sme na tento proces pri sledovaní mier nezamestnanosti takmer ani neprišli, pretože napriek všetkému patrí stále medzi okresy z najnižšou mierou nezamestnanosti na Slovensku. Na základe zistených ukazovateľov, ale aj priamych poznatkov však môžeme konštatovať, že nielen prejavy prebiehajúcej ekonomickej krízy, ale dozvuky ekonomickej transformácie (v tomto prípade likvidácie tradičného odevného priemyslu) majú na región závažný dopad. Paradoxne na základe našich zistení sa prebiehajúca kríza až tak výrazne nedotkla práve regiónov s chronicky vysokou mierou nezamestnanosti, hoci ani túto skutočnosť nemožno hodnotiť vyslovene kladne, pretože pri výraznej ekonomickej depresii, v akej sa nachádzali aj v čase vrcholicej hospodárskej konjunktúry na Slovensku v minulom roku, im už nastupujúca kríza nemohla výrazne viac zhoršiť ich postavenie.

Na základe predchádzajúcich úvah tak možno predpokladať, že pokiaľ ide o ekonomickú transformáciu v rokoch 1997-2008 jej dopady na nezamestnanosť na Slovensku boli celoplošné, v prvej etape (1997-2001) sa prakticky na celom území miera nezamestnanosti zvýšila a v druhom sa postupne znižovala (2001-2008), pričom sa však zvýrazňovali regionálne disparity najmä v „klasickej“ schéme členenia na severozápad (pomalší nárast a rýchlejší pokles nezamestnanosti) a juhovýchod (rýchly nárast a pomalší pokles nezamestnanosti). Prejavy ekonomickej krízy v poslednom roku sú však evidentne odlišné. Kríza zrejme najviac postihuje niektoré doteraz najrozvinutejšie regióny (v podstate „bohatý“ severozápad), kým iné depresívne regióny zasahuje slabšie, čím paradoxne do istej miery zmierňuje ich vzájomné disparity. Pri detailnejšom pohľade si možno dovoliť konštatovať, že do značnej miery sa dopady krízy na nezamestnanosť koncentrujú do regiónov s výraznejšou koncentráciou priemyselnej výroby. Otázne samozrejme je, do akej miery sa dokážu miestne trhy práce vyrovnáť s týmito tendenciami. Je možné očakávať, že regióny s diverzifikovaným pracovným trhom a nízkou mierou nezamestnanosti budú v lepšej situácii, ako tie kde je situácia presne opačná.

Príspevok vznikol za finančnej podpory grantu VEGA 1/0454/09.

Literatúra

1. Bezák, A. (1995): Vzťah medzi vývojom regionálnej a republikovej úrovne nezamestnanosti na Slovensku v rokoch 1991-1994. *Geographia Slovaca*, č. 10, s. 15-23.
2. Džupinová, E. a kol. (2008): Periférnosť a priestorová polarizácia na území Slovenska. Bratislava: Geografika, 186 s., ISBN 978-80-89317-06-6.
3. Korec, P. (2005): Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989-2004. Bratislava: Geografika, 228 s., ISBN 80-969338-0-9.
4. Lukniš, M. (1985): Regionálne členenie Slovenskej socialistickej republiky z hľadiska jej racionálneho rozvoja. *Geografický časopis*, roč. 37, č. 2-3, s. 137-163.
5. Rajčáková, E. (1999): Nezamestnanosť obyvateľstva podľa postavenia vybraných sociálnych skupín na trhu práce na Slovensku. In: Minár, J., Trizna M. eds. *Teoreticko-metodologické problémy geografie, príbuzných disciplín a ich aplikácie*. s. 238-245, ISBN 80-223-1434-X.
6. Székely, V. (2001): Časovo-priestorová diferenciácia nezamestnanosti a jej tokov na Slovensku v rokoch 1997-1999. *Geografický časopis*, roč. 53, č. 2, s. 147-170.

VÝZKUM A VÝVOJ V REGIONECH NOVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ EU

RESEARCH AND DEVELOPMENT IN THE REGIONS OF THE NEW EU MEMBER STATES

ING. VLADIMÍR ŽÍTEK, PH.D.

ING. VIKTORIE KLÍMOVÁ, PH.D.

*Katedra regionální ekonomie a správy,
Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika
e-mail: zitek@econ.muni.cz, klimova@econ.muni.cz*

Anotace

Výzkum a vývoj jakožto zdroj inovací je důležitým faktorem pro rozvoj regionů. Článek obsahuje regionální analýzu výzkumu a vývoje v deseti nových členských zemích EU. Analýza se opírá o ukazatele výdajů na výzkum a vývoj (celkové a podnikové) a o ukazatel zaměstnanosti ve VaV. Pomocí těchto ukazatelů jsou regiony porovnávány navzájem mezi sebou a s průměrem EU. Na závěr je provedena syntéza všech ukazatelů a celkové zhodnocení úrovně výzkumu a vývoje v regionech zemí NMS10

Annotation

Research and development – as a source of innovations – is an important factor for development of regions. The article contains regional analysis of research and development in ten new member states of the EU. The analysis is based on indicators of expenditures on R&D (gross and enterprise expenditures) and indicator of employment in R&D. Through these indicators the regions are compared to each other and to average of the EU. At the conclusion synthesis of all indicators and general assessment of R&D are carried out.

Klíčová slova

výzkum a vývoj, region, nové členské země EU

Key words

research and development, region, new member states of the EU

JEL classification: R11

1. Úvod

Výzkum a vývoj jsou považovány za jeden z hlavních zdrojů pro inovace, zejména technické inovace. Významný, nikoliv však jediný. Věda je důležitá pro celkový rozvoj lidské společnosti. Výzkum a vývoj je však náročný nejen z hlediska šíře a složitosti řešených problémů, ale také z hlediska finančních a lidských zdrojů. Efektivně vynaložené zdroje mohou vést k zavádění nových inovací a tím pádem ke zvyšování konkurenceschopnosti celé země i jednotlivých regionů.

V článku obsažená regionální analýza výzkumu a vývoje je zaměřena na nové členské země Evropské unie, a to státy střední a východní Evropy, které vstoupily do unie v roce 2004

(Česko, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko a Slovinsko) a v roce 2007 (Bulharsko a Rumunsko). Uvedené země jsou analyzovány na regionální úrovni NUTS 2 (regiony soudržnosti). Hlavním důvodem pro volbu této úrovně je dostupnost statistických dat. Autoři současně upozorňují na určité omezení vypovídací schopnosti prezentovaných dat s ohledem na fakt, že jednotky NUTS 2 jsou v převážné většině zemí vytvořeny uměle a neprezentují přirozené funkční regiony. Čtyři země (Litva, Lotyšsko, Estonsko a Slovinsko) se navíc na této úrovni vůbec nečlení (od 1.1.2008 se Slovinsko člení na dvě jednotky NUTS 2). I přesto lze považovat závěry studie za přínosné a dostatečně vypovídající o výzkumně-vývojové úrovni regionů. V rámci deseti zkoumaných zemí existuje tedy celkem 53 regionů. Jejich seznam je obsažen v příloze.

Pro analýzu byly zvoleny jako klíčové roky 2003 – 2005 (rok 2005 je poslední, pro který jsou dostupná veškerá statistická data). V analýze byl použit průměr hodnot jednotlivých ukazatelů v letech 2003–2005. Data za zkoumané regiony jsou porovnávána též ve vztahu k průměru celé EU (EU27) a dále jsou též komparovány s průměrem původní patnáctky (EU15). Pro všechny zahrnuté ukazatele je pak vypočítán průměr pro hodnocené země, označovaný v dalším textu jako NMS10, který umožnil významně zvýšit vypovídací schopnost závěrů celé studie. Pro každý ukazatel je sestaven přehled deseti regionů s „nejlepší“ hodnotou. Statistické údaje byly čerpány z regionální statistické databáze Eurostatu.

Pomocí analýzy budeme sledovat tři základní ukazatele výzkumu a vývoje. Prvním z nich jsou celkové vnitřní výdaje na výzkum a vývoj (dle sektoru zpracování) jako procento hrubého domácího produktu. Dalším ukazatelem je podíl podnikových výdajů na VaV na HDP (výdaje opět dle sektoru zpracování). Pro tento ukazatel jsme se rozhodli proto, že podnikové výdaje jsou v ekonomice velmi žádoucí a výzkum prováděný podniky má velký význam pro zavádění inovací do praxe a pro ekonomický růst. I Lisabonská strategie, která si klade za cíl do roku 2010 zvýšit výdaje na VaV na 3 % hrubého domácího produktu, předpokládá, že dvě třetiny této částky budou plynout z podnikové sféry. Poslední ukazatel sleduje podíl zaměstnanců výzkumu a vývoje v jednotlivých regionech.

Pro sběr dat a mezinárodně srovnatelnou statistiku o V&V byla vytvořena příručka OECD, tzv. Frascati manuál. Tento manuál slouží pro standardizaci statistických ukazatelů výzkumu a vývoje na mezinárodní úrovni v oblasti měření a hodnocení vědeckých a technologických činností. První verze Frascati manuálu vznikla v roce 1963 v italském městečku Frascati z podnětu OECD. Současná 6. verze Frascati manuálu je součástí statistického systému nejen v zemích OECD. Frascati manuál se věnuje měření oblastí výzkumu a vývoje z hlediska jeho vstupů. Rovněž poskytuje definice, klasifikace a členění z oblasti V&V.

Celkové hrubé výdaje na výzkum a vývoj (GERD- Gross Domestic Expenditure on R&D) jsou celkové vnitřní výdaje na V&V realizovaný na území státu v daném období. Vnitřní výdaje jsou všechny výdaje na V&V prováděný v rámci statistické jednotky nebo ekonomického sektoru v daném období bez rozlišení zdroje financování. Tyto výdaje se měří v běžných cenách anebo se mohou měřit také jako podíl na HDP a potom se hovoří o intenzitě V&V. Výdaje na V&V se rozlišují podle sektoru financování a podle sektoru provádění V&V. Sektory financování zahrnují: podnikatelský sektor; vládní sektor (bez vyšších a vysokých škol); soukromý neziskový sektor; sektor vyšších a vysokých škol; zahraničí. Sektory provádění jsou shodné, avšak nezahrnují zahraničí.

Ukazatel zaměstnanců VaV přibližuje rozsah výzkumných a vývojových zdrojů. Počet pracovníků je možné srovnávat například s demografickými údaji nebo s údaji o zaměstnanosti.

2. Celkové výdaje na výzkum a vývoj

Sledovaný ukazatel měří celkové roční výdaje na výzkum a vývoj dle sektoru zpracování měřené jako procento hrubého domácího produktu (tzv. GERD). Ve výdajích jsou zahrnuty výdaje vlády, podniků, vyšších škol a soukromých neziskových organizací.

Tabulka 1 zobrazuje 10 regionů NUTS 2 s nejvyššími výdaji na VaV. Z deseti nejlepších regionů jsou čtyři české. Regiony Střední Čechy a Praha dosahují vyšších hodnot než je průměr zemí EU15 (1,91 %) i EU27 (1,84 %). Do první desítky se dostalo také Slovinsko a po jednom regionu z Maďarska, Rumunska, Polska, Bulharska a Slovenska. Nad průměrem NMS10 (0,75 %) se pohybuje celkem 14 regionů, pod průměrem je 39 regionů.

Tabulka 1: Regiony s nejvyššími výdaji na VaV
(v % jako podíl na HDP, průměr 2003–2005)

region NUTS 2	celkové výdaje na VaV
CZ 02 Střední Čechy	2,59
CZ 01 Praha	2,04
SI 00 Slovinsko	1,39
HU10 Közép-Magyarország	1,34
RO32 Bucuresti - Ilfov	1,14
PL12 Mazowieckie	1,14
CZ06 Jihovýchod	1,14
BG41 Jugozapaden	1,02
SK01 Bratislavský kraj	1,00
CZ05 Severovýchod	0,98

Zdroj: Eurostat, vlastní výpočty

Na opačné straně žebříčku (podíl výdajů pod 0,20 %) se pohybují některé polské (Zachodniopomorskie, Lubuskie, Opolskie, Swietokrzyskie), bulharské (Južen centralen, Severen centralen, Jugozapaden, Severozapaden) a rumunské (Centru, Sud-Est, Nord-Vest, Nord-Est, Sud-Vest Oltenia) regiony. Podíl jejich výdajů na HDP činí od 0,07 do 0,18 %, čímž jsou i velmi hluboko podprůměrem NMS10.

3. Podnikové výdaje na výzkum a vývoj

Ukazatel měří podnikové výdaje na výzkum a vývoj dle sektoru zpracování měřené jako procento hrubého domácího produktu (označují se jako BERD- Business Expenditure on R&D).

Tabulka 2 ukazuje 10 regionů NUTS 2 s nejvyššími výdaji na VaV v podnikové sféře. Mezi nimi převažují české regiony (7 regionů), dále je zde Slovinsko, Lotyšsko a jeden rumunský region. Nad průměrem EU15 (1,21 %) i EU27 (1,17 %) je pouze region Střední Čechy. Nad průměrem NMS10 (0,35 %) se nachází 12 regionů, pod průměrem je tedy 41 regionů.

Tabulka 2: Regiony s nejvyššími výdaji na VaV v podnikové sféře
(v % jako podíl na HDP, průměr 2003–2005)

region NUTS 2	podnikové výdaje na VaV
CZ02 Střední Čechy	2,25
CZ01 Praha	0,87
SI00 Slovinsko	0,87
CZ05 Severovýchod	0,78
CZ07 Střední Morava	0,67
CZ08 Moravskoslezsko	0,66
LV00 Lotyšsko	0,62
CZ06 Jihovýchod	0,61
RO32 Bucuresti - Ilfov	0,47
CZ03 Jihozápad	0,44

Zdroj: Eurostat, vlastní výpočty

Mezi regiony s nejnižším výdaje na VaV realizovaný v podnikové sféře patří 12 regionů s hodnotou ukazatele 0,08 - 0,02 %. V této skupině se nachází šest polských regionů, tři bulharské, dva rumunské a jeden maďarský. Za dva bulharské regiony nebyla dostupná příslušná data (BG31 Severozapaden a BG33 Severoiztočen).

4. Zaměstnanci ve výzkumu a vývoji

Ukazatel vyjadřuje procentuální podíl zaměstnanců výzkumu a vývoje na celkové zaměstnanosti. Mezi zaměstnance jsou zařazeni jak samotní výzkumníci, tak další zaměstnanci (technicko-hospodářští a ostatní) výzkumných institucí.

Tabulka 3 zobrazuje 11 regionů NUTS 2 s nejvyšším podílem zaměstnanosti ve výzkumu a vývoji. Mezi těmito regiony jsou 3 maďarské, 2 české a 2 polské. Nejvyšší podíl na zaměstnanosti má region Praha. Pět regionů se nachází nad průměrem zemí EU15 (1,57 %) a šest regionů nad průměrem EU27 (1,43%). Nad průměrem NMS10 (0,88 %) se pohybuje celkem 18 regionů, pod průměrem je 35 regionů.

Tabulka 3: Regiony s nejvyšší zaměstnaností ve VaV (zaměstnanci VaV jako % celkové zaměstnanosti, průměr 2003–2005)

region NUTS 2	zaměstnanci ve VaV
CZ 01 Praha	4,02
SK01 Bratislavský kraj	3,32
HU10 Közép-Magyarország	2,24
RO32 Bucuresti - Ilfov	2,17
PL12 Mazowieckie	1,77
CZ06 Jihovýchod	1,49
BG41 Jugozapaden	1,42
PL21 Malopolskie	1,35
EE00 Estonsko	1,30
HU33 Dél-Alföld	1,17
HU23 Dél-Dunántúl	1,17

Zdroj: Eurostat, vlastní výpočty

Nejnižší podíl zaměstnanosti ve výzkumu a vývoji je v 11 regionech, jejichž hodnoty se pohybují od 0,17 do 0,28 %. Patří sem 6 rumunských regionů (Centru, Sud – Muntenia, Sud-Vest Oltenia, Nord-Vest, Nord-Est, Sud-Est), 3 bulharské (Jugoiztočen, Juzhen centralen, Severozapaden) a po jednom regionu z ČR (Severozápad) a Polska (Swietokrzyskie).

Závěrečná syntéza

Obsahem závěrečné části příspěvku je regionální syntéza úrovně výzkumu a vývoje v zemích NMS10. Hlavním cílem syntézy je poskytnout srovnání oblasti výzkumu a vývoje jednotlivých zemí, resp. jejich regionů. Metodický postup vychází z vyhodnocení jednotlivých výše prezentovaných ukazatelů výzkumu a vývoje, tedy podíl výdajů na VaV na HDP, podíl podnikových výdajů na HDP a podíl zaměstnanosti ve VaV na celkové zaměstnanosti, přičemž za každou komponentu byly regiony hodnoceny 1-5 body (čím méně, tím lépe) dle příslušnosti do intervalů. V následném kroku pak byla provedena agregace výsledků dílčích hodnocení, vypočtením váženého aritmetického průměru bodového zisku za uvedené ukazatele (ukazateli podíl podnikových výdajů byla přiřazena váha 0,5 neboť jeho vliv je do určité míry již zahrnut v ukazateli celkových výdajů, ostatní dva ukazatele pak byly zahrnuty s váhou 1) – výsledné hodnocení se tak teoreticky mohlo pohybovat v intervalu 1,0-5,0. Výsledky syntézy, souhrnně prezentované v tabulce s bodovým hodnocením regionů rozdělených do pěti intervalových skupin, dokumentují existující rozdíly v úrovni VaV jednotlivých regionů a výrazně koncentrované rozložení.

Do nejlepší skupiny s nejvyšší úrovní VaV jsou zařazeny regiony hlavních měst všech zkoumaných zemí v čele s Prahou, doplněné Slovinskem, nejvyspělejší pobaltskou zemí Estonskem a třemi dalšími českými regiony. Následující skupina zahrnuje jen tři regiony, po jednom polském, českém a maďarském. Třetí skupinu reprezentující z hlediska hodnocení průměrné regiony, tvoří dva české a dva maďarské regiony, doplněné o zbývající pobaltské státy, Lotyšsko a Litvu. Jako podprůměrná, tedy patřící do čtvrté skupiny, se do tabulky zařadila pětice polských regionů, kterou doplňuje první nemetropolitní rumunský region. Do nejhorší a početně nejpočetnější (28 z 53) skupiny pak jsou zahrnuty všechny nemetropolitní bulharské (5) a slovenské (3) regiony, většina rumunských (6 z 8) spolu s deseti polskými a třemi maďarskými regiony, ale také český region Severozápad.

Literatura

1. Eurostat: Regions and cities statistics. Dostupné na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/introduction
2. Víturka, Milan - Žítek, Vladimír - Klímová, Viktorie - Tonev, Petr. Regionální analýza nových členských zemí EU v kontextu kohezní politiky. In *Konkurenceschopnost ekonomiky (komparace zemí 10CE)*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. od s. 343 – 396, 57 s. CVKCE. ISBN 978-80-210-4725-9.
3. Žítek, Vladimír - Tonev, Petr. Regionální analýza nových členských zemí EU. In *Mezinárodní vědecká konference*. Karviná : Slezská univerzita, 2008. od s. 618-628, 1274 s. ISBN 978-80-7248-504-8.
4. Víturka, Milan. Microeconomic approaches to evaluation of regional disparities in Central Europe. In *Regional disparities in Central Europe*. Bratislava : SK pre Unesco, NK-Most, 2008. od s. 231-246, 17 s. Regional disparities in Central Europe. ISBN 978-80-85544-56-5.
5. Vaněček, J.: Ukazatele hodnocení výzkumu a vývoje ve světě a v ČR, studie Technologického centra AV ČR, Praha, září 2004.
6. ČSÚ: Ukazatele výzkumu a vývoje v ČR za rok 2005. Kód: 9601-06. Praha, 2006.

Příloha: Výzkum a vývoj v regionech nových členských států EU

region NUTS 2	bodové hodnocení
CZ01 Praha	1,0
CZ06 Jihovýchod	1,0
RO32 Bucuresti - Ilfov	1,0
SI00 Slovinsko	1,0
PL12 Mazowieckie	1,4
SK01 Bratislavský kraj	1,6
BG41 Jugozapaden	1,8
CZ02 Střední Čechy	1,8
CZ05 Severovýchod	1,8
EE00 Estonsko	1,8
HU10 Közép-Magyarország	1,8
PL21 Malopolskie	2,0
CZ07 Střední Morava	2,2
HU33 Dél-Alföld	2,6
CZ08 Moravskoslezsko	3,0
LT00 Litva	3,0
CZ03 Jihozápad	3,2
HU23 Dél-Dunántúl	3,2
LV00 Lotyšsko	3,4
HU32 Észak-Alföld	3,4
PL51 Dolnoslaskie	3,8
PL11 Łódzkie	4,2
PL41 Wielkopolskie	4,2
PL63 Pomorskie	4,2
RO31 Sud - Muntenia	4,4
PL22 Slaskie	4,6
PL31 Lubelskie	4,6
PL42 Zachodniopomorskie	4,6
PL61 Kujawsko-Pomorskie	4,6
SK02 Západné Slovensko	4,6
SK03 Stredné Slovensko	4,6
SK04 Východné Slovensko	4,6
PL32 Podkarpackie	4,8
BG31 Severozapaden	5,0
BG32 Severen centralen	5,0
BG33 Severoiztočen	5,0
BG34 Jugoiztočen	5,0
BG42 Južen centralen	5,0
CZ04 Severozápad	5,0
HU21 Közép-Dunántúl	5,0
HU22 Nyugat-Dunántúl	5,0
HU31 Észak-Magyarország	5,0
PL33 Swietokrzyskie	5,0
PL34 Podlaskie	5,0
PL43 Lubuskie	5,0
PL52 Opolskie	5,0
PL62 Warminsko-Mazurskie	5,0
RO11 Nord-Vest	5,0
RO12 Centru	5,0
RO21 Nord-Est	5,0
RO22 Sud-Est	5,0
RO41 Sud-Vest Oltenia	5,0
RO42 Vest	5,0

Zdroj: Eurostat – Regional statistics, vlastní výpočty

**REGIONÁLNÍ STATISTIKY INOVACÍ A VÝZKUMU A
VÝVOJE****REGIONAL INNOVATION AND R&D STATISTICS****ING. JANA KRAMULOVÁ**

*Katedra regionálních studií, Národohospodářská fakulta
Vysoká škola ekonomická v Praze
nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, ČR
e-mail: xkraj63@vse.cz*

Anotace

Tento příspěvek se zabývá teoretickým a praktickým pohledem na inovační statistiku v ČR. Využívá manuálu vydaného Eurostatem a seznamuje i s realitou statistik v této oblasti, které veřejně poskytuje Český statistický úřad na svých webových stránkách.

Anotation

This paper deals with theoretical and practical aspects of innovation statistics in the Czech Republic. It compares theoretical approaches mentioned in Eurostat manual with the real data which are openly offered by Czech Statistical Office on their web pages.

Klíčová slova

Inovace, věda a výzkum, regiony, statistika

Keywords

Innovation, R&D, regions, statistics

JELClassification: O31, O32, R30

Jedním z faktorů, kterými je možno měřit ekonomický růst, jsou inovační aktivity podniků a výzkum a vývoj. V tomto příspěvku budu vycházet z regionálního manuálu Eurostatu (1996), který se zabývá právě regionálními statistikami v oblasti inovací. Bez statistiky a číselných údajů bychom inovace nebyli schopni měřit, mohli bychom odhadnout pouze předpokládaný směr vývoje. Tento manuál, ač by se tak z názvu mohlo zdát, žádné statistiky neobsahuje, spíše vysvětluje, jak by jednotlivé státy měly na inovace nazírat a jaké ukazatele by k jejich číselnému vyjádření měly používat.

První důležitou oblastí, kterou se publikace zabývá, je členění států EU na tzv. NUTS jednotky. Tato klasifikace se v dnešní době týká samozřejmě i České republiky. Naše země je rozdělena na jednotlivé regiony do pěti úrovní:

- NUTS 1 – ČR;
- NUTS 2 – regiony soudržnosti (8);
- NUTS 3 – kraje (14);
- NUTS 4 – okresy (77);
- NUTS 5 – obce (cca 6 258).

Ne všechny státy mají území rozčleněno stejně jako ČR. Zvláště větší státy mají více regionů NUTS 1. Tato klasifikace byla vytvořena pro účely harmonizace regionálních statistik celé Evropské Unie a má za cíl vytvářet územní jednotky s přibližně stejným počtem obyvatel.

„Evropská unie jako společenství 27 členských států je v současnosti rozdělena na 1 303 krajů (NUTS 3), které tvoří 271 oblastí (NUTS 2), resp. 97 území (NUTS 1).“¹ Platí systém, že území NUTS 1 je beze zbytku pokryto územími NUTS 2, každé území NUTS 2 je beze zbytku pokryto územími NUTS 3 atd. (jedná se tedy o tzv. bottom-up princip). Manuál dále uvádí, že zejména úroveň NUTS 3 je vhodná pro vytváření tzv. funkčních regionů.

Nyní bych uvedla různé procedury, které je možné využít k tvorbě indikátorů, týkajících se inovací a výzkumu a vývoje. Již jsem se zmínila, že existuje bottom-up procedura, není to však jediná procedura. Bottom-up princip (Eurostat; 1996) se používá pro odhady regionálních indikátorů v případě, že jsou informace, potřebné pro výpočet indikátoru, dostupné již na nejnižších úrovních. Výpočty pro vyšší úroveň jsou získávány jako součet nižších úrovní. Jednoznačnou výhodou je, že toto zkreslující sčítání můžeme kdykoliv přerušit.

Druhou metodou je top-down procedura. Její princip je přesně opačný. Národní údaje jsou pomocí určitého klíče rozděleny na nižší úrovně. Výhodou je jednoznačná provázanost národních a regionálních dat, nevýhodou může být nepřesný odhad, který není založen na regionálních datech. O to důkladnější musí být testování validity obdržených údajů.

Třetí možností jsou tzv. smíšené procedury. Manuál doporučuje používat například tzv. „pseudo bottom-up“ metodu, kdy se berou v úvahu údaje např. z některého konkrétního podniku a potom se již uplatňuje bottom-up princip.

Manuál uvádí, že pokud je to možné, měla by se používat bottom-up procedura, pokud regionální data nejsou k dispozici, pak je doporučeno uplatnit pseudo bottom-up proceduru, a až jako poslední možnost je čistá top-down procedura.

V dalších částech se manuál již věnuje definicím doporučených indikátorů. Indikátory jsou rozděleny do mnoha skupin. V těchto skupinách jsou uvedeny nejdříve obecné informace, následují definice, charakteristiky a doporučené konkrétní základní a odvozené indikátory. Na závěr každé skupiny je uveden rovněž doporučený zdroj dat. Na tomto místě bych uvedla některé konkrétní příklady skupin indikátorů tzv. první priority a vybrané doporučené indikátory (Eurostat; 1996).

- Indikátory výdajů na R&D
 - R&D výdaje v sektoru obchodních podniků ve sledovaném roce
 - R&D výdaje v sektoru vyššího vzdělání ve sledovaném roce
 - R&D výdaje ve vládním sektoru ve sledovaném roce
 - R&D výdaje v soukromém neziskovém sektoru ve sledovaném roce
 - R&D výdaje ve sledovaném roce
- Indikátory pracovníků v oblasti R&D – výběr
 - R&D pracovníci ve výzkumu v sektoru obchodních podniků k určitému datu
 - R&D technici a další R&D zaměstnanci v sektoru obchodních podniků k určitému datu
 - R&D pracovníci ve výzkumu v sektoru vyššího vzdělání k určitému datu
 -
 - R&D pracovníci ve výzkumu k určitému datu
 - R&D technici a další R&D zaměstnanci k určitému datu
 - Pracovníci v oblasti R&D k určitému datu

¹ http://www.czso.cz/xh/redakce.nsf/i/kralovehradecky_kraj_v_evropske_unii_z_pohledu_nezamestnanosti - staženo 22. 4. 2009

- Indikátor v oblasti patentů
 - Počet (domácích) patentovaných aplikací ve sledovaném roce
- Indikátory inovací – výběr
 - Celkové výdaje na inovace v regionu ve sledovaném roce
 - Podíl prodejů, které se váží k novým nebo významně vylepšeným produktům v regionu ve sledovaném roce
 -
- Indikátory mezinárodní a nadnárodních programů zaměřených na R&D a inovace
 - Celková částka poskytnutá regionu z mezinárodních programů zaměřených na R&D a inovace ve sledovaném roce
 - Počet pracovníků v oblasti R&D zapojených do projektů podporovaných programy zaměřenými na R&D a inovace v regionu k určitému datu

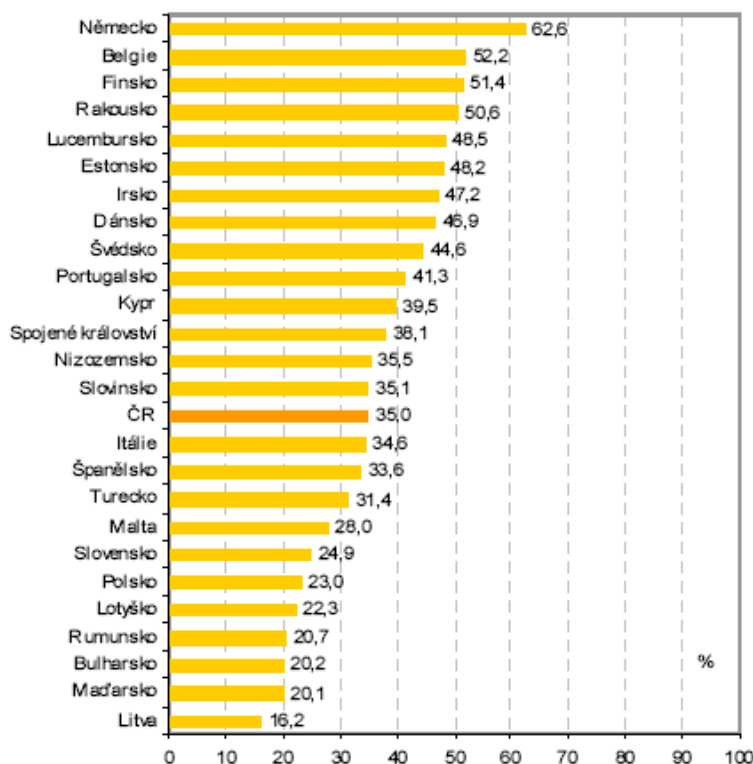
Dále manuál uvádí ještě další indikátory nižší důležitosti, které mohou regiony také sledovat. Jedná se například o indikátory R&D center, R&D regionální spolupráce nebo indikátory infrastruktury.

Nyní bych ráda přistoupila k druhé části tohoto příspěvku, ve které se chci věnovat konkrétním datům poskytovaným veřejně ČSÚ, případně rovněž Eurostatem.

Prvním grafem, který následuje, je celkový pohled na inovační aktivitu podniků v ČR ve srovnání s dalšími evropskými zeměmi. Eurostat vybral tzv. klíčová odvětví², v nichž sledoval podíl inovujících podniků na všech podnicích. ČR zaujímá s 30 % těchto podniků 15. místo z 26.

² Klíčová odvětví jsou vybraná odvětví podle metodiky Eurostatu, které povinně šetří ve všech zemích na základě unijní legislativy - [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivita_podniku_v_cr/\\$File/inovace.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivita_podniku_v_cr/$File/inovace.pdf) - staženo 15. 5. 2009

Graf: Podíl inovačních podniků v klíčových odvětvích na celkovém počtu podniků ve vybraných zemích EU; 2004–2006

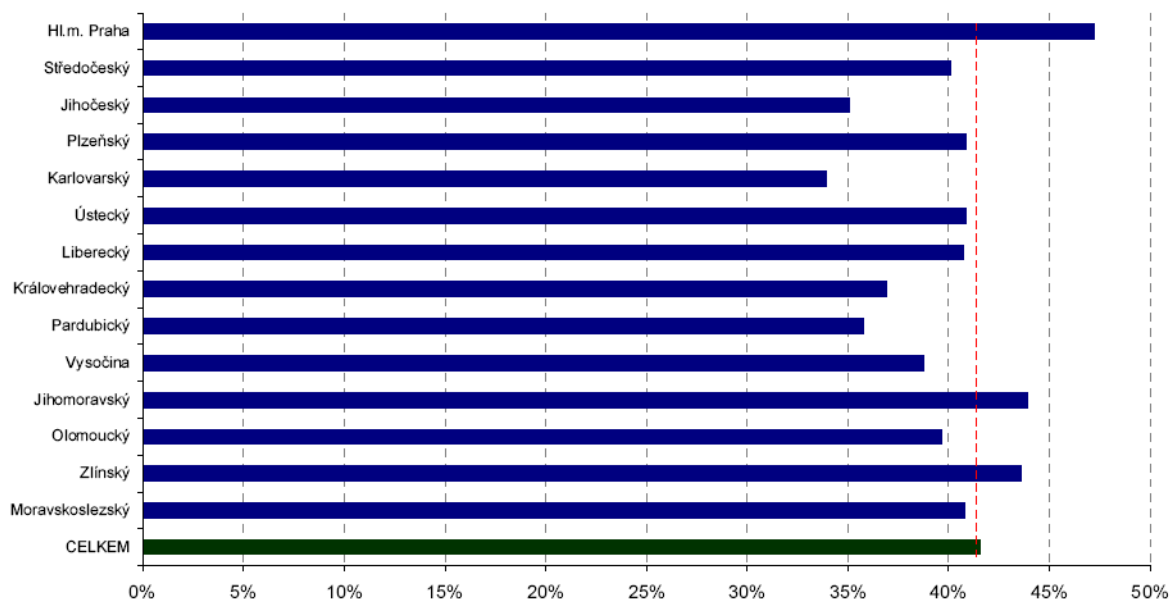


Zdroj:

[www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivita_podniku_v_cr/\\$File/inovace.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivita_podniku_v_cr/$File/inovace.pdf)

ČSÚ sleduje rovněž podíl inovujících podniků, tentokrát však již bez omezení odvětví, proto je podíl inovujících podniků vyšší (na úrovni 42 %). V následující tabulce jsou vidět tyto podíly i pro jednotlivé kraje.

Graf: Podíl inovujících podniků v krajích ČR (v %), 2004–2006



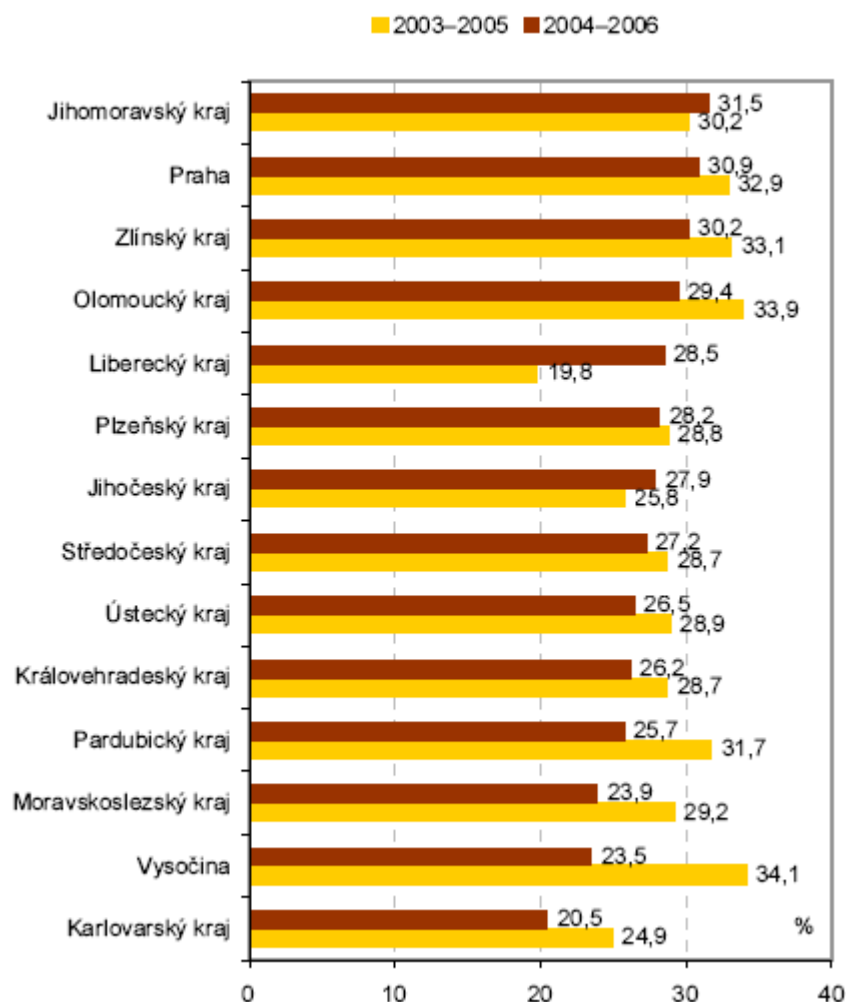
Zdroj:

[www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/nektere_vysledky_inovacniho_setreni_z_roku_2006_ke_stazeni/\\$File/analiza_ino_v_podniku.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/nektere_vysledky_inovacniho_setreni_z_roku_2006_ke_stazeni/$File/analiza_ino_v_podniku.pdf)

Z tabulky vyplývá, že nejvyšší inovační aktivita je samozřejmě v Hlavním městě Praha, následují Jihomoravský a Zlínský kraj. Jihomoravský kraj nejspíše „táhne“ Brno, Zlínský kraj nejspíše také krajské město. V obou městech se nacházejí univerzity, které mohou výrazně přispívat právě v oblasti vědy a výzkumu, případně též inovačních aktivit. Ostatní kraje se již nacházejí pod průměrem ČR.

Další graf ukazuje opět podíl inovačních podniků, tentokrát se ale jedná o srovnání dvou dvouletých období. Jedním je dosud zmiňované rozmezí let 2004-2006, druhým rozmezí let 2003-2005. Tento graf je použit ze stejného zdroje jako graf mezinárodního srovnání, proto jsou zde opět hodnoty o něco nižší. Vyzdvihla bych dva extrémy – značný pokles v kraji Vysočina a naopak velký procentní růst v Libereckém kraji. Z tohoto grafu je také patrné, že podíl inovačních podniků není v čase konstantní a velmi závisí na okolních podmínkách (například přímých zahraničních investicích nebo výstavbě poboček velkých firem apod.).

Graf: Podíl inovačních podniků v krajích na celkovém počtu podniků; 2003-2005 a 2004-2006



Zdroj: [www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivita_podniku_v_cr/\\$File/inovace.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivita_podniku_v_cr/$File/inovace.pdf)

Jak již bylo vidět v teoretické části, statistiky v oblasti inovací a výzkumu a vývoje mohou být velmi různorodé. Jako představitele jiného pohledu jsem vybrala počet udělených patentů. V následující tabulce je opět přehled v rámci všech krajů a v časové řadě mezi lety 2000 a 2007. Z tabulky plyne, že celkové množství udělených patentů v ČR se pohybuje mezi 235 a

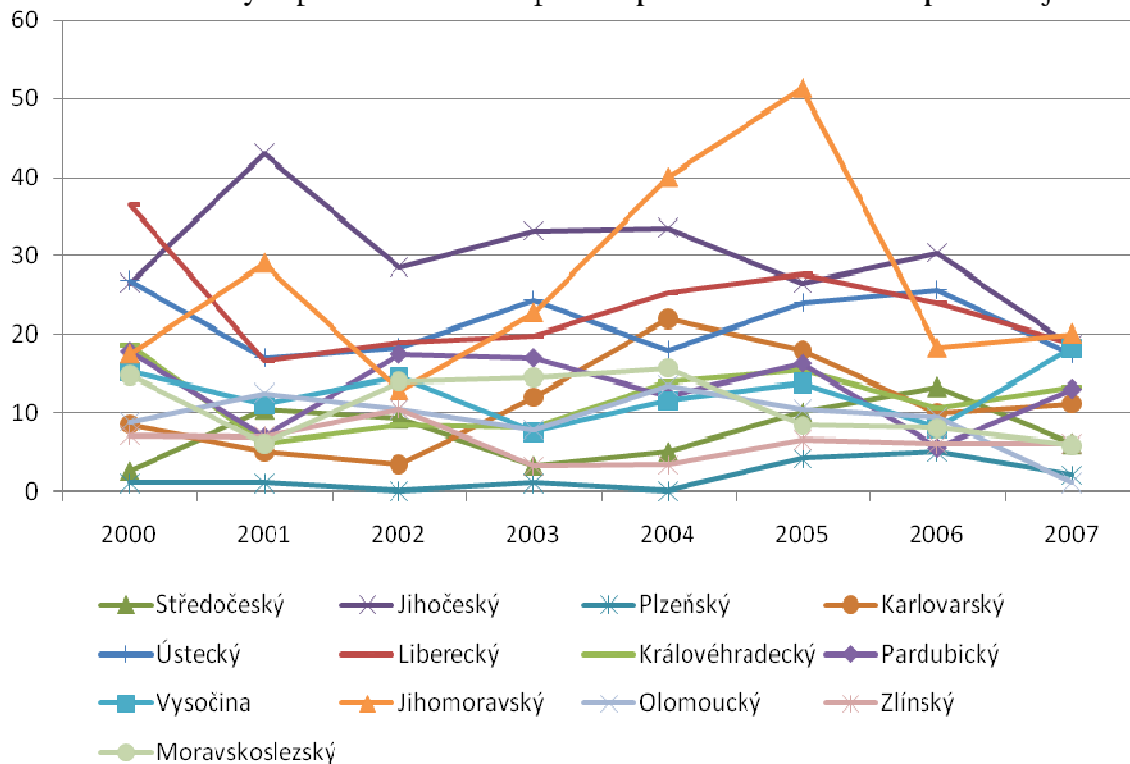
291, extrémní hodnota byla dosažena v roce 2005 (ve výši 346 patentů). Praha se pohybuje ve zcela jiných číslech než ostatní kraje (v roce 2007 dosáhla čtyřnásobného množství patentů ve srovnání s druhým v pořadí – Jihomoravským krajem). Nejmenších čísel naopak dlouhodobě dosahuje Plzeňský kraj.

Tabulka: Počet udělených patentů v České republice přihlašovatelům z ČR podle krajů

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Praha	67	70	72	84	77	114	91	84
Středočeský	3	10	9	3	5	10	13	6
Jihočeský	27	43	29	33	34	27	30	19
Plzeňský	1	1	0	1	0	4	5	2
Karlovarský	9	5	3	12	22	18	10	11
Ústecký	27	17	18	24	18	24	26	18
Liberecký	37	17	19	20	25	28	24	19
Královéhradecký	19	6	8	8	14	16	11	13
Pardubický	18	7	18	17	12	16	6	13
Vysočina	15	11	15	8	12	14	8	18
Jihomoravský	18	29	13	23	40	51	18	20
Olomoucký	9	13	10	8	14	10	10	1
Zlínský	7	7	11	3	3	7	6	6
Moravskoslezský	15	6	14	15	16	8	8	6
Celkem	268	241	239	258	291	346	265	235

Zdroj: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/patentova_statistika

Graf: Počet udělených patentů v České republice přihlašovatelům z ČR podle krajů



Zdroj: Vlastní zpracování podle dat z předchozí tabulky (mimo kraje Praha)

Závěrem bych pouze uvedla, že sbírat regionální data je velmi obtížné, proto bývají k dispozici data nejvyhledávanějších ukazatelů, i když teorie manuálu Eurostatu uvádí mnohé a mnohé ukazatele, které připadají v úvahu.

Literatura

1. Eurostat: The regional dimension of R&D and innovation statistics (Regional manual); Eurostat; 1996; ISBN 92-827-7003-6; 98 stran
2. http://www.czso.cz/xh/redakce.nsf/i/kralovehradecky_kraj_v_evropske_unii_z_pohledu_n_ezamestnanosti - staženo 22. 4. 2009
3. [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivity_podniku_v_cr/\\$File/inovace.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/inovacni_aktivity_podniku_v_cr/$File/inovace.pdf) - staženo 15. 5. 2009
4. http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/patentova_statistika - staženo 15. 5. 2009
5. [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/nektere_vysledky_inovacniho_setreni_z_roku_2006_ke_stazeni/\\$File/analyza_inov_podnik.pdf](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/nektere_vysledky_inovacniho_setreni_z_roku_2006_ke_stazeni/$File/analyza_inov_podnik.pdf) - staženo 15. 5. 2009

EXISTENČNÍ HODNOTA V REGIONÁLNÍ EKONOMII

ING. VILÉM PAŘIL

*Katedra regionální ekonomie a správy, Ekonomicko-správní fakulta,
Masarykova Univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, ČR
email: vilem@mail.muni.cz*

Anotace

Tento článek si klade za cíl diskutovat různé přístupy a pohledy na pojem nebo koncept existenční hodnoty a rozebrat vzájemnou argumentaci těchto přístupů k dané problematice. Snaží se vypořádat též s chaotickým uspořádáním, pojetím a definicí tohoto pojmu, neboť různí ekonomové a autoři se často neshodují ani v základním pojmosloví. V tomto článku je provedeno shrnutí jednotlivých pojetí do schématického návrhu, jakým lze nahlížet na problém celkové hodnoty, respektive na jeho jednotlivé základní kategorie, tedy hodnoty užité a neužité.

Annotation

The goal of this article is to discuss different approaches and view on the notion or concept of existence value and to analyze mutual argumentation of these approaches on this theme. It also strives to deal with chaotic framework, view and definition of this notion, because some economists and other authors often have no consensus on the basic term background. In this article there is a summary of particular concepts that leads to scheme proposal through which it is possible to think of the issue of total value or on its elementary categories such as use value and non-use value.

Klíčová slova

Celková hodnota, existenční hodnota, užitná hodnota, neuzitná hodnota, environmentální statky.

Key words

Total value, existence value, use value, non-use value, environmental goods.

JEL classification: Q50

Úvod

Existenční hodnota je často diskutována v oblasti environmentální ekonomie. Pokud se na environmentální problematiku zaměříme v širším kontextu z pohledu regionální ekonomie, nemusíme tuto kategorii vztahovat jen k hodnotě environmentálních statků, respektive k jejich ekologickým charakteristikám. Kategorii životního prostředí a jeho existenční hodnoty, pro regionální ekonomii přesněji řečeno životního prostoru člověka či společnosti, lze posuzovat nejen z pohledu ekonomických nebo ekologických kvalit dané lokality, ale i z pohledu sociologických, antropologických nebo kulturních rysů. Existenční hodnotu, jak pro místní obyvatele (respektive spotřebitele), tak i pro další obyvatele, v určité lokalitě zkrátka nemají jen environmentální statky, které se v daném místě nacházejí, nýbrž i určité statky spíše sociologického či antropologického (nebo v krajním případě až i náboženského) charakteru, např. hodnota existujících živých tradic či zvyků, které samozřejmě mohou být v některých případech tržně ocenitelné, neboť jejich důsledkem (či produktem) může být na trhu

realizovatelný hmotný či nehmotný statek či služba. Ale stejně jako v případě environmentálních statků zahrnuje také určité hodnotové složky, které nejsou na trhu ocenitelné a které mohou eventuálně dosahovat daleko vyšších hodnot než hodnotové složky trhem ocenitelné.

Konceptem existenční hodnoty, ve smyslu nahlížení na environmentální statky, ale např. i na statky kulturního dědictví jako umělecká díla, se v minulosti od jejího představení Weisbrodem v šedesátých letech zabývalo mnoho autorů¹. Někteří tento koncept zamítají jako nekonzistentní s ekonomickou teorií, jiní ho obhajují jako nezbytnou součást ekonomické kalkulace a další se nacházejí někde mezi těmito extrémními protipóly. Problémem samotným není však jen otázka zda zakomponovat existenční hodnotu do ekonomické kalkulace, nýbrž i samotná definice tohoto pojmu a jejích jednotlivých kategorií.

Obecně lze říci, že celkovou hodnotu určitého statku lze rozdělit do dvou základních kategorií, a to na hodnotu užitnou a existenční, případně neužitnou nebo také pasivně užitnou (avšak jak bude diskutováno níže, ani toto rozdělení a pojmosloví není u jednotlivých autorů shodné a je předmětem diskuse). Přičemž užitnou hodnotu lze dále rozdělit podle kritéria způsobu spotřeby na přímé využití a nepřímé využití. Existenční nebo neužitná respektive pasivně užitná hodnota bývá pak rozdělována do několika dalších kategorií podle motivů vzniku dané hodnoty, mezi které jsou řazeny psychická spotřeba, opční hodnota, altruismus, hodnota odkazu, vnitřní hodnota (někdy nazývaná také existenční hodnotou) nebo někdy též správcovství. V tomto článku budou postupně konfrontovány pohledy několika autorů.

Na problematiku existenční hodnoty lze v podstatě nahlížet ze tří různých pohledů, které představují hlavní myšlenkové proudy, a to:

- **užší výnosově-nákladový přístup**, který vychází z normativního tvrzení, že pouze a jen výnosy a náklady spojené se spotřebou zboží a služeb mohou být brány v úvahu při použití ekonomického aparátu ve společenském rozhodování² (do tohoto přístupu lze zařadit např. Nelsona nebo Weikarda);

- **přístup kontingentního hodnocení**, který argumentuje ve prospěch skutečnosti, aby zájmy všech jedinců společnosti (ať už se jedná o ty, kteří daný statek využívají, nebo o ty, kteří ho nikdy nevyužijí) byly zakomponovány do procesu společenského rozhodování prostřednictvím peněžního ocenění a jeho zahrnutí do analýzy nákladů a výnosů (do tohoto přístupu lze zařadit např. Koppa nebo Aldreda);

- **přístup občanské volby**, který je založen na tvrzení, že lidé mohou mít zájem o environmentální statky vyplývající jak z ekonomických tak neekonomických příčin, přičemž ty ekonomické lze vyjádřit penězi, zatímco ty neekonomické (případně mimoekonomické) příčiny nelze uspokojivě vyjadřovat prostřednictvím kategorie výnosů a nákladů.³ Toto rozlišení je nejzřetelnější na příkladu rozdílu mezi spotřebitelským a občanským přístupem⁴, kde spotřebitelský přístup je determinován osobními preferencemi, a tedy může být oceněn v peněžních pojmech, ale občanský přístup je založen na soudech jednotlivců a na tom, co je nejlepší pro společnost jako celek⁵ (představitelem tohoto přístupu je Quiggin nebo Common).⁶

¹ Weisbrod (1964)

² Rosenthal a Nelson (1992)

³ Quiggin, (1998)

⁴ Sagoff (1988, 1994)

⁵ Blamey a Common (1993)

⁶ Quiggin (1998)

Koncept „teologické ekonomie“ Roberta Nelsona⁷

Nejprve se bude tento článek zabývat pohledem odpůrce konceptu existenční hodnoty, Roberta Nelsona. Nelson začíná obhajobu svých myšlenek u výroků Davida Browera, který uvádí příklad muže, jenž by nechtěl na určitá místa dojet autem z důvodu svého postižení, ale kterému stačí jen vědět, že např. určité hory existují tak jak jsou a doufá, že budou existovat i v budoucnosti. Tento příklad pak Brower zakončuje větou, že věří v přírodu samu o sobě. Avšak v dějinách ekonomického myšlení nebyl prostor připisovat hodnotu něčemu, co nebylo nikdy spatřeno, dotčeno nebo jinými slovy určitým způsobem spotřebováno.

Podle Nelsona tak styk s environmentálním způsobem myšlení, vyvíjejícím se od šedesátých let dvacátého století, pro ekonomy znamená buďto zamítnutí jejich způsobu nahlížení na svět, anebo nesouhlas s novým společenským fenoménem. Pro ty, kteří uznali, že environmentální hodnoty lze těžko vyjádřit standardně dostupným ekonomickým aparátem, to znamená buď omezit své vlastní komentáře ve vztahu k samotné důležitosti životního prostředí, nebo zahrnout ekonomický způsob myšlení ve velice důležité oblasti jejich života.

V roce 1967 se ekonomie s daným problémem vypořádala prostřednictvím Johna Krutilla v konceptu „existenční hodnoty“⁸. V osmdesátých letech se pak objevilo nezměrné množství studií vyčísľujících existenční hodnotu různých statků, která se pohybovala v závratných finančních částkách.

Avšak Nelson oproti ostatním nestaví svoji argumentaci jen na bázi konzistence předpokladů existenční hodnoty s ekonomickou teorií, nýbrž se pouští do oblasti, kterou nazývá něčím jako ekonomickou teologií. Vychází z předpokladu, že existují světská náboženství (např. marxismus), která stejně jako klasická náboženství ovlivňují hodnotový systém člověka. Mezi ně řadí i environmentalismus a koncept existenční hodnoty, který podle něj stojí na náboženských základech.

Chybou je podle něho užívat ekonomické metody za účelem zodpovězení náboženských otázek. Pro srovnání s tím si klade otázku, jak hodnotná je existence Boha. Konstatuje zde myšlenku, že koncept existenční hodnoty z pohledu environmentalismu je založený na ochraně přírody, která je obrazem Stvořitele, a ve které lze přímo vidět projevy božství. Na tomto základě je pak etickou povinností tyto hodnoty chránit a přiznávat jim existenční hodnotu nezávislou na lidském jednání. Navíc příroda je údajně z tohoto pohledu i spojením s Bohem, a pokud by příroda byla zničena, budoucí generace by byly odříznuty od Boha. Průkopníkem tohoto vnímání světa byl podle něj John Muir, kterého nazývá prorokem. Tento člověk vzešlý z konzervativních křesťanských podmínek uvedl v život myšlenku, že pro zkušenost s milujícím Bohem je třeba jít do přírody, což vedlo mnoho lidí z podobných křesťansko-judaistických kulturních podmínek k obratu směrem k environmentalismu. Dále konstatuje, že současní environmentalisté se opravdu odvolávají především na náboženské myšlenky a ideje, které jsou vyjádřeny v mnoha případech explicitně a u těch sofistikovanějších implicitně. Někteří puritánští environmentalisté jdou však ještě dále svými výroky o tom, že lidé jsou chorobou nebo dokonce zhoubnou rakovinou přírody⁹.

Za další rys environmentalismu považuje tendenci k odříkání, která je hluboce zakořeněná právě v protestantských náboženstvích a kulturách, což ukazuje na příkladu srovnání katolických zemí, které podle něho nehrají v environmentalismu tak důležitou roli (jako např.

⁷ Nelson (1997)

⁸ Krutilla (1967)

⁹ Looney (1991)

Itálie, Španělsko, Francie a další), se zeměmi protestantskými (jako např. Německo nebo Nizozemí).

Nelson dospívá k názoru, že podle zastánců environmentalismu je příroda v postatě chrámem božím a že ze stejných důvodů jako byly v minulosti vynakládány obrovské oběti (jinými slovy peněžní sumy) na výstavbu katedrál, by se měly v současnosti vynakládat stejné nebo ještě větší oběti na ochranu těchto „přírodních chrámů“. Dále konstatuje, že právě snahy zastánců environmentalismu přiřazovat peněžní hodnoty přírodě v konečném důsledku její opravdovou hodnotu snižují. Právě Mark Sagoff, prezident organizace International Society of Environmental Ethics, navrhuje kalkulaci existenční hodnoty jako nástroj, který se zbytečně snaží nahradit roli veřejné diskuse na téma hodnot v oblasti tvorby environmentální politiky¹⁰. Dále uvádí možnost i negativní existenční hodnoty, neboť tatáž věc může být nahlížena z různého kulturně-hodnotového prostředí, které se na danou problematiku může dívat zcela odlišně.

Nelson nakonec dospívá k názoru, že vytvoření a zavedení konceptu existenční hodnoty jen odráží jiné (již zcela zavedené) sekulární náboženství, a to sice náboženství ekonomického pokroku, které v druhé polovině dvacátého století dalo lidem naději na odstranění nedostatku nebo jinými slovy na vytvoření nebe na zemi. Zavedením konceptu existenční hodnoty se potvrdilo, že si tato forma sekulárního náboženství pyšně nárokuje vstupovat do všech oblastí života jedince i společnosti, tedy i tam, kde by měly být upřednostněny jiné přístupy a náhledy na danou problematiku. Avšak to nic nemění na Nelsonově názoru, že environmentalismus je novým sekulárním náboženstvím, které, stejně jako dřív náboženství ekonomického pokroku, chce lidem nabídnout nebe na zemi.

Koppova kritika Nelsonova konceptu¹¹

S názory odpůrců konceptu existenční hodnoty Rosenthala a Nelsona polemizuje Raymond J. Kopp¹² a argumentuje proti jejich stanovisku o neopodstatněnosti využívání konceptu existenční hodnoty anebo přinejmenším o neopodstatněnosti měření existenční hodnoty. Snaží se obhajovat názor, že pokud by byla existenční hodnota vyloučena z analýzy nákladů a výnosů, pak by musely být vyloučeny i všechny veřejné statky.

Za neúžitnou nebo existenční hodnotu považuje hodnotu přisuzovanou čistému veřejnému statku (který plní tato kritéria ve velice přísném ohledu). Existuje předpoklad, že čistý veřejný statek má nespolečenský charakter poskytovaných služeb, což je ale v souladu s charakterem přírodních statků. Jestliže tedy environmentální statky jsou chápány jako poskytovatelé čistých veřejných statků či služeb, pak argumenty Rosenthala a Nelsona neplatí. Navíc je tato skutečnost argumentem pro oprávněnost konceptu existenční hodnoty v rámci konvenční ekonomické teorie. Aktivita ohodnocovaná v analýze nákladů a výnosů (ať už se jedná o navrhovaný program nebo poškození přírodních zdrojů) jsou však oceňovány netržními oceňovacími metodami. Jejich využití k podpoře procesu společenského rozhodování je ale velmi odlišné od jejich využití v oblasti oceňování přírodních škod. Právě oceňování environmentálních škod má podle Koppa v tomto směru velice důležitou roli. Podle jeho názoru stačí, že škody na životním prostředí snižují hodnotu poskytovaných služeb environmentálních statků (spotřebních nebo nespolečenských, nebo podobně užitečných nebo neúžitných). Tato snížená hodnota by v případě spotřebních služeb byla silným cenovým

¹⁰ Sagoff (1994)

¹¹ Kopp (1992)

¹² Rosenthal a Nelson (1992)

signálem, a i když snížení hodnoty u nespotebíbných statků není tak evidentní, nelze je vyloučit z ekonomického způsobu myšlení.

Rosenthal a Nelson tvrdí, že existenční hodnota je odrazem kulturního symbolismu a společenské ideologie. Druhým jejich argumentem je tvrzení, že příliš mnoho statků má komponentu veřejného statku, a pokud bychom chtěli tuto komponentu zahrnout do analýzy nákladů a výnosů, pak by se tento úkol stal až příliš obtížným. Posledním tvrzením je nemožnost měřit neužitnou hodnotu. Pojmy kulturní symbolismus a společenská ideologie se však podle Koppa zdají být vágní, naproti tomu však určitě platí, že politika uskutečňovaná na zvýšení společenského blahobytu jen určitého úzkého okruhu lidí (např. rybářů) by opravdu byla neefektivní. Lze si položit otázku, jestli by měla být změna neužitné hodnoty způsobená státní regulací, kterou jedinci negativně pocítí, zahrnuta na nákladové straně? Odpověď je podle všeho kladná, což je důvodem pro zahrnutí této kalkulace do ekonomické analýzy.

Dalším tvrzením Rosenthala a Nelsona je, že škála statků, které mají existenční hodnotu nemá konce a nejedná se jen o environmentální statky, nýbrž také o hodnotu „dobrého sousedství“ nebo existenční hodnotu Forda Mustanga. S tímto faktem nepochybně souhlasí i Kopp, avšak je přesvědčen, že právě tyto hodnoty, by měly být započteny do ekonomické analýzy.

Posledním výše zmíněným argumentem je nemožnost měření neužitné hodnoty, která je často spojena s metodami kontingentního hodnocení, kde se vyskytují v podstatě čtyři následující metodické problémy: povědomí nebo znalost o dotazovaném statku, uvedený kontext, zasazení (tedy zda je statek prostřednictvím kontingentních metod posuzován samostatně nebo v kombinaci s jinými statky) a symbolismus (znamená, že jedinec přisuzuje jednomu statku roli zástupce v podstatě celého typu nebo druhu podobných statků, a proto je odpověď nadsazená. Podle Koppa tyto problémy nejsou neřešitelné a jsou jen otázkou technické správnosti provedení dotazníkového průzkumu. Rosenthal a Nelson argumentují, že hodnotný pro jedince může být jen statek, u něhož je si vědom jeho existence. Ale Kopp namítá, že statek je hodnotný pro jedince i bez vědomí jeho existence, neboť jednoho dne se jedinec o existenci tohoto statku může dozvědět a nějakým způsobem ho považovat za hodnotný, což podle Koppa neznamená, že tuto hodnotu statek předtím postrádal.

Weikardův „důkaz neexistence“ existenční hodnoty¹³

Weikard se snaží polemizovat se všeobecným přijetím možnosti měření a stanovení existenční hodnoty, a to jak v oblasti životního prostředí, tak i v oblasti umění nebo kulturních památek. Zabývá se především dvěma kategoriemi, a to hodnotou odkazu a existenční hodnotou. **Hodnotu odkazu** definuje jako hodnotu, kterou statku přiřazuje určitý jedinec, protože jiný jedinec tento statek považuje z nějakého důvodu za hodnotný (což podle něho obecně koresponduje s altruistickými motivy). **Existenční hodnotu** definuje jako hodnotu, kterou nějaký jedinec přiřazuje určitému statku nezávisle na hodnotě spojené se současným, budoucím nebo potenciálním využitím a zároveň vylučuje možnost hodnoty odkazu.

Hodnotu odkazu považuje spíše za určitý projev altruistického chování, a proto ji s touto obvykle samostatnou kategorií spojuje. Tvrdí, že určování existenční hodnoty je logicky nekonzistentní s principy ekonomické metodologie a ekonomie vůbec a považuje její měření za zbytečné anebo spíše až za zavádějící. Konstatuje, že v literatuře se celková hodnota obvykle dělí na hodnotu užitnou a neužitnou. Za složky neužitné hodnoty považuje opční

¹³ Weikard (2002)

hodnotu, existenční hodnotu a hodnotu odkazu. Avšak namítá, že některé tyto kategorie jako např. opční hodnota jsou ve své podstatě obsaženy v užité hodnotě, neboť jsou založeny na možnosti potenciálního využití. K tomuto přiřazení je však zapotřebí definovat **užitnou hodnotu** statku, která je vyjádřena jako hodnota vztažená k současnému, budoucímu nebo potenciálnímu využití tohoto statku. Tato užité hodnota může být **přímá** (např. u konzumace jablek) nebo **nepřímá** (např. produkce kyslíku u lesních porostů). **Neužitná hodnota** je definována jako hodnota vztažená ke statku nezávisle na jeho využití, přičemž spadá podle Weikarda do dvou širších kategorií, a to existenční hodnoty a hodnoty odkazu (nebo dědictví).

Weikard upozorňuje na nejednotnost pojetí pojmu existenční hodnoty a jeho kategorií, avšak shrnuje toto zamyšlení tvrzením, že lze na existenční hodnotu v podstatě nahlížet dvěma způsoby. První způsob předpokládá, že veškeré kategorie existenční hodnoty jsou založené na altruistickém chování, ať už vzhledem k současnosti nebo budoucnosti, nebo vzhledem k člověku anebo jinému živočichu. Druhým pohledem pak může být ten, který uznává existenci hodnoty bez jakýchkoliv altruistických motivů.

Snaží se podat logický důkaz neexistence existenční hodnoty. Vychází z následujících premis, které jsou běžně přijímány v ekonomické teorii.

- Metodologický individualismus
 - všechny hodnoty jsou hodnotou pro nějakého jedince, tedy i veškeré společenské hodnoty jsou odvozeny od hodnot individuálních (to samo o sobě vylučuje možnost hodnoty nezávisle na jedinci).
- Ockamovo tvrzení
 - existence nějaké entity by neměla být přijata, pokud se jí dá vyhnout bez ztráty (tzn., že existenci nějaké entity, která nemá kauzální napojení na prostor člověka, je vyloučené přiřazovat nějakou hodnotu. Jinými slovy, aby mělo něco pro jedince hodnotu, musí tento jedinec přinejmenším vědět o existenci dané entity).
- Hodnota jako preferované uspokojení
 - jedinec preferuje a přiřazuje hodnotu vždy té situaci (ze dvou jinak stejných), ve které je obsažen jím preferovaný statek, přičemž v alternativní situaci tento statek obsažen není (tato premisa říká, že od statku se neočekává, že má nějakou hodnotu, pokud nezpůsobuje zlepšení pro nějakého jedince, což však samo o sobě nevylučuje možnost existence neužitečné nebo existenční hodnoty).
- Efektivní volba
 - jestliže jedinec preferuje nějakou situaci, která je pro všechny ostatní jedince stejná, vybere si vždy tuto preferovanou situaci (toto tvrzení připouští altruistické chování vzhledem k ostatním, ale jen v případě, že jedinec může vykonat svoji preferovanou volbu, aniž by se to ostatních nějak dotklo)

Weikardovo tvrzení lze nejlépe vystihnout příkladem. Jestliže jedinec, který přisuzuje existenční hodnotu statku x , nemá z tohoto statku žádný užitek a měl by si vybrat mezi dvěma situacemi s_1 a s_2 , kde v situaci s_1 se nepočítá s existencí statku x a v situaci s_2 se počítá s existencí statku x , avšak jen za předpokladu určitých vynaložených nákladů, pak si jedinec nikdy nevybere situaci s_2 , neboť mu nepřinese žádné zlepšení, ale vybírá možnost s_1 , a tedy porušuje předpoklad, že statek x má pro něho existenční hodnotu, protože si vybírá situaci, která počítá s neexistencí statku x . Tudíž existenční hodnota podle výše uvedené definice neexistuje.

V případě hodnoty odkazu zastává názor, že tato hodnota vždy vychází z užité hodnoty a ukazuje, že použití hodnoty odkazu vede k předpokládaným výsledkům. První teze je vysvětlena

následovně. Jestliže existuje jedinec 1, který nepřisuzuje statku x užitnou hodnotu, ale přisuzuje mu hodnotu odkazu kvůli nějakému jedinci 2, pak jedinec dva buďto přisuzuje tomuto statku užitnou hodnotu (v tomto případě je argumentace dokončena) nebo mu opět přisuzuje hodnotu odkazu kvůli nějakému jedinci 3 (a tak dále, až řetězec skončí u jedince, který tomuto statku přisuzuje užitnou hodnotu). Argumentace k druhé tezi je založena na situaci, kde se předpokládají dvě skupiny jedinců, a to $N = (1, \dots, n)$ a $K = (n + 1, \dots, n + k)$, kde $k < n$. Předpokládejme, že jedinec 1 přisuzuje statku x z altruistických důvodů hodnotu odkazu pro jedince 2 (aniž by z tohoto statku měl sám užitek), stejně tak jedinec 2 vzhledem k jedinci 3, a tak dále až k jedinci n , který z jedné jednotky tohoto statku má užitek. V druhé skupině se nevyskytují altruistické důvody, ale každý jedinec má užitek z jedné jednotky statku x . Pak při součtu užiteků bude užitek z jedné jednotky statku x v první skupině větší než ze všech využitých jednotek distribuovaných mezi jedince skupiny K , což je naprosto absurdní výsledek.

Z výše uvedených důvodů dochází k závěru, že všechny kategorie existenční hodnoty vycházejí z altruistických motivů a dále že tyto altruistické preference by měly být vyloučeny z hodnocení veřejných projektů z důvodu nepřiměřených výsledků. Z toho pak vyvozuje závěr, že by neužitná hodnota měla být ignorována v procesu veřejného rozhodování.

Quigginův „přístup občanské volby“¹⁴

Quiggin se snaží o kritiku problému existenční hodnoty z pozice výše zmíněných tří různých přístupů, kterými lze na tuto problematiku nahlížet. Přístup kontingentního hodnocení je kriticky závislý na myšlence existenční hodnoty někdy též nazývané pasivně užitná hodnota nebo neužitná hodnota. Termín existenční hodnota představený Weisbrodem zahrnuje předpoklad, že lidé připisují užitečnost existenci věcí (např. nedotčená příroda) a rozhodujícím momentem je, že tato užitečnost může být vyjádřena v peněžních pojmech prostřednictvím měření ochoty platit¹⁵. Tento předpoklad je zřetelnější při použití termínu pasivní užitná hodnota, který vsugerovává fakt, že lidé připisují užitečnost nedotčené přírodě. To je v přímém kontrastu s termínem neužitná hodnota, který přímo navozuje rozdíl mezi užitnou hodnotou, např. z návštěvy určité turistické oblasti z důvodů rekreace, a hodnotou, která je odvozena ochotou lidí platit za ochranu oblastí, které nikdy nenavštíví. Zastánci přístupu kontingentního hodnocení mají tendenci využívat termín pasivní užitná hodnota, zatímco oponenti a skeptici směřují spíše k využívání pojmu existenční hodnota a neužitná hodnota. Přístup kontingentního hodnocení je dále založen na myšlence, že individuální užitečnost je sumou užitečnosti odvozené ze spotřeby soukromých statků a služeb a užitečnosti spojené s existenční hodnotou. Trade-off mezi soukromými statky a existenční hodnotou může proto být použit k vytvoření peněžní hodnoty na ochranu životního prostředí.¹⁶

Kritika přístupu kontingentního hodnocení ze strany zastánců užšího výnosově-nákladového přístupu spočívá primárně na tvrzení, že peněžní suma věnovaná na ochranu environmentálních statků může být měřena přesně používanými pozorováními tržního chování s přiměřenou korekcí cenových distorzí, externalit a dalších specifických problémů. Zastánci užšího výnosově-nákladového přístupu argumentují, že vysoké odhady agregátní

¹⁴ Quiggin (1998)

¹⁵ Weisbrod (1964)

¹⁶ Quiggin, (1998)

ochoty platit všech „neuživatelů“ vznikají, protože hodnoty odvozené kontingentní oceňovací metodou jsou pouze hypotetické.¹⁷

Obhájci přístupu občanské volby argumentují, že tvrzení o ochotě platit za ochranu životního prostředí by nemělo být interpretováno z pohledu systému maximalizace užítku, ale mělo by být v podstatě nad ním¹⁸. Navíc tvrdí, že občané nejsou indiferentní k distribuci příjmů, a proto tvrzení, že kladná agregátní čistá ochota platit je rovna Paretovskému zlepšení, je neplatné¹⁹. Představují myšlenku přidat k environmentálním statkům příčiny jejich využití, respektive motivy k ochotě platit za ochranu těchto statků²⁰. Z těch pak Quiggin odvozuje následující víceméně v současnosti používané kategorie existenční hodnoty, a to sice psychická nebo delegovaná spotřeba, opční hodnota, altruismus, hodnota odkazu a správcovství. Tyto jednotlivé kategorie (respektive příčiny) existenční hodnoty mají odlišný vztah k analýze nákladů a výnosů.

První kategorií je *psychická neboli delegovaná spotřeba*. Jedná se o hodnotu rozjímání nad existencí určité přírodní lokality nebo určitého živočišného druhu. Tento způsob spotřeby je měřitelný např. u dokumentárního filmu, kde lze vyčíslit náklady na zakoupení tohoto filmu, případně na lístky do kina, přičemž by byl brán v úvahu i čas strávený tímto způsobem. Z tohoto hlediska je přístup kontingentního hodnocení relevantní, avšak u hodnoty z ní vyplývající se implicitně předpokládá, že tato existence (daného environmentálního statku) má pokračující trvání. A právě v tomto momentě se tato příčina dostává do problémů, což může být zjevné na příkladu dinosaurů, u kterých je psychická spotřeba na nesrovnatelně vyšší úrovni, než např. u plejtváka obrovského, což je v rozporu s předpokladem jejich trvající existence. Z tohoto důvodu se využití psychické spotřeby jako motivu ochoty platit jeví z ekonomického pohledu za zavádějící, a tedy pro analýzu nákladů a výnosů neadekvátní.²¹

Další kategorií je *opční hodnota*. Tento motiv je velice přímočarý. Jedinec, který momentálně nenavštěvuje určitou přírodní lokalitu, se může rozhodnout tuto lokalitu navštívit v budoucnosti. Avšak stejně tak jedinec, který momentálně navštěvuje danou lokalitu, se v budoucnosti může rozhodnout tuto lokalitu přestat navštěvovat a jeho ochota platit za ochranu dané lokality může být nižší než hodnota současné užité hodnoty. Pokud jsou ostatní faktory neměnné, znamená to, že tyto dva efekty se anulují a výsledná opční hodnota bude nulová. Avšak ostatní faktory nejsou neměnné. Vymření určitého druhu nebo poškození přírodní lokality může být přinejmenším velmi nákladné. Ačkoliv opční hodnota na ochranu přírodních lokalit je obecně kladná, nemůže být považována za samostatnou kategorii, odlišnou od užité hodnoty, protože je nejpříměřeněji určována prostřednictvím zapracování odhadů užité hodnoty v podmínkách nejistoty. Proto není přiměřené přiřazovat opční hodnotu odvozenou od neuživatelů k užité hodnotě odvozené od uživatelů. Ale na druhou stranu bez toho, že budou brány v úvahu přínosy ochrany životního prostředí, budou výsledky založené na kalkulaci užité hodnoty v podmínkách nejistoty podhodnoceny. Jednoduše shrnuto, skutečnost, že lidé jsou ochotni platit za hodnotu možnosti využití v budoucnosti je konzistentní s užším výnosově-nákladovým přístupem.²²

¹⁷ Diamond a Hausman (1993, 1994)

¹⁸ Sagoff (1988)

¹⁹ Quiggin (1997)

²⁰ Kahneman a Knetsch (1992)

²¹ Quiggin 1998

²² Quiggin 1998

Dalším motivem je **altruismus**. Nejzajímavějším momentem pro každého ekonoma je v tomto případě především fakt, že blahobyť jedince roste, pokud roste spotřeba, která je uskutečňována všemi ostatními, ale ne jím samotným. Dále je nutné rozlišit altruismus nepaternalistický (tj. jedinec x má užitek ze zvýšení spotřeby jedince y, přičemž arbitrem zvýšeného užitku jedince y je on sám, jedná se tedy o Paretovské zlepšení) a paternalistický (kde jedinec x má užitek ze zvýšení spotřeby jedince y, ale arbitrem užitku jedince y je sám jedinec x, který tedy nutně musí vědět, co je pro jedince y dobré). Dále je nutné rozlišit altruismus univerzální (který směřuje ke všem jedincům) a neuniverzální (který směřuje jen k některým jedincům nebo určité skupině). Terminologie paternalistického altruismu implikuje, že jedinec x vynáší soudy a tom, jaké zboží je pro jedince y dobré bez ohledu na jeho vlastní názor. Dalším problémem je případ, kdy je altruismus sice nepaternalistický, ale ne univerzální, neboť altruistické chování k určité skupině může být vzhledem k jiné skupině neutrální nebo dokonce nepřátelské a celkový přínos pro společnost se tím může snížit. Navíc otázky na ochotu platit berou ohled na skutečnost, že ostatní lidé budou mít potěšení z nějakého veřejného statku, ale neberou v potaz fakt, že budou také odevzdávat část svých soukromých statků prostřednictvím zvýšených daní apod. Problém altruismu mizí jen v případě, kdy je altruismus nepaternalistický a univerzální.²³ Z těchto důvodů altruistická ochota platit vyjádřená neuzivateli nemůže jednoduše být přidána k užité hodnotě odvozené od uživatelů. Nicméně by nebylo adekvátní přehlížet individuální vůli přispět k ochraně životního prostředí jednoduše proto, že ochota platit je založená na altruismu, jak tvrdí zastánci užšího výnosově-nákladového přístupu. V tomto případě je nezbytná analýza založená na přístupu občanské volby, kde relevantní otázkou je, zda většina občanů považuje ochranu přírody za adekvátní a ne zda odhad spotřebitelského přebytku vzniklého její ochranou převyšuje nárůst hodnoty výstupu ze soukromých statků spojených s realizací rozvojového projektu.²⁴

Další kategorií je **hodnota odkazu**. Problémy vznikající s touto hodnotou jsou úzce spojeny s těmi, které se vyskytují u altruismu. Z perspektivy užšího výnosově-nákladového přístupu je hodnota odkazu započtena do odhadů ochoty platit za ochranu životního prostředí dvakrát. A to sice u každé generace zvlášť. První generace tedy připočítává ke své hodnotě, kterou danému statku připisuje, také hodnotu pro budoucí generace, které ale v budoucnu tuto hodnotu ocení sami. Pro první generaci je tedy tato hodnota započtena dvakrát. Navíc tento koncept implicitně obsahuje předpoklad, že budoucí generace budou daný statek využívat a budou mu připisovat hodnotu. Přístup občanské volby interpretuje hodnotu odkazu velmi odlišně od aparátu využívaného pro analýzu nákladů a výnosů. Z hlediska přístupu občanské volby by užitečnost dosažená členy budoucích generací měla mít stejnou váhu jako užitečnost pro současné generace. Tržní diskontní sazby jsou odvozeny od spotřebitelských preferencí současné generace, a proto podhodnocují budoucí užitek. Hodnota odkazu by tedy mohla být využita jako částečná korekce vznikajících odchylek.²⁵

Další důležitou a velice spornou kategorií je **vnitřní hodnota**. Tento termín je často využíván jako alternativa k pojmu existenční hodnota a zároveň se stále využívá jako jedna z kategorií existenční nebo případně pasivní užité hodnoty. Avšak tyto dvě kategorie jsou podle Quiggina nekonzistentní. Připočtení vnitřní hodnoty např. lesa znamená, že tento statek má hodnotu samu o sobě bez ohledu na pocity kteréhokoliv jedince nebo skupiny lidí a na tom, co si o daném statku myslí. Avšak klíčovým momentem konceptu existenční hodnoty představeného Weisbrodem v roce 1964 je spotřeba skupiny lidí, kteří vytváří určité prostředí

²³ Hochman a Rodgers, 1969

²⁴ Quiggin, 1998

²⁵ Quiggin, 1998

plné osobních zájmů, na jejichž základě lze aplikovat analýzu výnosů a nákladů. Jestliže tito lidé upustí od starosti o existenci tohoto lesa, pak tento statek ztrácí svoji hodnotu. Zastánci užšího výnosově-nákladového přístupu argumentují, že lidé, kteří zařazují vnitřní hodnotu jako příčinu ochrany přírody, by měli být ignorováni. Zastánci přístupu kontingentního hodnocení přehánějí víru ve vnitřní hodnotu a její kalkulaci v rámci pasivní užitné hodnoty. Pouze přístup občanské volby zahrnující dosažení výstupu posuzovaného většinou obyvatel nabízí přiměřené řešení, které může brát ohled na vnitřní hodnotu.²⁶

Posledním motivem hodnoty je správcovství. Tato kategorie reprezentuje směs zájmů budoucích generací a myšlenek o existenční hodnotě. Tudiž tato kategorie sdílí některé teoretické problémy zmíněné výše. Nejzajímavějším aspektem pojmu správcovství může být myšlenka „protipreferenční“ ochoty platit. Metafora správce ukazuje, že nepoužíváme Zemi za účelem uspokojení našich preferencí, ale spíše ji chráníme pro její majitele (pravděpodobně potomstvo). Přístupu užšího výnosově-nákladového lze využít k argumentaci, že ochota platit za ochranu přírody nereflktuje uspokojení preferencí, a tudíž nemá místo v analýze nákladů a výnosů zaměřené na maximalizaci spotřebitelského přebytku. Z hlediska přístupu občanské volby však hodnota správcovství stejně jako vnitřní hodnota hraje legitimní roli při společenském rozhodování.²⁷

Zatímco obhájci užšího výnosově-nákladového přístupu argumentují, že odpovědi kontingentních oceňovacích studií jsou v podstatě nesmyslné, obhájci přístupu občanské volby argumentují, že tyto odpovědi jsou smysluplné, ale odráží spíše společenské soudy než spotřebitelskou volbu. Avšak skutečnost, že ochota platit není citlivá vzhledem k příjmům je zarážející. Pokud je zvažována ochrana životního prostředí jakožto ekonomického statku, často se předpokládá, že je to luxusní statek, to znamená, že elasticita ochoty platit vzhledem k příjmu je větší než 1. To je zejména pravdivé u případových studií využívajících kontingentních metod, kde uvažovaná oblast je často daleko a nemůže být navštívena respondenty. Od lidí s nízkými příjmy se obecně očekává, že budou čelit naléhavějším tlakům s problémy životního prostředí jako znečištění z továren nebo nedostatečný přístup k pitné vodě, a proto by se od nich dalo očekávat, že nebudou ochotni platit velké sumy za ochranu vzdálených přírodních oblastí. V mnoha studiích využívajících kontingentních metod jako např. studie oceňující South East Forest²⁸ má důchodová a cenová elasticita ochoty platit hodnotu menší než 0,1. Tento výsledek znamená buďto, že skutečná důchodová elasticita poptávky je velmi nízká (zcela v protikladu ke všeobecně přijímaným předpokladům), nebo že podíl netržních statků na celkovém příjmu je podstatně vyšší než 30 % (předpoklad vládní spotřeby vzhledem k HDP představující spotřebu netržních statků).

Obhájci a kritici přístupu kontingentního hodnocení nesouhlasí v otázce, zda zlepšení v technice odvozování vyřeší výše uvedené problémy. Zastánci předpokládají, že interpretace ochoty platit za ochranu životního prostředí v rámci pojmu existenční hodnoty je platné a zkoumají dané anomálie jako důsledky selhání v technice odvození výsledků. Obhájci užšího výnosově-nákladového přístupu argumentují, že tyto anomálie odrážejí absenci logicky promyšlené základny kontingentních metod a nesouhlasí s řešením prostřednictvím vylepšení používaných technik. Zastánci přístupu občanské volby argumentují, že nové techniky budou úspěšné jen v mezích, které tuto metodu budou chápat spíše jako nástroj k řešení problému občanské volby a ne jako problém spotřebitelské volby.

²⁶ Weisbrod, 1964

²⁷ Mitchell a Carson, 1989

²⁸ Blamey, Commonem a Quigginem (1995)

Poptávka po zjevně objektivních odpovědích na složité otázky environmentální politiky vedla k využívání široké škály nejrůznějších metod. Avšak analýza fundamentálních teoretických otázek zahrnujících interpretaci odpovědí je rozporuplná. Navíc skutečnost, že studie často využívají kontingentních metod, má přímé dopady na politická rozhodnutí zahrnující problémy, které se týkají mnoha lidí, kteří však mají své finanční zájmy, což vede k ostré polaritě v rámci této debaty. Na jedné straně se argumentuje, že kontingentní metody přináší nesmyslné výsledky a na druhé straně se tvrdí, že tato metoda je dobře rozvinuta a je věrohodná. Třetí pojetí bere v potaz výsledky kontingentních metod jako smysluplné, avšak jen za předpokladu, že jsou interpretovány primárně jako výroky občanského přístupu a nikoliv jako odhalení bodů indifferenčních křivek spotřebitelů.

Attfieldova kritika vnitřní hodnoty²⁹

Attfield polemizuje na téma existenční a vnitřní hodnoty, přičemž vychází z pojetí těchto hodnot uvedených Jonathanem Aldredem³⁰, který definuje existenční hodnotu jako hodnotu spojenou s nějakým jedincem ve vztahu k jeho očekávané změně blahobytu, která může nastat při pokračující existenci dané entity (nebo případně daného statku). Naproti tomu vnitřní hodnotu definuje na základě ochoty vzdát se určitého zdroje jen za účelem jeho ochrany.

Attfield tvrdí, že za předpokladu, že něco má vnitřní hodnotu samu o sobě, se nejedná jen o pouhou existenci nebo o pouhý život, ale že jde o vyjádření určité kvality života, tedy o kvalitativní charakteristiku. Další tvrzení je polemikou s Aldredovým pojetím, která ukazuje na to, že v jeho pojetí by nebylo možné přijímat vnitřní hodnotu jako kategorii existenční hodnoty. K této skutečnosti dochází na základě faktu, že pokud existenční hodnota zahrnuje pokračující existenci nejrůznějších věcí nebo případně environmentálních statků či druhů a zároveň lze předpokládat jejich vnitřní hodnotu samu o sobě, existuje nesčetná řada příkladů, které splňují kritérium vnitřní hodnoty, avšak nespĺňují kritérium existenční hodnoty, neboť určité druhy nebudou nikdy objeveny, a to z důvodu, že vyhynou dříve, než je stačí nějaký jedinec nalézt (bez ohledu na to, jestli je bude schopen se svými znalostmi využít nebo bude jen vědět o jejich existenci). Právě tyto druhy jsou podle Attfielda důkazem logické nekonzistence Aldredova předefinování pojmu existenční hodnoty.

Dále se zabývá metodami ochoty přijímat kompenzace a ochoty platit jakožto kritériem existenční nebo vnitřní hodnoty, kde uvádí, že metoda přijímat kompenzace např. za vyhynutí určitého živočišného druhu je v podstatě sama o sobě nekonzistentní, neboť respondenti jsou dotazováni na ochotu přijímat kompenzaci za neexistenci určitého druhu, z jehož existence však nemají žádný užitek, a tedy v případě jeho neexistence nedojde k jakémoliv ztrátě užitku pro daného spotřebitele. K metodě ochoty platit se vyjadřuje jako k metodě, kterou lze vyjádřit určité skutečnosti popisující potřeby společnosti, avšak zamítá ji jakožto kritérium, jehož lze využít k obhajobě existence vnitřní hodnoty. Shrnuje, že nepovažuje metody ochoty platit a ochoty přijímat kompenzace za dostatečný důkaz existence vnitřní hodnoty, avšak naproti tomu potvrzuje, že vnitřní hodnota věcí sama o sobě by se měla stát faktorem braným v potaz při procesu přijímání společenských rozhodnutí v oblasti environmentálních záležitostí.

²⁹ Attfield (1998)

³⁰ Jonathan Aldred (1994)

Shrnující reflexe pojmosloví existenční hodnoty

Z výše představených konceptů je zřejmé, že problematika existenční hodnoty je dosud ve fázi živé a rozporupné diskuse. V žádném případě výčet výše představených názorů a argumentů nelze považovat za vyčerpávající, neboť je mnoho dalších autorů, kteří se k dané problematice vyjadřují a jejich názory se liší. Někdy např. bývá opční hodnota obhajovaná jako samostatná kategorie stojící mezi hodnotou užitnou a neužitnou (respektive existenční)³¹. Každopádně názorovou rozmanitost lze považovat za důkaz důležitosti a naléhavosti tématu existenční hodnoty a environmentální ekonomie vůbec.

Všechny výše rozebrané koncepty nepochybně o existenci užité hodnoty, ačkoliv někteří ho chápou jako součást celkové hodnoty a pro jiné jsou tyto dva pojmy synonymy. Dokonce se shodují i v jejím rozdělení podle přímého a nepřímého užití, avšak u nepřímého užití už se dostávají ekonomové do problémů, neboť se neshodují v obsahu tohoto pojmu. Pro některé je tímto naplněním obsahu nepřímého užití (nebo nepřímé spotřeby) např. produkce kyslíku určitým lesním porostem, avšak jiní k tomuto pojmu zařazují i kategorie jako jsou psychická nebo delegovaná spotřeba, opční hodnota, hodnota odkazu, altruismus nebo správcovství, které jsou však většinou uváděny jako součást neužitné hodnoty (respektive existenční hodnoty). Už v konceptu užité hodnoty se tedy vyskytují potíže s obsahem jednotlivých, byť základních pojmů.

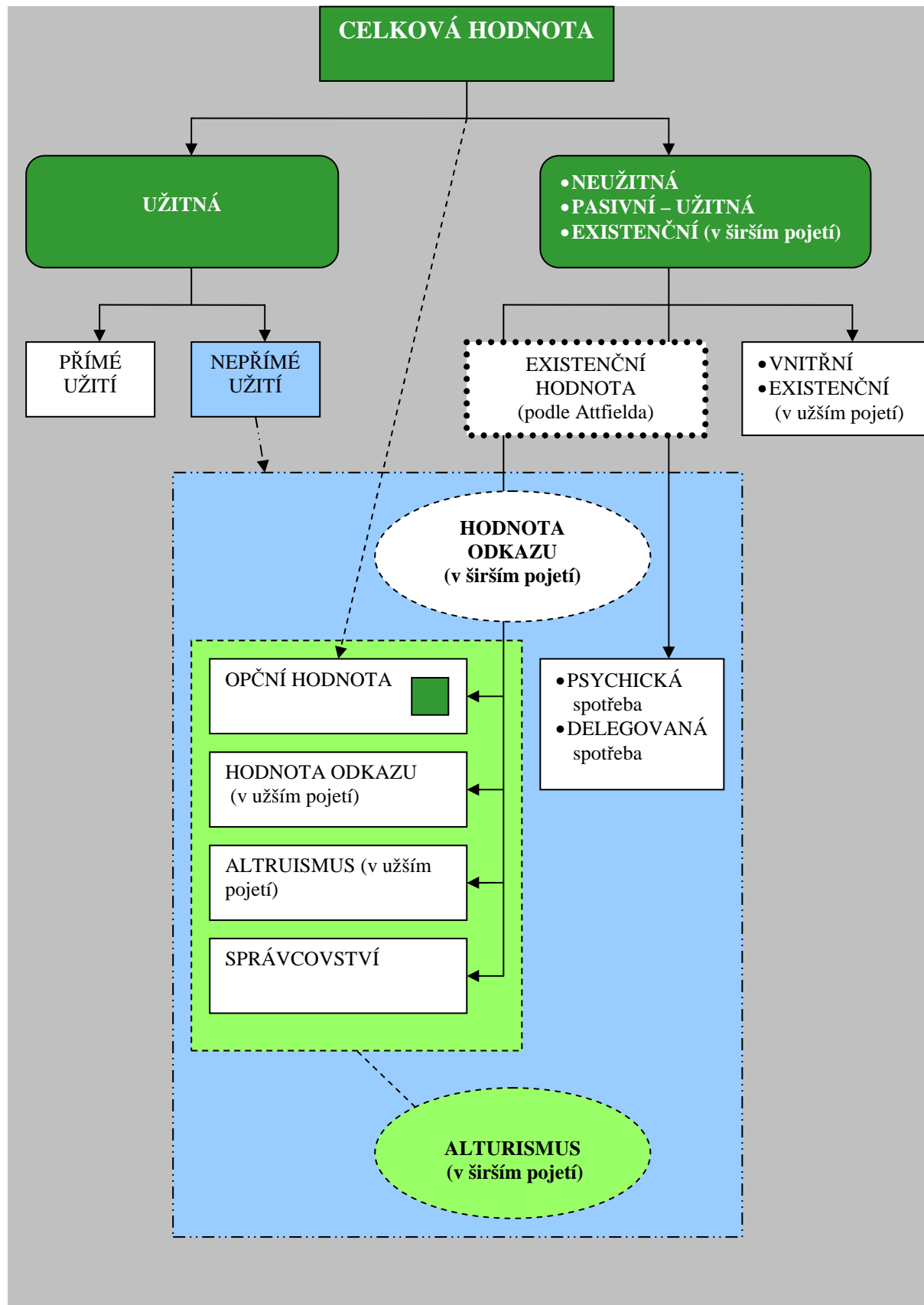
Z důvodu potřeby stanovit názornější přehled pojmosloví pro jednotlivé kategorie celkové hodnoty považuji za prospěšné rozlišovat složku nepřímého užití, a tedy i kategorii užité hodnoty, v užším a širším pojetí, přičemž širší pojetí zahrnuje výše zmíněné kategorie většinou zařazené jako kategorie neužitné hodnoty (tedy psychická nebo delegovaná spotřeba, opční hodnota, hodnota odkazu, altruismus nebo správcovství).

Stejně tak na pojem existenční hodnoty je nutné nahlížet v užším a širším pojetí. V širším pojetí představuje tento pojem synonymum k pojmům neužitná hodnota nebo někdy též pasivně-užitná hodnota. Za kategorie do ní patřící jsou považovány všechny výše zmíněné (tedy psychická nebo delegovaná spotřeba, opční hodnota, hodnota odkazu, altruismus nebo správcovství) a navíc obsahuje ještě kategorii vnitřní hodnoty, která je právě často též zaměňována s pojmem existenční hodnoty, avšak v jejím užším pojetí. Navíc vnitřní hodnotu např. Attfield staví na rovnocennou úroveň existenční hodnoty a nikoliv jen jako pouhou její složku (avšak vše závisí na výchozí definici).

Také opční hodnota, jak už bylo výše řečeno, nebývá vždy zařazována jako součást existenční hodnoty, ale někdy je považována za rovnocennou kategorii k hodnotě užité a neužitné, tedy za jednu ze složek celkové hodnoty. Další rozporupnou skutečností je pojetí hodnoty odkazu, které je v užším pojetí chápáno jen jako jedna ze složek neužitné hodnoty (vedle altruismu, správcovství, psychické spotřeby nebo vedle opční hodnoty), ale jindy je v širším pojetí považována sice za složku neužitné hodnoty, ale zároveň za kategorii nadřazenou výše uvedeným, tj. opční hodnotě, altruismu a správcovství. Posledním problémem vyplývajícím z výše uvedených konceptů je pojetí altruismu, který někteří autoři řadí jako samostatnou složku neužitné hodnoty a jiní ho považují za motiv, který je úzce spojen s kategorií hodnoty odkazu v jejím širším pojetí. Pro přehlednější znázornění tohoto rozporupného pojmosloví je uvedeno schéma na následující straně.

³¹ Dziejielewska (2007)

Obrázek: Schéma celkové hodnoty a její členění podle různých pojetí kategorií existenční hodnoty



Zdroj: vlastní zpracování

Závěr

Ačkoliv jednotlivé koncepty se na problematiku existenční nebo spíše obecněji a přesněji neužitné hodnoty dívají velice odlišně a jejich vzájemná debata je velice ostrá, lze shrnout, že u některých kategorií existenční hodnoty se shodují v tom, že těmito kategoriím přiznávají jejich existenci. Jedná se o kategorie opční hodnoty, hodnoty odkazu, altruistických motivů, psychickou nebo delegovanou spotřebu a někdy také správcovství, které však většinou nebývá považováno za samostatnou kategorii, protože jeho motivy se prolínají s altruismem a hodnotou odkazu. Problematické je z hlediska jednotlivých konceptů jejich zařazení do hodnotového systému, protože někteří je považují za součást užitné hodnoty (ve smyslu nepřímého využití) a jiní je řadí do neužitné hodnoty. Tato neshoda v zařazení těchto kategorií však zdaleka není tak významná jako shoda o jejich existenci, neboť ta vypovídá o skutečnosti, že tyto kategorie jsou všeobecně uznávány v teorii hodnot a ekonomie by se jimi měla z tohoto důvodu zabývat. Přitom nezáleží na tom, jestli někteří autoři preferují pojmy opční hodnota, hodnota odkazu nebo altruismus anebo jestli upřednostňují vyjádření těchto kategorií prostřednictvím pojmů nepřímého nebo přímého současného, budoucího nebo potenciálního využití. Nicméně jejich odlišné pojmenování a zařazení není důvodem, aby se tyto hodnoty nebraly v úvahu při procesu společenského rozhodování. V následujícím textu budu tedy užívat pojem existenční hodnota především ve vztahu k těmto výše uvedeným kategoriím, o jejichž existenci převládá obecný konsensus.

Pokud vezmeme v úvahu výše uvedené souvislosti, pak poslední problematickou kategorií zůstává právě termín vnitřní hodnota, tedy hodnota sama o sobě. Při kalkulaci těchto hodnot se mnohé studie pouštěly do vyčíslení závratných finančních částek, jejichž výpočet však nebyl vystavěn na pevných teoretických základech a ještě navíc na diskutabilní metodice. Není cílem tohoto článku podat rozřešení tohoto problému, avšak podle mého názoru je přiměřené konstatovat, že ekonomie by se v současnosti neměla pouštět do kalkulace této hodnoty, nýbrž se zaměřit na její teoretické základy, pokud tedy nějaké jsou, tj. pokud předpokládáme existenci vnitřní hodnoty. Naproti tomu by se ekonomie měla soustředit na výše zmíněné kategorie existenční hodnoty, které jsou sice různě pojmenovávány a různě zařazovány, nicméně v podstatě není pochyb o jejich existenci, a tudíž zde existuje relevantní potřeba tyto hodnotové kategorie řešit v ekonomické teorii.

Další skutečností, kterou původně konstatoval Nelson jako argument proti přijímání konceptu existenční hodnoty, je fakt, že výčet věcí respektive statků, které v souladu s tímto pohledem mají existenční hodnotu, je v podstatě nesčetný. Opoziční stranou byl však tento argument přijat za konzistentní s jejich pohledem, a to dokonce jako důkaz existence existenční hodnoty, přičemž i u ostatních statků by se měl podle nich brát ohled při jejich oceňování na jejich existenční hodnotu. Avšak tato skutečnost se netýká jen environmentálních statků a služeb, ale stejně tak i produktů lidského jednání, tedy uměleckých děl, kulturních památek. Tímto však tento výčet nekončí, neboť existenční hodnotu mohou mít určité sousedské vztahy, kulturní prostředí nebo místní tradice a zvyky, což je faktem velice podstatným pro regionální ekonomii, která by měla vždy brát tuto skutečnost v úvahu a snažit se o zohlednění této hodnoty u všech specifických regionálních nebo místních charakteristik na daném území a pro dané občany.

Posledním problémem, který bych chtěl na závěr zdůraznit je neshoda v názorech, zda výše zmíněné problematické kategorie neužitné hodnoty zahrnovat do ekonomické kalkulace. V tomto směru bych rád jen zopakoval myšlenku, kterou jsem již uvedl, že pokud tyto kategorie korespondují s jakýmkoliv přímým nebo nepřímým současným, budoucím nebo

potenciálním využitím, pak zde existuje opodstatněný důvod pro jejich kalkulaci. Pokud některé složky však nejsou navázány na nějaký způsob využití, je to, podle mého názoru důvodem, k tomu, aby do ekonomické kalkulace zahrnuty nebyly. Avšak stejná skutečnost není podstatným důvodem k tomu, aby byly vyčleněny z procesu společenského rozhodování nebo úplně ignorovány, nýbrž v souladu s Quigginem a jeho přístupem společenské volby, bych se v těchto případech přiklonil k respektování většinového stanoviska společnosti na daný problém.

Literatura

1. Aldred, J. (1994), Existence value, welfare and altruism, *Environmental Values*, Vol. 3;
2. Attfield, R. (1998), Existence value and intrinsic value, *Ecological Economics*, Vol. 24;
3. Blamey, R. and Common, M. (1993), "Sustainability and The Limits to Pseudo Market Valuation" in *Van Den Bergh, J. and Van Der Straaten, J., Concepts, Methods and Policy for Sustainable Development: Critique and New Approaches*, Island Press;
4. Blamey, R., Common, M. and Quiggin, J. (1995) "Respondents to Contingent Valuation Surveys: Consumers or Citizens?" *Australian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39;
5. Diamond, P. A. a Hausman, J. A. (1993), "On Contingent Valuation Measurement of Nonuse Values" in *Hausman, J. A., Contingent Valuation: A Critical Assessment*, Amsterdam: North Holland in *Quiggin, J. (1998), Existence value and contingent valuation method*, Department of Economics, James Cook University;
6. Diamond, P. A. a Hausman, J. A. (1994) Contingent Valuation: Is Some Number better than No Number? *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8;
7. Dziegielewska, D. (2007), Total Economic Value,
8. Hochman, H. a Rodgers, J. (1969), "Pareto Optimal Redistribution" *American Economic Review* Vol. 59;
9. Kahneman, D. a Knetsch, J. (1992) "Valuing Public Goods: the Purchase of Moral Satisfaction", *Journal of Environmental Economics and Management* Vol. 22 in *Quiggin, J. (1998), Existence value and contingent valuation method*, Department of Economics, James Cook University;
10. Kopp, Raymond J. (1992), Why Existence Value Should Be Used in Cost-Benefit Analysis, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 11;
11. Krutilla, John V. (1967), Conservation Reconsidered, *American Economic Review* 57;
12. Looney, Douglas S. (1991), Protection or Provocateur?, *Sports Illustrated*;
13. Mitchell, R. a Carson, R. (1989), Using Surveys to Value Public Goods: the Contingent Valuation Method, *Resources for The Future*;
14. Nelson, Robert H. (1997), „Does „Existence Value“ Exist?“, *The Independent Review*, Vol. 1;
15. Quiggin, J. (1997), "Altruism, total valuation and benefit cost analysis", *Australian Economic Papers* Vol. 36 in *Quiggin, J. (1998) in Existence value and contingent valuation method*, Department of Economics, James Cook University;
16. Quiggin, J. (1998), Existence value and contingent valuation method, Department of Economics, James Cook University;
17. Rosenthal, D. H. a Nelson, R. H. (1992), "Why Existence Values Should Not Be Used in Cost-Benefit Analyses", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 11;
18. Sagoff, M. (1988), The Economy of The Earth, *Cambridge University Press* in *Quiggin, J. (1998), Existence value and contingent valuation method*, Department of Economics, James Cook University;

19. Sagoff, M. (1994) On the Expansion of Economic Theory: A Rejoinder, *Economic and Environment* in Quiggin, J. (1998), *Existence value and contingent valuation method*, Department of Economics, James Cook University;
20. Sagoff, M. (1994) "Should Preferences Count?" *Land Economics*, Vol. 70;
21. Weikard, H. P. (2002), Existence Value Does Not Exist and Non-use Values are Useless, *European Public Choice Society*;
22. Weisbrod, B. (1964), "Collective Consumption Services of Individual-consumption Goods" *Quarterly Journal of Economics* Vol. 78;

KONKURENCESCHOPNOST MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKŮ V SOUVISLOSTÍ SE SOUČASNOU HOSPODÁŘSKOU KRIZÍ

COMPETITIVENESS OF THE SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN CONNECTION WITH THE CURRENT ECONOMIC DOWNTURN

ING. PAVEL VINKLER

ING. IVANA JANEČKOVÁ

e-mail: ivjaneckova@seznam.cz

Anotace

Stat' se zabývá problematikou konkurenceschopnosti malých a středních podniků v podmínkách současné ekonomické a finanční krize. Jsou zde uvedena krátkodobá a střednědobá opatření, která musí být provedena rychle na úrovni Evropská unie a členských států, aby se propad ekonomiky projevil co nejméně. Současně však nesmí být porušena rovnováha s dlouhodobou politikou pro růst a zvyšování konkurenceschopnosti, tzv. Lisabonskou strategií. Je nutné dále odbourávat zbývající překážky na vnitřním trhu a bránit protekcionismu jako odpovědi na současnou krizi.

Annotation

The article is dealing with the competitiveness of small and medium-sized enterprises in relation to the current economic and financial crises. There are mentioned short and medium-term measures, which must be quickly implemented on both EU and national levels. These actions should strengthen the EU economy without breaking the long-term balance of policy for growth and increasing competitiveness, so called Lisbon Strategy. It is necessary to continue eliminating remaining barriers in the internal market and defend against protectionism as a response to the current crises.

Klíčová slova

Konkurenceschopnost, Malé a střední podniky, Hospodářská krize, Vnitřní trh, Finanční nástroje, Veřejná podpora

Key words

Competitiveness, Small and Medium-sized Enterprises, Economic Crises, Internal Market, Financial instruments,

JEL classification

1. Malé a střední podniky

Malé a střední podniky (MSP) jsou velmi důležitým segmentem ekonomiky a mnozí odborníci označují MSP jako páteř ekonomiky. Toto označení relativně dobře vystihuje jejich úlohu a také statistické údaje tuto důležitost potvrzují. MSP totiž tvoří přes 99 % podniků v celé ekonomice a vzhledem k tomu, že zaměstnávají kolem 62% všech zaměstnanců, jsou také klíčovým zaměstnavatelem. I co se týče jejich ekonomické výkonnosti, nezůstávají pozadu ve srovnání s velkými nadnárodními koncerny, jelikož tvoří přes 35 % celkového HDP EU.

Malé a střední podniky mají své silné stránky, jako např. pružnost - dokáží velmi rychle reagovat na novou situaci na trhu či nalézt mezery na trhu, jednoduchou organizační strukturu a jsou také důležitým inovátorem (spíše u inovací nižšího řádu).

Nicméně je nutné si uvědomit, že v současné ekonomické situaci jsou také nejvíce ohroženou podnikatelskou skupinou, a proto je nutné usnadnit MSP život. Především je třeba zlepšit přístup k financím, což je v tomto okamžiku absolutně klíčové, dále je nutné pokračovat ve snižování administrativní zátěže podnikání a postupně zlepšovat informační síť pro podnikatele na evropské úrovni a jednoznačně podpořit maximální elektronizaci veřejné správy.

2. Evropský akt pro malé podniky

Evropská komise zveřejnila dne 25. června 2008 Sdělení Evropský akt pro malé podniky (Small Business Act for Europe, SBA), které je postaveno na základním mottu evropské politiky MSP „Mysli nejprve na malé“. Cílem SBA je zlepšit celkové podmínky pro podnikání, začlenit princip „mysli nejprve na malé“ do tvorby politik na všech úrovních EU s dodržáním principu subsidiarity a systematicky podporovat konkurenceschopnost a růst MSP.

SBA je založen na následujících 10 hlavních principech¹:

- vytvořit prostředí, ve kterém budou podnikatelé a rodinné podniky moci vzkvétat a podnikání bude odměňováno;
- zajistit, aby čestní podnikatelé, kteří čelili úpadku, dostali rychle druhou šanci;
- navrhnout pravidla v duchu zásady „Mysli nejprve na malé“;
- přimět státní správy, aby reagovaly na potřeby malých a středních podniků;
- přizpůsobit nástroje veřejné politiky potřebám malých a středních podniků: usnadnit účast malých a středních podniků na veřejných zakázkách a lépe využívat možnosti státní podpory pro malé a střední podniky;
- usnadnit přístup malých a středních podniků k financování a rozvinout právní a podnikatelské prostředí podporující včasné úhrady v obchodních transakcích;
- pomoci malým a středním podnikům více těžit z příležitostí, které nabízí jednotný trh;
- podporovat zvyšování kvalifikace v malých a středních podnicích a všechny formy inovací;
- umožnit malým a středním podnikům, aby výzvy ochrany životního prostředí přeměnily na příležitosti;
- povzbuzovat a podporovat malé a střední podniky při využívání výhod růstu trhů.

Těchto 10 principů v sobě integruje 93 nelegislativních opatření a 5 konkrétních legislativních návrhů:

- Nařízení o generální blokové výjimce pro státní podporu,
- Nařízení o statutu evropské soukromé společnosti,
- Směrnice o snížených sazbách DPH,
- Návrh na zjednodušení pravidel vystavování dokladů pro účely DPH,
- Revize směrnice o opožděných platbách.

Evropský akt pro malé podniky byl také předmětem zasedání Rady Evropské unie pro konkurenceschopnost, část vnitřní trh a průmysl, dne 1. 12. 2008, kdy členské státy plně podpořily jeho implementaci prostřednictvím Závěrů Rady. Zejména v reakci na současnou

¹ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zelenou malým a středním podnikům.“ „Small Business Act“ pro Evropu.

globální hospodářskou krizi byl k Závěrům připojen soubor krátkodobých a střednědobých opatření, tzv. Akční plán pro SBA, který se specificky zaměřuje na následující tři prioritní oblasti (s uvedením konkrétních příkladů):

- Zlepšování přístupu k financím: podpora opatření Evropské investiční banky (EIB), která navýšila objem finančních prostředků na úvěry MSP na 30 mld. eur pro období 2008–2011, revize směrnice o opožděných platbách, usnadnění přeshraničního investování rizikového kapitálu, zjednodušení postupů pro přístup k finančním nástrojům Společenství;
- Lepší regulace: hodnocení dopadů připravovaných legislativních a administrativních návrhů na MSP (tzv. "test MSP"), uplatňování zásady "jen jednou" týkající se redukce statistického zjišťování u MSP, snížení finanční a časové náročnosti založení podniku, menší požadavky na účetnictví malých podniků, zdůraznění cíle 25-procentního snížení administrativní zátěže podnikatelů do roku 2012 na komunitární úrovni a povinné stanovení kvantitativně srovnatelných cílů v jednotlivých členských státech EU.
- Usnadnění přístupu na trhy: zajištění včasné implementace směrnice o službách, přijetí nařízení o statutu Evropské soukromé společnosti, zlepšení přístupu k veřejným zakázkám, posílení úsilí o vytvoření patentu Společenství.

3. Stávající stav projednávání legislativních aktů SBA

Evropský akt pro malé podniky obsahuje 5 legislativní aktů, které se snaží reagovat na potřeby MSP a zároveň mohou pomoci v boji se současnou hospodářskou krizí.

A) Nařízení o generální blokové výjimce pro státní podporu

Toto nařízení zjednodušuje stávající pravidla státní podpory pro MSP a stanovuje nové druhy podpor, které není nutné oznamovat Evropské komisi. Návrh byl předložen 7. července 2008 a již v srpnu téhož roku vstoupilo nařízení v platnost prostřednictvím uveřejnění v Úředním věstníku EU.

B) Nařízení o statutu evropské soukromé společnosti

Nařízení umožní založit evropskou soukromou společnost, obdobu české s.r.o., podle jednotných pravidel ve všech členských zemích EU, čímž usnadní přeshraniční podnikatelskou činnost na vnitřním trhu.

Návrh byl předložen 25. června 2008 a je projednáván na pracovní skupině Rady EU pro právo obchodních společností. Mezi členskými státy však stále přetrvávají rozpory u klíčových otázek návrhu, jako je např. vztah s národním právem, zahrnutí přeshraničního prvku, ustanovení o sídle společnosti, výši základního kapitálu, zapojení zaměstnanců. Francouzské předsednictví pouze vydalo zprávu o pokroku, která byla vzata na vědomí na zasedání Rady pro konkurenceschopnost dne 1. prosince 2008. V současné době se návrhem zabývá české předsednictví.

C) Směrnice pro snížené sazby DPH na místně poskytované služby

Směrnice umožní členským státům využít snížené sazby DPH na některé místně poskytované služby s vysokým podílem lidské práce. Návrh byl předložen 7. července 2008. Rada pro finanční záležitosti schválila návrh na svém březnovém zasedání 2009 a dohodla se na seznamu služeb, u kterých by se snížená sazba DPH mohla aplikovat. Mezi tyto služby patří:

drobné opravy kol, obuvi, koženého zboží, bytového textilu a oděvů, čištění oken a domácí úklidové práce, renovace a opravy obytných staveb, kadeřnictví, restaurační služby a poskytování domácích pečovatelských služeb. Nyní je třeba směrnici transponovat do národní legislativy, čímž dojde k důležité podpoře zejména mikropodniků a živnostníků.

D) Návrh na zjednodušení pravidel vystavování dokladů pro účely DPH

Návrh byl předložen Komisí dne 28. ledna 2009, jedná se o revizi směrnice o DPH (2006/112/EC). Cílem návrhu je zvýšit využívání elektronické fakturace, snížit administrativní zátěž podnikatelů a pomoci členským státům v boji proti podvodům. Projednávání návrhu na pracovní skupině Rady pro daňové otázky bylo zahájeno v březnu 2009.

E) Revize Směrnice o opožděných platbách

Cílem revize je zajistit, aby malé a střední podniky dostávaly za obchodní transakce zaplacené včas ve stanovené lhůtě. Komise předložila návrh dne 8. dubna 2009. V případě opožděných plateb budou moci podniky uplatňovat nárok jak na úrok z prodlení, tak na úhradu nákladů spojených s vymáháním dluhu. V případě, že je dlužníkem orgán veřejné správy, bude muset zaplatit vedle úroku také paušálně stanovenou náhradu ve výši 5% fakturované částky. České předsednictví zahájí projednávání návrhu na pracovní skupině Rady EU pro konkurenceschopnost a růst v květnu.

Komise bude o aktuálním stavu implementace SBA pravidelně informovat v rámci komunitární strategie pro růst a zaměstnanost. Členské státy pak budou informovat o pokroku v implementaci SBA prostřednictvím národních lisabonských programů.

4. Dočasný rámec veřejné podpory (MALÉ ČÁSTKY)

Evropská komise v rámci reakce na současnou globální hospodářskou krizi povolila v listopadu minulého roku zvýšit veřejnou podporu, která se za veřejnou podporu nepovažuje v rámci tzv. principu „de minimis“ bez oznamovací povinnosti EK (ke každému projektu) z 200 tis. EUR na 2,5 násobek, tzn. na 500 tis. EUR (částka se nesmí přesáhnout za tři po sobě jdoucí období, platnost tohoto nástroje je do konce roku 2010). Tento nástroj může být velmi dobře využit především se zaměřením na malé a střední podniky, kterým umožní dostat se lépe k finančním prostředkům ať už pro investiční či provozní účely.

Hlavní parametry²:

- jednotlivá podpora nepřesáhne limit 500 000 Eur pro jeden podnik (mezi 1. 1. 2008 – 31. 12. 2010);
- Od příjemce bude vyžadováno čestné prohlášení o další podpoře de minimis;
- Budou respektovány limity dané Regionální mapou a blokovou výjimkou, pokud se podpora bude kombinovat s další podporou;
- Bude aplikováno ve všech sektorech, s výjimkou omezení specifikovaných v Dočasném rámci (rybolov, zemědělství, podpora vývozu);
- K 31. 7. 2009 bude Evropské komisi poskytnut seznam opatření založených na Dočasném rámci;

² Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Dočasný rámec podpory k finanční krizi“.

- K 31. 10. 2009 bude Evropské komisi předložena zpráva o opatřeních provedených na základě Dočasného rámce;
- Budou respektována ustanovení o informační povinnosti ve smyslu výroční zprávy;
- Po dobu 10 let bude vedena evidence o poskytování podpory na základě Dočasného rámce.

Tento nástroj může být využit pro podpůrné grantové schémata na všech úrovních veřejné správy, zejména pak v rámci Operačních programů pro podporu podnikání, inovací, vědy a výzkumu a rozvoje lidských zdrojů.

6. Závěr

Tento příspěvek se zaměřuje na politiku malého a středního podnikání Evropské unie, na posílení konkurenceschopnosti MSP zejména v návaznosti na současnou hospodářskou krizi. Jsou zde uvedeny hlavní nástroje pro podporu MSP jak na komunitární, tak i na národní úrovni členských států EU. V současné situaci je nutné rychle a kvalitně reagovat prostřednictvím krátkodobých opatření s omezenou dobou účinnosti. Současně je nutné vycházet z filozofie, že politici nemohou zajistit sami o sobě konkurenceschopnost žádnému subjektu na trhu. Hlavní odpovědnost mají samotné podniky, managementy a jejich správné rozhodování o směřování společnosti.

Literatura

1. Sdělní Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zelenou malým a středním podnikům.“ „Small Business Act“ pro Evropu.
2. Sdělní Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Dočasný rámec podpory k finanční krizi“.
3. Novotný, J., Suchánek, P.: Nauka o podniku I. – Distanční studijní opora, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2004, ISBN 80-210-3333-9
4. Havlíček, K., Kašík, M.: Marketingové řízení malých a středních podniků, 1. vydání, Praha: Management Press, 2005, ISBN 80-7261-120-8
5. Průša, J., Ošťádal, B., Topolánek, M.: Analýzy č. 3 – úloha malých a středních podniků v evropských ekonomikách, Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2006, ISSN 1801-3767
6. Nová definice malých a středních podniků – Uživatelská příručka a vzor prohlášení, Evropské společenství: Úřad pro úřední tisky, 2006, ISBN 92-894-7917-5

VÝVOJOVÉ ZMĚNY MARKETINGOVÉHO ŘÍZENÍ V PRŮMYSLÓVÝCH PODNICÍCH V OBDOBÍ GLOBALIZACE

THE DEVELOPMENT CHANGES OF MARKETING MANAGEMENT IN INDUSTRY FACTORIES BY REASON OF GLOBALIZATION

ING. ZDENĚK BEDNARČÍK, MBA

*Katedra marketingu, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné,
Slezská univerzita Opava
Univerzitní náměstí 1934, 733 40 Karviná, ČR
e-mail: bednarcik@opf.slu.cz*

Anotace

Aspekty marketingového řízení v podnikové sféře. Požadavky manažerů na strategický marketing v období globalizace. Současné pohledy na význam a cíle marketingového řízení. Rozdíly mezi požadavky na marketing a praktickými možnostmi firem. Porovnání teoretických zásad a pohledů s firemní praxí.

Anotation

The aspects of marketing management in sphere of business. The requirements of managers to the strategic marketing in era of globalization. The current views to the meaning and objectives of marketing management. Disparity between the requirements to the marketing and corporation possibilities. Comparing of teoretical principles and views with corporation practice.

Klíčová slova

strategický marketing, globalizace, vývojové změny, aspekty marketingového řízení, cíle marketingového řízení.

Keywords

the strategic marketing, globalization, the aspects of marketing management, objectives of marketing management, the development changes.

JEL classification: M 310

Vývoj marketingu v podnikové sféře

Při hodnocení vývoje marketingové činnosti za období uplynulých 15-ti let lze charakterizovat určité fáze :

- Cca do roku 95 byla marketingová činnost chápána jako módní záležitost ; ve větších firmách byly zakládány marketingové útvary, uvolňovány potřebné finanční prostředky pro rozvoj analytických, výzkumných a dalších podpůrných marketingových činností.

Zaměření činnosti však mělo spíše obecnější charakter – nově vznikající marketingové útvary zajišťovaly vedle propagace, reklamy a dalších forem marketingové komunikace i činnosti, které neměly jednoznačné zařazení – jako vymáhání pohledávek, přípravy

certifikačních řízení v oblasti jakosti produktů a služeb, realizaci společenských akcí pro zaměstnance apod.

- V období 95 – 98 byl postupně kladen důraz na operativní marketing, projevila se snaha o zviditelnění firem na veletrzích a výstavách, více prostředků a zdrojů bylo vynakládáno do reklamy, inzerce, propagace, podpory prodeje; jednalo se o klasické marketingové činnosti – od zajišťování firemních propagačních předmětů a kalendářů až po realizaci zahraničních veletrhů nebo významných společenských akcí pro zákazníky.

Z pohledu vrcholového vedení firem měl veškeré uvedené aktivity zajišťovat samostatně marketingový útvar, ať už jako referát, oddělení nebo odbor. Hodnocení jeho činnosti pak vyplývalo z plnění hlavních ekonomických ukazatelů hospodářské činnosti firmy; pokud se plnil plánovaný obrát, zisk a rostl objem prodeje, byly dobré výsledky záležitostí všech zainteresovaných organizačních útvarů včetně marketingu – pokud však klesal objem prodeje s dopadem do dalších plánovaných ukazatelů, příčina se hledala v nedostatečné marketingové činnosti.

V této době bylo v mnoha firmách obtížné přesvědčit vrcholové vedení, že marketing není jen činnost příslušného marketingového útvaru, ale že se jedná o záležitost všech manažerů a zaměstnanců, počínaje vrátným a telefonní spojovatelkou a konče generálním ředitelem.

- Na přelomu tisíciletí dochází v řadě firem k přechodu spíše na strategický marketing, operativní marketingové činnosti jsou převáděny do obchodních útvarů.

Do obchodní činnosti tak přechází operativní zajišťování propagace, reklamy, inzerce a dalších forem podpory prodeje, útvar marketingu se transformuje do strategické podoby se zaměřením na dlouhodobější marketingové cíle, formulování a realizaci marketingových strategií, analytické činnosti v oblasti trhu, konkurence, hledání nových podnikatelských aktivit.

Jaké jsou v této době požadavky manažerů na strategický marketing ?

Důraz je kladen především na následující aktivity:

- vytváření marketingového informačního systému
- průzkumy trhu, sledování konkurence
- péče o stávající zákazníky – zavádění systému CRM
- vyhledávání potenciálních zákazníků
- hledání nových trhů a příležitostí
- náměty na nové produkty a služby
- analýzy tržního prostředí
- prezentace firem na vybraných akcích
- predikce vývoje trhu, poptávky, konkurence

K novým aspektům zde už ale patří postupné zapojování dalších firemních útvarů do uvedených činností – především útvarů prodeje, zásobování, vývoje a výzkumu, technologie, personalistiky aj.

Další významná změna nastává v důrazu na užší spolupráci při vytváření marketingových strategií, počínaje vypracováním SWOT analýzy, následně pak vyhlášením firemní vize, formulací strategických cílů a konče realizací strategických projektů .

Útvar strategického marketingu zde vystupuje jako koordinátor zpracování, udržování a aktualizace firemní strategie.

Je zde tak plně chápána nutnost spolupráce útvaru marketingu s TOP managementem při vytváření firemní strategie a její realizace či aktualizace.

Jaké jsou v těchto souvislostech současné pohledy a požadavky manažerů na marketing?

Především jsou očekávány přínosy od nově zaváděného nebo transformovaného marketingu v následujících oblastech:

- zlepšení ekonomické situace firmy
- získání nových trhů, konkrétních zakázek
- zajištění konkurenčních výhod
- získání nových zákazníků
- realizace komplexního marketingového informačního systému
- signální a varovný systém pro prognózy vývoje poptávky a prodeje

Přitom realizace této problematiky je předpokládána v minimálních časových lhůtách, vytvářené podmínky však těmto požadavkům mnohdy neodpovídají:

- poskytován je omezený finanční rozpočet ,který určuje TOP management podle finančních možností firmy, ne marketing podle vývoje trhu , konkurence a potřeb zákazníků;
- je minimalizován nákup externích služeb- důraz je kladen na činnost vlastních pracovníků. Je tak sice využíván potenciál vlastních zaměstnanců, ale mnohdy chybí pohled specialistů v daných oborech marketingové činnosti.

Závěrem lze konstatovat, že marketing je sice v řadě firem prováděn na různých úrovních v závislosti na podpoře a požadavcích vrcholového vedení, převážně už je ale chápán ne jako činnost příslušného útvaru ,ale jako proces, do kterého vstupují všichni manažeři a většina zaměstnanců. Souvisí to i s nárůstem informační ekonomiky , kde myšlenky, které určují praxi, jsou důležitější než jejich fyzické ztělesnění. To má dva důsledky:

Za prvé - ve firmách roste počet zpracovatelů informací rychleji než zpracovatelů materiálu a rozmístění oddělení v organizaci se začalo měnit podle podnikatelské filozofie. Schopnosti se učit se staly primárními zdroji konkurenční výhody pro tržně zaměřené firmy. Firmy se stále více zaměřují na řízení znalostí než na řízení materiálových toků a více na učení než na výrobu.

Za druhé - marketing jako funkce (činnost marketingového oddělení) je stále více nahrazován souborem myšlenek a hodnot, které v sobě obsahují marketingovou filozofii. Zdroje zákaznickovy hodnoty nejsou založeny pouze na marketingu, ale na celé organizaci firmy. Paradoxem je, že jestliže marketingové dovednosti pronikají firmou (což může být výhodou), je zde nebezpečí, že specializované dovednosti spojované s oddělením marketingu mohou zaostávat. Efektivní spolupráce marketingu s ostatními firemními funkcemi bude vyžadovat vysokou úroveň interpersonálních dovedností.

Marketing bude v následujících letech čelit obrovským výzvám. Tradiční meze a rozdíly uvnitř a mezi firmami, zákazníky a nabídkami se rozpouštějí. Dnešní doba informací je čím dál více řízena konkurenčním bojem a schopnost udržet si postavení na trhu založené pouze na materiální nabídce je ohrožená všude, takže úspěšnost firem a manažerů bude záviset na schopnosti umět použít nástroje, které produkuje dnešní informační společnost.

Literatura

1. Horáková, H. Strategický marketing. 2.vydání . Praha: Grada Publishing, 2003. ISBN 80–247-0447-1
2. Veber, J. a kol. Management. Základy, prosperita, globalizace. 1.vydání Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-029-5.
3. Foster, R. Strategie podnikání, Melantrich, Praha 1993
4. www.langwellglobal.com/cz/cze/highlights

IMPLEMENTACE LIPSKÉ CHARTY VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU

IMPLEMENTATION OF THE LEIPZIG CHARTER

ING. MAREK JETMAR, PH.D.

*Katedra regionálních studií, Národohospodářská fakulta,
Vysoká škola ekonomická v Praze
Nám. W. Churchilla 4, 130 00 Praha 3, ČR
e-mail: jetmar@vse.cz*

Anotace

Příspěvek se zabývá postoji vybraných členských zemí EU k Lipské chartě. Analyzuje odpovědi na otázky předložené prostřednictvím dotazníkového šetření realizovaného v průběhu českého předsednictví. Všímá si přístupů, které členské země uplatnily při naplňování charty, využívaných mechanismů a nástrojů.

Annotation

The paper is focused on analyses of position selected EU member states to the Leipzig charter. It analyzes answers on questions presented by questionnaire organized during the Czech presidency. The contribution is focused on approaches that member states apply in order to achieve priorities of charter, utilised mechanism and instruments.

Klíčová slova

Lipský charta, rozvoj měst, integrovaný přístup

Key words

Leipzig charter, urban development, integrated approach

JEL classification: *R Urban, Rural, and Regional Economics*

1. Úvod

Lipská charta o udržitelných evropských městech byla dohodnuta na neformální schůze ministrů zaměřené na městský rozvoj a územní soudržnost v Lipsku ve dnech 24. a 25. května 2007.

Více než dva roky od jejího přijetí tak vytváří prostor k ohlédnutí za tím, jak je jednotlivými státy implementována, jaké inovační postupy byly jejím prostřednictvím iniciovány či jak se její zásady projeví v institucionálním a právním rámci jednotlivých členských zemí EU.

V preambuli Lipské charty se ministři zodpovědní za rozvoj měst zavazují:

- a) zahájit v jednotlivých zemích politickou diskusi o způsobech integrace zásad a strategií Lipské charty o udržitelných evropských městech do národních, regionálních a místních politik rozvoje,
- b) využívat integrovaného přístupu při rozvoji měst a příslušné správy a vytvořit potřebný rámec k jeho uplatnění,
- c) podporovat vytvoření vyváženého územní upřádání na základě evropské polycentrické urbánní struktury.

Již v roce 2008 zveřejnily některé evropské instituce, např. Výbor pro regionální rozvoj Evropského parlamentu, postoj k Lipské chartě.

Ve zprávě Gisely Kallenbach o monitorování Územní agendy a Lipské charty – evropského akčního programu územního rozvoje a územní soudržnosti se zdůrazňovala úzká vazba mezi Územní agendou a Lipskou chartou. Oba přístupy se zavazují respektovat tradiční evropský polycentrismus, zdůrazňují hledisko kompaktního města, reagují na to, že většina Evropanů žije ve městech. Požaduje zlepšit koordinaci mezi Územní agendou a Lipskou chartou a vyjadřuje politování nad tím, že Rada doposud neschválila žádný akční program pro provádění cílů Lipské charty. Výbor pro regionální rozvoj v preambuli svého stanoviska dále dodává, že integrovaný přístup k územní dimenzi soudržnosti nemůže být spojován pouze s územním plánováním a rozvojem měst, neboť cílem je zajistit rovnováhu mezi evropskými občany bez ohledu na to, kde v EU žijí, a tohoto cíle není možné dosáhnout pouze územním plánováním.

Evropský parlament respektive Výbor pro regionální rozvoj se domnívají, že cílů obou dokumentů je možné dosáhnout pouze pomocí komplexní rozvojové strategie ovlivňující respektive integrující jednotlivá odvětví. Integrovaný přístup dává do bezprostřední vazby s implementací politiky soudržnosti. Tento princip považuje za natolik významný, že by měl být závazný při přípravě programů a projektů využívajících strukturální fondy. V tomto směru podporovala vytvoření platform, zabývajících se návrhy na uplatňování integrovaného přístupu – především meziútvárové skupiny Komise.

Výbor pro regionální rozvoj zdůrazňuje širší prostorové aspekty, význam partnerství a sdílení funkcí mezi městskými a venkovskými oblastmi pro vyvážený a udržitelný rozvoj území jako celku. Poukazuje na potřebu koordinace městských a venkovských orgánů a jejich spolupráci se všemi veřejnými a soukromými zúčastněnými subjekty při stanovování společných prostředků a tvorbě společných rozvojových strategií na úrovni regionů i pod ní, aby se zajistily lepší životní podmínky a kvalita života všech občanů EU.

Výbor ve svém stanovisku uznává význam vysoce kvalitního předškolního a školního vzdělávání, terciárního vzdělávání, celoživotního vzdělávání, vlivu výzkumných institucí, pro budoucí rozvoj měst a regionů. Zdůrazňuje vliv demografických trendů (stárnutí populace) na trh práce, na přístup k sociálním a zdravotnickým službám, k bydlení a v plánování obecně. Podporuje rozšíření dobrovolnických přístupů.

Interpretuje význam měst v kontextu závěrů čtvrté zprávy o soudržnosti jako na centra, kde se soustřeďuje obyvatelstvo, hospodářská síla a prostředí vytvářejícího inovace. V tomto smyslu sehrávají klíčovou úlohu pro dosahování cílů Lisabonské strategie. Rovněž se dotýká významu dostupnosti a přístupu k ICT, podporuje větší zastoupení kreativních oborů v ekonomice měst a regionů.

Všímá si problematiky rozšiřování měst do volné krajiny a ztráty půdy, podporuje vnitřní rozvoj měst před vnějším, nové funkční využití stávajících budov a areálů. Výbor vítá, že Lipská charta zdůrazňuje propojení různých způsobů dopravy - důležitost integrovaného a udržitelného dopravního systému a významnou úlohu, zlepšení infrastruktury pro cyklisty a chodce.

Poukazuje na potřebu plnění cílů EU v rámci ochrany klimatu a na roli měst, která mají jedinečné postavení pro nalezení možných řešení, která by přispěla ke snížení celkových

emisí skleníkových plynů; požaduje, aby členské státy začlenily ochranu klimatu do rozvoje měst jako horizontální cíl. Městské oblasti více trpí důsledky změny klimatu, pokud v nich chybí koridory čerstvého vzduchu, což způsobuje další ohřívání a zvýšenou koncentraci škodlivin. Investice do technologií šetrných k životnímu prostředí představují významné obchodní příležitosti. Podporuje projekty, které usilují o výměnu zkušeností v oblasti udržitelného řízení měst, uplatnění energeticky účinných postupů a technologií, řešení problémů životního prostředí ve městě, které zdůrazňují přínos měst k boji proti změně klimatu.

Výbor se domnívá, že by měly být více podpořeny aktivit zaměřené na integraci a sociální a územní soudržnosti, především určené ke stabilizaci problémových čtvrtí, vytváření atraktivních nabídek bydlení, práce a trávení volného času. Vyzývá k lepší integraci znevýhodněných městských čtvrtí. Domnívá se, že k úspěšnému provádění Lipské charty může přispět posílení městské identity a aktivního občanství ve městech.

Výbor žádá členské státy a jejich regiony a města, aby v rámci udržitelného městského rozvoje věnovaly větší pozornost vytváření kultury vysoce kvalitní výstavby („Baukultur“) i dostupnosti důstojného a cenově dostupného bydlení jakožto jednomu z rozhodujících faktorů sociálního začlenění a kvality života ve městech a aby zvláště dbaly o kvalitu veřejného prostoru, zejména pokud jde o kvalitu architektury jako prostředku k zajištění lepší kvality života občanů EU.

2. Výsledky dotazníkového šetření realizovaného v průběhu českého předsednictví

Česká republika, coby země předsedající Radě Evropské unie, požádala členské země a kandidátské státy, aby zodpověděly čtyři otázky týkající se implementace Lipské charty.

- 1.) Které nástroje jste zavedli ve vaší zemi v souvislosti s implementací Lipské charty?
- 2.) Uplatnili jste principy Lipské charty v legislativě vaší země?
- 3.) Jak sledujete a hodnotíte implementaci Lipské charty ve vaší zemi?
- 4.) Vytvořili jste přehled indikátorů, které umožní sledovat uplatnění Lipské charty?

České předsednictví obdrželo stanoviska těchto zemí: Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Slovinsko, Spojené království, Španělsko.

Které nástroje jste zavedli ve vaší zemi v souvislosti s implementací Lipské charty?

Na tuto otázky reagovaly členské a kandidátské země třemi způsoby:

- a) Uspořádaly národní konference, na kterých se jednotliví partneři seznamovali s principy Lipské charty a diskutovali mechanismy jejího uplatnění

Země, které se do výzkumu zapojily, ve svých odpovědích zpravidla dokládaly potřebu národní diskuse o zaměření a pojetí urbánní politiky, včetně podrobné debaty o cílech a prioritách Lipské charty a způsobech jejich promítnutí do národních koncepcí, rozvojových dokumentů připravovaných na regionální úrovni a městy. Konferencí a seminářů se účastnili zástupci ústřední správy, regionů a měst. V některých případech byli přizváni i další regionální aktéři, zástupci hospodářské sféry, sociální partneři a NNO. Pozornost si zasloužila především hledání mechanismů, které umožní provázání dílčích rozvojových opatření (integrováný přístup při řešení vnitřních problémů měst, řešení udržitelného rozvoje měst s ohledem na širší prostorové souvislosti), efektivní zapojení jednotlivých úrovní veřejné správy apod.

Německo, již v průběhu svého předsednictví, zorganizovalo sérii konferencí a setkání, které měly za úkol posunout vytvoření národní politiky rozvoje měst. Těchto jednání se účastnili všichni dotčení partneři, jejich výsledkem bylo mj. memorandum o základních rysech urbánní politiky. Iniciovalo vznik iniciativ zaměřených na nadregionální partnerství – zahrnující i spolupráci mezi městy a regionem, či integrovaný rozvoj měst a městských regionů.

Francie na konci roku 2007 zorganizovala environmentální fórum, kterého se zúčastnili představitelé vlády a občanské společnosti, aby spolu diskutovali otázky udržitelného rozvoje. Řad podnětů se týkala rozvoje měst - problematika správy, kvalit života ve městech, udržitelná městská mobilita. Učiněné závěry, jako je podpora integrovaného plánování, jsou plně v souladu s Lipskou chartou.

Dánsko zveřejnilo znění Lipské charty na webu a uspořádalo konferenci, na které se diskutovala východiska, které ovlivnila formování zásad uvedených v chartě. Podpořilo uplatnění integrovaného přístupu udržitelnosti, a to především stimulací vytváření sítí v průběhu setkání mezi jednotlivými aktéry. Podpořilo šíření příkladů dobré praxe.

b) Využily stávajících národních mechanismů k implementaci zásad Lipské charty
Členské země zpravidla nevytvářely nové mechanismy, které by se přímo a pouze zaměřily na implementaci charty. Spíše se snažily průřezově uplatnit principy, cíle a priority ve stávajících dokumentech – národního, regionálního či místního charakteru a využít stávajícího legislativního a institucionálního prostředí k jejímu reálnému prosazení.

Důvodem tohoto postupu je v řadě případů existence nově vytvořených či adaptovaných mechanismů a nástrojů zacílených na rozvoj měst a městských oblastí. Národní diskuse o postavení a roli měst v současných sociálních, ekonomických a environmentálních podmínkách a širších prostorových souvislostech předcházela či se prolínala s diskusí evropskou. Členské země tak již zpravidla provedly řadu institucionálních a organizačních změn s cílem posílit a zefektivnit politiky zaměřené na udržitelný rozvoj měst.

Lucembursko např. odrazilo principy charty do činnosti národních kontaktních bodů pro urbánní problematiku (CIPU). Finsko využilo k prosazení cílů charty několik již existujících národních iniciativ. Avšak sama charta nebyla hybnou silou vzniku těchto iniciativ, které byly vyvolány především potřebami pocíťovanými na národní úrovni. Existence charty však představuje širší podporu a vytváří vodítka pro jejich činnost.

Španělsko připravilo v roce 2008 národní plán bydlení a obnovy měst pro období 2009-2012, který explicitně zahrnuje dvě zásady uvedené v chartě: podpora integrovaného přístupu, soustředění se na řešení problémů deprivovaných městských čtvrtí.

V Německu vznikl speciální program podporující rozvoj vnitřních částí měst zaměřený především na oživení center, která postupně ztrácejí svoji původní funkci. Další programy se zaměřují na energetickou účinnost a úspory energií, na snížení objemu vypouštěných skleníkových plynů.

Řadu principů a cílů charty ve Spojeném království obsahují již dříve přijaté národní dokumenty zaměřené na rozvoj měst (Urban White Paper „Towards an Urban Renaissance“, 2000 či Národní strategie obnovy sousedství z roku 2001).

Již před přijetím charty italská vláda iniciovala vznik programu Urban Italia (2003), který se zaměřuje na udržitelnou ekonomiku a sociální revitalizaci 20 měst, která byla vyloučena z poskytování podpory z iniciativy Společenství URBAN 2.

Francouzská urbánní politika je založena na mobilizaci národních a místních aktérů s cílem snížení územních nerovnováh v metropolitních oblastech, podporuje projekty zaměřené na sociální soudržnost. Využívá nástroje Urban Social Cohesion Contract zaměřený sociální a kulturní rozvoj, ekonomikou revitalizaci, rozvoj zaměstnanosti, obnovu měst a zlepšení životních podmínek, bezpečnost, předcházení kriminality a problematiku zdraví.

- c) Zaměřily se na implementaci integrovaného přístupu – podporu vytváření integrovaných plánů rozvoje měst

Členské země si uvědomily význam integrovaného přístupu pro rozvoj urbanizovaných oblastí a řešení problémů deprivovaných městských čtvrtí a učinily řadu opatření, která mají umožnit prosazení tohoto přístupu v praxi (metodické vedení, příručky), či přímo podporují uplatnění tohoto mechanismu při přípravě rozvojových projektů. Zvláště vhodným prostředím k uplatnění integrovaného přístupu se jeví operační programy vytvářené v souvislosti s realizací politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

Itálie koordinuje podporu rozvoje měst poskytovanou prostřednictvím jednotlivých programů financovaných ERDF – jedná se o priority přímo zaměřené na rozvoj měst i tematické priority. Španělské ROPy podporují vznik inovativních strategií zaměřených na regeneraci měst s počtem obyvatel přesahujících 50 tis. Strategie podporují udržitelný rozvoj měst, integrují sociální, ekonomické a environmentální aspekty.

Maďarská vláda ve spolupráci s regiony, místní správou a řídicími orgány ROPů v roce 2007 vydala Manuál obnovy měst. Plánují vytvořit zákonný rámec pro tento nový nástroj a integrovat strategii rozvoje města do hierarchie plánovacích dokumentů. V Lotyšsku vytvořilo příslušné ministerstvo ve spolupráci s místními aktéry příručku pro implementaci integrovaných plánů rozvoje měst, která se stala vodítkem pro místní správu při přípravě rozvojových programů.

Dánsko zdůrazňuje význam integrovaného přístupu jako jednoho z principů plánování i prosazení (implementace) plánovacího procesu, který umožňuje provázat rozdílné sektorové zájmy; zdůrazňuje, že udržitelnost je částí plánovacích principů a procesů.

Uplatnili jste principy Lipské charty v legislativě vaší země?

Přijetí Lipské charty zpravidla neovlivnilo legislativu členských zemí EU. Důvodem byla skutečnost, že členské země přijaly zásadní legislativní opatření v období těsně před zveřejněním Lipské charty (výjimkou je např. Lucembursko a Francie). Členské státy uvedly, že provedené úpravy jsou v souladu s principy a cíli Lipské charty a nepřímo ji tak provádějí. Francie na základ závěrů „Grenelle de l'Environnement“ přijala rámcový zákon a zákon o plánování zohledňující problematiku rozvoje měst. Obsahuje mj. podporu environmentálně přátelských čtvrtí, obnovu přirozeného prostředí ve městech, podporu vzniku nových nástrojů, kterými místní správa může realizovat své programy v oblasti ochrany životního prostředí (příprava na klimatické změny a energetický management, zohlednění kritérií – spotřeby energií, emisí skleníkových plynů, úprava koeficientů využití území), rozšíření diskuse o udržitelném rozvoji měst (využití půdy apod.).

Jak sledujete a hodnotíte implementaci Lipské charty ve vaší zemi?

Členské země nevytvořily mechanismus sledování a vyhodnocování implementace Lipské charty. V souladu s národními zvyklostmi monitorují naplňování jednotlivých politik a programů, které se zaměřují na rozvoj měst, případně využívají mechanismů vytvořených pro sledování účinnosti programů politiky soudržnosti. Vzhledem k deklarované kompatibilitě těchto programů s chartou, lze hovořit o nepřímé snaze o vyhodnocování.

Např. Lucembursko implementaci charty nevyhodnocuje. Má však zájem o sdílení příkladů dobré praxe z jiných zemí. Dánsko nemá nastavený formální systém monitorování a vyhodnocování charty, ale vytváří systém indikátorů zaměřených na problémy v této oblasti. Slovinsko nevytvořilo specifický monitorovací systém k posouzení implementace charty. Implementace je podporovaná národními a místními dokumenty.

Finsko vytvořilo Národní výbor pro urbánní politiku jako meziodvětvový nástroj pro využití Lipské strategie. Přestože vytváří prostor pro sledování vodítek uvedených v chartě, neexistuje detailní evaluace. Lotyšsko rozhodlo ustanovit koordinační radu, zahrnující dotčená ministerstva, regiony a města, která má pomoci zajistit, aby vytvářené strategie respektovaly integrovaný přístup. Byla vytvořena hodnotící komise, která posuzuje projektové záměry připravované v rámci urbánní priority, zdali odpovídají prioritám uvedeným v nařízení vlády.

Španělsko nevytvořilo mechanismu pro hodnocení a monitoring charty. Urbánní problematika je v kompetenci regionálních a místních úřadů. Zavádění principů charty je proto možné pouze na dobrovolném základě. Ministerstvo iniciovalo vznik neformální skupiny tvořené představiteli územní správy pro zlepšení koordinace a spolupráce při řešení problémů měst.

Spojené království sleduje vliv vládních politik na města, městské čtvrti a regiony. Vláda spravuje např. databázi obsahující ekonomické, sociální a environmentální indikátory sbírané za 56 největších městských oblastí.

Vytvořili jste přehled indikátorů pro sledování uplatnění Lipské charty?

Tato otázka úzce souvisí s předchozí. Členské země nedisponují samostatnou sadou indikátorů pro sledování a měření naplňování Lipské charty. Některé však používají národní sadu indikátorů vytvořenou pro účely monitoring národních programů (Lotyšsko) či pro charakteristiku vývoje území, trendů odehrávajících se v prostoru (Německo).

3. Shrnutí poznatků o implementaci Lipské charty

Lipská charta představuje specifických nástroj ovlivňování prostorových vztahů a situace v území. Spolu s územní agendou a debatou o územní soudržnosti je vyústěním dlouhodobé diskuse o průmětu územní dimenze do rozvojových politik a mechanismech umožňujících dosažení větší účinnosti realizovaných opatření větším zohledněním místních podmínek. V tomto kontextu není vhodné ani účelné oddělovat principy a priority Lipské charty od priorit a aktivit Územní agendy, neboť přímo či nepřímo na sebe reagují, navzájem se doplňují. Oba přístupy respektují tradiční evropský polycentrismus, reagují na to, že většina Evropanů žije ve městech, uvědomují si však i hierarchii vazeb mezi městy, šíří a spektrum vztahů mezi městem a venkovem, nezbytnost řešení rozvoje měst v kontextu celého regionu.

Lipská charta přispívá k naplnění územní soudržnosti, vytváří podmínky k rovnocenným příležitostem rozvoje, zahrnujícího i dostupnost veřejných služeb, na kterém mohou participovat všichni Evropané bez ohledu na to, kde v EU žijí.

Bezprostřední efekt Lipské charty je možné pozorovat především při zavádění integrovaného přístupu při přípravě rozvojových dokumentů měst a revitalizace deprivovaných městských čtvrtí, řešení příčin sociálních a ekonomických problémů, eliminace negativních dopadů. Zdůrazňována byla problematika bydlení, jeho dostupnosti a kvality, včetně zlepšení technických podmínek a energetické účinnosti.

Provázání jednotlivých plánovaných opatření je důležité pro řešení aktuálních environmentálních výzev, především snižování energetické náročnosti a podpoře nízkouhlíkové ekonomiky. Lipská charta podpořila navázání spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, vytvoření mechanismů pro koordinaci národních, regionálních zájmů s rozvojovými představami měst.

Principy a cíle Lipské charty jsou, dle stanovisek členských zemí, již v národních rámcových dokumentech obsaženy, či již dříve přijaté dokumenty jsou s nimi komplementární. Členské země však pouze okrajově a dílčím způsobem prezentovaly praktické zkušenosti s implementací principů a priorit Lipské charty při realizaci konkrétních rozvojových projektů měst.

Významným mechanismem naplňování Lipské charty jsou aktivity politiky soudržnosti, respektive využívání prostředků ERDF při rozvoji měst. Priority celé řady NSRR a regionálních operačních programů zaměřené na rozvoj měst vytvářejí přirozené prostředí pro implementaci charty. Soustředí se zvláště na obnovu a rozvoj deprivovaných a upadajících městských čtvrtí. Členské země si uvědomují potřebu sociální integrace, zlepšení příležitostí po uplatnění místních obyvatel, vytvoření prostředí, které povede k růstu pracovních příležitostí a snížení nezaměstnanosti.

Členské země nevytvořily pro sledování a měření naplňování Lipské charty specifický monitorovací a evaluační systém, tj. ani účelově sestavený okruh indikátorů. Některé však používají národní mechanismy sledování implementace zásad a priorit charty (zprávy, evaluace) a národní sadu indikátorů, vytvořenou zpravidla pro účely monitoring národních programů či vyhodnocování vývoje území.

Literatura

1. Lipská charta o udržitelných evropských městech
2. Stanoviska vybraných členských zemí EU
3. Územní agenda Evropské unie „Pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů“
4. Zpráva Gisely Kallenbach o monitorování Územní agendy a Lipské charty – evropského akčního programu územního rozvoje a územní soudržnosti, Evropský parlament

ROZVOJ MĚSTSKÉHO CENTRA V OSTRAVĚ V KONTEXTU CITY-MANAGEMENTU**CITY CENTRE DEVELOPMENT OF OSTRAVA IN THE CONTEXT OF CITY MANAGEMENT****RNDR. PETR RUMPEL, PH.D.****MGR. ONDREJ SLACH****MGR. TOMÁŠ BORUTA***Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje**Přírodovědecká fakulta, Ostravská univerzita**Chittussiho 10, 710 00 Slezská Ostrava, ČR**email: petr.rumpel@osu.cz, ondrej.slach@osu.cz, tomas.boruta@osu.cz****Anotace***

Příspěvek se zabývá rozvojem centrální části města Ostravy v kontextu konceptu City managementu. Městská centra jsou konfrontována především v souvislosti s nárůstem výstavby nákupních center mimo území kompaktního města s tvrdou konkurencí o udržení kupní síly, atrakci investic a celkové image. Ostravu lze řadit k typickým představitelům průmyslových měst, kde jsou problémy ještě znásobeny specifickou sídelní strukturou. V úvodní části je představen koncept City managementu a jeho organizační, institucionální a ekonomické aspekty. Těžiště příspěvku je zaměřeno na analýzu dvou, z hlediska přístupů rozdílných projektů, které měly a mají za cíl zvýšení atraktivity centra města Ostravy.

Annotatin

The paper is concerned with the development of central parts of city of Ostrava and the application of city management concept in there. City centers are faced to the growing competition, especially in context of development of shopping centers outside the compact city cores. The cities have to compete for purchasing power, attraction of investments and image as a whole. City of Ostrava is a typical industrial city, where the situation is complicated by very specific residential structure. The opening of the paper introduces City management concept - its organisational, institutional and economics aspects. The fundamental part of the paper presents the analysis of two projects with different attitude, which aim to improve the attractiveness of Ostrava city center.

Klíčová slova

City management, integrovaný plán rozvoje města, Ostrava

Key words

City management, integrated city development plan, city of Ostrava

JEL classification: R38

1. Úvod

Pro strukturální proměny měst v posledních dekadách byl a je charakteristický nárůst významu městských periférií na úkor městských center (Siebel, 2001). Hlavním hybným procesem této proměny se stala suburbanizace. Tento proces expanze měst za jejich původní hranice prohlubuje a proměňuje základní dichotomii centrum versus periférie¹. Prakticky ve všech západoevropských městech již dlouhodobě pozorujeme posilování negativní asymetrie v neprospěch městských center (Sýkora, 2003, Läpple, 2003), kdy dochází ke komplexní prostorové decentralizaci respektive dekoncentraci procesů a jevů. Městská centra jsou konfrontována především v souvislosti s nárůstem výstavby hypermarketů, nákupních center mimo města (out-of-town development) s tvrdou konkurencí o udržení kupní síly, atrakci investic a celkové image. Reakcí na snižující konkurenceschopnost evropských městských center vzhledem k městským perifériím byl v polovině, respektive počátku 80. let vnik nových organizačních forem managementu², jejichž cílem bylo zvrátit negativní stav městských center³. Hlavním modelem se stal např. v Německu tzv. *City management*, kterému bude v rámci tohoto textu věnována hlavní pozornost.

2. Koncept *City managementu*

Obsahově můžeme definovat *City management*⁴ jako kooperačně a projektově orientovaný komunikační proces mezi veřejným, soukromým a neziskovým sektorem směřující posílení, respektive ke zvýšení atraktivity vnitřních částí měst (Kuron, Bona 2001; Jürgens, 1998; Ježek, 2007; DSSW⁵). Ve své podstatě je jedná o dílčí transfer klasického podnikového managementu, respektive Center-managementu do prostoru vnitřních měst s jistými modifikacemi (Jürgens, 1998), z čehož vyplývá jeho výrazně věcná, pragmatická a projektová orientace. Pojem *City management* nelze zaměňovat s městským marketingem (podrobně viz např. Helbrecht 1994, Rumpel 2002), přičemž jejich charakter můžeme prostorově segmentovat. *City management* se koncentruje přednostně na vnitřní části měst, případně na bezprostředně lokalizované prostory, zatímco městský marketing pojímá město jako komplex a má širší zaměření (Kuron, Bona, 2001). Primární vztah k centrálním částem nutně neznamená, že se opatření a nástroje *City managementu* neprojevují v rámci celého města, ale spravované a řízené aktivity se nacházejí v centrálních městských částech. Z hlediska urbánní governance (např. Grabher) se jedná dle našeho názoru v případě *City managementu* o tzv.

¹ V souvislosti s tímto pojmem se aplikuje také výraz „zelená louka“, přičemž v rámci textu považujeme tyto termíny za synonyma.

² Další variantou vyrovnávající asymetrii mezi městskými centry je tzv. pozitivní diskriminace ve prospěch městských center prostřednictvím prostorové regulace (Jürgens 1998).

³ První projekty na oživení městských center byla realizována ve Velké Británii v roce 1974 (Stubbs 2002). V Německu byly první opatření zaměřená na oživení městských center realizována na počátku 80. let. (Kuron 2005). Ucelený přehled organizačních a finančních konceptů v rámci podává Muraer (2003).

⁴ Zde je nutné poznamenat, že se používá jiná terminologie v německých a anglosaských zemích, a koneckonců i v České republice. *City management* v námi aplikovaném pojetí vychází z praxe v Německu, tj. z prostorově segmentovaného konceptu, který bývá v Německu v některých případech označován termínem *City marketing* - tento termín je však v jiných zemích používán jako ekvivalent komplexního *City marketingu* (*complex city marketing*; Stadtmarketing, Meyer 1999), přičemž ekvivalentem německého termínu *City management* je pak (např. v UK) tzv. *town centre management*. Ostatně samotná definice *town centre management* - „the search for competitive advantage through the maintenance and/or strategic development of both public and private areas and interests within town centres, initiated and undertaken by stakeholders drawn from a combination of the public, private and voluntary sectors“ (Warnaby 1998) – to potvrzuje.

⁵ Das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft.

funkční governance, protože vzniká na základě potřeby řešení určitého problému a nemá jasný teritoriální (administrativní základ; Fürst, 2001).

Klíčovým předpokladem pro fungování *City managementu* je z velké míry ochota participace lokálních aktérů na procesu změny (majitelé nemovitostí, obchodníci, hoteliéři, restauratéri) a to z vícero důvodů. Předně – aktivní participace lokálních aktérů s konkrétním projektem zajišťuje jednak kritickou zpětnou vazbu potřebnou pro optimalizaci procesu a jednak identifikace (akceptace) aktérů s projektem mu poskytuje oporu při tvorbě a samotné realizaci opatření, což napomáhá nezbytné kontinuitě procesu. Charakter participace nelze zúžit pouze na výše uvedené aspekty, protože většina měst není schopna plně financovat veškerá opatření nutná k nastartování procesu revitalizace, neboť městské rozpočty jsou (pod neustále narůstajícím tlakem konkurence a požadavků vlastních občanů) na hranici svých možností (Rumpel, 2002), a proto obecně vzrůstá potřeba kofinancování ze strany soukromého sektoru (public-private-partnership). Opomenout nelze také oslabování role veřejného sektoru při procesu plánování (Ibert 1999). V rámci *City managementu* se jedná o tzv. zájmovou (růstovou) koalici. Zájmová koalice je dobrovolná koalice lokálních aktérů založená na jejich endogenní aktivitě, přičemž jejím obecným cílem je zvýšení atraktivity dané lokality. Výše příspěvku může být vysoce variabilní a je plně v kompetenci aktérů. Tyto koalice kooperují ve většině případů s odpovědnou institucí městské správy (City manager), která nakládá za souhlasu koalice s jejími disponibilními prostředky. Tento model participace aktérů vykazuje celou řadu nedostatků. V praxi často setkáváme s tzv. „Free-rider-Problem“ problémem, kdy nastává situace, že z pozitivních efektů profituje ve stejné míře aktivně participující aktér, stejně tak jako aktér zastávající pasivní roli v procesu změny (srovnej Stockholm). Tato skutečnost působí jako demotivační faktor pro zúčastněné aktéry a oslabuje pozici a roli koalice⁶.

Hlavním cílem konceptu *City managementu* je zatraktivnění vnitřního města a popřípadě jeho revitalizace. Posilovány jsou např. kulturní, volnočasové (tzv. kritická infrastruktura Zukin, 1995), vzdělávací, administrativní a někdy i obytné funkce vnitřního města. Důraz je kladen na architektonický vzhled, urbanistické uspořádání vnitřního města a zlepšení jeho dopravní dostupnosti (podrobně Falk 1997 Funke 2005 Rumpel et al. 2007). Opatření vyžadující nejvyšší nároky na intenzitu procesu kooperace představuje optimalizace sortimentního mixu pomocí managementu prodejních ploch. Ten zahrnuje jednak atrakci firem, které zvýší kvalitu sortimentního mixu a jednak proaktivní marketing volných prodejních ploch. Hlavním kritickým bodem u tohoto druhu opatření představuje skutečnost, že v řadě případů jdou snahy o zvýšení kvality sortimentního mixu proti hlavnímu cíli majitelů nemovitostí a tím je logicky maximalizace zisku (Heinritz 2003).

City management podobně jako ostatní koncepty založené na bázi PPP vyvolávají určité pochybnosti a to zejména ve vztahu k oslabování demokratické kontroly veřejných prostor. Organizace zastřešující *City management* totiž často získává (mocenskou) kontrolu na danými veřejnými prostory, bez toho aniž by byli k tomuto výkonu delegováni na základě procesu řádné demokratické volby jak je tomu u veřejného sektoru (srovnej Glatsze, 2001). Za další

⁶ Určitou eliminaci „Free-rider-Problem“ nabízí Business Improvement Districts (BIDs). Tento model má obdobné principy jako zájmové koalice s tím rozdílem, že je normativně ukotven, tj. jeho formu definuje speciální zákon na zemské (státní) úrovni, čímž je funkčně eliminován „Free-rider-Problem“, protože pokud vznikne v určité lokalitě BIDs (ve většině případů je nutná kvalifikovaná většina aktérů), jsou povinni platit poplatek všichni aktéři bez výjimky. V současnosti existuje na celém světě okolo 1500 BIDs a v posledních letech se tento koncept, který vznikl v 70. letech minulého století na severoamerickém kontinentě (Bloor West Village v Torontu), začal výrazně aplikovat i v evropských městech (Např. Ward, Pütz). O praktické aplikaci konceptu BIDs nelze v podmínkách ČR z mnoha příčin v reálných intencích prozatím uvažovat (Slach, 2006).

problematický aspekt lze pak považovat, v případě příliš slabé pozice veřejného sektoru, posilující polarizaci v rámci města jako celku, jakož i estetickou unifikaci a homogenizaci vnitřních měst výhradně dle potřeb participujících aktérů tj. maloobchodníků či provozovatelů služeb, respektive na základě potřeb konzumentů (srovnej Brenner Heeg 1995)

3. Ostrava

Ostravu lze řadit k typickým představitelům deindustrializovaného města založeného na široké průmyslové základně s komplikovaným postindustriálním přechodem (srovnej Lash, Urry 1994), což bylo navíc umocněno přechodem na tržní ekonomiku. Podobně jako v jiných průmyslových městech zde nevznikaly funkce bydlení a služeb na historickém základě středověkých měst. Naopak tyto funkce se prstencovitě vinuly okolo jednotlivých dolů a továren, což se projevovalo chaotickou zástavbou a prolínáním funkcí a vícejadernou sídelní strukturou. Role městského centra je v kontextu historického vývoje města výrazně oslabena. Je to dáno především výstavbou nových obytných sektorů (Poruba, Ostrava Jih) po druhé světové válce ve velké vzdálenosti od centra města mimo oblast těžby uhlí a preferencí investičních akcí právě v těchto nových lokalitách pak byla ještě zesílena slabým sektorem služeb (díky průmyslové povaze města) a tedy relativně nízkou občanskou vybaveností v centru (Kuta Kuda Sedlecký, 2005). Relativně pozitivní vývoj městského centra výrazně zkomplikovala výstavba hypermarketů a nákupních center, která započala v Ostravě okolo roku 1998 (Bednář 2008). Řada hypermarketů (nebo hobby marketů) či nákupních center byla paradoxně vystavěna v řadě případů v lokalitách s původně odlišným funkčním využitím v blízkosti městského centra, což byl i výsledek skutečnosti, že tito investoři byly dokonce městem „obletováni“ (Rumpel Waack, 2004). Ačkoliv dochází v posledních pěti letech k zlepšování situace (zvýšená investiční aktivita, pozitivní proměna sortimentního mixu), přesto je nutné vyvíjet aktivnější kroky směřující k revitalizaci městského centra Ostravy. Kritická situace platí hlavně pro víkendy, kdy se městské centrum mění v „město duchů“. V následující části textu budou analyzovány dvě modelové iniciativy, které si kladou (kladly) za cíl zvýšit atraktivitu městského centra v tvrdé interregionální konkurenci.

3.1. Projekt Centrum žije!

Zajímavým pokusem o oživení městského centra Ostravy se stal v letech 2003-2006 projekt Centrum Žije! Projekt vznikl z iniciativy komerční sféry, kdy důležitá byla zejména osobnost lokálního leadera, rezidenta-podnikatele. Prvotní fáze příprav projektu do jisté míry implikovala model zájmových koalic s cílem podpořit maloobchod v jádrové zóně. Ve spolupráci s místní radnicí byl navázán dialog s podnikatelskou sférou, jejíž participace však nakonec nebyla dostatečná. Ačkoliv nakonec nevznikl žádný oficiální aktér (subjekt), zastupující zájmy komerční sféry při jednání s radnicí, projekt Centrum žije! byl vlastně reakcí na diskuse představitelů městské části s podnikateli. Hlavní náplní realizační fáze (2005-2006) byl event marketing, tedy pořádání velkých zábavních a doprovodných akcí na území městského obvodu (nikoli tedy „jen“ v úzce vymezeném centru).

Institucionalizovaným výsledkem byl také vznik nové pozice na radnici – manažera městské části, tedy de facto city-manažera, který byl koordinátorem projektu a partnerem při jednání se zainteresovanými komerčními subjekty, což do značné míry zjednodušilo proces komunikace soukromého a veřejného sektoru. Na jeho doporučení pak Rada městského obvodu (radnice) schvalovala financování velkých events a menších, často doprovodných akcí. O příspěvek na pořádání akce mohl žádat kterýkoli komerční či neziskový subjekt se sídlem v centru města. Dlouhodobě takto spolupracovalo 15-20 podnikatelských subjektů.

V průběhu projektu vznikla webová prezentace, ročně bylo realizováno přibližně 40 kulturních akcí (z toho 15 většího rozsahu). I přes určitou kritiku veřejnosti ke kulturní kvalitě akcí se dá považovat portfolio pořádaných eventů za dostatečné, v reakci na kolísavou úroveň byla vyhlášena soutěž o nejlepší doprovodnou akci projektu v následujícím roce, která motivovala organizátory také finančně. Za nejúspěšnější event, ve smyslu konceptu *city managementu* a zapojení místních podnikatelů, můžeme považovat akci „Ostrava si hraje“. Event měl společný marketing s návaznými maloobchodními nabídkami, velkou návštěvnost i dostatečnou mediální odezvu v regionálním tisku. Z hlediska mediální prezentace i návštěvnosti byl dalším nesporným úspěchem zimní projekt venkovního kluziště, umístěného přímo na Jiráskově náměstí v centru města, druhém nejvýznamnějším náměstí v centru.

Rozběhnutý projekt byl utlumen vinou zpoždujících se rekonstrukcí na hlavním, Masarykově náměstí v Ostravě a jinými infrastrukturními pracemi v centru města (dostavba kolektoru). Fyzickou renovaci centrálního náměstí však lze považovat za další pokračování procesu *City managementu*. Pořádání akcí mimo úzce vymezené centrum města nemělo očekávané efekty a tento "měkký" projekt již v dalších letech nepokračoval, i díky ztrátě politické podpory místní radnice.

Projekt Centrum žije! ukázal do budoucna možnosti, jak napomoci rozvoji městského centra, ačkoliv se odehrával převážně v rovině organizování *events*, bez potřebné návaznosti na místní obchodníky (a pro ně tak důležité měřitelné ukazatele, jako je obrát apod.). Spolupráce na bázi PPP, kdy městský obvod poskytne kromě finanční dotace také další podporu (institucionalizovaná forma komunikace díky zřízení funkce *city-managera*, pronájem veřejných ploch, kontinuita politických rozhodnutí apod.) a soukromé firmy využijí svých předností (*know-how*, lepší flexibilita a vyšší kredibilita při vzájemném jednání, schopnost sehnat sponzory, kvalitní a cílovým skupinám přesně určený marketing) ve prospěch společného cíle, může pomoci vyprofilovat maloobchodní strukturu a následně také obraz městského centra jako příjemného místa k trávení volného času obyvatel a návštěvníků.

3.2. Integrovaný plán rozvoje města (IPRM)

Jedná se o základní rozvojový dokument velkých měst⁷ pro realizaci "tvrdých" investičních projektů, na které je možno čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů EU. Integrovaný plán rozvoje města navazuje na dlouhodobé strategické dokumenty samosprávy a státní správy (Strategie regionálního rozvoje ČR). Zohledňuje v sobě rovněž princip koncentrace, neboť se vztahuje pouze na vymezené území města, případně řeší vybranou prioritní tematickou oblast v daném městě. V případě geografického, zónového vymezení se jedná buď o území s vysokým potenciálem růstu, či naopak o území fyzicky (*brownfields*) nebo sociálně deprivované (problematické sídlištní celky - podpora je určena především na revitalizaci budov a veřejných prostranství). Plán je složen z několika individuálních investičních projektů, směřujících k společnému cíli (Malík, 2008). Primárně jsou projekty financovány z ROP jednotlivých regionů NUTS 2 (*cohesion region*). Výhodou je možnost podpory těchto projektů i z jiných operačních programů realizovaných v České republice. Individuální projekty, zahrnuté do IPRM, získávají bonifikační zvýhodnění při posuzování žádosti o poskytnutí veřejné podpory ze strukturálních fondů EU.

⁷ Realizace IPRM je povinná pro města nad 50 000 obyvatel, chtějí-li žádat o podporu na projekty řešící urbánní politiku (celkem 22 měst); dále pro města nad 20 000 obyvatel (63 měst i s první kategorií), chtějí-li žádat o finanční prostředky určené na revitalizaci (zejména veřejných prostranství a budov) sociálně deprivovaných lokalit.

Vzhledem k praktickým dopadům, které existence IPRM přináší pro místní samosprávu v podobě finančních zdrojů na (zejména) investiční projekty, je proces tvorby IPRM metodicky řízen Ministerstvem pro místní rozvoj. Jednotlivé IPRM jsou tak lehce porovnatelné a na rozdíl od často "příliš rozkročených" strategických plánů jsou zaměřeny na skutečnou realizaci projektů v předem stanoveném území či tematické oblasti. V případě existence zónově vymezených IPRM musí vybrané území splňovat kritéria a indikátory stanovené Ministerstvem pro místní rozvoj, například u zóny s vysokým potenciálem růstu se jedná o výrazné uplatnění obslužných a administrativních funkcí v zóně, vysokou koncentraci vzdělávacích aktivit apod. Za zpracování a realizaci IPRM jsou odpovědná města. Koordinují jednotlivé projekty v rámci IPRM (dílčí projekty mohou mít rozličné předkladatele) a mají tak příležitost aktivně se podílet na rozvoji svého území. V rámci tohoto příspěvku je ve stručnosti analyzován příklad IPRM, realizovaného v Ostravě.

3.2.1. IPRM Ostrava

Integrovaný plán rozvoje s marketingovým názvem *Ostrava-magnet regionu* byl zpracován v roce 2008 a v rámci prioritní osy ROP NUTS II Moravskoslezsko jsou pro něj schváleny finanční prostředky v celkové hodnotě cca 1,6 mld. Kč⁸ (více než 50 % z celkově alokovaných zdrojů pro tuto prioritní osu programu⁹). Platnost integrovaného plánu rozvoje kopíruje programovací období EU (do roku 2013, resp. 2015). Na základě provedené analýzy a dotazníkového šetření mezi obyvateli města byl zvolen koncept zónového IPRM, přičemž podporovaným územím se stalo centrum města jako lokalita s nejvyšším potenciálem růstu. Centrum města je vymezeno dílčími částmi tří městských obvodů (MOaP, Vítkovice, Slezská Ostrava) a zaujímá plochu 2.355 ha, tj. 11 % území města. Je tedy vymezeno volněji než např. v pracích (Slach, Boruta, 2006). V takto vymezeném území žije 7,2 % obyvatel města.

Již zmíněnou problematickou sídelní/urbanistickou strukturu města, kdy se mezi dvěma samostatnými obytnými sektory města (na západě a na jihu) a centrem nacházejí dokonce volné či deprivované prostory (průmyslové brownfields), mohou projekty realizované v rámci IPRM vyřešit pouze částečně. Perspektivně se jeví, v souvislosti s developerským projektem Nové Karoliny a případnou revitalizací městské části Vítkovice, posílení vztahu městského centra směrem k jižní obytné zóně. Městská část Vítkovice byla a stále je průmyslovým jádrem vnitřního města a na jejím katastru se nachází velké množství legislativně chráněných technických památek¹⁰ a urbanisticky cenné administrativně-obytné celky. Na druhou stranu se však jedná o území značně postižené sociální exkluzí obyvatelstva s vysokou mírou sociální, funkční a fyzické deprivace.

Rozvojové programy IPRM naznačují, že i rámci ČR začíná být akcentován význam center měst, což je pozitivní změna ve srovnání s minulostí. Městská centra vyspělých regionů světa se totiž stávají klíčovými prostory pro stimulaci ekonomického růstu a zlepšování kvality života (Florida, 2002). Samotný význam integrovaného plánu pro rozvoj města lze posoudit až na základě realizace konkrétních projektů. V této fázi je k dispozici pouze indikativní seznam vhodných projektů v rámci vybraných aktivit. Nelze pochybovat o smysluplnosti nastavení priorit rozvoje ve směru podpory atraktivity městského centra. IPRM Ostrava je výrazně orientován na proměnu fyzického prostředí (fyzická infrastruktura) a opomíjena je

⁸ Celkově předpokládaná alokovaná částka na opatření a aktivity realizované v rámci IPRM činí do roku 2014 cca 2,8 mld. Kč.

⁹ V regionu NUTS II Moravskoslezsko mohlo žádat o finanční prostředky z této osy celkem 5 statutárních měst.

¹⁰ V celé zóně IPRM se nachází 28 z 39 památkově chráněných technických staveb na území města.

např. role maloobchodu a dalších měkkých forem rozvoje městských center. Řada projektů vyvolává pochybnosti, zda se nebudou realizovat z toho důvodu, že jsou momentálně dispozici finanční prostředky pro jejich financování a že nebude financováno to co by bylo třeba zásadně a dlouhodobě změnit. Dalším problematickým bodem je určitá prostorová izolace projektů, což může vést paradoxně k ještě silnější sociální, funkční a fyzické fragmentaci prostoru městského centra. Integrovanému propojení projektů a jejich potenciálním dopadů je v dokumentu věnována omezená pozornost. I přes uvedenou kritiku představuje IPRM rozhodně správný krok směrem do budoucna.

4. Závěr

Společné hodnocení obou projektů je vzhledem k faktoru času, jelikož jedna iniciativa byla již ukončena (Centrum žije!) a druhá nebyla ještě fakticky započata (IPRM), limitující. Mimo časovou perspektivu tvoří další rozdíl iniciační rovina projektů. Centrum žije! byl spíše bottom-up iniciativou zatímco IPRM je klasickým případem top-down iniciativy. Shodným jmenovatelem pro obě iniciativy je ve své podstatě pouze prostor, jelikož zatímco IPRM je klasickým projektem zaměřeným na „tvrdou“ infrastrukturu, Centrum žije! byl spíše pokusem o City management tj. vytvoření „měkké“ komunikační infrastruktury. Dle našeho názoru by mohlo výrazně profesionálnější „oživení“ „měkkého“ bottom-up projektu Centrum žije! ve spojení s „tvrdým“ top-down projektem IPRM poskytnout základ pro vytvoření skutečně konkurenceschopného centra Ostravy.

Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Ministerstva pro místní rozvoj WD-61-07-1 „Role měkkých lokalizačních faktorů v eliminaci regionálních disparit ve strukturálně postižených regionech Ostravska a Ústecka“.

Literatura

1. Bednář P., 2008, *Geografie transformace maloobchodní sítě města Ostravy*, Univerzita Karlova, Praha, Disertační práce
2. Brenner N., Hedy S., 1999, *Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Möglichkeiten und Beschränkungen*, „Kurshefte“, nr. 2, s. 102-119
3. DSSW - Das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft,
4. Einig K., Grabher G., Ibert O., Strubelt W., 2005, *Urban Governance – Einführung*, „Informationen zur Raumentwicklung“, nr 9/10, s.1-9
5. Florida R., 2002, *The Rise of the Creative Class and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*, Basis Books, New York
6. Forsberg H. D., Medway D., Warnaby G., 1999, *Town centre management by co-operation: evidence from Sweden*, „Cities“, nr 5 (16), s. 315–322
7. Funke U., 2005, *Stadtkonzeption, Stadtmarketing und City management*, [v:] Hochstadt S.(red.), *Stadtentwicklung mit Stadtmanagement*, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. s. 145-158
8. Fürst D., 2003, *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, „Informationen zur Raumentwicklung“, nr 8/9, s. 441-450.
9. Glasze G., 2001, *Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe*, „Berichte zur deutschen Landeskunde“, nr 2/3 (75), s. 160-177
10. Heineberg H., 2006, *Stadtgeographie*, 3. Auflage, Ferdinand Schöningh UTB, München

11. Heinritz G., Klein K.E., Popp M., 2003, *Geographische Handelsforschung*, Gebrüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung, Berlin, Stuttgart
12. Helbrecht I., 1994, *Stadtmarketing - Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik*, Birkhäuser Verlag - Stadtforschung aktuell 44, Basel, Boston, Berlin
13. [www.dssw.de/glossar.html?&tx_datamintsglossaryindex_pi1\[uid\]=11](http://www.dssw.de/glossar.html?&tx_datamintsglossaryindex_pi1[uid]=11) (stan na 4.III.2009 r.).
14. Ježek J. (red.), 2007, *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*, Západočeská univerzita, Plzeň
15. Jürgens U., 1998, *Einzelhandel in den Neuen Bundesländern - die Konkurrenzsituation zwischen Innenstadt und "Grüner Wiese", dargestellt anhand der Entwicklungen in Leipzig, Rostock und Cottbus*, Kieler Geographische Schriften 98, Kiel
16. Kuron, I., Bona, A., 2000, *City-Management – Ein Leitfaden für die Praxis*, Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft -Schriften 36, Berlin
17. Kuta V., Kuda F., Sedlecký J., 2005, *Černá louka - první poválečný brownfields v Ostravě*, „Urbanismus a územní rozvoj“, 3 (8), s. 10-15
18. Lash S., Urry J., 1994, *Economies of Signs and Space*, Sage, London, 1994
19. Lappe D., 2003, *Die Auflösung städtischer Strukturen und die Neuerfindung des Städtischen*, [v:] Oswald F., Schiller N. (red.), *Neue Urbanität - das Verschmelzen von Stadt und Landschaft*, gta Verlag, Zürich, s. 147-169
20. Malík K., 2008, *Možnosti financování rozvojových projektů statutárních měst*, „Urbanismus a územní rozvoj“, nr. 5 (11), s. 35-37
21. Meyer J.A., 1999, *Regionalmarketing*, Verlag Vahlen, München
22. Murauer R., 2004, *Finanzierung, Organisation und Themenfelder von Stadt und Citymanagement in Europa*, DSSW-Materialien, Berlin
23. Pütz R., 2008, *Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen*, [v:] Pütz R. (red.) *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*, Passau 2008, s. 7-20.
24. Rumpel P., 2002, *Teritoriální marketing jako koncept územního rozvoje*, Ostravská Univerzita, Ostrava
25. Rumpel P., Waack C., 2004, *Die Mährisch - Schlesische Region. Perspektiven für die tschechische Altindustrieregion im Europa der Regionen*, „Geographische Rundschau“, nr. 4 (56), s. 53-59
26. Rumpel P., Slach O., Ježek J., 2007, *Marketingový management obcí, měst a regionů: manuál pro potřeby praxe*, Repronis, Ostrava
27. Rumpel P., Bednář P., Slach O., Koutský J., 2009, *Re-imageing of industrial cities in the Czech Republic: chosen drivers of the change*, Presentation paper, was presented at the 5th meeting of the Regional Studies Associations Research Network on The Role of Old Industrial Knowledges in Economic Development of Post-Industrial Regions in Mönchengladbach, Februar 15-17, NIERS Institut, Mönchengladbach
28. Siebel, W., Ibert O., Mayer H.N., 1999, *Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma?*, „Informationen zur Raumentwicklung“, nr 3, s. 163–172
29. Siebel, W., 2000, *Wesen und Zukunft der europäischen Stadt*, „DISP 141“, nr 2, s. 28-43
30. Slach O. 2007, *Inovativní koncepty v městském rozvoji*, [v:] Mičková, K. et al. (red.) *Česká geografie v evropském prostoru. XXI. sjezd České geografické společnosti*, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, České Budějovice, s. 239-245
31. Slach O., Boruta T., 2006, *Varianty rozvoje vnitřních měst a city management*, [v:] *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Nové trendy - Nové nápady 2006*, Soukromá vysoká školy ekonomická Znojmo, Znojmo, s. 171-184.

32. Stubbs B., Warnaby G., Medway D., 2002, *Marketing at the public/private sector interface; town centre management schemes in the south of England*, „Cities“, nr. 5 (15), s. 317–326
33. Sýkora L., 2003, *Suburbanizace a její společenské důsledky*, „Czech Sociological Review“, nr 2 (39), s. 55-71
34. Warnaby G., Alexander A., Medway D., 1998, *Town centre management in the UK: a review, synthesis and research agenda*, „International Review of Retail, Distribution and Consumer Research“, nr. 1 (8), s. 15–31
35. Zukin S., 1995, *The Cultures of Cities*, Blackwell, Cambridge MA, Oxford UK

TVORBA A VYUŽITIE PROGRAMOV HOSPODÁRSKEHO A SOCIÁLNEHO ROZVOJA OBCÍ JUŽNÉHO GEMERA

CREATION AND UTILIZATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLANS OF MUNICIPALITIES IN SOUTHERN GEMER

ING. EVA VÝROSTOVÁ, PHD.

ZUZANA GÁLIKOVÁ

*Katedra ekonomických vied, Fakulta verejnej správy
Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach,
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovensko
e-mail: eva.vyrostova@upjs.sk, galikz@gemernet.sk*

Anotácia

Príspevok sa zameriava na tvorbu a využitie programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí. V prvej časti príspevku sa venujeme plánovaniu podpory regionálneho rozvoja v podmienkach Slovenskej republiky s dôrazom na plánovanie na lokálnej úrovni. Ďalšia časť príspevku obsahuje výsledky prieskumu zameraného na praktické využívanie Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja v obciach piatich mikroregiónov okresu Rimavská Sobota. Pozornosť je venovaná trom oblastiam, a to vypracovaniu tohto dokumentu, jeho implementácii a kontrole a revízii programu. Cieľom je identifikovať hlavné problémy súvisiace s PHSR obce.

Annotation

In this paper we focus our attention on creation and utilization of programs of economic and social development of municipalities. We describe basic documents supporting regional development in Slovakia with regard to the planning at local level. Our main emphasis is on practical use of Program of economic and social development in municipalities within selected micro regions in district Rimavská Sobota. We focus on three areas: creation, implementation and control and revision of these documents. The aim is to identify the problems related to programs of economic and social development of municipalities.

Kľúčové slová

Plánovanie hospodárskeho a sociálneho rozvoja, obec

Key words

Economic and social development planning, municipality

JEL classification: R50, R58

1. Úvod

Strategické plánovanie rozvoja obcí a vidieka sa stalo najviac diskutovaným manažérskym nástrojom vo vyspelých krajinách v 80. rokoch 20.stor., pričom sa poukazovalo najmä na to, že umožňuje územnej samospráve lepšie identifikovať a stanovovať priority pre zlepšenie poskytovania služieb obyvateľom (Reed, Blair, 1993, p.88). V Slovenskej republike zohráva strategické plánovanie podpory regionálneho rozvoja väčšiu úlohu od vstupu Slovenskej

republiky do Európskej únie, najmä v súvislosti s možnosťou čerpania finančných prostriedkov z fondov Európskeho spoločenstva (Štangová, Výrostová, 2008).

2. Plánovanie regionálneho rozvoja v podmienkach SR

Základné dokumenty podpory regionálneho rozvoja v SR definuje zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý nahradil pôvodný zákon č. 503/2001 Z.z. Základným dokumentom podľa zákona 539/2008 Z.z. je na centrálnej úrovni **Národná stratégia regionálneho rozvoja Slovenskej republiky**, ktorá má komplexne určiť strategický prístup štátu k podpore regionálneho rozvoja v dlhodobom období pri rešpektovaní princípov trvalo udržateľného rozvoja (§ 6). Uvedený dokument zavádza až nový zákon o podpore regionálneho rozvoja s účinnosťou od 1.1.2009, doteraz na Slovensku nebola vypracovaná Národná stratégia regionálneho rozvoja. Na centrálnej úrovni sa rozvoj regiónov riadi Národným strategickým referenčným rámcom, ktorého vypracovanie vyžadujú pravidlá Európskej únie. Na nižších úrovniach získali obce a vyššie územné celky originálne kompetencie v oblasti tvorby a realizácie strategických dokumentov svojho rozvoja od 1.1. 2002 na základe zákona č. 416/2001 Z.z. Podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja ide o

- **Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku**
- **Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce.**

Napriek námietkam napr. aj zo strany Združenia miest a obcí Slovenska zákon zavádza dlhšie názvy, ktoré sa však v praxi nepoužívajú. Preto aj v tomto príspevku, ktorý je zameraný na skúsenosti s využívaním druhého z programových dokumentov pracujeme s názvom skráteným, a to „Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja“ (ďalej PHSR). Obidva tieto dokumenty na úrovni územnej samosprávy sú strednodobými rozvojovými dokumentmi, vypracovanými na princípe partnerstva, ktoré majú byť vypracované v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii. Zákon tiež vyžaduje pri PHSR obce aj zohľadnenie cieľov a priorít ustanovených v PHSR VÚC na území ktorého sa obec nachádza. Zákon teda dáva väčší dôraz na koordináciu a kooperáciu v súlade s Chartou európskeho regionálneho plánovania. Nový zákon taktiež vyžaduje prepojenie plánovania podpory regionálneho rozvoja (regionálne, resp. komunálne plánovanie) a územného plánovania. Konkrétne sa vyžaduje vypracovanie PHSR podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie, čím sa má zabezpečiť účinné priestorové plánovanie. Nový zákon o podpore regionálneho rozvoja priniesol niekoľko ďalších významných zmien v oblasti Programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí:

- podrobnejšie definuje obsah týchto dokumentov, ktoré by mali pozostávať z analyticko-strategickej časti a programovej časti, ktorých obsah definuje zákon (ide o širšie vymedzenie obsahu v porovnaní so zákonom platným do konca r. 2008)
- explicitne zdôrazňuje princíp partnerstva pri vypracovaní týchto dokumentov,
- zdôrazňuje potrebu vzájomného súladu všetkých programovacích dokumentov,
- explicitne sa zmieňuje o aktualizácii PHSR podľa potreby,
- zavádza podmienku schválenia PHSR obce a VÚC a príslušnej územnoplánovacej dokumentácie, ak jej spracovanie vyžaduje osobitný predpis, pre predloženie žiadosti o poskytnutie finančného príspevku zo štátneho rozpočtu a z doplnkových zdrojov. Doteraz sa v praxi často vyžadovalo doloženie súladu požadovaného financovania projektu s rozvojovou stratégiou avšak nebola to zákonná podmienka.

Obce a VÚC sú povinné dať svoje PHSR do súladu s novými ustanoveniami zákona do 1. októbra 2010. V tomto článku budeme ďalej skúmať len tvorbu a využívanie PHSR obcí.

3. Materiál a metody

Stav v oblasti tvorby a využitia PHSR obce sme zisťovali na základe dotazníkového prieskumu a rozhovorov so starostami vybraných obcí v rámci regiónu Južného Gemera, ktorý sa nachádza v juhovýchodnej časti Banskobystrického kraja. Región Južný Gemer nie je legislatívne vymedzený, preto je ťažké presne určiť hranice jeho teritória a teda aj obce spadajúce pod jeho územie (Galiková, 2009). Pri našom prieskume sme sa priklonili k územiu piatich mikroregiónov okresu Rimavská Sobota a to Mikroregión (ďalej MR) Blžská dolina, MR Dolného Gemera, MR Pri Slanej, MR Valická dolina a MR Medveš. Takto definovaný región tvorí 41 prevažne malých obcí, z ktorých sa na prieskume zúčastnilo 33, t.j. vyše 80%¹. Okres Rimavská Sobota do ktorého spomínané obce patria (s výnimkou dvoch obcí²) je najproblémovejším v Slovenskej republike, miera evidovanej nezamestnanosti v tomto okrese v marci 2009 dosiahla 30,37%, čo je najvyššia miera nezamestnanosti v rámci všetkých okresov SR (ÚPSVaR, 2009). Prieskum bol realizovaný v rámci diplomovej práce Z. Gálíkovej v období od začiatku decembra 2008 do konca februára 2009. Dotazník, ktorý bol pre potreby tohto prieskumu vytvorený, tvorili štyri časti: časť A obsahovala otázky týkajúce sa vypracovania PHSR obce, časť B sa týkala implementácie programu, časť C sa zameriavala na kontrolu plnenia programu a revízie PHSR a časť D bola zameraná na informácie o obci. Dotazník celkovo obsahoval 28 otázok rôzneho typu (prevažne poloopené otázky). Respondentmi boli starostovia obcí, resp. prednostovia obecných úradov, ktorým boli osobne rozdane dotazníky, ktoré boli buď osobne vyzbierané alebo vrátené poštou, resp. prostredníctvom tretej osoby, v jednom prípade bolo uskutočnené telefonické dopytovanie. Pri zbere dotazníkov sa uskutočnil aj neštruktúrovaný rozhovor so šiestimi respondentmi/starostami o smerovaní obce, o ich názore na PHSR obce aj mikroregiónu, o napĺňaní cieľov PHSR obce. (Gálíková, 2009)

Tabuľka 1: Návratnosť dotazníkov v %

Veľkostná kategória obce podľa počtu obyvateľov	0-199	200 - 499	500-999	1000-1999	Spolu
Zaslané dotazníky	7	17	15	2	41
Vrátené dotazníky	6	15	11	1	33
Návratnosť dotazníkov v %	85,7 %	88,2 %	73,3 %	50 %	80,5 %

Zdroj: Galiková (2009), upravené

Prieskum bol zameraný na tri oblasti, a to vypracovanie PHSR obce, jeho implementáciu a kontrolu a revíziu programu.

4. Súčasný stav v oblasti tvorby a využitia PHSR obcí vo vybraných obciach Južného Gemera

Z 33 obcí, ktoré sa zúčastnili dotazníkového prieskumu má PHSR obce vypracovaný 23 obcí, čo tvorí 69,7 % tejto vzorky, pričom vo veľkostnej kategórii 500-999 obyvateľov majú PHSR vypracované všetky obce, ktoré na dotazník odpovedali (Tabuľka č. 2). Stav vypracovania PHSR možno hodnotiť priaznivo najmä vzhľadom k tomu, že ide o malé obce s počtom obyvateľov do 1000. Žiadna z obcí, ktoré nemajú PHSR neuviedla, že neuvažuje o jeho vypracovaní. Výsledky teda poukazujú na to, že **aj malé obce si uvedomujú potrebu tvorby PHSR**. Väčšina obcí vypracovala programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja v r. 2007

¹ Vzhľadom na to, že vzorka zahŕňa takmer celú populáciu, v príspevku nevyužívame indukčnú štatistiku. Už samotné výsledky deskriptívnej štatistiky majú totiž značnú vypovedaciu schopnosť.

² Šiatorská Bukovinka – okres Lučenec a Tornaľa – mesto v okrese Revúca

(tabuľka č. 3), čo môže poukazovať na snahu o využitie možnosti čerpať finančné prostriedky z fondov EÚ vyplývajúcu z diskusie o v tej dobe pripravovanom novom zákone o podpore regionálneho rozvoja, ktorý napokon vstúpil do platnosti až od 1.1.2009. Tento predpoklad potvrdili aj samotné obce, kde všetky okrem dvoch dopytovaných obcí ako **jeden z dôvodov vypracovanie PHSR obce uviedli možnosť realizácie rozvojových aktivít obce a ich prefinancovanie z prostriedkov EÚ**. 65% obcí tiež uviedlo ako dôvod vypracovania PHSR získania nástroja pre riadenie rozvoja obce a 60% splnenie zákonnej požiadavky.

Tabuľka 2: Stav vypracovania PHSR obce podľa veľkostných kategórií obcí

Veľkostná kategória obcí	Počet PHSR				Spolu
	neodpovedali	vypracovaný PHSR	PHSR v štádiu spracovávaní	nemajú PHSR, ale uvažujú o ňom	
0-199	0	3	0	3	6
200-499	1	9	1	4	15
500-999	0	11	0	0	11
1000-1999	0	0	0	1	1
Spolu	1	23	1	8	33

Zdroj: autorky

Tabuľka 2: Rok vypracovanie PHSR obce

Rok vypracovania PHSR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Spolu
Počet obcí	1	1	2	3	13	3	23

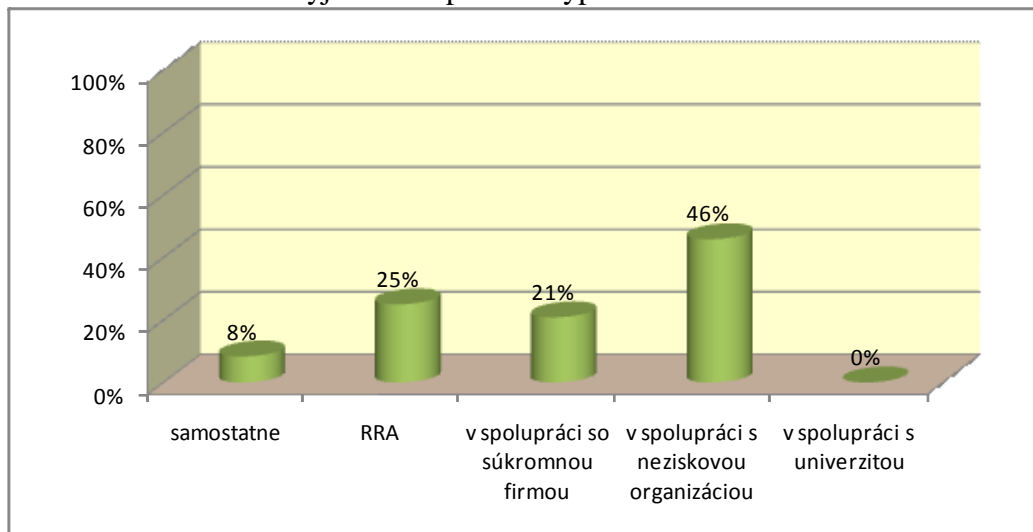
4.1 Skúsenosti vybraných obcí s vypracovaním PHSR obce

Výlučné kompetencie pri obstarávaní PHSR obce má obec a jej výkonné orgány. K tvorbe PHSR je možné pristupovať viacerými prístupmi. Obec si môže tento program vypracovať samostatne, na to sú však potrebné určité skúsenosti s plánovaním a zvládnutím všetkých úloh, ktoré to obnáša. Zamkovský (2004, s.12) tento prístup označuje ako *prípravu PHSR „zdola“*. Druhou možnosťou, ktorá sa v praxi vyskytuje, je uzavretie zmluvy o vypracovaní tohto dokumentu s externým subjektom, dodávateľom PHSR. Zamkovský (2004, s.12) tento prístup označuje ako *prístup „od stola“*. V týchto prípadoch zostavovatelia PHSR využívajú bežné štatistické údaje, podklady z existujúcich územných plánov a rozličných štúdií a dokumentov. Nevýhodou tohto prístupu je absencia alebo nedostatočné uplatnenie princípu participácie a teda aj ťažšia aplikovateľnosť dokumentu v praxi.

Z dotazníkového prieskumu na vybranej vzorke obcí vyplynulo, že len 2 obce vypracovali PHSR samostatne a všetky ostatné využili *spoluprácu s externým subjektom*. Potvrdilo sa nám to, čo zistil obdobný prieskum na Východnom Slovensku, že väčšina obcí zadáva vypracovanie PHSR externému subjektu, pričom ide najmä o menšie obce, ktoré zrejme nedisponujú dostatkom kvalifikovaného personálu a odborných skúseností s vypracovaním podobných programov (Výrostová, Výrost, 2008). Najčastejšie išlo o vypracovanie PHSR v spolupráci s neziskovou organizáciou a regionálnou rozvojovou agentúrou (ďalej RRA), ktorá je tiež neziskovou organizáciou s úlohou aktivizovať hospodársky a sociálny rozvoj regiónu. Žiadna z oslovených obcí pri vypracovaní PHSR nespolupracovala s univerzitou, čo je spôsobené aj tým, že v okrese Rimavská Sobota ani jej okolí nemá sídlo žiadna vysoká škola. Nachádzajú sa tu len pobočky, resp. pracoviská niektorých fakúlt a spolupráca medzi nimi a územnou samosprávou nie je veľmi rozvinutá. K odlišným výsledkom došiel obdobný prieskum na Východnom Slovensku (Výrostová, Výrost, 2008), kde 28 % obcí uviedlo, že pri vypracovaní PHSR spolupracovali s univerzitou, čo poukazuje na pomerne významnú úlohu

univerzít ako aktéra v procese plánovania hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí daného regiónu. Uvedená skutočnosť je ovplyvnená odlišnou vzorkou obcí, ale aj sídlom univerzít a fakúlt zameraných na regionálny rozvoj a manažment v mestách Košice a Prešov.

Graf 1: Percentuálne vyjadrenie spôsobu vypracovania PHSR



Zdroj: autorky

Napriek tomu, že obce v regióne južného Gemera preferujú vypracovanie PHSR v spolupráci s externým subjektom, všetci starostovia obcí s vypracovaným PHSR sa vyjadrili, že je dôležité zapojiť obyvateľov do rozhodovania o budúcnosti obce. O tvorbe PHSR boli **obyvatelia obcí informovaní** (s výnimkou jednej, kde PHSR vypracovala RRA) a 91 % starostov sa vyjadrilo, že každý obyvateľ obce sa mal možnosť zapojiť do tvorby PHSR obce. Najčastejšie obce využívali **formu verejného zhromaždenia a komunitných fór** (74 %) a štvrtina využila dotazník alebo anketu, projekt načúvania a pripomienkovanie programu. Z toho možno usúdiť, že obce považujú participatívny spôsob prípravy PHSR za dôležitý. Samotní respondenti sa podľa Gálikovej (2009) vyjadrili, že je „nevyhnutné klásť dôraz na komunikáciu s obyvateľmi, rešpektovanie ich potrieb, spoločné stanovenie cieľov. Pre väčšinu z opýtaných obcí je typické, že obyvateľstvo je národnostne zmiešané, v niektorých obciach s výraznou prevahou rómskeho obyvateľstva. Táto skutočnosť je ďalším dôvodom zapájania obyvateľov do rozvoja, hlavne za účelom realizácie aktivít zameraných na rozvoj rómskej komunity.“

Obsah PHSR obce rámcovo definuje Zákon o podpore regionálneho rozvoja. Ako pomôcka pre tvorbu PHSR obce vzniklo v podmienkach SR viacero metodík. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR vydalo v roku 2004 **metodickú príručku** s odporúčaniami týkajúcimi sa plánovacieho postupu a obsahu dokumentu. Táto príručka sa ukázala ako najpoužívanejšia v nami skúmanej vzorke obcí, keďže bola použitá u 67 % obcí. Pre väčšinu obcí bola súčasne aj jedinou použitou metodikou. Len pri spracovaní dvoch PHSR obcí, ktoré boli vypracované RRA, boli súčasne využité viaceré metodiky. Okrem metodiky MVaRR dopytované obce využili aj metodiku Vidieckej organizácie pre komunitné aktivity, Agentúry pre rozvoj vidieka a Enterplan a metodiku Regionálneho environmentálneho centra. Vzhľadom na to, že väčšina PHSR bola spracovaná v spolupráci s externým dodávateľom, účasť experta obyčajne zabezpečuje, aby dokument zodpovedal požiadavkám, mal potrebnú prehľadnosť a grafickú úpravu, analýzu a kvalitné spracovanie. Otázna zostáva jeho aplikovateľnosť v praxi a to, či rešpektuje záujmy obyvateľov obce. Úspešnosť procesu tvorby PHSR obce závisí aj od podkladov pre jeho spracovanie. Obce Južného Gemera, ktoré

odpovedali na dotazník sa vyjadrili, že **najviac využívaným podkladom sú investičné zámery obce** (95,65%), **návrhy projektov** (39,13%) a **územný plán obce** (30,43%). Okrem týchto dokumentov niektoré obce uviedli, že zohľadňujú aj PHSR mikroregiónu (21,7%), PHSR kraja (13%) a volebný program. Podľa správy o činnosti RRA Združenie pre rozvoj regiónu Gemer-Malohont za rok 2008 je práve jedným z problémov nezosúladenie lokálnych zámerov so stratégiami rozvoja VÚC, nezosúladenie s NSRR SR 2007-2013 a to, že niektoré akčné plány nie sú realizovateľné pre neoprávnenosť žiadateľa (Združenie pre rozvoj regiónu Gemer – Malohont, 2008).

Otázka financovania je najmä v prípade malých obcí hlavným problémom ich rozvoja. Osobitne to platí v prípade južného Gemera, ktorý patrí k menej rozvinutým regiónom. Problém financovania „sprevádza aj životnosť Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce od jeho vypracovania až po plnenie programom vytýčených cieľov“ (Galiková, 2009). Z dotazníkového prieskumu vyplynulo, že **37,5 % obcí financovalo PHSR len z vlastných zdrojov** a 45% obcí financovalo PHSR **s použitím finančných prostriedkov z fondov EÚ**. Ostatné obce využili dotácie zo štátneho rozpočtu.

4.2 Skúsenosti vybraných obcí s v implementáciou PHSR obce

Po schválení PHSR obce obecným zastupiteľstvom nasleduje najdôležitejšia etapa – t.j. naplnenie stanovených cieľov PHSR. Pre samotný proces implementácie je dôležité, aby obyvatelia obce i verejnosť mali možnosť oboznámiť sa s programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Napriek tomu **nie vo všetkých obciach je PHSR verejne dostupným dokumentom** (v našej vzorke u 17% obcí verejne dostupným dokumentom nie je). Ostatné obce z nami skúmanej vzorky umožňujú verejnosti nahliadnuť do dokumentu, robiť si z neho výpisy, odpisy alebo na vlastné náklady zhotoviť kópie na obecnom úrade. Približne tretina vzorky obcí má dokument dostupný na CD resp. DVD, 2 obce v knižnej podobe a len jedna obec na webovej stránke. Dôvodom **nízkeho využívania internetu** môže byť to, že na Slovensku existujú pomerne výrazné rozdiely vo využívaní informačnej infraštruktúry medzi obcami. Najmä menšie obce majú problémy s počítačovým vybavením, softvérom, pripojením na internet a mnohé malé obce nemajú ani vlastnú webovú stránku. Uvedené nedostatky je možné v súčasnosti riešiť cez Operačný program Informatizácia spoločnosti. Túto možnosť sa snažia využívať aj obce v rámci Južného Gemera, kde sa RRA Gemer – Malohont v r. 2008 podieľala na vypracovaní niekoľkých projektov zameraných na elektronizáciu verejnej správy (Združenie pre rozvoj regiónu Gemer – Malohont, 2008)

Za účelom **administratívneho zabezpečenia realizácie PHSR** môžu obce zriadiť osobitný orgán. Tým môže byť poradný orgán – výbor pre PHSR (z našej vzorky 48% obcí), funkcia koordinátora pre stratégiu rozvoja (len jedna obec) alebo môže obec zabezpečiť tento proces vlastnými zamestnancami obce (48% opýtaných obcí). Podstatnú úlohu zohráva najmä **finančné zabezpečenie realizácie PHSR**. Väčšina respondentov pre dosiahnutie cieľov využíva kombináciu viacerých zdrojov. Ide najmä o vlastné zdroje z rozpočtu obce, štátne dotácie z účelových fondov a zo štátneho rozpočtu, menej sú využívané bankové úvery a štrukturálne fondy, ešte menej sa využíva sponzoring, prostriedky neziskových organizácií a VÚC). 24% opýtaných obcí (išlo prevažne o obce do 500 obyvateľov) však uviedlo, že jediným zdrojom financovania úloh programu sú vlastné zdroje z rozpočtu obce. Zo všetkých oslovených obcí 27 % obcí získalo finančné prostriedky zo štrukturálnych fondov, prevažne išlo o obce nad 500 obyvateľov, pričom tieto prostriedky boli vyčlenené najmä na školstvo, kultúru, infraštruktúru a ochranu životného prostredia. Z rozhovorov so starostami jednotlivých obcí vyplynulo, že **obce majú problémy najmä so zdrojmi financovania**. Aj

Správa RRA Gemer-Malohont uvádza, že medzi identifikované riziká zo strany samospráv patria problémy s kofinancovaním z obecných rozpočtov, chýbajúce skúsenosti s realizáciou projektov a to, že obce nedisponujú manažmentom na implementáciu projektov (Združenie pre rozvoj regiónu Gemer – Malohont, 2008). Všetky oslovené obce, ktoré majú PHSR sa vyjadrili, že problémom pri naplňaní cieľov sú finančné prostriedky, 43 % chýba kvalifikovaná pracovná sila a v prípade 30 % je problémom aj komunikácia s obyvateľmi obce. Finančnými problémami malých obcí sa zaoberá napr. Žárska (2006, s. 9), ktorá uvádza, že „samospráva malých obcí má nadpriemerné bežné výdavky na správu obce (42%-49%), čím je limitovaný objem kapitálových výdavkov do rozvojových investícií“. Jedným z možných riešení je medziobecná spolupráca a združovanie obcí, ktorú využívajú aj nami skúmané obce. PHSR boli zatiaľ spracované na úrovni dvoch mikroregiónov, konkrétne išlo o Sociálno-ekonomický rozvojový plán Mikroregiónu Dolný Gemer z roku 2004 a Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Mikroregiónu Pri Slanej na roky 2008-2015, pri tvorbe ktorého sa vychádzalo už aj zo spracovaných PHSR obcí, ktoré ho tvoria. Ďalším problémom pri naplňaní cieľov PHSR bol **nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily**. „Napriek najvyššej miere nezamestnanosti v tomto okrese je problematické získať kvalifikovanú pracovnú silu na profesionálne vedenie realizácie úloh. Príčinou je to, že absencia pracovných príležitostí a nekvalitné pracovné podmienky ďalšie dôvody viedli mnohých obyvateľov s vyšším vzdelaním a obyvateľov ochotných pracovať, aby opustili okres“ (Galiková, 2009). Časť obcí uviedla ako problém pri naplňaní cieľov aj **problém s komunikáciou s obyvateľmi obce**. Podobné závery uvádza materiál na verejnú diskusiu Komunálna reforma (2004), ktorý poukazuje na to, že „kontaktovanie miestneho politika, miestnej administratívy a z časti aj účasť na verejných zhromaždeniach je väčšia v malých obciach, ako vo veľkých. Pričom však analýza ukazuje tiež to, že v najmenších obciach (menej ako 1 000 – 2 000 obyvateľov) je participácia nízka.“

4.3 Skúsenosti vybraných obcí s kontrolou a revíziou PHSR obce

Kontrola plnenia programu a následné revízie sú neoddeliteľnou súčasťou efektívneho riadenia rozvoja územia. Za vzorku nami skúmaných obcí môžeme konštatovať, že **nie všetky obce kladú dostatočný dôraz na kontrolu plnenia programom vytýčených cieľov** (Galiková, 2009). Len 9% obcí má ustanovenú komisiu pre kontrolu plnenia cieľov PHSR. Obecné zastupiteľstvo sa vo väčšine obcí (60,8%) zaoberá plnením rozvojovej stratégie príležitostne, teda nemajú stanovený harmonogram kontroly, ale kontrolujú plnenie PHSR podľa potreby. V menej ako tretine obcí sa obecné zastupiteľstvo zaoberá plnením PHSR pravidelne, a to raz ročne. S kontrolou úzko súvisí modifikácia PHSR, lebo výsledkom kontroly môže byť návrh na zmenu, aktualizáciu PHSR. V našej vzorke sa väčšina obcí (68%) modifikáciou programu nezaoberala, čo súvisí aj s tým, že obce tieto programy vytvorili, zaobstarali relatívne nedávno, väčšina v r. 2007 a 2008. Modifikácia týchto PHSR zrejme bude potrebná, aby boli v súlade s novým zákonom o podpore regionálneho rozvoja.

Súčasťou dotazníka bola aj otázka, prostredníctvom ktorej mali respondenti možnosť vyjadriť svoj názor na škále od 1 do 7 (kde 1 = obec sa rozvíja presne podľa programu, 7 = obec sa vôbec nerozvíja podľa programu) či sa obec rozvíja podľa PHSR. Priemer odpovedí bol 3,6 pričom odpovede 1 a 7 ani jedna obec nezvolila. Na základe porovnania mediánov pomocou Kruskal-Wallisovho testu (p-hodnota 0,002) môžeme tvrdiť, že skutočný rozvoj obcí sa riadi PHSR skôr u menších ako u väčších obcí. Jeden zo starostov to zdôvodnil stále sa vyskytujúcimi problémami, na riešenie ktorých obce nemajú vyčlenené rezervy. Práve tieto zdroje následne chýbajú pri plnení programom vytýčených cieľov. Prostredníctvom škály (kde 1 = PHSR je veľmi užitočný, 7 = PHSR vôbec nie je užitočný pre obec) sa mohli obce

vyjadriť k užitočnosti programu pre obec. Priemer odpovedí bol 4, pričom s odpoveďou podľa ktorej PHSR obce vôbec nie je užitočným pre obec sme sa nestretli. V tomto prípade nebolo možné identifikovať rozdiely v závislosti od veľkosti obce. Z uvedeného vyplýva, že názory na význam PHSR sa rôznia a na základe nášho výskumu nie je možné tvrdiť, že by obce pokladali PHSR za veľmi užitočný dokument.

5. Záver

Zistenia z empirického výskumu vo vybraných mikroregiónoch Južného Gemera poukazujú na viaceré problémy týkajúce sa tvorby a využitia PHSR obcí a mikroregiónov. Najdôležitejšou motiváciou pre vypracovanie PHSR je realizácia rozvojových aktivít obce a ich financovanie z prostriedkov EÚ. V tom možno vidieť určité riziko, či potom PHSR splňa svoje základné poslanie základného programového dokumentu rozvoja obce. V oblasti uplatnenia dokumentov v praxi, monitorovania plnenia stanovených cieľov a oboznámenia verejnosti s týmito programovými dokumentmi majú niektoré obce ešte rezervy.

Pri samotnej tvorbe PHSR sa malé obce spoliehajú na externého dodávateľa, ktorý nemusí klásť dostatočný dôraz na špecifickosť obce. Obce síce považujú participatívny spôsob prípravy PHSR za dôležitý, na druhej strane niektoré obce uvádzajú problémy s komunikáciou s obyvateľmi obce pri implementácii PHSR. Uvedená skutočnosť poukazuje na dôležitosť zapojenia obyvateľov, podnikateľov a iných osôb do procesu formulácie cieľov a stratégie rozvoja obce, aby bol PHSR ľahšie aplikovateľný a realizovateľný v praxi.

Problémom sa tiež v niektorých prípadoch ukazuje nezosúladenie lokálnych zámerov so stratégiami rozvoja VÚC a nezosúladenie s NSRR SR 2007-2013. Osobitne v súvislosti so zavedením programového rozpočtovania je dôležité zosúladenie PHSR a programového rozpočtu. Ako uvádza Knežová (2008) „strategický plán formuje a vytyčuje priority a rozpočet je nástroj, prostredníctvom ktorého by sa mali tieto priority naplňať. V prípade malých obcí môže programový rozpočet svojou podstatou a obsahom takýto strategický dokument nahradiť.“

V prípade malých obcí je problémom aj samotné financovanie tvorby PHSR. Malé obce využívajú najmä prostriedky z fondov EÚ, ale aj vlastné zdroje, ktorých je stále nedostatok. Efektívnejší rozvoj územia najmä z dôvodu obmedzených zdrojov preto možno dosiahnuť skôr vypracovaním spoločných PHSR pre viac obcí, v tomto prípade pozitívne hodnotíme vypracovanie PHSR na úrovni mikroregiónov. Najväčšie problémy v súvislosti s PHSR majú však obce pri jeho implementácii, a to najmä v súvislosti s nedostatkom finančných prostriedkov. Malé obce zabezpečujú proces implementácie väčšinou vlastnými zamestnancami, chýbajú im však kvalifikovaní pracovníci a manažment pre implementáciu projektov. Určitým riešením by mohla byť väčšia spolupráca s regionálnymi rozvojovými agentúrami a širšie vybudovanie partnerstiev s inými subjektmi v regióne, napr. podnikateľmi, inštitúciami verejnej správy, neziskovými organizáciami a univerzitami, resp. ich pobočkami. Univerzity môžu zohrávať dôležitú úlohu v oblasti vzdelávania i budovania regionálnych sietí (Ručinská, 2008). V podmienkach Slovenskej republiky, ktorá sa vyznačuje rozdrobenou sídelnou štruktúrou s veľkým podielom malých obcí³ sa ako riešenie presadzuje dobrovoľná medziobecná spolupráca. V dlhodobejšom časovom horizonte sa niektorí autori prikláňajú k potrebe komunálnej reformy z dôvodov ako sú najmä úspory z rozsahu a lepšie vybavenie pre podporu ekonomického a sociálneho rozvoja.

³ Obce do 1 000 obyvateľov tvoria 69% všetkých obcí, ale žije v nich iba 16% populácie (Úrad vlády SR, 2004).

Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA č. 1/4639/07.

Literatúra

1. GÁLIKOVÁ, Z. 2009. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce ako základný dokument podpory regionálneho rozvoja. Diplomová práca. Vedúci práce: E. Výrostová. Košice: Fakulta verejnej správy, 2009.
2. KNEŽOVÁ, J. 2009. Realizácia priorít obce prostredníctvom jej rozpočtu. In: Teória a prax verejnej správy. Košice: FVS UPJŠ, 16.-17.10.2008. ISBN 978-80-7097-736-1.
3. REED, B.J., BLAIR, R. 1993. Economic Development in Rural Communities: Can Strategic Planning Make a Difference? In: Public Administration Review. January/February 1993, Vol. 53, No.1, p.88-92.
4. RUČINSKÁ, S. 2008. Pôsobenie univerzity na podnikateľský sektor v regióne. In: Národná a regionálna ekonomika VII [CD]. Herľany: Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach. 1.- 3.10.2008. ISBN 978-80-553-0084-9.
5. ŠTANGOVÁ, N., VÝROSTOVÁ, E. 2008. Plánovanie a jeho úloha v rozvoji regiónov. In: Regionalistické perspektívy 2008. Lučenec: SPU v Nitre. Príspevok v tlači.
6. ÚPSVaR. 2009. Poradie regiónov podľa miery evidovanej mezamestnanosti v SR. In: Mesačná štatistika o počte a štruktúre uchádzačov o zamestnanie. Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny. Marec 2009
7. ÚRAD VLÁDY SR. 2004. Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu [online] Bratislava [cit. 1.4.2009]. Dostupné na internete: <[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/228F22F299950CBCC1256EAE00288CD4/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/228F22F299950CBCC1256EAE00288CD4/$FILE/Zdroj.html)>
8. VÝROSTOVÁ, E. 2007. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce ako základný dokument podpory regionálneho rozvoja na miestnej úrovni. In: Spravodajca územnej samosprávy, ročník III, 4/2007, s. 8-12.
9. VÝROSTOVÁ, E., VÝROST, T. 2008. Strategické plánovanie podpory regionálneho rozvoja v SR. In: Vybrané ekonomické aspekty regionálneho rozvoja Východného Slovenska [CD]. Zborník príspevkov z workshopu k projektu VEGA č. 1/2553/05. Podnikovohospodárska fakulta EU. 10.1.2008.
10. ZAMKOVSKÝ, J. 2004. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce. Význam, štruktúra a základné metodické tézy [online]. Banská Bystrica: Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2004. [cit. 2008-01-17] Dostupné na internete: <http://www.priateliazeme.sk/cepa/pdf/rozvoj_obce.pdf > ISBN: 80-968918-4-7.
11. ZDRUŽENIE PRE ROZVOJ REGIÓNU GEMER – MALOHONT. 2008. Vyhodnotenie roka 2008. Správa o činnosti RRA za rok 2008 [online]. [cit. 1.4.2009] Dostupné na internete: <http://www.rrars.szm.sk/text/2009/Textova_rok2008.pdf>
12. ŽÁRSKA, E. 2006. Bariéry a šance rozvoja malých obcí. In: Acta regionalia et environmentalica, č. 1, 2006, s. 8-12.
13. Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.
14. Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja.

PRÍNOSY A OBMEDZENIA PROGRAMOVÉHO ROZPOČTOVANIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU

BENEFITS AND LIMITS OF PROGRAM BUDGETING IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA

PHDR. JANA KNEŽOVÁ

*Katedra ekonomických vied, Fakulta verejnej správy,
Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach
Popradská 66, P.O. BOX C-2, 041 32 Košice, Slovensko
email: jana.knezova@upjs.sk*

Anotácia

Príspevok prezentuje vybrané problémy implementácie programového rozpočtovania na úrovni územnej samosprávy v Slovenskej republike. Pozornosť je venovaná stručnej charakteristike uvedenej rozpočtovej metódy so špecifickým dôrazom na pozitívne očakávania a zmeny, ktoré by malo priniesť jej zavedenie do praxe. Prioritou je prispieť k dosahovaniu vyššej efektívnosti a transparentnosti vo finančnom hospodárení. Je však nevyhnutné poukázať aj na určité obmedzenia a riziká, ktoré limitujú využitie programového rozpočtovania na úrovni územnej samosprávy, ako sú napr. špecifické problémy malých obcí, zabezpečenie koordinácie rozpočtov so strategickými plánmi, tvorba a hodnotenie merateľných ukazovateľov a pod.

Annotation

This paper presents some problems of implementation of program budgeting in local self-government in Slovakia. It deals with the description of the method of program budgeting, more specifically with the positive expected benefits of its implementation. The main goal of the reform of public financial management is to achieve more effectiveness and transparency. It is necessary to focus on limits of program budgeting using in local self-government including the problem of small villages and fragmentation of municipalities, coordination of strategic plan with program budget, creating of measurable indexes and others.

Kľúčové slová

programové rozpočtovanie, územná samospráva, transparentnosť, efektívnosť,

Key words

program budgeting, local self-government, transparency, effectiveness,

JEL classification: H7

Úvod

Nakladať s verejnými financiami v zmysle uplatňovania princípov transparentnosti a efektívnosti predstavuje v každej krajine problém vhodne nastaviť a následne uviesť do života systémové nástroje, ktoré by naplnenie týchto princípov umožňovali dosahovať. Rozpočtovníctvo predstavuje dôležitú súčasť finančného manažmentu, a v súvislosti s tým je mu v mnohých európskych krajinách venovaná v procese prebiehajúcich reforiem verejných

financí špecifická pozornosť. Aktuálne požiadavky v rozpočtovaní vo verejnom sektore by sme mohli zhrnúť v nasledovných výzvach :

- konsolidácia verejných financií
- zabezpečenie strednodobej /dlhodobej /rozpočtovej prognózy
- programovanie kvantity a kvality verejných statkov v zmysle štandardu, na ktorý budú dostupné finančné zdroje v súčasnosti aj v budúcnosti
- potreba hodnotenia efektívnosti hospodárenia cez objektívne merateľné ukazovatele
- zvýšenie transparentnosti finančného hospodárenia pre občanov
- potreba súladu strategických plánov i konkrétnych aktivít s dlhodobou udržateľným finančným zabezpečením (Kňazko, 2004, Peková, 2004).

Zavedenie programového rozpočtovania v SR ako súčasť reformy riadenia verejných financií

Oblasť verejných financií prešla v Slovenskej republike (SR) za posledné obdobie výraznými zmenami, ktoré komplexne zastrelila reforma verejných financií, pričom okrem daňovej reformy a špecifických rezortných reforiem v oblasti zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia a pod., bola osobitná pozornosť venovaná metódam a nástrojom *riadenia* verejných financií. Tomu zodpovedali v praxi rôzne ekonomické a legislatívne zmeny. Samotná **reforma riadenia verejných financií** v SR, ktorej najvýraznejšia fáza sa realizuje od roku 2000, vytýčila nasledovné výzvy:

- posilnenie transparentnosti verejných financií,
- zriadenie stabilného strednodobého rámca verejných financií,
- posilnenie strategického plánovania alokácie zdrojov a prechodu na rozpočtovanie zamerané na výsledky zavedením programového rozpočtovania.

Tieto tri oblasti predstavujú súhrn postupov a princípov, ktoré boli všeobecne sformulované Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) a Medzinárodným menovým fondom (IMF) s rešpektovaním podmienok v oblasti verejných financií na Slovensku. (Reforma riadenia verejných financií v Slovenskej republike, 2005) V rámci konkrétnych opatrení sa zaviedli nové mechanizmy pre nakladanie s verejnými financiami ako zriadenie a fungovanie Štátnej pokladnice, prechod na aktuálne účtovníctvo, posilnenie finančnej kontroly, zavedenie viacročného rozpočtovania, podpora manažérskeho prístupu smerom k zvýšeniu zodpovednosti za riadenie verejných financií a pod. Jedným z najvýznamnejších krokov bolo tiež zavedenie **programového rozpočtovania**.

Rozpočtovú sústavu¹ v Slovenskej republike predstavujú väzby k nadnárodnému rozpočtu (rozpočet Európskej únie), štátny rozpočet, rozpočty mimorozpočtových fondov (štátnych účelových fondov, poisťovní a pod.), rozpočty územnej samosprávy a rozpočty iných verejnoprávnych inštitúcií a fondov. Prvou úrovňou, kde sa zaviedlo programové rozpočtovanie bol štátny rozpočet. Najdôležitejšie kroky pre zavedenie programového rozpočtovania boli uskutočnené v období rokov 2001 – 2005. Na zavádzaní programového rozpočtovania sa v SR začalo pracovať v r. 2000, kedy sa naplánovali práce na projekte jeho implementácie a boli prizvaní experti Ministerstva financií z USA. Projekt zavádzania programového rozpočtovania bol podporený Svetovou bankou. Pre rozpočtový rok 2002 sa vypracovali v plnom programovom členení 4 rozpočtové kapitoly štátneho rozpočtu a aj niektoré ďalšie obsahovali programy, týkalo sa to 25 % výdavkov štátneho rozpočtu. V roku

¹ Do prehľadu rozpočtovej sústavy v širšom zmysle sú zaradené aj rozpočty rozpočtových a príspevkových organizácií, avšak tieto sú vždy svojim rozpočtom nejakým spôsobom napojené na niektorý z článkov rozpočtovej sústavy uvedený v základnej štruktúre.

2003 už cca 40 % výdavkov rozpočtu bolo rozpočtovaných v rámci programov, pričom plnú programovú štruktúru malo 9 rozpočtových kapitol, boli tiež naformulované ciele a čiastočne aj merateľné ukazovatele. Pre rok 2004 bolo takmer 90% výdavkov pripravených v programovej štruktúre a od r. 2005 má štátny rozpočet SR plnú programovú štruktúru.

Ďalším významným krokom v oblasti implementácie programového rozpočtovania bolo jeho zavedenie pre úroveň územnej samosprávy (obce a vyššie územné celky (VÚC)/samosprávne kraje), a to od 1.1. 2009. Od februára 2008 do februára 2009 prebehol „Projekt pilotnej implementácie programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy“. Cieľom projektu bolo prostredníctvom programových štruktúr formulovaných v pilotných subjektoch úspešne implementovať programové rozpočtovanie v miestnej a regionálnej územnej samospráve pre návrhy rozpočtov na roky 2009 – 2011. Do projektu bolo zapojených celkovo 30 subjektov územnej samosprávy na území celého Slovenska - 3 samosprávne kraje, 3 krajské mestá, 13 okresných miest a 11 obcí (vrátane jednej mestskej časti). Projekt bol realizovaný v gescii Ministerstva financií a v spolupráci so spoločnosťou Hayek consulting s.r.o. V rámci projektu sa ako základný informačný nástroj vytvoril portál <http://www.rozpocet.info/>, na ktorom je možné nájsť celú dokumentáciu týkajúcu sa implementácie programového rozpočtovania v samospráve v SR, ktorá mala slúžiť ako návod či príručka k tomu, aby si každá obec, mesto aj vyšší územný celok mohli vytvoriť vlastný programový rozpočet. Ako východiskové dokumenty boli zverejnené: „Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy, Prehľad najlepších príkladov rozpočtovania na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy, Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy, Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí.“ Postupne na web stránke pribúdali ďalšie vzorové dokumenty. Výber subjektov zapojených do projektu odrážal rôzne veľkostné kategórie obcí, miest a vyšších územných celkov. V úvodnej fáze boli vypracované tzv. „Vstupné správy“ pre jednotlivé pilotné subjekty územnej samosprávy a následne sa pre každý subjekt poskytli špecifické školiace materiály zohľadňujúce zistenia zo vstupných správ. Školiace materiály tvorili „Metodika tvorby strategického plánu, Prezentácie popisujúce postupy a procesy pri tvorbe programovej štruktúry, Vzorové príklady tvorby základných prvkov programového rozpočtovania a Vzorové príklady programových štruktúr.“ (Školiace materiály subjektov územnej samosprávy zapojených do projektu, 2008). Okrem týchto materiálov sú na stránke dostupné rôzne formuláre, vzory harmonogramov a pod., ktoré je možné využiť v praxi pre štandardizáciu a vyššiu profesionalitu v rozpočtovom procese. Posledným výstupom projektu boli „Záverečné správy“, ktoré predstavovali zhodnotenie celého procesu v jednotlivých samosprávach.

Zaujímavosťou v tomto procese implementácie je fakt, že základné informácie ako aj metodické príručky boli dostupné na web stránke, pričom každý subjekt mal relatívne voľný prístup k všetkým potrebným informáciám. V súvislosti s tým, je však potrebné spomenúť, že ešte v máji 2008 podpredseda Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) na XVIII. sneme ZMOS vyhlásil: "Veľká časť samospráv, zhruba 30 - 40 percent nemá prístup na internet, časť samospráv nemá dokonca počítač, telekomunikačné pripojenie, možnosti pre pripojenie na internet, dnes má svoju vlastnú webovú stránku približne iba polovica obcí“, pričom podotkol, že tento problém sa vôbec netýka miest. Možno pozitívne oceniť snahu MF SR, že v súlade so stratégiou budovania E-governmentu preferuje dostupnosť informácií

v elektronickéj forme, na druhej strane však môže takýto prístup zlyhávať pre nepripravenosť prijímacieho subjektu. Ako ďalšie pozitívum je možné označiť diferenciaciu materiálov „šitých akoby na mieru“ pre jednotlivé obce, mestá a vyššie územné celky podľa veľkostných kategórií, na druhej strane zostáva faktom aj to, že niektoré dôležité dokumenty v podobe vzorov a príkladov programových štruktúr sa na web stránke objavili až koncom roka 2008, kedy už väčšina subjektov územnej samosprávy mala rozpočty na roky 2009 – 2011 schválené. Napriek tomu, že efektívnosť samotného procesu implementácie je zaujímavým predmetom pre analýzu, v ďalšej časti príspevku bude pozornosť venovaná skôr otázkam využitia prezentovanej rozpočtovej metódy.

Programové rozpočtovanie - stručné vymedzenie podstaty prístupu

Pred samotnou analýzou prínosov a rizík programového rozpočtovania v samospráve je potrebné aspoň stručne poukázať na východiskový stav v oblasti financovania územnej samosprávy v SR. Financovanie obcí a vyšších územných celkov sa výrazne zmenilo pod vplyvom fiškálnej decentralizácie, ktorá sa realizuje od 1.1. 2005 a má prispieť k zvýšeniu relatívnej samostatnosti a nezávislosti v hospodárení s rozpočtovými príjmami. Podstatou bol prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu na financovanie originálnych kompetencií prostredníctvom vlastných príjmov. Pre samosprávu sa stanovila nová vlastná príjmová základňa postavená predovšetkým na podielovej dani, (ktorou sa stala daň z príjmov fyzických osôb), na miestnych daniach a ďalších systémových opatreniach, ktoré mali prispieť k trvalej udržateľnosti zdravého rozpočtového hospodárenia. Nepochybne došlo v územnej samospráve k nárastu objemu finančných prostriedkov a s tým aj k nárastu zodpovednosti za hospodárenie s nimi.² Je teda zrejmé, že v súvislosti s tým, ako sa mení obsah a objem finančných zdrojov územnej samosprávy v závislosti od rozsahu jej pôsobnosti a zodpovednosti, je nevyhnutné meniť aj formy a metódy nakladania s týmito financiami. V SR je zavedené viacročné rozpočtovanie, pričom prvý rok je záväzný, ostatné dva nasledujúce roky obsahujú strednodobý rozpočtový výhľad. Skvalitniť systém rozpočtovania by v súlade s reformou riadenia verejných financií v SR malo v oblasti územnej samosprávy práve programové rozpočtovanie.

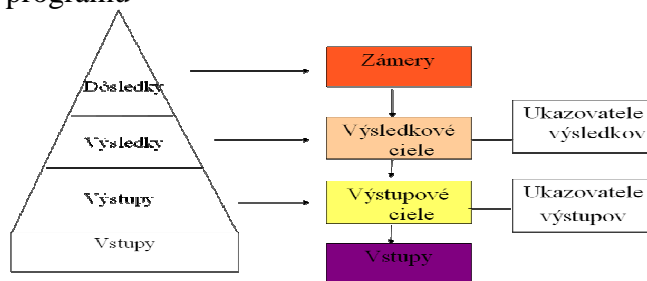
Programové rozpočtovanie je systém založený na plánovaní úloh a aktivít v nadväznosti na priority (pričom priority transformuje do konkrétnych úloh) a alokovanie disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov. (Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy, 2008). Úlohou programového rozpočtovania je plánovať, monitorovať a hodnotiť tak, aby sa dlhodobo dosahovala hospodárnosť, efektívnosť a výkonnosť pri využívaní verejných zdrojov. Malo by prispieť k zvyšovaniu kvality poskytovaných služieb obyvateľstvu a zabezpečiť transparentný a zodpovedný prístup pri rozdeľovaní a čerpaní verejných prostriedkov. Zavedenie programového rozpočtovania teda nevyhnutne vyžaduje jasnú orientáciu na prezentáciu výsledkov a výstupov, ktoré samospráva dosahuje vynakladaním rozpočtových výdavkov a preukázateľne to dokazuje prostredníctvom merateľných ukazovateľov. Tým sa jednoznačne vyzdvihuje úloha rozpočtu

² Celkové príjmy rozpočtov obcí a VÚC po zavedení nového systému od roku 2005 rastú, napr. za rok 2008 dosiahli obce účtovný prebytok 7 907,8 mil. Sk., v metodike ESA 95 skončilo rozpočtové hospodárenie obcí s prebytkom vo výške 124,0 mil. Sk. Kvalitatívne novú situáciu je však možné očakávať v priebehu roka 2009, keď sa v ekonomike Slovenskej republiky negatívne prejavujú dopady finančnej a hospodárskej krízy, keďže napr. systém podielovej dane je silne naviazaný na hospodársky rast krajiny. (Správa o priebehu fiškálnej decentralizácie v roku 2008, 2008)

ako nástroja finančného plánovania a reálneho ovplyvňovania fungovania a rozvoja obce. Programový rozpočet člení výdavky do jednotlivých programov, ktoré odrážajú kompetenčné oblasti, ktoré obec zabezpečuje. V rámci programov sú potom jednotlivé aktivity, činnosti, hmotné produkty i služby samosprávy prezentované vo forme podprogramov, projektov alebo prvkov. Pre každý program sú naformulované zámery, ktoré samospráva chce dosiahnuť tým, že plní výstupové a výsledkové ciele. Výstupmi, ktoré obec produkuje (t.j. hmotné produkty a služby) sleduje dosahovanie rôznych spoločensko-ekonomických výsledkov, kumuláciou ktorých je možné plniť programové zámery. K cieľom sú tiež naformulované merateľné ukazovatele, monitorovaním a hodnotením ktorých, sa merajú pokroky pri naplňaní jednotlivých cieľov. Rozpočet tak obsahuje nielen číselnú časť - informácie o výdavkoch (koľko sa plánuje minúť v nasledujúcom roku alebo počas troch rokov) ale aj presne štruktúrovanú textovú časť - informácie o tom:

- **čo samospráva robí** (výstupy)
- **čo sa snaží** prostredníctvom rozpočtu **dosiahnuť** (výsledky)
- **dôkazy** (merateľné ukazovatele)
 - komentár

Obr. č. 1. Logický rámec programu



Zdroj: *Manuál k metodickému pokynu na usmernenie programového rozpočtovania č. 5238/2004, s. 12, čiastočne upravené.*

Pre ilustráciu je uvedený aj príklad logického rámca programu.

3. Program: Šport

Zámer: Mesto podporujúce športové aktivity pre všetky generácie.

3.1. Podprogram: Športové podujatia a aktivity.

Výstupovo orientovaný cieľ: Podporiť športové podujatia a aktivity organizované v meste.

Zodpovednosť	Oddelenie kultúry a športu			
Merateľný ukazovateľ výstupu	Počet mestom podporených športových podujatí a aktivít za rok			
Rok	R-1 2007	R 2008	R+ 1 2009	R+2 2010
Plánovaná hodnota		5	6	6
Skutočná hodnota	5	4		
Rozpočet - vstup		400 EUR	450 EUR	450 EUR

Zdroj: autor

Predpokladané prínosy programového rozpočtovania pre finančné hospodárenie územnej samosprávy

Tradičné metódy rozpočtovania vo verejnom sektore sú označované ako položkové, prírastkové či inkrementálne metódy. Ich podstata spočíva v tom, že základným východiskom je rozpočet z predchádzajúceho roka, ku ktorému sa pripočítavajú alebo odčítavajú hodnoty jednotlivých položiek. Ide o metódy jednoduché, rýchle a veľmi často využívané. Napriek ich nesporným výhodám sa im vyčíta orientácia na krátkodobý horizont finančného plánovania,

nízka zrozumiteľnosť prezentovaných údajov či chýbajúca konkretizácia a vzájomné systémové previazanie aktivít. Za významný nedostatok sa považuje tiež to, že položkové rozpočtovanie má tendenciu k zotrvačnosti, a tým, že sa vždy vychádza z rozpočtového podkladu z minulých rokov sa prenášajú mnohé skryté chyby do ďalších období. Práve od programového rozpočtovania sa očakáva, že pomôže prekonať tieto nedostatky a prinesie vyššiu kvalitu do rozpočtového procesu. Prínosy je možné zhrnúť do niekoľkých oblastí.

Prínos 1 – zmena myslenia

Dosiahnuť pozitívne efekty prostredníctvom programového rozpočtovania predpokladá dosiahnuť najprv zmenu myslenia smerom k analytickému a strategickému uvažovaniu. Je potrebné definitívne upriamiť svoju pozornosť na výstupy a výsledky, ktoré dávajú oprávnenie výdavkom a v dlhšom horizonte by mali stimulovať aj príjmovú stránku rozpočtu. Prioritou by mala byť otázka: „čo chceme zabezpečiť a dosiahnuť?“. Následne potom je možné uvažovať ako a kde hľadať zdroje s rešpektovaním reálnych obmedzení a korekcií.

Prínos 2 – strategické riadenie a rozvoj obce

Členenie výdavkov v programovej štruktúre umožňuje lepšie prepojenie so strategickými dokumentmi ako sú plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR). Zachováva sa tak strednodobá rozpočtová prognóza a tvoria sa predpoklady pre reálny komplexný rozvoj územia. Zároveň sa pre manažment obce očakávajú kvalitnejšie informácie potrebné pre rozhodovanie o výdavkoch v zmysle určitého nadhľadu.

Prínos 3 - transparentnosť a aktivizácia

Programový rozpočet sa často označuje aj ako „prehľadná čítanka pre užívateľov“, ktorých predstavujú výkonní zamestnanci, volené orgány, kontrolné orgány, občania. Tým, že sú všetky výdavky podložené cieľmi, výstupmi, výsledkami, údajmi o merateľných ukazovateľoch v logickej štruktúre by sa mal rozpočet stať zrozumiteľnejším dokumentom, ktorý bude využiteľný pre všetky subjekty rozpočtového procesu. To môže mať efekt pre väčšiu aktivizáciu a participáciu verejnosti v rozpočtovom procese, volené orgány by mali začať vnímať rozpočet skôr ako nástroj pre rozvoj obce či VÚC, výkonné orgány by mali disponovať lepšími podkladmi a kontrola získať detailnejší prehľad.

Prínos 4 – orientácia na výstupy, výsledky, efektívnosť

Programové rozpočtovanie implementuje monitorovanie a hodnotenie pre zabezpečenie priebežnej kontroly plnenia rozpočtu a stanovených cieľov (tzv. programové plnenie rozpočtu), s čím veľmi úzko súvisí vyhodnocovanie merateľných ukazovateľov, ktoré by mali slúžiť ako objektivizované indikátory kvality finančného hospodárenia.

Prínos 5 – zodpovednosť

Medzi ďalšie pozitívne efekty možno zaradiť aj fakt, že tvorba programového rozpočtu nevyhnutne vyžaduje dôslednú analýzu aktivít. To v praxi často prinesie preverenie potrebnosti existujúcich prvkov v štruktúre zabezpečenia činností a ich podiel na cieľoch za účelom vylúčenia duplicity. Dáva útvárom (oddeleniam, odborom) v rámci väčších úradov väčšiu voľnosť (napr. pri formulovaní cieľov a merateľných ukazovateľov), no i zodpovednosť pri nakladaní s rozpočtom. Otvára tiež priestor pre stimuly (napríklad osobné

odmeny pre manažerov, ktorými môžu byť napr. vedúci útvarov), ak sa im podarí vytvoriť úspory v rámci prideleného rozpočtu pri naplnení cieľov.

Obmedzenia využitia programového rozpočtovania v oblasti územnej samosprávy

Obmedzenie 1 – riziko formalizmu

Skúsenosti s programovým rozpočtovaním na úrovni územnej samosprávy zo zahraničia poukazujú na niektoré vážne obmedzenia. Využívanie informácií o finančnej výkonnosti na rozhodnutie o tom, či má program pokračovať, resp. či zmeniť úroveň spotreby zdrojov, je dôležitým elementom programového rozpočtovania. Avšak ako poukazuje napríklad Kluvers (2001), len veľmi málo lokálnych samospráv v USA, kde sa programové rozpočtovanie tiež uplatňuje, využíva tieto informácie na uskutočnenie výberu medzi alternatívnymi programami, či iné rozhodovanie vo finančnom riadení. (pozri bližšie Knežová – Výrostová, 2008) Je zrejmé, že tvorba programového rozpočtu vo všetkých detailoch je náročnejšia časovo i administratívne a hrozí riziko, že najmä v oblasti hodnotenia merateľných ukazovateľov môžu samosprávy pod vplyvom množstva iných činností prejsť do roviny formálneho „papierového“ vykazovania údajov.

Obmedzenie 2 – prepojenosť s PHSR

Ak strategický plán formuluje a vytyčuje priority, rozpočet je nástroj, prostredníctvom ktorého by sa mali tieto priority naplňať. V procese implementácie programového rozpočtovania je dôležité zdôrazniť fakt, že nemožno mať nadefinované a prijaté strategické plány niekedy aj v podobe všeobecne záväzných nariadení a výdavkovú politiku smerovať do oblastí odlišných od týchto strategických plánov. Tento stav môže nastávať hlavne pri častých úpravách rozpočtu v priebehu jeho realizácie. Ciele definované v programovom rozpočte by nemali byť v rozpore s cieľmi definovanými v strategickom pláne. Programový rozpočet splní očakávania, ktoré sú naň kladené iba vtedy, ak bude zasadený do reálnej pozície obce v súlade už s existujúcimi prijatými východiskami rozvoja. V praxi tak môžu nastať rôzne situácie. Ak PHSR existuje:

1. PHSR je aktuálnym, resp. priebežne aktualizovaným dokumentom, s ktorým obec plne stotožní svoju výdavkovú politiku.
2. PHSR je oficiálnym dokumentom, avšak v pozícii skôr formálnej.

Zavedenie programového rozpočtovania nemožno vnímať ako krok izolovaný. V tejto súvislosti je potom evidentné, že ak nenastane prvý spomínaný prípad, je nevyhnutné existujúce PHSR aktualizovať do využiteľnej podoby. Môže tiež vzniknúť opačný efekt, ktorý spôsobí, že pod vplyvom PHSR obec prehodnotí svoju doterajšiu výdavkovú politiku. V prípade, že obec nedisponuje PHSR, môže povinnosť zostaviť programový rozpočet naštartovať proces strategického plánovania. V prípade malých obcí môže dokonca programový rozpočet svojou podstatou a obsahom takýto strategický dokument nahradiť. (pozri bližšie Knežová, 2008)

Obmedzenie 3 - problémy malých obcí

Slovensko sa v súčasnosti nachádza v stave prehľbujúcej sa fragmentácie spoločnosti, má hustú sídelnú štruktúru s prevahou malých obcí s menej ako tisíc obyvateľmi. Podiel obcí vo veľkostnej kategórii do 1000 obyvateľov predstavuje z hľadiska celkového počtu obcí najväčší podiel. Vo veľkostnej kategórii do 1000 obyvateľov je na Slovensku až 1984 obcí, čo z celkového počtu obcí predstavuje v relatívnom vyjadrení až 70 percent obcí. Žije v nich cca

887 942 obyvatel'ov a z celkového počtu obyvatel'ov to predstavuje len 17 percent. Z toho vo veľkostnej kategórii do 500 obyvatel'ov je to 1213 obcí, kde z celkového počtu obcí to predstavuje 43 percent.(Tichý, D. 2003). Nemožno očakávať od programového rozpočtovania, že v malých obciach, ktoré majú zabezpečovať relatívne rovnaké kompetencie ako väčšie samosprávy, kde takmer cca 42 – 49 % výdavkov ide na prevádzku úradu³, bude programový rozpočet stimuláciou na revolučné posilňovanie príjmovej stránky rozpočtu vzhľadom k vytyčeným cieľom. Programový rozpočet je určite plnohodnotne využiteľný predovšetkým v prípade väčších subjektov územnej samosprávy.

Obmedzenie 4 – merateľné ukazovatele

Toto obmedzenie je veľmi úzko späté so základnou podstatou programového rozpočtovania. Merateľné ukazovatele sú nástroje prostredníctvom ktorých meriame pokrok pri plnení cieľa. Formulovanie merateľných ukazovateľov a následné zabezpečenie ich reálneho monitorovania je kľúčovým a jedným z najväčších problémov metódy programového rozpočtovania. Je veľmi dôležité pri ich vytyčovaní myslieť minimálne na tieto riziká: aby merateľné ukazovatele boli reálne využiteľným prínosom pre ďalšie finančné rozhodovanie, t.j. aby údaje mali určitú vypovedaciu schopnosť, a aby ich monitoring zbytočne nezvyšoval administratívne náklady.

Obmedzenie 5 – záväznosť metodiky

Rozpočet územnej samosprávy sa zostavuje zohľadňujúc platnú rozpočtovú klasifikáciu, uvedenú v Opatrení MF/010175/2004 – 42 zo dňa 08.12.2004, ktorá vymedzuje vecné triedenie príjmov a výdavkov podľa ekonomickej, organizačnej, funkčnej a druhej klasifikácie. Novela zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy č. 583/2004 Z. z. (zákonom č. 324/2007 Z. z.) vytvorila legislatívny rámec pre programové rozpočtovanie v podmienkach územnej samosprávy v jednotlivých etapách rozpočtového procesu (v procese prípravy, realizácie, monitorovania a hodnotenia) a novelizáciou niekoľkých ustanovení priamo v zákone ustanovila povinnosť zobrazovať rozpočet aj v programovej štruktúre. Samotná „Metodika programového rozpočtovania“ je však v súčasnosti upravená iba prostredníctvom dokumentov, ktoré sú uverejnené na web stránke MF SR a nemajú právnu záväznosť na rozdiel od rozpočtovej klasifikácie napriek tomu, že obe skutočnosti zákon vo svojich ustanoveniach predpokladá. Tento fakt je však možné rešpektovať s vysvetlením, že posúdenie správnosti programovej štruktúry majú plne v rukách kontrolné orgány.

Ďalšími otvorenými otázkami zostávajú možné nezrovnalosti pri prepojení programovej štruktúry s informačnými systémami či s novou metodikou účtovníctva verejnej správy zavedenou v SR od 1.1.2008.

Záver

Implementácia programového rozpočtovania v územnej samospráve v SR je dôležitou súčasťou reformy riadenia verejných financií. Od nového spôsobu rozpočtovania sa očakáva kvalitnejšie rozpočtové hospodárenie s ohľadom na dodržiavanie princípov efektívnosti a transparentnosti. V príspevku sme predstavili stručne podstatu programového rozpočtovania a uviedli sme základné skutočnosti týkajúce sa spôsobu jeho zavedenia v systéme verejných rozpočtov v SR. Špecificky sme sa zamerali na prezentáciu očakávaných prínosov, no načrtli

³ Pozri bližšie Nižňanský, V. (2004). Komunálna reforma, s.6

sme aj určité obmedzenia, ktoré bránia dosahovať všetky pozitívne efekty v praxi. Vzhľadom na to, že v podmienkach obcí a vyšších územných celkov sú programové rozpočty povinnosťou len od 1.1.2009 (ide teda o problematiku relatívne čerstvú), bude veľmi zaujímavé skúmať ďalší vývoj v tejto oblasti a sledovať nakoľko dokáže územná samospráva v SR využiť pozitívne efekty novej rozpočtovej metódy.

Príspevok je čiastkovým výstupom z riešenia grantovej úlohy VEGA č. 1/4639/07 „Úloha a postavenie univerzít pri budovaní regionálnych sietí ako predpokladu regionálneho rozvoja“.

Literatúra

1. GUZYOVÁ, K. (2006). *Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor ako základ pre zjednotenie štátneho účtovníctva a výkazníctva v Slovenskej republike*. In: Verejná správa a spoločnosť. ISSN 1335-7182. roč. VII., č. 1-2 (2006), s. 41-48.
2. KLUVERS, R. (2001). *An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government*.
3. In: Public Budgeting & Finance. Volume 21, Issue 2 (Summer 2001), s. 29 – 45
4. KNEŽOVÁ, J. (2008). *Realizácia priorít obce prostredníctvom jej rozpočtu*. In: Teória a prax verejnej správy : zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach : Košice, 16.-17.10.2008. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2009. ISBN 9788070977361. s. 37-42.
5. KNEŽOVÁ, J. – VÝROSTOVÁ, E. (2008). *Moderné metódy rozpočtovania vo verejnej správe ako súčasť reformy riadenia verejných financií v SR*. In: Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku. Prešov: KM-System, s.r.o.,2008. ISBN 978-80-85357-06-6. s.283-318.
6. KŇAŽKO, M. (2004). *Udržateľné hospodárenie miest a obcí – čo by mal spĺňať zdravý rozpočet*. In: Komunálny manažment 2004, zborník z konferencie „Ako zvládnuť decentralizáciu a využiť rozvojový potenciál miest a obcí.“ Bratislava: Trend.
7. *Manuál k metodickému pokynu na usmernenie programového rozpočtovania č. 5238/2004*. [online] MF SR [cit. 21.08.2008].
8. Dostupné z <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3538>>
9. MOLITORIS, P. (2006). *Viacročný rozpočet obce a vyššieho územného celku*. In: Spravodajca územnej samosprávy. Magazín samosprávy. Košice: CALYPSO s.r.o. Roč. II., č. 5 (2006),-- ISSN 1336-6475. s. 7.
10. PEKOVÁ, J. (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, ISBN 80-7261-086-4.
11. *Reforma riadenia verejných financií v Slovenskej republike (2005)*. [online]. MF SR [aktualiz. 22.5.2005] [cit. 3.5.2009]. Dostupné z <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3555>
12. RUČINSKÁ, S.(2008).*Riadenie inovácií v regionálnom inovačnom systéme*. In: Transfer inovácií. č. 12, s. 23-26.
13. NIŽŇANSKÝ, V. (2004). *Komunálna reforma*. [online] [cit. 21.04.2009].
14. Dostupné on-line: http://www.komunal.eu/subory/komun__lna_reforma.pdf
15. *Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (2008)* [online] MF SR [cit. 16.04.2009] Dostupné z
16. http://www.finance.gov.sk/Documents/1_Adresar_redaktorov/Mrazikova_J/prog_rozpocovanie_us/informacne_mat/manual.rtf
17. *Programové rozpočtovanie územnej samosprávy*. (2008). [online] MF SR [cit. 16.04.2009]. Dostupné z <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6487>

18. *Samopráva sa má viac informatizovať a vzdelávať.* [online] [cit. 16.04.2009]. Dostupné z <http://pocitace.sme.sk/c/3879655/samosprava-sa-ma-viac-informatizovat-a-vzdelavat.html>
19. SEDLÁKOVÁ, S. (2007). *Aspekty špecifického postavenia územnej samosprávy v trhových podmienkach.* In: Verejná správa a spoločnosť č.1/2007 , ročník VIII., FVS UPJŠ Košice. ISSN 1335-7182
20. *Stratégia reformy riadenia verejných financií* (2005). [online] MF SR. [cit. 3.05.2009]. Dostupné z <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3571>
21. *Školiace materiály subjektov územnej samosprávy zapojených do projektu.*(2008) [online] MF SR [cit. 21.04.2009]. Dostupné z
22. http://www.rozpocet.info/?menu=190&lng=sk&article=Skoliace_materialy_subjektov_uzemnej_samospravy_zapojenych_do_projektu
23. *Správa o priebehu fiškálnej decentralizácie v roku 2008.* (2008). [online] MF SR [cit. 16.04.2009]. Dostupné z http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=4557&documentId=3520
24. *Reforma riadenia verejných financií.* (2000) [online] MF SR [cit. 17.04.2009]. Dostupné z <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3549>
25. VÝROSTOVÁ, E. - VÝROST, T. (2008). *Strategické plánovanie podpory regionálneho rozvoja v SR* [CD]. In: Vybrané ekonomické aspekty regionálneho rozvoja východného Slovenska. Zborník z workshopu k projektu VEGA 1/2553/05. Košice: Podnikovohospodárska fakulta EU. 10.1.2008, s. 147 -159. ISBN 978-80-225-2486-5
26. VÝROSTOVÁ, E. (2007). *Programové rozpočtovanie na úrovni územnej samosprávy,* In: Spravodajca územnej samosprávy. Magazín samosprávy, roč. III., č.5, 2007, s.13.
27. TICHÝ, D. 2003. *Finančno-ekonomické nástroje na efektívne riešenie rozdrobenosti obcí.* [online] [cit. 16.04.2009]. Dostupné z <http://www.civil.gov.sk/archiv/casopis/2003/1/0122ma.htm>
28. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy č. 583/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov

KOMPARÁCIA DAŇOVÝCH PRÍJMOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH EÚ

COMPARISON OF SELF-GOVERNMENT TAX REVENUES IN SELECTED EUROPEAN UNION COUNTRIES

ING. EVA EGBERT

*Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovensko
email: evabalazova@post.sk*

ING. EVA BALÁŽOVÁ, PHD.

*Katedra regionálneho rozvoja, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre
Tr.A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Slovensko
email: eva.balazova@uniag.sk*

Anotácia

Decentralizačné a regionalizačné procesy implementované vo väčšine krajín EÚ za posledné desaťročia majú za následok neustály nárast príjmov územnej samosprávy, čo súvisí aj s čoraz väčším presunom kompetencií na miestnu a regionálnu samosprávu. Najdôležitejšou súčasťou bežných príjmov územnej samosprávy vo všetkých vybraných krajinách sú daňové príjmy. Ich štruktúra sa však v týchto krajinách výrazne odlišuje. Vo vybraných škandinávskych krajinách sú najdôležitejším daňovým príjmom miestne vlastné dane vo forme miestnych prirážok k dani z príjmu fyzických osôb, vo vybraných krajinách strednej Európy sú to príjmy z podielových daní. V každej zo skúmaných krajín je uplatňovaná daň z nehnuteľnosti, ale jej význam a stanovovanie hodnoty sú v krajinách odlišné. Cieľom tohto príspevku bolo komparovať jednotlivé daňové príjmy vo vybraných krajinách Európskej únie a zhodnotiť ich smerovanie v tejto oblasti v rámci reformných procesov.

Annotation

European territorial and institutional organization evolves constantly as a result of decentralization processes. In the most countries of European Union self-government tax revenues account for the highest source of income. In central eastern European countries shared taxes are the most important tax revenue while in Finland and Denmark own tax revenues such as local personal income surplus tax are the biggest local government budget revenues. In all countries of EU there is a real-estate tax as a part of the on local government revenue, but the way how it is calculated varies from country to country. The aim of this article is to compare the local government tax revenues in chosen European Union countries and from these taxes mostly focus on own taxes, such as real estate tax and shared taxes and how these are distributed amongst state and self governments.

Kľúčové slová

územná samospráva, príjmy bežných rozpočtov, miestne dane, podielové dane, daň z nehnuteľností

Key words

self-government, budget revenues, tax revenues, real estate tax, shared taxes

JEL classification: H 2

Úvod

Konkrétna realizácia reforiem verejnej správy je nevyhnutne spojená s procesmi fiškálnej decentralizácie, ako rozhodujúceho nástroja uplatňovania ekonomickej suverenity samospráv a zároveň ako nástroja optimalizácie daňových a výdavkových rozhodnutí na úrovni územných samospráv s adekvátnou zodpovednosťou za efektívnu alokáciu verejných zdrojov. Vo všetkých skúmaných krajinách počas posledných rokov príjmy územnej samosprávy neustále narastali. Zvýšené príjmy pochádzali zo širokej škály zdrojov: zavádzanie nových miestnych daní, prerozdelenie podielových daní v prospech samosprávy, prehodnotenie štruktúr štátnych dotácií, zavádzanie nového systému vyrovnávania atď. Každá zo skúmaných krajín má vlastnú štruktúru príjmov územnej samosprávy, avšak najvýznamnejšou položkou príjmov územných samospráv u všetkých vybraných krajín sú daňové príjmy.

Materiál a metódy

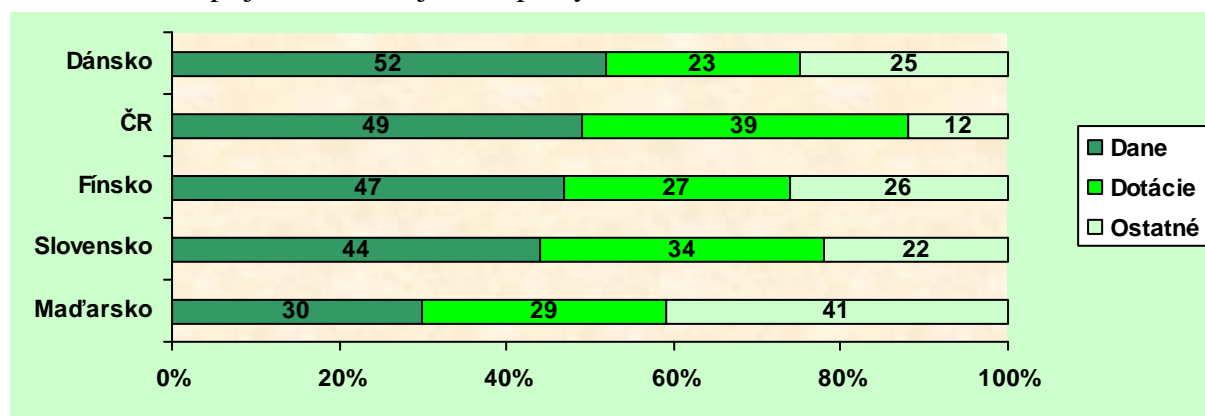
Krajiny EÚ, vhodné na komparáciu sme vyberali na základe kritérií: organizácie (usporiadania) štátu- unitárne, veľkosti územia, počtu obyvateľov a aktuálnych reforiem územnej samosprávy. Na základe týchto kritérií sme si vybrali 5 krajín: **Dánsko** (predovšetkým vzhľadom na veľmi aktuálne významné reformy územnej samosprávy), **Fínsko** (najdecentralizovanejšia krajina EÚ, aktuálne reštrukturalizačné a experimentálne projekty v oblasti územnej samosprávy), **Česká republika**, **Maďarská republika** a **Slovensko** (podobné východiskové podmienky pre reformu verejnej správy).

Údaje sme získavali z podkladov Eurostat 2006 ako najaktuálnejšie dostupné.

Príjmy územnej samosprávy sme zaradili do troch základných kategórií:

- Daňové príjmy od fyzických osôb a právnických subjektov**
- Dotácie a podpory od štátu, Európskej únie a ostatných subjektov verejného sektora**
- Príjmy z prevádzky a poskytovania tovarov a služieb a ostatné príjmy**

Graf 1: Skladba príjmov územnej samosprávy v roku 2005 v %



Prameň: vlastné spracovanie podľa údajov Eurostat 2006

V príspevku sa zaoberáme komparáciou daňových príjmov vo vybraných krajinách EÚ.

Výsledky

Daňové příjmy územných samospráv

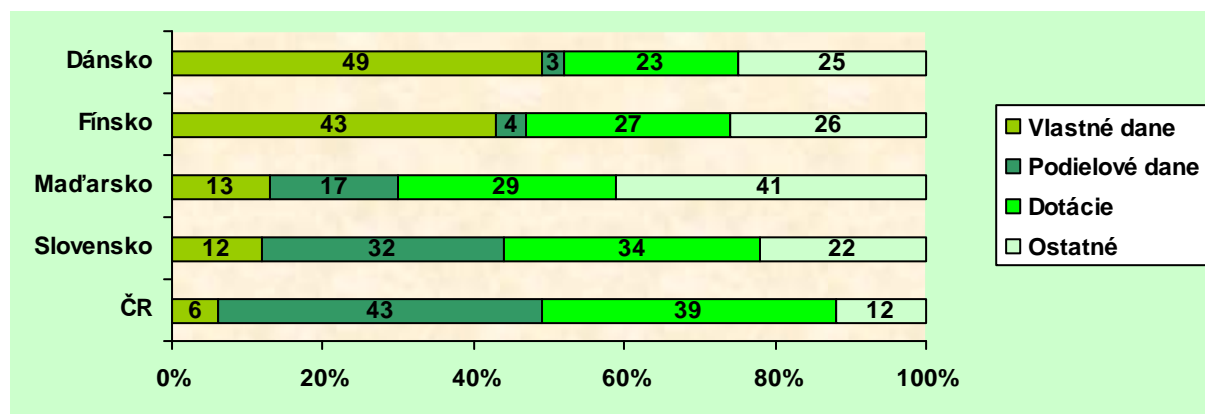
Najvyššou položkou príjmov územných samospráv vo všetkých skúmaných krajinách sú daňové príjmy. V Dánsku miestne dane tvoria až 16% HDP, čo je najvyššia hodnota v celej EÚ. Aby sme si vedeli lepšie porovnať mieru fiškálnej decentralizácie a úroveň autonómie územných samospráv, budeme skúmať tieto daňové príjmy z hľadiska vlastných a podielových daní. U vlastných daní je spravidla nezávislosť v určovaní ich výšok a základu vyššia, avšak aj tu môže byť regulovaná (učeníím ich maximálnej výšky, či stanovenia množstva výnimiek).

Územné samosprávy získavajú podiel na štátnej dani dvoma spôsobmi:

- miestnou prirážkou ku štátnej dani (local surtax), výšku si môžu určovať úplne samostatne, alebo je táto prirážka určená vládou.
- prostredníctvom špecifického prerozdelenieho mechanizmu, ktorý môže, ale nemusí zohľadňovať princíp férovosti (solidarity). Tento systém, využívaný predovšetkým v nových členských krajinách EÚ, obmedzuje nezávislosť územných samospráv.

Pomer medzi vlastnými a podielovými daňami sa v každej krajine líši. V niektorých krajinách EÚ podielové dane vôbec neexistujú (napr. Švédsko, Holandsko, Írsko..).

Graf 2: Skladba daňových a ostatných príjmov územnej samosprávy



Prameň: vlastné spracovanie podľa údajov Eurostat 2006

Vlastné daňové príjmy sa rozdeľujú na priame a nepriame. Každá krajina má široké spektrum jednotlivých daní, v niektorých krajinách, napr. V Belgicku, či Nemecku si môžu miestne samosprávy vytvoriť aj nové dane. K najčastejším typom vlastných miestnych daní patrí daň z nehnuteľnosti, daň z podnikania a miestna daň z príjmu fyzických osôb.

Každá z krajín EÚ si uplatňuje daň z nehnuteľnosti. Je jednou z najstarších miestnych daní, vzhľadom na to, že nehnuteľnosti nie sú mobilné, sú viditeľné a viažu sa na určité konkrétne miesto. Spravidla je považovaná za exkluzívne miestnu daň. Existujú však aj výnimky, napr. pred reformou v Dánsku do roku 2007 patrila pod právomoc okresných úradov (counties). Daň z nehnuteľnosti je vyberaná od fyzických osôb (majiteľov, niekedy aj nájomcov) a právnických osôb. Jej sadzba je odvodená od pozemku a/alebo od stavby.

Existují dvě metody na výpočet tejto dane:

- prvá je založená na veľkosti pozemku, alebo veľkosti využiteľnej plochy (Česká republika, Slovensko, Maďarsko)
- druhá metóda závisí od hodnoty nehnuteľnosti. Táto hodnota môže byť založená na trhovej hodnote nehnuteľnosti, alebo menej používaný je systém hodnoty z pozemkového registra. Na správne určenie dane z nehnuteľnosti je potrebné, aby mali miestne samosprávy spoľahlivé a aktualizované pozemkové registre, čo je častokrát problematické hlavne u nových členov EÚ. Problémom je tiež určenie trhovej hodnoty, mnohé samosprávy na to nemajú vhodné metódy a nástroje, pri určovaní hodnoty podľa pozemkového registra je zase prekážkou nepravidelné ohodnocovanie nehnuteľností a určovanie potenciálnych príjmov z budúcich nehnuteľností.

Tabuľka 1: Miestna daň z nehnuteľnosti vo vybraných krajinách EÚ

Krajina	Názov dane	Základ a sadzba dane	% z daňových príjmov MS*	% z celkových príjmov MS
Česká Republika	daň z nemovitostí (daň z nehnuteľnosti)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ platená majiteľmi ▫ sadzby sú stanovené štátom, v závislosti od typu pozemku ▫ základ dane závisí od m² obývaného priestoru alebo od veľkosti prízemia ▫ rôzne sadzby dane v závislosti od typu nehnuteľnosti 	4	2
Dánsko	kommunal grundskyld (municipálna pozemková daň)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ platená majiteľmi ▫ základ dane stanovený v pozemkových registroch ▫ sadzba dane stanovená MS v rámci limitu určeného štátom ▫ od roku 2007 (1,6%-3,4%) 	7	3
Fínsko	kiinteistovero (daň z nehnuteľnosti)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ platená majiteľmi ▫ všetky nehnuteľné majetky, okrem poľnohospodárskej pôdy a lesov ▫ sadzby stanovené MS v rámci limitu určeného štátom ▫ rôzne sadzby v závislosti od typu nehnuteľnosti 	5	3
Maďarsko	építményadó (majetková daň z budov)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ platená majiteľmi ▫ základ dane závisí od veľkosti obytného priestoru, alebo od trhovej hodnoty budovy ▫ maximálna sadzba dane stanovená štátom na 900 HUF/ m², alebo max. 3% z trhovej hodnoty 	6	2
Slovensko	daň z nehnuteľnosti	<ul style="list-style-type: none"> ▫ platená majiteľmi ▫ veľkosť nehnuteľného majetku v m² ▫ sadzby stanovené MS v rámci limitu určeného štátom ▫ rôzne sadzby v závislosti od typu nehnuteľnosti 	17	7

* MS= miestna samospráva
Prameň: vlastné spracovanie

Miestna daň z podnikania nie je veľmi rozšírenou daňou v krajinách EÚ. Zo skúmaných krajín sa vyskytuje len v Maďarsku. Jej základ je stanovený na základe rozdielov medzi príjmami z predaných tovarov a/alebo poskytnutých služieb a ceny nakúpených tovarov, nákladov na materiály a hodnoty medzičlánkových služieb. V Maďarsku tvorí až 38%

daňových příjmů a 12% celkových příjmů místnej samosprávy. Veľa spoločností nesúhlasí s touto daňou, hlavne v obdobiach ekonomickej krízy, sú veľkou záťažou pre lokálne podniky a nepodporujú rast miestnej ekonomiky. Vo väčšine krajinách teda došlo k úplnému odstráneniu tejto dane, alebo zavedeniu mnohých výnimiek na uplatňovanie tejto dane, napr. pre nové prevádzky, malých podnikateľov, podnikov umiestnených v znevýhodnených územiach atď...

Niektoré krajiny majú zavedenú miestnu daň z príjmu fyzických osôb. V Dánsku a Fínsku táto daň existuje súčasne so štátnou daňou z príjmu fyzických osôb. V týchto krajinách je tento typ miestnej dane hlavným zdrojom príjmu do rozpočtov miestnych samospráv. Základ tejto dane s určuje tým istým spôsobom ako u štátnej dani. Vo Fínsku a do roku 2007 aj v Dánsku, si miestne samosprávy stanovovali sadzbu tejto dane úplne samostatne. V súčasnosti v Dánsku jej sadzba musí byť stanovená na základe štátom určených hraníc.

V krajinách EÚ existujú mnohé d'alšie formy miestnych daní, priamych a nepriamych. Môžu byť uvalené na celú škálu vecí, od domového odpadu, dopravných prostriedkov, licencií, povolení, dedičstva, turizmu, psov, predaja alkoholu a tabaku, hracích automatov, trhov atď. Častokrát je veľmi ťažké určiť, kedy sa jedná o miestnu daň a kedy o miestny poplatok. Ich dopad na celkové príjmy do miestnych samospráv sa v jednotlivých krajinách významne líši, avšak platí, že príjmy z nich sú nižšie ako z vyššie uvedených hlavných typov miestnych daní.

Systémy podielových daní a vládnych transferov daňových príjmů sú veľmi rozšírené po celej Európe. Sú populárne hlavne vo federatívnych republikách v regionalizovaných štátoch a tiež u nových členov EÚ, kde nahradením štátnych grantov a dotácií reprezentujú krok k decentralizácii a nárastu autonómie miestnych samospráv. Na Slovensku bol systém financovania miestnych samospráv prehodnotený v roku 2005, mnoho štátnych dotácií bolo nahradených systémom vlastných a podielových daní, čo malo za následok podstatné zvýšenie ich fiškálnej nezávislosti a nárast miestnych príjmů zo štátnej dani. K podielovým daniam patria hlavne daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb a daň z pridanej hodnoty. Podielové dane existujú v 20 krajinách EÚ a v priemere tvoria 20% celkových príjmů miestnych samospráv a 43% ich daňových príjmů. (Eurostat, 2006).

Tabuľka 2: Podielové dane vo vybraných krajinách EÚ

Krajina	Podielová daň	Systém distribúcie	% daňových príjmů MS	% celkových príjmů MS
Česká republika	daň z príjmů fyzických osôb	regióny 9% MS 21%	30 (regiónom) 35 (MS)	10 (regiónom) 20 (MS)
	daň z pridanej hodnoty	regióny 9% MS 21%	40 (regiónom) 32 (MS)	14 (regiónom) 18 (MS)
	daň z príjmů právnických osôb	regióny 9% MS 21%	27 (regiónom) 20 (MS)	9 (regiónom) 11 (MS)
Slovensko	daň z príjmů fyzických osôb	regióny 23,5% MS 70,3%	74	32
Maďarsko	daň z príjmů fyzických osôb	okresy < 1% MS 39%	50	15
Dánsko	daň z príjmů právnických osôb	MS 13,41%	3	1
Fínsko	daň z príjmů právnických osôb	MS 22,03%	8	4

Prameň: vlastné spracovanie

Ako vyplýva z tabuľky č. 2 existuje veľký rozdiel v podieloch daňových príjmov na celkových príjmoch miestnych samospráv v krajinách západnej a strednej Európy. V skúmaných škandinávskych krajinách je ich podiel veľmi nízky, naopak v krajinách strednej Európy tvoria jednu z najvýznamnejších položiek miestnych príjmov.

Záver

Reformy financií s výrazným dopadom na miestne samosprávy prebehli v Dánsku a na Slovensku.

V Dánsku reforma financií, ktorá sa uskutočnila v roku 2007 znamenala:

- presun daní z okresov na miestne samosprávy a zvýšenie sadzby dvoch najväčších miestnych daní (miestnej dane z príjmu fyzických osôb a dane z nehnuteľností)
- regióny si nemôžu uplatňovať žiadne dane, sú financované na princípe štátnych grantov a dotácií od miestnych samospráv.
- význam podielových daní sa znížil, jedinou podielovou daňou sa stala daň z príjmu právnických osôb.

Na Slovensku výsledkom nového systému miestnych financií v roku 2005 bolo, že :

- väčšina štátnych dotácií bola nahradená systémom vlastných miestnych daní u miestnych samospráv a príjmom z dane z motorových vozidiel u regiónov
- sa zvýšil význam vlastných a podielových daní (daň z príjmov fyzických osôb ako jediná podielová daň, určená ako vlastné príjmy rozpočtov územných samospráv): 70,3% zo štátnej dane z príjmu fyzických osôb je prerozdelených medzi miestne samosprávy a 23,5% smeruje regiónom, zostávajúcich 6,2% je príjmom štátneho rozpočtu na krytie výdavkov spojených so správou daní..

V oblasti financovania a hlavne v oblasti zdrojov miestnej samosprávy v škandinávskych krajinách je jednoznačný trend vo zvyšovaní finančnej nezávislosti obcí a to vo zvyšovaní ich vlastných miestnych daňových príjmov. Aj napriek tomu, že v Dánsku došlo po roku 2007 k miernemu oslabeniu autonómnosti v stanovovaní výšok miestnych daní (prirážok k štátnej dani z príjmu), miestne daňové príjmy tvoria skoro polovicu celkových príjmov miestnych samospráv. V Maďarsku je najväčším daňovým príjmom miestnych samospráv miestna daň z podnikania, ktorá je veľmi silne kritizovaná Európskou úniou a maďarská vláda bude musieť čo v najbližšom čase túto daň prehodnotiť. V skúmaných škandinávskych krajinách sledujeme tiež trend znižovania podielu podielových daní na celkových príjmoch. V oboch krajinách ostala jedinou podielovou daňou daň z príjmu právnických osôb. Aj na Slovensku a v Maďarsku existuje len jedna podielová daň, daň z príjmu fyzických osôb, príjmy z nej sú však pre miestnu samosprávu veľmi významné, u Slovenska tvoria až jednu tretinu celkových príjmov miestnej samosprávy. V Českej republike sú podielové dane najväčšou položkou príjmov a pochádzajú až z troch zdrojov: daní z príjmu fyzických a právnických osôb a DPH.

Literatúra

1. DEXIA, 2000. Local Finance in the 25 countries of the European Union. Paris: DEXIA editions. 2004. ISBN: 2-911065-50-6
2. HOORENS, D. a kol. 2008. Sub-national Governments in the European Union. Paris: DEXIA editions, 2008. ISBN: 978-2-911065-67-5.
3. www.eurostat.eu
4. www.skm.dk/foreign/statistics/thetaxstructure.html; 25.2.2008
5. www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20080119Budget/tb2008_tammikuu_enkku_netiti.pdf; 24.4.2009

SPECIFIKA FINANČNÍHO HOSPODAŘENÍ MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ STATUTÁRNÍHO MĚSTA BRNA

THE SPECIFICS OF FINANCIAL MANAGEMENT OF CITY DISTRICTS IN STATUTORY CITY BRNO

ING. IRENA OPLUŠTILOVÁ

*Katedra regionální ekonomie a správy
Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika
email: oplustii@econ.muni.cz*

Anotace

Cílem tohoto příspěvku je představit způsob, jakým lze financovat městské části statutárních měst. Pro analýzu byly vybrány městské části statutárního města Brna. Struktura rozpočtů městských částí je porovnána se strukturou rozpočtů obcí České republiky. Na základě tohoto srovnání jsou vymezeny hlavní odlišnosti, které jsou následně představeny a vysvětleny. Příspěvek se zabývá primárně příjmovou stranou rozpočtů městských částí. Hospodaření městských částí není obecně řešeno, tuto problematiku si každé statutární město, které se vnitřně člení, řeší individuálně ve svém statutu. Statutární město Brno přenechává, postupuje svým městským částem část svých příjmů. Otázkou je, jakou výši příjmů a na základě jakých kritérií tuto částku rozdělit mezi městské části. Toto s sebou pochopitelně přináší i určité metodologické problémy, které tento příspěvek rovněž nahlíží.

Annotation

The aim of this paper is to introduce a way how to finance city districts of statutory cities. City districts of Brno city are chosen for such analyzes. The structure of city districts budgets is compared to the structure of budgets of municipalities in the Czech Republic in general. On the bases of this comparison the main differences are stated, introduced and explained. The paper mainly focuses on revenues of city districts. The financial management of city districts is not solved in general at all. Every statutory city solve it itself in its statute. The statutory city Brno gives to its districts a part of its revenues. So the question how to state the amount of revenues and on which principles or criteria distribute the amount to the districts is solved. Of course, this brings also some methodological problems, which will be solved in this paper too.

Klíčová slova

Statutární město Brno, městská část, hospodaření obcí, rozpočet obce

Key words

Corporate town Brno, city district, management of municipalities, municipal budget.

JEL classification: H7, R5

Úvod

Základní mantinely pro fungování obcí, včetně jejich hospodaření, udává zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Rovněž upravuje základní podmínky pro činnost statutárních měst a jejich

vztahu ke svým městským částem či městským obvodům¹ a udává výčet měst, která se označují jako statutární.² Tato města se mohou vnitřně členit na městské části či městské obvody.³ V současnosti existuje v České republice 23 statutárních měst (plus hl. m. Praha). Ne všechna ale využívají možnost se vnitřně členit. Jedním z těch, která se vnitřně člení, je statutární město Brno, které se člení na 29 městských částí. Tento počet je poměrně vysoký, o čemž vypovídá i to, že se jedná o nejvyšší počet ze všech statutárních měst.⁴

Hospodaření obcí upravuje zejména zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Hospodaření městských částí se pochopitelně řídí stejnými právními předpisy jako obce a města, ovšem specifika jejich hospodaření, jako např. jejich financování, nakládání s majetkem apod., si každé statutární město upravuje samo, a to ve svém statutu. Ve statutu stanoví zejména⁵

- výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území,
- pravomoc orgánů města a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti,
- zdroje peněžních příjmů městských částí a druhy výdajů,
- způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení města s městskými částmi a způsob jejich zveřejňování v městských obvodech a městských částech,
- způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými částmi,
- majetek města, který se svěřuje městským částem, a rozsah oprávnění městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv,
- rozsah oprávnění městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky.

Z právního a ekonomického hlediska je podstatnou skutečností, že městské části nejsou samostatnými právními osobami ani účetními jednotkami. Jsou tzv. organizačními jednotkami statutárního města. Jejich rozpočet je součástí rozpočtu statutárního města, jejich účetnictví je součástí účetnictví statutárního města. Statutární město Brno svůj statut vydává jako svou obecně závaznou vyhlášku (v souladu s ustanovením zákona o obcích); aktuální statut je přístupný na webových stránkách města Brna.⁶

Metodologie

Hospodaření městských částí je v tomto článku nahlíženo z pohledu rozpočtového hospodaření. Je provedena analýza rozpočtu statutárního města Brna zaměřená na význam rozpočtů městských částí vzhledem k velikosti rozpočtu celého města, rovněž je analyzována struktura rozpočtu města a městských částí dle druhového členění rozpočtové skladby, data jsou srovnána s daty za všechny obce ČR.

K tomuto srovnání je využita databáze ARIS-RARIS Ministerstva financí ČR, v případě dat z města Brna jsou využity informace dostupné na webových stránkách města Brna (rozpočty, závěrečné účty apod.), případně další materiály poskytované magistrátem města Brna. Použita jsou data za rok 2008.

¹ §§ 130-146 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

² § 4 odst. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

³ Kvůli zjednodušení a vzhledem k tomu, že se statutární město Brno člení na městské části, bude v dalším textu používán pouze pojem městské části

⁴ Vyššího počtu dosahuje pouze hlavní město Praha, které se člení na 57 městských částí.

⁵ dle § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁶ <http://www.brno.cz/statut/aktualne/>

Na základě zjištěných informací jsou vybrány největší odlišnosti, které jsou následně analyzovány a vysvětleny. Největším rozdílem ve struktuře rozpočtu je vysoký podíl přijatých transferů, v tomto se zrcadlí způsob financování městských částí, jejich zdrojů. Právě na tyto zdroje se zaměřují další analýzy. K tomuto kroku jsou použita data za rok 2008, ale také (zejména) informace ze schváleného rozpočtu statutárního města Brna na rok 2009.

Na tomto místě je třeba učinit důležitou poznámku. Kvůli rozlišení hospodaření města Brna bez městských částí a hospodaření statutárního města Brna (tedy včetně městských částí) bude použito toto označení:

- statutární město Brno – pro město jako celek,
- město – pro údaje za město bez městských částí.

Výsledky

V roce 2008 hospodařilo statutární město Brno s rozpočtem o objemu 11.958,5 mil. Kč na straně příjmů a 11.437,1 mil. Kč na straně výdajů, hospodařilo tedy s přebytkem 521,4 mil. Kč.⁷ Hospodaření města Brna bez městských částí skončilo výsledkem 10.797,3 mil. Kč na straně příjmů a 10.237,1 mil. Kč na straně výdajů. Příjmy a výdaje městských částí byly ve výši 2.468,3 mil. Kč, resp. 2.446,1 mil. Kč. Součet příjmů města a městských částí není roven částce uvedené za statutární město celkem (obdobně na straně výdajů), rozdíl mezi těmito částkami je dán vztahem mezi městem a městskými částmi. Přesuny peněz mezi městem a městskými částmi podléhají totiž konsolidaci - z výsledné sumy jsou odečteny, jelikož se nejedná o přesun prostředků z nebo do organizace, ale uvnitř organizace (uvnitř statutárního města) a dané přesuny by tudíž uměle navyšovaly objem celkových příjmů a výdajů organizace jako celku.

Informace zjištěné o rozpočtovém hospodaření obcí a města Brna jsou stručně shrnuta v následující tabulce.

Tabulka 1: Struktura příjmů a výdajů rozpočtů obcí (2008, v %)

	Obce ČR	Statutární město Brno	Městské části statutárního města Brna
Daňové příjmy	57	68	11
Nedaňové příjmy	10	6	9
Kapitálové příjmy	6	6	0
<i>Vlastní příjmy</i>	73	80	20
Přijaté transfery	27	20	80
Příjmy celkem	100	100	100
Běžné výdaje	71	72	69
Kapitálové výdaje	29	28	31
Výdaje celkem	100	100	100

Zdroj: databáze ARIS-RARIS, závěrečný účet statutárního města Brna za rok 2008, vlastní výpočty.

Z uvedených dat vyplývá, že se struktura rozpočtů brněnských městských částí výrazně liší na straně příjmů. Strukturu odlišnou od průměrné struktury obcí vykazuje i statutární město Brno. Zatímco průměrně v roce 2008 tvořily daňové příjmy 57 % celkových příjmů, Brno má

⁷ Toto samo o sobě nevypovídá o dobrém či špatném hospodaření. Navíc tento přebytek je z větší části dán nižším než plánovaným čerpáním výdajů (zejména odkládání investičních výdajů).

podíl daňových příjmů 68 %. Toto je dáno vysokým počtem obyvatel města, kdy Brno má mnohem vyšší příjmy ze sdílených daní na 1 obyvatele než průměrná česká obec.

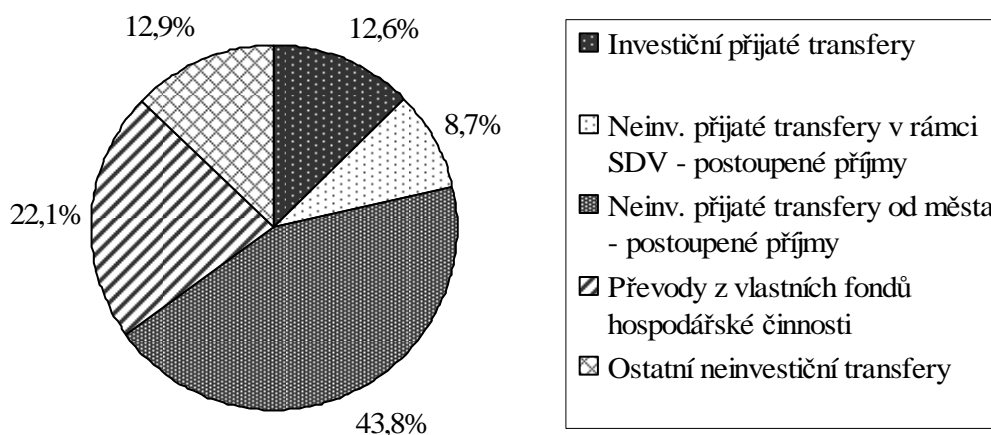
Oproti tomu městské části mají velmi nízký podíl daňových příjmů. Veškeré příjmy z daní jsou příjmem rozpočtu města. Jedinou výjimkou je daň z příjmu právnických osob placená obcí – tedy daň, kterou platí městská část sama sobě. Tento příjem není však faktickým navýšením finančních prostředků městské části. Pokud totiž městská část platí daň z rozpočtové činnosti, objeví se tato částka i na straně výdajů rozpočtu městské části, je-li daň placena z vedlejší hospodářské (nebo podnikatelské) činnosti, tato částka se sice neprojeví v rozpočtových výdajích, ale objeví se v nákladech této činnosti. Daňovými příjmy městských částí jsou tak místní, správní a ostatní poplatky.

Nedaňové příjmy městských částí tvoří zejména příjmy z pronájmu majetku a příjmy z finančního vypořádání (zejména prostředky od města).

Kapitálové příjmy, které obecně tvoří zejména příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, u brněnských městských částí téměř neexistují. Nemovitosti statutárního města totiž zůstávají majetkem města, městským částem může být tento majetek pouze svěřen. To ovšem neznamená, že městským částem neplynou žádné příjmy z prodeje majetku města Brna. Toto je řešeno v rámci finančního vypořádání, kdy poměrná část příjmů z prodeje nemovitostí plyne do rozpočtů městských částí. Jak již bylo poznamenáno výše, příjmy z finančního vypořádání patří do nedaňových příjmů.

Nejpodstatnějšími příjmy městských částí jsou přijaté transfery (jejich struktura – viz obrázek 1). Toto je dáno zejména způsobem financování městských částí. Městské části totiž mají vedle vlastních příjmů (které činí pouze 20 % celkových příjmů – viz tabulka 1) i tzv. postoupené příjmy, tedy příjmy postoupené z rozpočtu města. Postoupené příjmy se na celkových transferech podílejí více jak jednou polovinou (52 %), jejich podíl na celkových příjmech činí 42 %. Nejvýznamnější část z těchto postoupených příjmů tvoří neúčelová dotace z rozpočtu města, která je městským částem poskytována z daňových příjmů města na základě vybraných kritérií. Kromě postoupených příjmů tvoří podstatnou část transferů také převody z vlastních fondů hospodářské činnosti (zejména z bytového hospodářství).

Obrázek 1: Přijaté transfery městských částí statutárního města Brna (2008, v %)



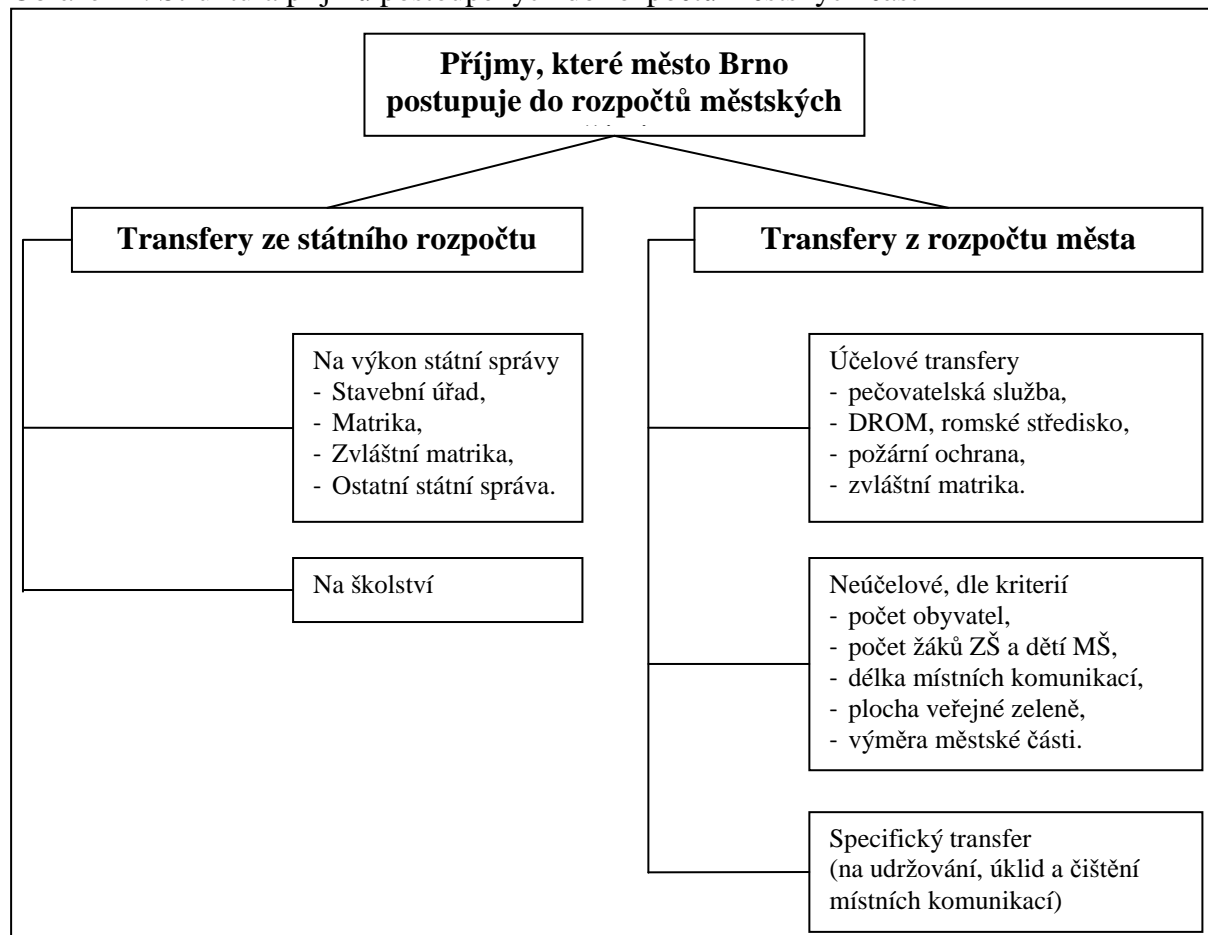
Pozn: SDV – souhrnný dotační vztah

Zdroj: Závěrečný účet statutárního města Brna za rok 2008. Vlastní zpracování.

Příjmy postoupené městským částem z rozpočtu města

Postoupené příjmy je možné rozdělit do několika typů. Struktura postoupených příjmů se znázorněna v obrázku 2.

Obrázek 2: Struktura příjmů postoupených do rozpočtů městských částí



Zdroj: vlastní zpracování.

Postoupené příjmy lze rozdělit do dvou skupin. Částka transferů ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu na výkon státní správy (tyto transfery jsou obcím určeny přímo na základě zákona o státním rozpočtu na příslušný rok) je rozdělena mezi rozpočet města Brna a rozpočty městských částí na základě rozsahu přenesené působnosti, kterou městské části vykonávají (resp. podílu výkonu přenesené působnosti města a městských částí). Podíl tohoto transferu na celkových postoupených příjmech tvoří necelých 12 %. Druhou část transferu v rámci souhrnného dotačního vztahu tvoří příspěvek na školství, jehož výše se odvíjí od počtu žáků základních škol a dětí v mateřských školách. Podíl tohoto transferu na celkových postoupených příjmech činí mírně přes 4 %.

Druhou skupinou postoupených příjmů jsou transfery z rozpočtu města Brna. Představují část daňových příjmů, které obce získají na základě rozpočtového určení daní, a jsou určeny na financování běžných výdajů městských částí. Podíl těchto postoupených příjmů na celkových postoupených příjmech dosahuje 84 %. Lze rozlišit tři různé typy těchto transferů.

Účelové transfery jsou určeny na přesně daný účel v konkrétní městské části. Ne každá městská část má příjem ze všech účelových transferů (transfer na pečovatelskou službu obdrží 6 městských částí, na DROM a na zvláštní matriku po jedné městské části, nejvíce městských částí obdrží transfer na požární ochranu – 17 městských částí.) Tyto transfery se na celkových postoupených příjmech podílejí osmi procenty.

Neúčelový transfer je rozdělen mezi všechny městské části na základě pěti kritérií (viz obrázek 2). Tato kritéria (a jejich váhy) jsou zvolena s ohledem na strukturu běžných výdajů městských částí. Částka, která se tímto způsobem rozděluje, je vyčíslena na základě částky z předchozího roku a je upravena o meziroční změnu výše daňových výnosů (hovoří se o tom, že rozpočty městských částí „dýchají“ s městem). Rovněž je vzata v úvahu zadluženost města a podíl městských částí na této zadluženosti. Tyto transfery představují tři čtvrtiny postoupených příjmů městských částí.

Specifický transfer je poskytován pouze městské části Brno – střed, jeho účelem je pokrytí specifických výdajů této městské části v oblasti údržby místních komunikací.

Na závěr je nutné učinit poznámku. Ačkoliv městské části získávají výše uvedené zdroje peněžních prostředků, tyto zdroje jim stěží postačují na pokrytí jejich běžného provozu (zejména u menších městských částí může být pokrytí i těchto výdajů problematické). Investiční výdaje jsou uskutečňovány zejména městem, případně jsou z rozpočtu města poskytnuty účelové investiční transfery (tvoří 87 % investičních transferů městských částí). Pochopitelně, městské části získávají transfery i z jiných zdrojů, zejména ze státního rozpočtu či rozpočtu kraje.

Závěr

Hospodaření městských částí se řídí stejnými právními předpisy jako obce, nicméně jeho specifika, jako například příjmy městských částí, si upravuje každé statutární město individuálně ve svém statutu.

Specifická struktura brněnských městských částí může způsobovat určité metodologické obtíže. Podívejme se na dva z nich. Údaje o hospodaření městských částí lze srovnat pouze v rámci daného statutárního města, srovnání s městskými částmi jiného statutárního města (či s jinými obcemi) nelze použít pro hlubší analýzy, ale upozorní pouze na fundamentální rozdíly.

Další problémový okruh se týká hodnocení zadluženosti. Ukazatel dluhové služby (tak jak jej vypočítávalo ministerstvo financí) nemůže být při jeho použití u městských částí interpretován stejně jako u obcí. Náklady na dluhovou službu jsou porovnány s dluhovou základnou, která je dána součtem daňových a nedaňových příjmů a příjmů ze souhrnného dotačního vztahu. V průměrné české obci tvoří daňové příjmy více jak 50 %, zatímco většina příjmů brněnských městských částí spadá do přijatých transferů, které nejsou do výpočtu ukazatele zahrnuty. Při stejných hodnotách celkových příjmů a nákladů na dluhovou službu by se tedy městské části jevily v mnohem horší situaci než obce. Tento problém lze řešit zahrnutím celkových neinvestičních transferů do dluhové základny.

Financování městských částí prostřednictvím postoupených příjmů je jen jednou z možností jak zabezpečit jejich činnost. Dalším možným způsobem je například vymezení konkrétních daňových příjmů, které budou výlučně příjmem městské části (např. daň z příjmů právnických

osob). V tom případě by prostředky plynuly do rozpočtů městských částí víceméně automaticky, vliv zastupitelstva města na výši těchto příjmů městských částí by se znatelně snížil. Na druhou stranu, městské části by přišly o jistotu výše těchto příjmů. Tuto jistotu naopak mají při schválené částce postoupených příjmů z rozpočtu města, což je pro ně v dnešní situaci očekávaného propadu daňových výnosů jistě výhodnější.

Literatura

1. Databáze ARIS-RARIS, přístupná na <<http://www.info.mfcr.cz/aris/>>
2. Hlavní město Praha, webové stránky <<http://www.magistrat.praha-mesto.cz>>
3. Novinky.cz <http://volby.novinky.cz/kv2006_statmesta>
4. Schválený rozpočet Statutárního města Brna na rok 2009
5. Statutární město Brno, webové stránky <<http://www.bрно.cz>>
6. Usnesení zastupitelstva města Brna ze zasedání konaného dne 11.11.2008
7. Volby.cz <<http://www.volby.cz>>
8. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění
9. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
10. Závěrečný účet statutárního města Brna za rok 2008

ZAČLENENIE SPRÁVY MAJETKU V ŠTRUKTÚRACH OBECNÝCH ÚRADOV V OBCIACH RÔZNYCH VEĽKOSTNÝCH SKUPÍN V SR (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA)

INCORPORATION OF PROPERTY ADMINISTRATION IN THE STRUCTURE OF MUNICIPAL OFFICES IN THE DIFFERENT SIZE MUNICIPALITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC (CASE STUDY)

ING. VIERA PAPCUNOVÁ, PHD.

*Katedra regionálneho rozvoja, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre
Tr.A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Slovensko
email: viera.papcunova @uniag.sk*

ING. IVANA GECÍKOVÁ, PHD.

*obec Veľké Zálužie
e-mail: gecikova@velkezaluzie.sk*

Anotácia

Manažment ľudských zdrojov je štvrtou čiastkovou manažérskou funkciou, ktorá svojim pôsobením patrí medzi základné faktory úspešnosti nielen podnikov, ale aj fungovania obecných úradov, pretože ide o schopnosť sformovať ľudské zdroje a využívať ich takým spôsobom, ktorý by zabezpečil na jednej strane zabezpečovanie kompetencií – originálnych aj prenesených a zároveň aj zabezpečovanie základného cieľa – zvyšovanie kvality života obyvateľov v obci.

Cieľom príspevku bolo hodnotenie štruktúry obecných úradov z pohľadu začlenenia a administrácie obecného majetku v obciach rôznych veľkostných skupín na príklade vybraných obcí okresu Piešťany

Annotation

Management of human resources is fourth managerial function, which belong to basic factories of effectual not only for firms but also for municipal offices. The main of this function is formulated human resources and using their potential for security of competences by municipalities and also for raising of quality of inhabitants life.

The aim of paper was evaluation of structure of municipal offices from view of administration and incorporation of municipal property in the different size of municipalities in the region Piešťany.

Kľúčové slová

obecný úrad, organizačná štruktúra, vidiecke obce, obecný majetok

Key words

municipal office, organization structure, rural municipalities, property of municipality

JEL classification: R50

ÚVOD

Manažment ľudských zdrojov sa v súčasnom trende prejavuje ako syntetizujúca vedná disciplína, ktorá sa snaží vysvetľovať procedúry zo širšej perspektívy, ako by to dokázali čiastkové disciplíny, a pritom vidieť problém v jeho celistvosti a jednote. Ide o integráciu pohľadov zo psychológie a sociológie do ekonómie, najmä do procesu vyhodnocovania situácie a rozhodovania individuálneho subjektu v rozvojovej dynamickej atmosfére.

Štofková et al. (2007) tvrdí, že ľudské zdroje sa jednoznačne radia medzi nevyhnutné časti a predpoklady fungovania organizácie. Podľa autorky pojem zdroje sa v tejto súvislosti používa preto, lebo jedine človek – zamestnanec v sebe nesie dôležitú vlastnosť – naakumulovaná energia, vedomosti, schopnosti a predpoklady schopné niečo dodávať, prinášať, obohacovať a zhodnocovať všetky ostatné zložky pracovného procesu.

Manažment ľudských zdrojov sa podľa Višňovského - Nagyovej - Šajbidorovej (2007) chápe ako činnosť, ktorej pozornosť sa sústreďuje na zamestnancov organizácie, teda na ľudské zdroje, ktorá sa spolu s ostatnými funkciami celostného manažmentu (plánovanie, organizovanie, koordinovanie, kontrola atď.) podieľa na dosiahnutí synergického efektu – splnení cieľov zamestnancov i organizácie ako celku.

Podľa kolektívu autorov manažment ľudských zdrojov predstavuje strategický a premyslený logický prístup k práci s ľuďmi v organizácii, ktorí sa individuálne a kolektívne podieľajú na efektívnom plnení cieľov organizácie.

Filozofia riadenia ľudských zdrojov na Slovensku prešla podľa Balážovej – Papcunovej (2008) v poslednom období tromi etapami:

- byrokratický (resp. byrokraticko – politický) prístup v 70-tych a 80-tych rokoch minulého storočia bol postavený na systémovej kontrole zo strany politických a administratívnych inštitúcií, so zdôraznením politickej zložky „kvalifikácie“.
- operatívny prístup na začiatku 90-tych rokov bol vedený snahou odstrániť z riadenia všetko politické, čo však niekedy znamenalo odstránenie viacerých nástrojov personálneho riadenia, ako je hodnotenie, vzdelávanie, plánovanie a riadenie kariéry,
- strategický prístup od druhej polovice 90-tych rokov sa už vyznačuje systematickým hodnotením, plánmi vzdelávania vrátane riadenie kariéry a tzv. programami osobného rozvoja .

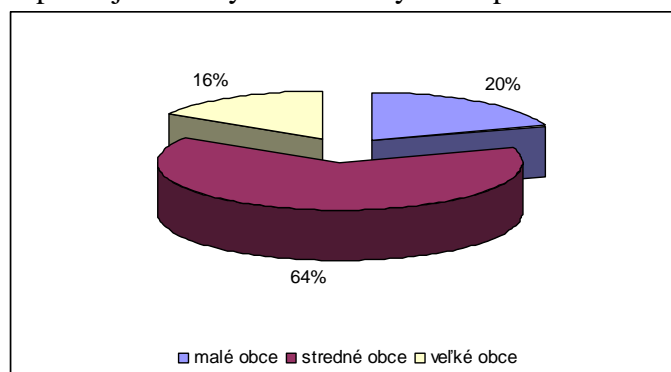
Materiál a metódy

Cieľom príspevku bolo hodnotenie štruktúry obecných úradov z pohľadu začlenenia a administrácie obecného majetku v obciach rôznych veľkostných skupín na príklade vybraných obcí okresu Piešťany, ktorý z administratívno – správneho začlenenia patrí do Trnavského samosprávneho kraja.

Obce okresu Piešťany boli rozdelené podľa typológie Fázikovej – Stehlíkovej – Lacinu (1999) do nasledovných skupín:

- malé obce.....do 499 obyvateľov,
- stredné obce.....od 500 do 1 999 obyvateľov,
- veľké obce.....nad 2 000 obyvateľov

Graf 1: Zastúpenie jednotlivých veľkostných skupín obcí v okrese Piešťany



zdroj: ŠÚ SR, vlastné spracovanie

Výsledky

Územie okresu Piešťany leží v juhozápadnej časti Slovenska. zaberá rozlohu 381,2 km², kde žije k 1.1.2009 64 066 obyvateľov. Hustota obyvateľstva je 170,9 obyvateľov / km².

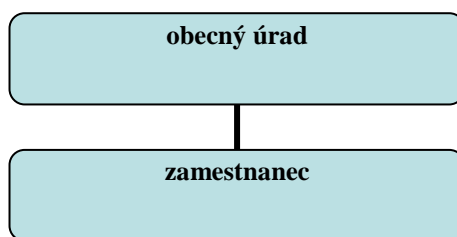
Analýza začlenenia a správy majetku v organizačnej štruktúre malých obcí

Do okresu Piešťany patrí podľa vyššie uvedenej typológie päť malých obcí – Bašovce, Šípkové, Ducové, Pečeňady a Rakovice. Pre podrobnejšiu analýzu sme si vybrali 3 obce z celkového počtu.

Obec Ducové

V obci Ducové s rozlohou 262 ha žilo k 31.12.2008 372 obyvateľov. Prvá písomná zmienka tejto obce pochádza z roku 1353. Obec patrí do ZMO Jaslovské Bohunice.

Obrázek 1: Organizačná štruktúra obecného úradu



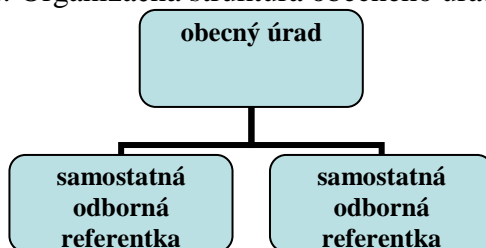
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Obecný úrad zamestnáva iba jedného zamestnanca, ktorý má v pracovnej činnosti všetky práce súvisiace so zabezpečením chodu obce, ale správu majetku má v obci vo svojej kompetencii zahrnutú starostka obce.

Obec Rakovice

Obec sa rozprestiera na rozlohe 696 ha a prvá písomná zmienka o obci pochádza z roku 1262. V obci bol zaznamenaný celkový počet obyvateľov spolu 498 a to k 31.12.2008. Obec patrí do Mikroregiónu nad Holeškou.

Obrázek 2: Organizační struktúra obecného úřadu



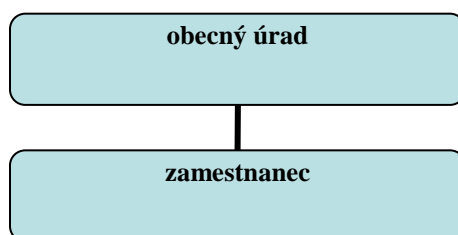
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Obecný úřad zamestnával do roku 2007 iba jedného zamestnanca, ktorý mal v pracovnej náplni všetky práce súvisiace so zabezpečením chodu obce, ale od roku 2007 zamestnáva obecný úřad ďalšieho zamestnanca. Takže v súčasnosti obec zamestnáva samostatnú odbornú referentku na ekonomickom úseku, ktorá má vo svojej pracovnej činnosti správu majetku a samostatnú odbornú referentku na úseku daní a poplatkov.

Obec Bašovce

Obec je písomne doložená od roku 1113 ako Besan. Celková výmera územia obce je 404 ha. K 31.12.2008 bol zaznamenaný celkový počet obyvateľov 346.

Obrázek 3: Organizační struktúra obecného úřadu



zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Obecný úřad zamestnáva iba jedného zamestnanca, ktorý má v pracovnej náplni všetky činnosti súvisiace so zabezpečením bežného chodu obce.

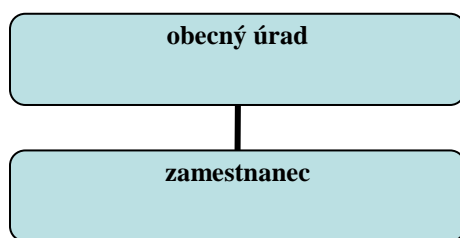
Analýza začlenenia a správy majetku v organizačnej štruktúre obecných úradov

Podľa typológie vidieckych sídel patrí do okresu Piešťany 16 stredných obcí, na ďalšiu analýzu sme si vybrali 3, ako zástupcov rôznych organizačných štruktúr obecných úradov v tejto veľkostnej skupine obcí.

Obec Hubina

Obec sa rozprestiera na rozlohe 2 684 ha s počtom obyvateľov k 31.12.2008, 507. Prvá písomná zmienka o obci pochádza z roku 1353. Obec patrí do ZMO – Jaslovské Bohunice.

Obrázek 4: Organizační struktúra obecného úradu



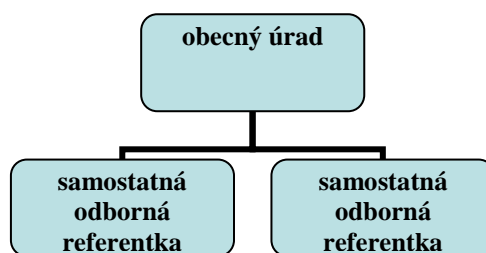
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Obecný úrad zamestnáva iba jedného zamestnanca, ktorý má v pracovnej činnosti všetky práce súvisiace so zabezpečovaním chodu obce, ale správa majetku patrí v obci Hubina do kompetencií starostky obce.

Obec Borovce

Obec s rozlohou 1 087,9 ha má počet obyvateľov 981 k 31.12.2008. Obec patrí do mikroregiónu „Mikroregión nad Holeškou“.

Obrázek 5: Organizační struktúra obecného úradu



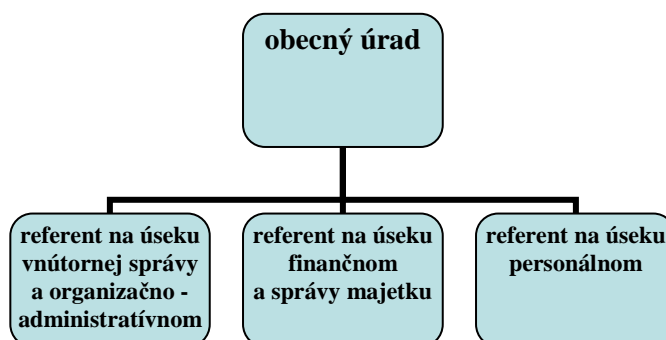
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Na obecním úrade pracujú dvaja pracovníci. Jeden pracovník pracuje na ekonomickom úseku a jeden pracovník na úseku daní a poplatkov. Obecný majetok má vo svojej pracovnej náplni zahrnutý pracovník ekonomického úseku.

Obec Trebatice

Obec Trebatice sa s rozlohou 776 ha má 1132 obyvateľov. Prvá písomná zmienka pochádza z r. 1113. Obec patrí do mikroregiónu „Mikroregión nad Holeškou“.

Obrázek 6: Organizační struktúra obecného úradu



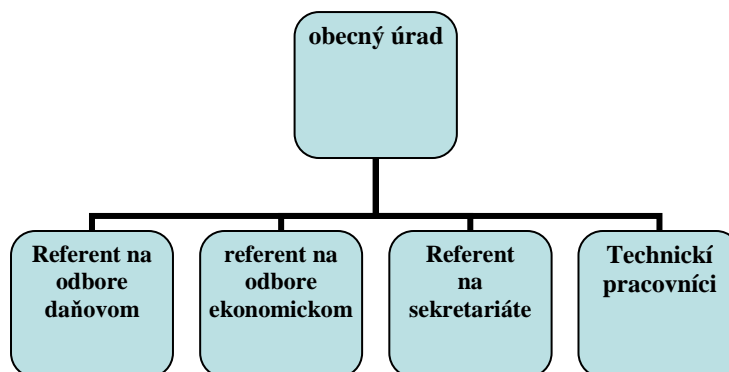
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Obecný úřad zaměstnává 2 pracovníkov na celý úvazok a jedného pracovníka na polovičný úvazok. Majetok obce patrí pod referenta, ktorý pracuje na úseku finančnom a správy majetku.

Obec Krakovany

Obec s počtom obyvateľov k 31.12.2008, 1370 a rozlohou 985 ha patrí do ZMO – Jaslovské Bohunice. Prvá písomná zmienka pochádza z r. 1113.

Obrázek 7: Organizačná štruktúra obecného úradu



zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Organizačná štruktúra obecného úradu v Krakovanoch pozostáva z :

- 1,00 úvazku - samostatný odborný referent, pracujúci na odbore daňovom
- 1,00 úvazku - samostatný odborný referent, pracujúci na odbore ekonomickom
- 1,00 úvazku - samostatný odborný referent, pracujúci na sekretariáte starostu/matrika
- 5,00 úvazkov - technický pracovníci na úseku hospodárskej správy.

Samostatní odborní referenti plnia na svojom úseku úlohy, ktoré vyplývajú z ich náplne práce. Správu majetku zabezpečuje referentka na odbore ekonomickom. Okrem správy majetku zabezpečuje referentka na ekonomickom odbore ešte agendu účtovníctva, evidencie obyvateľstva a iné administratívne práce.

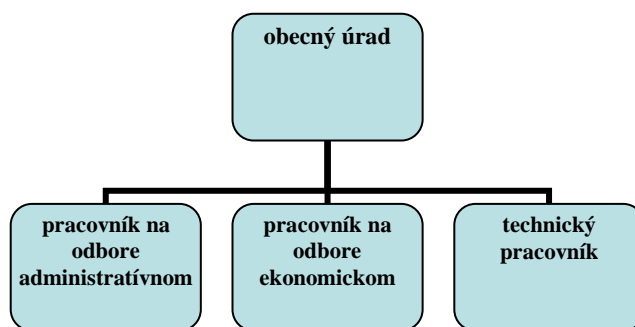
Analýza začlenenia a správy majetku v organizačnej štruktúre obecných úradov

V okrese Piešťany sa nachádzajú celkom 4 veľké obce vyčlenené podľa už spomínanej typológie vidieckych sídel – Banka, Drahovce, Chtelnica, Veľké Kostolany. Pre analýzu sme si vybrali 3 zástupcov.

Obec Banka

V obci Banka žije celkom k 31.12.2008, 2 164 obyvateľov na rozlohe 858 ha. O prvej písomnej zmienke možno hovoriť v roku 1 207. Obec Banka patrí do ZMO Jaslovské Bohunice.

Obrázek 8: Organizační struktúra obecného úřadu



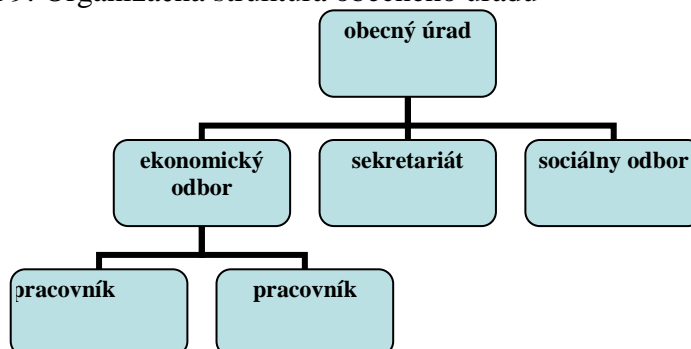
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Obecní úřad zamestnává troch zamestnancov. Pracovník na odbore ekonomickom má okrem prijímania, potvrdzovania, triedenia a doručovania písomností, zásielok obecního úřadu, zhotovovania a doplňovania zoznamu inventára v svojej pracovnej náplni na starosti aj sledovanie, evidenciu a výkazníctvo, komplexné zabezpečovanie štatistiky, účtovníctva, rozpočtovania a financovania ako aj správu majetku obce.

Obec Drahovce

Obec sa nachádza na otvorenej rovine na dolnom Považí, ktorej písané dejiny začínajú v roku 1113. K 31.12.2008 žije v obci 2 614 obyvateľov na rozlohe 2 404 ha.

Obrázek 9: Organizační struktúra obecného úřadu



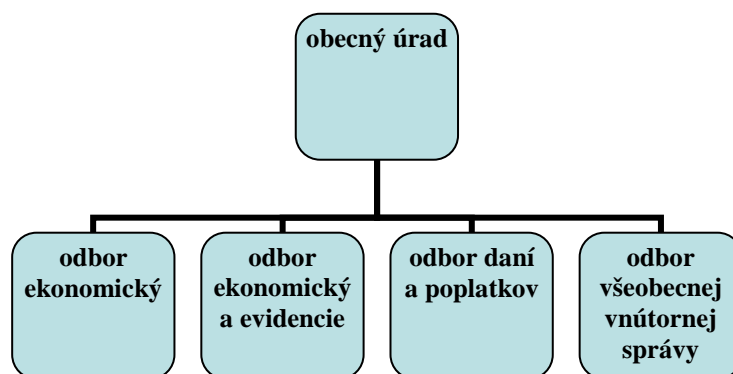
zdroj: interné materiály obce, vlastné spracovanie

Na Obecní úřade majú zriadené tri odbory, a to ekonomický odbor, sekretariát a sociální odbor, pričom na ekonomickom úseku sú zamestnaní dvaja pracovníci. Jeden z pracovníkov na ekonomickom odbore má vo svojej činnosti zahrnutú evidenciu daní z nehnuteľností a evidenciu obyvateľstva. Druhý pracovník na ekonomickom úseku má vo svojej pracovnej činnosti zahrnuté účtovníctvo, matriku, majetok obce a mzdovú agendu.

Obec Velké Kostolany

V obci žije na rozlohe 2439 ha k 31.12.2008, 2 678 obyvateľov. Prvá písomná zmienka obce pochádza z roku 1 209.

Obrázek 10: Organizační struktura obecního úřadu



zdroj: interné materiály obce, vlastní zpracování

Správu majetku má na starosti pracovníčka na ekonomickom odbore, ktorá má nasledovný popis pracovnej náplne:

- zostavovanie rozpočtu obce podľa zákona,
- spracovávanie účtovnej agendy obce v znení zákona,
- vypracovávanie účtovných výkazov,
- vedenie mzdovej evidencie,
- likvidácia miezd zamestnancov,
- vypracovávanie mesačných výkazov pre poisťovne,
- spracúvanie prihlášok a odhlášok poistencov v oblasti sociálneho zabezpečenia,
- prijímanie písomností,
- vypracovanie podkladov k inventarizácii majetku obce,
- úhrada a evidencia faktúr,
- vydávanie rybárskych lístkov,
- osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
- vypracovávanie posudkov na občanov,
- vnútorná kontrolná činnosť,
- spracovanie účtovnej agendy pre školstvo.

Záver

Z jednotlivých analýz organizačných štruktúr obecných úradov nám vyplynuli nasledovné závery:

1. Malé obce nemajú spravidla vytvorený referát alebo samostatné oddelenie, ktoré sa zaoberá majetkom obce, ale zvyčajne sa majetkom obce zaoberá jeden pracovník, zväčša ekonóm obce, ktorého náplň práce je rôznorodá, nemá v náplni práce zakotvené vykonávanie len jednej činnosti. Čiže agenda, ako aj administrácia súvisiaca s majetkom obce je súčasťou ekonomického oddelenia, ktoré má kompetencie pre ďalšie ekonomické činnosti (výber daní a poplatkov, mzdy, pokladňa, a pod.). U 25% malých obcí agendu vybavuje sám starosta obce.

2. Stredné obce majú začlenený majetok zväčša podobne ako malé obce. Majetkom sa zaoberá jeden pracovník a zväčša to býva ekonóm obce, napriek tomu na rozdiel od malých obcí majú v stredných obciach na obecných úradoch zriadených viacero oddelení, úsekov alebo referátov a pracovná náplň sa rozdeľuje medzi viacerých pracovníkov. Najčastejšie správa majetku spadala pod ekonomický úsek (67% obcí), po ňom nasledovali kumulované

úseky s různými pracovními činnostmi (21%) a najmenej časté bolo vybavovanie dotknutej agendy na úseku účtovníctva, prípadne samotným starostom obce (oba po 7%).

3. Veľké obce (nad 2000 obyvateľov) majú administráciu a správu majetku zatriedenú v organizačnej štruktúre väčšinou už v rámci samostatného ekonomického úseku, aj napriek týmto skutočnostiam činnosť súvisiacu so správou majetku zväčša zabezpečuje iba jedna pracovníčka - ekonómka, ktorá má kompetencie aj pre ďalšie ekonomické činnosti.

Literatúra

1. MIKEŠOVÁ, P. 2009. Hodnotenie kvalifikačnej štruktúry pracovníkov obecných úradov vo vybraných obciach. Diplomová práca. FEŠRR SPU v Nitre
2. ŠTOFKOVÁ, J. a i. 2007. Manažment podniku. Žilina: vydala Žilinská univerzita v Žiline/ EIDS- vydavateľstvo ŽU ISBN 978-8070-713-2.
3. VIŠŇOVSKÝ, J. – NAGYOVÁ, E. – ŠAJBIDOROVÁ, M. 2007. Manažment ľudských zdrojov. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre vo Vydavateľstve SPU, 2007. ISBN 978-80-8069-956-7.
4. BALÁŽOVÁ, E. – PAPCUNOVÁ, V. 2006. Majetok obcí. Nitra: Vydala Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied ako monografiu, 2006. ISBN 80- 89162-19-3.

SPOLUPRÁCE OBCÍ JAKO FAKTOR ROZVOJE JIHOČESKÉHO KRAJE

COOPERATION OF MUNICIPALITIES AS A FACTOR OF DEVELOPMENT IN THE REGION OF SOUTH BOHEMIA

ING. JIŘÍ DUŠEK

*Katedra evropských studií a veřejné správy
Vysoká škola evropských a regionálních studií
Žižkova 6, 370 01 České Budějovice, Česká republika
email: dusek@vsers.cz*

Anotace

Současné přístupy k řešení různých problémů v regionu zdůrazňují hlavně podporu malým a středním firmám, podporu šíření technických inovací, decentralizační opatření ve sféře veřejné správy, deregulační opatření a také podporu lokální iniciativě ze strany různých subjektů. Lokální iniciativa tak získává větší a větší význam a stává se klíčovým faktorem regionálního rozvoje.

Annotation

The current approach to solving various problems in the region mainly stresses the support of small and medium-sized businesses, help in spreading technological innovations, decentralization measures in the public administration sphere, deregulation measures and the support of local initiatives by various subjects. The local initiative thus gains more and more importance and becomes a key factor in regional development.

Klíčová slova

obec, regionální rozvoj, spolupráce

Key words

municipality, regional development, cooperation

JEL classification: R1

1. Úvod

Regionální politika EU obnáší celou řadu různých vztahů a vazeb. Východiska se liší nejen dle teritoriálních úrovní (EU, členský stát, region), ale i dle typů aktérů či dle motivů jejich interakce. V této souvislosti je regionální politika EU považována za politickou arénu s četnými kolektivními či korporativními prvky. Tato rozšířená představa vyplývá ze „silné oboustranné (resp. mnohostranné) závislosti mezi veřejnými subjekty na různých teritoriálních úrovních“. Mezi aktéry regionální politiky EU vznikají husté politické sítě, a to jak vertikální – prostupující všechny tři roviny EU, tak i horizontální – v rámci interakcí aktérů na každé z rovin. Právě kolektivní charakter regionální politiky EU se jeví jako možný pomyslný nástroj zkoumání tohoto vědeckého předmětu. Nástroj, který poskytuje společný jmenovatel pro výzkum působení regionální politiky EU na všech třech teritoriálních úrovních (EU, členský stát, region) a který umožní odhalit komplexitu vztahů mezi aktéry regionálních zájmů v EU (Dočkal, 2006).

2. Výsledky a diskuse

Specifikum spolupráce mezi obcemi

Spolupráce je významným vztahem ve všech oblastech lidské společnosti. Umožňuje snadněji a účinněji dosáhnout potřebných výsledků, v řadě případů není možné cíle bez spolupráce vůbec dosáhnout. Její důležitost se projevuje nejen v oblasti mezilidských vztahů, ale i v oblasti činnosti a komunikace nejrůznějších subjektů. Současné pojetí regionální politiky jako činnosti, jejímž úkolem je přispívat ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a zabezpečování jejich harmonického rozvoje, zdůrazňuje i vyžaduje nutnost spolupráce obcí při rozvoji daného prostoru. Uskutečňování regionální politiky je neseno především představiteli veřejné správy příslušných regionů a významně se opírá o potřebu jejich spolupráce při poznávání, pochopení a prosazování potřeb rozvoje a vytváření vhodných podmínek pro jejich praktickou realizaci. Fenomén „spolupráce měst a obcí“, se tak za určitých podmínek stává důležitým „faktorem rozvoje“ (Galvasová, 2007).

Existuje mnoho definic pojmu města či obce v závislosti na tom, který vědní obor se municipalitou zabývá. Lze najít definice zaměřené z hlediska architektonického, urbanistického, sociologického aj. Definice se také mohou lišit podle jednotlivých autorů. Město a obec lze definovat například jako sociální organismus, který je geograficky vymezený a relativně stabilní. Je charakterizován souborem dynamických znaků (základních a specifických charakteristik), které ho odlišují od jiných forem osídlení. Mezi základní charakteristiky města se obvykle uvažují faktory, které se mění s časem jako např. počet obyvatel, hustota obyvatelstva, převládající druhy výrobních a nevýrobních aktivit, hustota a kompaktnost výstavby, struktura obyvatelstva aj. (Matoušková, 2000).

Hledání smyslu obecní spolupráce v současných podmínkách České republiky především vyžaduje změnu přístupu od pasivního praktického uplatnění zákonné možnosti sdružování k aktivnímu využití v kontextu celkových veřejných financí. Vítězství demokracie v základním střetu s efektivností mělo a má pochopitelně své ekonomické dopady: nedostatečně vybavené malé obce nejsou schopny uspokojovat veřejné potřeby svých obyvatel efektivně (snížená kvalita veřejných statků, zanedbání dlouhodobého rozvoje obce, zvýšené nároky na dotace, narůstání municipálního zadlužení, apod.). Chceme-li se vyhnout antidemokratickému řešení prostřednictvím redukce počtu obcí, obraťme se k druhé možnosti, k meziobecní spolupráci. Aktivní dobrovolná spolupráce je jednou z cest k integraci územní samosprávy a zefektivnění veřejných financí. Na základě ekonomických podnětů se vytvářejí větší celky, jejichž hranice jsou určeny efektivností aktivit v daném prostoru (Kotvalová, 2001).

Spolupráce je mimo jiné významným prvkem současných institucionálních teorií regionálního rozvoje, kde se klade důraz na vzájemnou spolupráci celé škály místních či regionálních aktérů založených na vzájemné důvěře. Právě míra důvěry podle Granovettera (1985) klíčovou charakteristikou ekonomiky. Důvěra se tvoří opakovanými (úspěšnými) interakcemi. Existují přitom sítě kontaktů s různou kvalitou a mírou důvěry. Každý subjekt je zapojen do některých ze sítí, jejichž kvalita do značné míry ovlivňuje jeho možnosti. Nízká míra důvěry způsobuje dodatečné, resp. zvýšené náklady, např. na zajištění, že dodané zboží bude skutečně zapláceno, vymáhání dluhů apod. Regionální výzkum inspirovaný těmito přístupy se snaží analyzovat roli osobních vztahů, vzájemné důvěry mezi partnery a studovat kontakty jako formu společenské integrity a stanovit jejich význam z hlediska příčin rozdílů mezi regiony. Přitom existence sítí není sama o sobě pozitivní a prospěšná (existují i parazitické sítě, či přímo mafie). Z hlediska perspektiv a šancí aktérů (jednotlivců,

municipalit, firem) záleží nejen na intenzitě zapojení do sítí, ale i na obsahu, který sítě přenáší (Wokoun, 2008).

Představitelé obcí vstupují při zajišťování podmínek udržitelného rozvoje pro své občany a na svých územích do značného množství vztahů s nejrůznějšími subjekty, přitom jen některé z těchto vztahů jsou výrazem skutečné spolupráce a jen určité z nich pak lze považovat za „faktor rozvoje“. Většinou se předpokládá, že k rozvoji přispívá taková spolupráce, která je účelná a efektivní a má pozitivní dopad na socioekonomický rozvoj daného území. Potřeba vytvořit, udržet a rozvinout optimální podmínky pro uskutečňování rozvojových záměrů obcí či regionů se dlouhodobě opírá o hledání vhodných zdrojů vnitřních i vnějších. Nejvíce chybí vlastní zdroje, a to jak personální, tak i materiální a zejména finanční. Nedostatek finančních prostředků se objevuje jako jeden z nejčastěji deklarovaných problémů, podmiňujících další rozvoj obcí a regionů. V období po vstupu České republiky do Evropské Unie se otevřely významně větší možnosti pro získávání „externí“ podpory k realizaci rozvojových záměrů obcí i regionů, současně však narostly i nároky na připravenost a schopnost zainteresovaných subjektů je využít pro zajištění kvalitních rozvojových projektů s pozitivním dopadem na úroveň socioekonomického vývoje daného území. V novém plánovacím období jsou více upřednostňovány „finančně větší“ projekty s tzv. nadobecním či nadregionálním dopadem. Příprava takových projektů již vyžaduje kromě většího množství disponibilních prostředků na spolufinancování i rozvinutí úzké spolupráce více subjektů (obcí i ostatních). Původně bylo čerpání prostředků z některých dotačních titulů podmíněno účastí žadatele ve svazku obcí, či žádost muselo podávat sdružení obcí. Tato okolnost vyvolala prudký nárůst („boom“) počtu dobrovolných svazků obcí, nejčastěji označovaných jako mikroregiony. Následkem této situace se řada obcí stala členem více než jednoho mikroregionu a rozvinula také řady aktivit ve spolupráci i s jinými subjekty (Galvasová, 2007). Role dobrovolně vznikajících mikroregionů je založena zejména na vytváření společných aktivit, projektů i strategií, které umožňují zejména malým venkovským sídlům zachovat na dostatečně dobré úrovni životní podmínky jejich obyvatel (Kolektiv autorů, 2004).

Venkovský mikroregion nemůžeme chápat jako striktně vymezenou administrativní jednotku, ale jako dobrovolné sdružení měst a obcí, které usilují o společná řešení problémů. Důvody, které vedou ke vzniku jednotlivých mikroregionů, jsou dle Ústavu územního rozvoje různé. V minulosti vznikaly zejména monotematicky zaměřené mikroregiony, které většinou po splnění účelu, za kterým byl mikroregion vytvořen, nepokračovaly v další spolupráci. Některé mikroregiony na základech spolupráce založené na jednorázovém úkolu postavily další spolupráci a svůj komplexní rozvoj. Mikroregiony, vznikající zdola mají tedy v poslední době stále častěji komplexní charakter a monofunkční mikroregiony se vyskytují stále v menší míře (Dušek, Škořepa, 2006).

Podle posledního celorepublikového monitoringu Mikroregiony 2005 je do mikroregionů zapojen stále vyšší počet obcí (5280) a pokrytí mikroregiony v rámci ČR zaujímá stále větší plochu. Velký počet mikroregionů v současné době disponuje zpracovaným aktuálním rozvojovým dokumentem pro svoje území, nebo takový dokument pořizuje. Na většinu rozvojových dokumentů navazují konkrétní projekty. Na mnoha místech docházelo i v roce 2005 k překryvům jednotlivých mikroregionů, které byly mnohdy vícečetné (Nováková, 2005).

Náš vstup do Evropské unie přinesl změnu ve fungování regionů i v tomto ohledu. Je zřejmé, že stávající sídelní struktura, především malé samostatné obce, nebude schopna zajistit plně vypracování takových programů, které by mohly být předloženy EU pro poskytnutí

prostředků ze strukturálních fondů. Takto lze zjednodušit například dva hlavní důvody vzniku mikroregionu Jesenicko – tedy společné propojení a provázání zájmů a záměrů akcí a aktivit venkovských obcí v územně uceleném venkovském zájmovém prostoru s cílem dosažení žádoucích změn ve všech obcích takto vymezeného prostoru – a nově otevřená šance čerpání finanční pomoci ze strukturálních fondů EU jako prostředku pomáhajícího snižovat ekonomickou a sociální nerovnováhu zemí ucházejících se o vstup do tohoto společenství (Dušek, Skořepa, 2006).

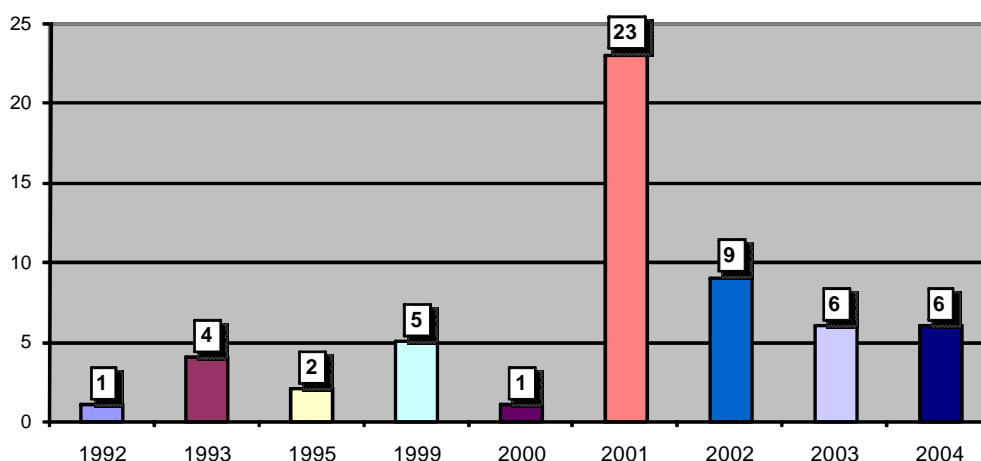
Strukturální fondy EU podle Ing. Hužery tajemníka Pracovní skupiny pro malé obce při odboru územní veřejné správy Ministerstva vnitra ČR, podporují synergii mezi urbanizovanými a venkovskými oblastmi. Základním cílem je, aby obyvatelé venkovských regionů měli přístup ke specializovaným službám obecného hospodářského zájmu, které mohou být poskytnuty pouze v urbanizovaných oblastech. Jen lepší podmínky ve venkovských oblastech tam přilákají podniky a kvalifikované pracovníky a zabrání odchodu lidí tak, jak o tom ostatně hovoří Národní strategický referenční rámec pro období 2007–2013. Ten jako řešení vidí vytvoření sítě spolupráce mezi venkovskými oblastmi a městy, zvláště pak center střední velikosti, a také ve vzájemné propojenosti ekonomických aktivit malých sídel ve venkovském prostoru (Ryšavý, 2006).

Vznik mikroregionů a vzájemná spolupráce je tedy nezbytná pro společné prosazování společných zájmů a záměrů venkovských obcí a měst s cílem dosažení žádoucích změn ve všech obcích určitého prostoru a je pozitivním trendem probíhajícím ve venkovském prostoru. (Dušek, Skořepa, 2006).

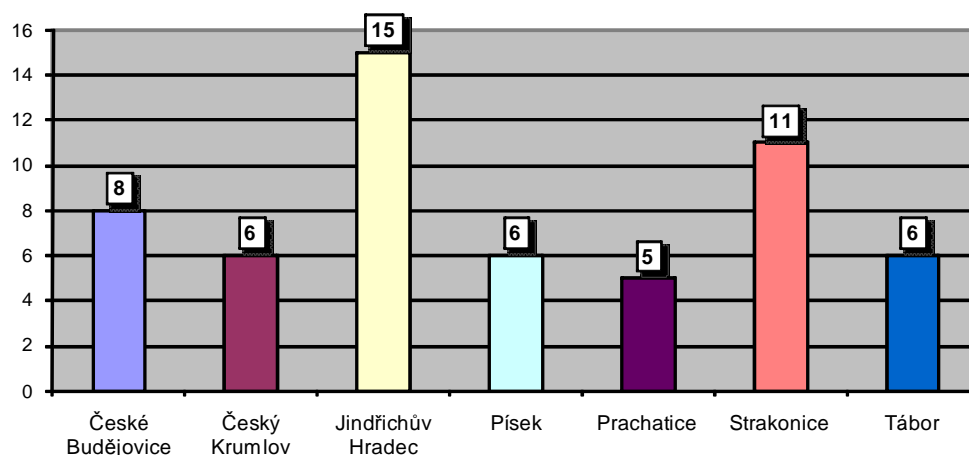
Spolupráce obcí v Jihočeském kraji

Mezi hlavní důvody, proč se města a obce rozhodly spolupracovat v rámci dobrovolných svazků obcí v Jihočeském kraji, patří nejčastěji sociální a ekonomický rozvoj regionu, protože především malé obce v České republice nejsou schopny zajistit vypracování různých projektů, které by jim umožnily čerpat finanční prostředky strukturálních fondů Evropské unie. Vznik spolupráce je tedy nezbytný pro společné prosazování společných zájmů a záměrů venkovských obcí a měst s cílem dosažení žádoucích změn ve všech obcích určitého prostoru a je v současnosti pozitivním trendem probíhajícím ve venkovském prostoru. Boom ve vzniku dobrovolných svazků obcí nastal kolem roku 2001 v souvislosti s možností čerpání finančních prostředků od EU, v tomto roce vzniklo 23 svazků z celkových 57 svazků, které na území Jihočeského kraje působily od roku 1992 do roku 2008. Nejaktivnějšími regiony jsou v tomto směru Jindřichohradecko s 15 svazky a Strakonicko s 11 svazky. Na Českobudějovicku je například jen 8 svazků. Z 57 svazků obcí jich do likvidace vstoupilo v minulých letech 6. Největším svazkem Jihočeského kraje je s 88 obcemi Svazek měst a obcí okresu Strakonice, zároveň zde jsou též čtyři svazky, které jsou tvořeny jen 2 obcemi.

Graf 1 – Počet svazků obcí v Jihočeském kraji dle roku vzniku



Graf 2 – Počet svazků obcí v Jihočeském kraji dle okresu



3. Souhrn a závěry

Dobrovolné svazky obcí jsou jednou z úspěšných forem spolupráce zainteresovaných obcí, otázkou je, do jaké míry budou tyto subjekty v budoucnu motivovány „spolupracovat“, když se začne zmenšovat množství finančních prostředků směřujících z Evropské unie do ČR. Je to patrné z hlediska časového vývoje svazku obcí, od roku 2004 zde totiž žádný nový svazek nevznikl.

Dalším problémem je vícenásobné členství obcí v různých svazcích, což vede často k rozmělnění zdrojů, úsilí i aktivit a u řady obcí je navíc členství pouze formální. Přetrvává zájem o prosazení především individuálních zájmů a ke skutečné spolupráci, jejíž smysl je v dosažení nějakého výsledku, tak dochází zřídka. Příkladem několikanásobného členství může být například členství Třeboně ve Svazku obcí regionu Třeboňsko a též ve svazku Vodovod Hamr, dále jsou to například členství Dačic ve Sdružení pro likvidaci komunálních odpadů Borek a zároveň ve svazku Vodovod Řečice. A takových příkladů je celá řada... nejčastěji se však jedná o větší města a obce.

Další velmi diskutovanou otázkou je, kdo má být vlastně tím „motorem“ rozvoje konkrétního území... zda nějaké kooperující sdružení na dobrovolné bázi či nějaký administrativně

vymezený subjekt jako jsou například obce s rozšířenou působností. Teprve budoucnost nám ukáže, zda je schopné partnerství měst a obcí v rámci dobrovolného svazku obcí fungovat i na jiné a trvalejší bázi než je pouze ta finanční, jako je tomu nyní v mnohých případech, a řešit problémy daného regionu.

Literatura

1. DOČKAL, VÍT. Princip partnerství v ČR. In DOČKAL, VÍT. *Šest let regionální politiky v ČR – Šance a limity*. Brno : Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 37-48. ISBN 80-210-3983-3.
2. DUŠEK, JIŘÍ, SKOŘEPA, LADISLAV. Vnější a vnitřní spolupráce v mikroregionech. *Auspicia: recenzovaný časopis pro otázky společenských věd*. 2006, č. 2, s. 46-50.
3. GALVASOVÁ, IVA, et al. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno : Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9.
4. GRANOVETTER, MARK. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*. 1985, roč. 91, č. 3, s. 481-510.
5. KOLEKTIV AUTORŮ. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. 447 s. ISBN 80-86473-80-5.
6. KOTVALOVÁ, JANA. Meziobecní spolupráce. *Veřejná správa*. 2001, č. 6, s. 12 a 21.
7. MATOUŠKOVÁ, ZDENA, et al. *Regionální a municipální ekonomika*. 1. vyd. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2000. 156 s. ISBN 80-245-0052-3.
8. NOVÁKOVÁ, MONIKA. *Monitoring mikroregionů a rozvojových dokumentů mikroregionů* [online]. Brno : Ústav územního rozvoje , 2001 , 11.10.2006 [cit. 2008-12-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.uur.cz/default.asp?ID=2208>>.
9. RYŠAVÝ, IVAN. *Společenství obcí ještě vzbudí diskusi, ale pro venkov je jednou ze šancí* [online]. Praha : Economia, 2006 , 3.1.2006 [cit. 2009-01-02]. Dostupný z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-17516690-spolecenstvi-obci-jeste-vzbudi-diskusi-ale-pro-venkov-je-jednou-ze-sanci>>.
10. WOKOUN, RENÉ, et al. *Regionální rozvoj (Východisko regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování)*. 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. 480 s.

ING. PETRA OLŠOVÁ, PH.D.

*Katedra regionálního a lokálního rozvoje, Fakulta sociálně ekonomická
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem
Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika
email: Petra.Olsova@ujep.cz*

ING. ALENA ZÁBRANSKÁ, PH.D.

*Katedra ekonomiky podniku, Fakulta sociálně ekonomická
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem
Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika
e-mail: Alena.Zabranska@ujep.cz*

Anotace

Vývoj veřejné správy, resp. její modernizace s sebou nese nejen změny v řízení správních organizací, ale dotýká se rovněž občana, tedy toho, komu jsou primárně výsledky správních činností určeny. Běžně jsme si zvykli vidět občana jako zákazníka. Je však možné takový posun široce a bez výhrad přijímat. Příspěvek seznamuje s úvahami nad postavením občana s všeobecnými změnami ve veřejné správě.

Annotation

Some changes in managing administrative organizations and in a position of a citizen occur due to modernization of public administration. The citizen is the main object of administrative actions, he plays a customer role. Is this situation right or are there any problems? This article is based on some considerations about citizen roles and public administration shift.

Klíčová slova

Veřejná správa, občan, management, marketing

Key words

Public Administration, citizen, management, marketing

JEL classification: Y20

V souvislosti s koncepty, jakými jsou New Public Management, ale také Total Quality Management, se občan dostal do pozice zákazníka veřejné správy. Je však otázkou, zda mu tento posun, toto „nové“ postavení něco přineslo, zda ho obohatilo, posílilo jeho pozici, případně naopak. Základní myšlenka zákaznického postavení je jistě široce a bez výhrad přijatelná. „Náš zákazník, náš pán“; i do tohoto pořekadla by se dala shrnout podstata a význam zákaznické role. Je na ní postavena rovněž marketingová koncepce řízení organizací.

Charakteristickým rysem výše zmíněných konceptů a typickým prvkem řízení se stalo maximální podřízení zákaznickým požadavkům a přáním, snaha o jejich naplňování. Prvek typický pro řízení podniků a firem je nyní stejně typický pro řízení organizací veřejné správy. Otázkou zůstává, zda tak může dojít ke kvalitativnímu posunu výkonů a výsledků celého

systemu veřejné správy, pro které, mimo jiné, se prvek zákaznického postavení občana cíleně implementuje.

V soukromé sféře má plnění zákaznických očekávání jasný cíl. Spokojený zákazník opakuje své nákupy, svou dobrou zkušenost šíří dál, takovou ústní reklamou získává zákazníky další, pozitivní ekonomické výsledky firmy rostou, čímž jsou naplňovány také individuální potřeby jejích majitelů a dalších zainteresovaných osob. Starost o vlastní zákazníky a získávání dalších je tedy úzce navázána na ekonomické výsledky a naplnění individuálních potřeb. Veřejná správa je však v tomto ohledu jiná, přičemž je tato odlišnost již přirozeně dána odlišnostmi obou systémů, tedy správy soukromé a veřejné.

Veřejná správa je vykonávána ve prospěch veřejnosti, především občanské veřejnosti, v určitém smyslu tedy také pro „zákazníky“. Důvody se ale liší. Nelze jistě popřít ekonomické motivy, lepší ekonomické výsledky zde však nejsou cílem, ale spíše prostředkem dosažení jiných cílů, tedy dosáhnout spokojenosti občanů, ne však jen jednotlivých a předem vybraných zákaznických segmentů, resp. cílových skupin. Veřejná správa si nemůže vybírat jen některé občany a pro ně správu vykonávat, nepracuje s kategoriemi, jakými jsou individuální zájem, zisk apod. Veřejný zájem, spravedlnost atd. jsou těmi příslušnými pojmy, i když ve svých obsazích pojmy neurčitými, často vymezovány negativně, tedy jako opozita zmíněných kategorií soukromé správy. Za těmito rozdíly stojí především způsob, jakými jsou oba typy správy ustavovány. Soukromá správa je vytvářena a vzniká za účelem výkonu činností, ze kterých má prospěch právě jen ta skupina subjektů, která tuto správu vytvořila. Analogicky totéž platí i pro správu veřejnou, subjekty, které ji vytvářejí, jsou však výrazně početnější, proto také tato správa vzniká a její hlavní a nejvyšší orgány jsou ustavovány na základě voleb, demokratický princip je pro ni typický. Vznik firmy je naopak často vyjádřením vůle jednotlivce či jen omezené skupiny osob, které pak čerpají výhody, jež existence firmy přináší.

Zpět k postavení zákazníka. Zákaznickou roli hraje v situacích, kdy poptává určitý statek či službu, jejíž spotřeba by měla uspokojit jeho potřebu. Za tímto účelem vstupuje na příslušný trh a hledá subjekt, který jím požadovaný statek či službu nabízí, resp. vstupuje na trh rovněž se svými potřebami a požadavky, avšak v roli nabízejícího. V případě jeho nalezení spolu obě strany konfrontují vzájemné potřeby a požadavky, v případě shody tyto požadavky a potřeby uspokojí, což zároveň vede k uspokojení potřeb druhé strany. Zákaznická role je v tomto smyslu rolí dobrovolně volenou. Řada činností a výkonů, které občan poptává od veřejné správy, jež je stranou nabízející, ale není poptávána „dobrovolně“, nýbrž jen jako výsledek povinností, které občanovi sama veřejná správa ukládá. Povinností na straně občana ve vztahu k veřejné správě je více než na straně zákazníka ve vztahu ke správě soukromé, resp. liší se poskytovanými protihodnotami.

Zmíněná dobrovolnost se teoreticky může objevovat také na straně nabízejícího, ovšem opět jen v případě soukromé sféry, i když by pravděpodobně ve většině případů nebyla příliš racionální, firmy zákazníky spíše vítají, než aby je odmítaly, tuto možnost však mají. Veřejná správa tuto možnost postrádá, při splnění příslušných podmínek a v případě oprávnění „zákaznického“ požadavku občana musí veřejná správa tento jeho požadavek splnit. Takové povinnosti na straně správních orgánů se objevují zejména ve sféře sociálních služeb, jež jsou výdajově poměrně náročné. Poptávka po nejrůznějších transferech z veřejných rozpočtů je vždy velká, čímž je vytvářen tlak na zvyšování veřejných výdajů. Rovněž zákazníci, kteří takové služby poptávají, jsou velmi loajální, na druhou stranu se jedná o zákazníky, kteří do veřejných rozpočtů přispívají nejméně, disponují v porovnání s jinými nejméně zdroji.

Z pohledu firmy by byli tito zákazníci nežádoucí, sice na jedné straně velká loajalita a stabilní poptávka, na druhou stranu nejslabší možnost (ochota?) platit. Firma by se tedy na takové zákazníky nezaměřovala, uspokojení jejich potřeby by nebylo středem zájmu aktivit této firmy. Veřejná správa však nemá možnost se z povinnosti tyto potřeby uspokojovat vyvázat.

Větší rozsah povinností občanů v porovnání s rozsahem povinností „běžných“ zákazníků, viz výše, je na druhou stranu kompenzováno větším rozsahem práv a dalšími rolemi, které občan hraje. Tu zákaznickou lze považovat za tu nejmenší z nich, která jen odráží oprávnění občana požadovat po veřejné správě určité statky, jež jsou plněním „společenské smlouvy“ mezi státem a občanem.

Další rolí občana je role zdroje, a to především zdroje moci. Na základě svobodné volby občana je ustavováno vedení státu, společnosti, vláda vzniká z takové občanské vůle, jí je rovněž podřízena. Zde najdeme oprávnění pro tvrzení, že veřejná správa je vykonávána pro občany a v jejich prospěch. Na tomto místě by bylo možné dále rozvést úvahu o rozsahu tohoto prospěchu, resp. toho, co všechno vláda občanovi nabízí, co lze považovat za „standard“, pravděpodobně ochrana a záruka osobních práv a svobod, a co za „nadstandard“, za který si občan připlácí (v podobě odváděných daní a dalších plateb), tuto úvahu ovšem vynecháme. Role občana jako zdroje je tedy nejčastěji a nejsilněji spojena s jeho rolí voliče, další dopady má ale samozřejmě také do oblasti ekonomické (ekonomická síla daná úrovní hospodářství) a sociální (hodnoty, normy chování, jejich udržování a reprodukování atd.).

Kromě výše uvedeného vykonávají také občané vůči veřejné správě kontrolu. Ačkoli je v jejím systému zabudováno více kontrolních mechanismů, tou nejlegitimnější kontrolou jsou ve vztahu k jejímu výkonu, k jeho posouzení, právě občané. Veřejnou správu lze sice chápat jako určitou službu veřejnosti, osoby, které stojí za její konkrétní podobou, především tedy občany volení zástupci, své funkce zcela jistě nevykonávají jen z čistého altruismu, ale kvůli přístupu ke zdrojům, ze kterých naplňují své individuální potřeby. Jejich počínání tedy musí být občany schvalováno, musí úspěšně procházet jejich kontrolou, aby si daný přístup ke zdrojům udrželi, příp. aby si udržovali možnost naplňovat své poslání.

Je zřejmé, že pozice občana je silnější a s větším obsahem než pozice zákazníka. Přesto v poslední době slyšíme a čteme o občanovi především jako o zákazníkovi. Nové koncepty výkonu veřejné správy a implementované manažerské a marketingové metody na tomto předpokladu stojí, otázkou je, zda se pro to nezapomíná na celý komplex rolí, které občan má. Veřejná správa je již určitý čas charakteristická svým přejímáním praktik, typických pro řízení firem. Opodstatněním pro tuto skutečnost je fakt, že tyto praktiky se ve firmách osvědčily, lze čerpat z řady mnohokrát osvědčených dobrých praxí, vždy však s douškou „při respektování rozdílů mezi soukromou a veřejnou správou“. Dosavadní praxe ale může naznačovat, že existuje snaha tyto rozdíly stírat, nebo že se tyto rozdíly stírají právě díky nebo kvůli přejímání podnikové praxe do praxe „vládní“. Kde ovšem brát jistotu, že podniková praxe je lepší. V její prospěch budou pravděpodobně mluvit lepší ekonomické výsledky vyjadřované prostřednictvím nejrůznějších ekonomických ukazatelů. Jsou ale tyto ukazatele také tak podstatné pro veřejnou správu? Jistě nepopíráme význam kritérií ekonomické racionality, jejichž sledování, i když ne v absolutním srovnání se soukromou sférou, je ve veřejné správě rovněž důležité. Dosahování určité úrovně efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti je vzhledem k omezeným veřejným zdrojům více méně i nutností. Důležitá je právě ona „určitá úroveň“, která by v sobě také měla postihovat odlišnosti veřejného sektoru, resp. nezapomínat na ně. Veřejná správa není od toho, aby sváděla tvrdé konkurenční boje, aby se „honila“ za stále lepšími a lepšími ekonomickými výsledky, aby se ústředním bodem jejího

zájmu stala měřítko, hodnoty a čísla. Jakkoli to může znít přehnaně, z řad rozhovorů se zástupci místních vlád již mnohokrát vyplynulo, že od okamžiku, kdy se rozhodli zavést a následně zavedli např. některou z metod managementu kvality, stala se měřítko a čísla tou významnější částí jejich práce. Ta ale nakonec nejsou prostředkem, jak hledat a vidět cesty k lepšímu naplnění svého poslání, k větší spokojenosti občanů, ale stávají se cílem vlastních aktivit, což jistě nebyl záměr podporované snahy inspirovat se v řízení firem. A tak, i když se hovoří o řízení zaměřeném na plnění potřeb a očekávání zákazníků/občanů, možná se paradoxně tyto zákazníci/občané dostávají mimo hlavní pozornost a veřejná správa se namísto přibližování k nim od nich vzdaluje.

Určitě nepopíráme možnosti inspirace ani pojetí občana jako zákazníka veřejné správy, na druhou stranu nepovažujeme za vhodné považovat správní organizace za firmy. Pro další studium viz např. Fountain (2001), Noordhoek, Saner (2005), Blakemore (2006)¹.

¹ FOUNTAIN, Jane E. Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 1, January 2001, pp. 55 – 73, 2001 Blackwell Publishers
NOORDHOEK, Peter, SANER, Raymond. Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society. *Public Organization Review: A Global Journal* 5, pp. 35 – 53, 2005 Springer Science + Business Media, Netherlands
BLAKEMORE, Michael. *Customer-centric, citizen centric. Should Government learn directly from business?* [online] Organisational change for citizen-centric e-Government. Dostupné z: <http://www.ccegov.eu>

REGIONÁLNÍ ANALÝZA SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V NĚKTERÝCH STÁTECH LATINSKÉ AMERIKY

REGIONAL ANALYSIS OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS IN SOME LATIN AMERICAN COUNTRIES

ING. LOURDES GABRIELA DAZA ARAMAYO

*Katedra hospodářské a sociální politiky, Národohospodářská fakulta
Vysoká škola ekonomická v Praze
nám. W. Churchilla 4, 130 67, Praha 3, Česká republika
email: xdaza01@vse.cz*

Anotace

Příspěvek se zaměří na regionální analýzu systémů sociálního zabezpečení ve vybraných státech Latinské Ameriky. Konkrétně se jedná o Argentinu, Bolívii, Chile, Ekvádoru, Kolumbii, Peru a Uruguay, jejich srovnání mezi sebou i s některými systémy. Diplomová práce poskytuje informace o způsobu fungování systémů, jejich administrativní strukturu a zaměření. Subsystémy sociálního zabezpečení, na které se práce zaměřuje, jsou: důchodový systém, zdravotní pojištění, nemocenské pojištění, pojištění v nezaměstnanosti, systém rodinných dávek a mateřské pojištění. Cílem práce je na základě rozboru sociálního zabezpečení konkrétních států provést komparaci jejich sociálních systémů, určit pořadí těchto zemí podle úrovně sociálního zabezpečení, ukázat na shodné i odlišné rysy a vymezit soudobé trendy ve sledované oblasti.

1. Úvod a cíle práce

Moje práci se zabývá sociálním zabezpečením v některých státech Latinské Ameriky, konkrétně v Argentině, Bolívii, Chile, Kolumbii, Ekvádoru, Peru a Uruguayi.

Subsystémy sociálního zabezpečení, na které jsem se zaměřila v práci jsou: důchodový systém, zdravotní pojištění, nemocenské pojištění, pojištění v nezaměstnanosti, systém rodinných dávek a mateřské pojištění. (Systémy, které nebyly popsány jsou: profesionální rizikové pojištění, pojištění invalidní a pozůstalostní pojištění.)

Cílem mé práce na základě rozboru sociálního zabezpečení konkrétních států je:

- provést komparaci jejich sociálních systémů
- určit pořadí těchto zemí podle úrovně sociálního zabezpečení
- ukázat na shodné i odlišné rysy a vymezit soudobé trendy ve sledované oblasti.

2. Důchodový systém v Latinské Americe

Pokud jde o důchodový systém, v důchodovém systému, jsou tři základní modely, které tam fungují.

Nahraditelný systém: Státní systém přestává být používán (nepřijímá nové členy) a je postupně nahrazován novým systémem tzv. "Capitalización plena e individual," "Úplná a individuální kapitalizace". Tento systém mají: Chile jako první v Latinské Americe od května 1981 a také Bolívie od roku 1987.

Příspěvky zaměstnanců do tohoto režimu přicházejí na individuální účty, od kterých jsou investovány administrativními důchodovými fondy. Částka důchodu zaleží pouze na rentabilitě (výnosnosti) z úspor.

- Smíšený systém nebo “vícepilířový systém”: Nekončí s existencí veřejného důchodového systému, naopak ho integruje jako základní solidární složku + nová složka z CPI (z kapitalizace). V tomto systému všichni důchodci dostávají dvě penze, jedna je základní a další je doplňující. To se provádí v současnosti v Argentině od července 1994 a v Uruguayi od dubna 1996.
- Souběžný systém: nekončí s fungováním veřejného systému, ale reformuje ho a končí s existencí monopolu a tvoří nový kapitalizační systém (CPI), který konkuruje s veřejným systémem. Zaměstnanec má možnost vybrat si jeden z těchto systémů, buď kapitalizační systém, který je spravován soukromými společnostmi, anebo pokračovat s veřejným systémem tzv. “de reparto”, “z rozdělení“, což znamená sociální systém. K tomuto modelu patří peruánský důchodový systém od července 1993 a systém v Ekvádoru a v Kolumbii od dubna 1994.

V případě Ekvádoru funguje veřejný důchodový systém s možností kombinovat ho s privátním systémem (připojištěním).

Co se týká svobody volby nového nebo starého důchodového systému, ne ve všech státech je povolena. (Pouze Argentina a Kolumbie). Zajímavý bod, byly příspěvky, v Chile, Bolívii a Peru zaměstnavatel není povinen odvádět za zaměstnance.

V Latinské Americe nemají všechny systémy zaručenou minimální penzi. Pouze v Argentině, Chile a Uruguayi je státem garantován minimální důchod. (bez minimálního důchodu, týká se Bolívie a Ekvádoru)

Důchodový věk:

- Od 55 let: Bolívie
- Od 60 let: Kolumbie, Ekvádor a Uruguay (V Ekvádoru a Uruguayi je stejně pro muže a pro ženy)
- Od 65 let: Argentina, Chile a Peru.

3. Zdravotní systém v Latinské Americe

Po analýze mohou říct, že pokrytí zdravotní péče je nejlepší v Uruguayi, Argentině a Chile. Systém s nejvíce problémy je v Bolívii. To lze vysvětlit i ekonomickými a sociálními faktory a nedostačující dostupností ke zdravotním střediskům kvůli geografickým překážkám, které výrazně ovlivňují organizaci systému zdravotnictví.

Nejhorším důsledkem celé situace je nedostatečné pokrytí obyvatelstva; většina populace se nachází zcela mimo zdravotní systém. Reformy v této oblasti jsou stále potřebné. Navíc, přístup ke zdravotnictví není adekvátní. Systém je neefektivní a nezabezpečuje celou populaci. (včetně i administrativní desintegrace, tj případ Peru).

Existují tři skupiny podle počtu subsektorů:

- Systém se skládá ze 2 subsektorů: Veřejné a soukromé zdravotní systémy. V této skupině je Chile, Ekvádor, Kolumbie, Peru a Uruguay.
- Systém se skládá z 3 subsektorů: Veřejné, sociální a soukromé zdravotní systémy. Tento systém má Argentina.
- Systém se skládá ze 4 subsektorů: veřejný, sociální, soukromý a systém “tradiční medicíny”. Jediná země, která má právě tyto 4 subsektory, je Bolívie. Má navíc systém

založený na tradiční medicíně, který je velmi vhodný, pokud se bere v úvahu, že 57 % populace jsou indiáni, kteří stále trvají na svém přesvědčení a svých tradicích.

Státy, který zajišťuje veřejné zdravotní pojištění pro všechny své občany jsou Argentina, Kolumbie (díky programu, který se zaměřil na chudé), také Ekvádor, který pokrývá téměř celou populaci, hlavně díky speciálnímu pojištění pro venkovské pracovníky a rybáře, kteří jsou součástí populace s nízkými ekonomickými zdroji ale OSVČ nemají povinnost mít pojištění. V Chile je pojištění povinné pro všechny. Uruguay od roku 1997 vyžaduje, aby všechny vrstvy společnosti se připojily do sociálního systému a vytvořil se bezplatný sociální systém prevence a pomoci chudým, který umožňuje pokrytí celé populace.

Parciální (částečné) pokrytí: Bolívie patří k této skupině; i když zabezpečuje děti do 5 let a důchodce zadarmo, její systém nepokrývá celou populaci. Toto se týká zejména OSVČ nebo lidí, kteří nemají stálé zaměstnání. Peru má systém, který se zaměřuje na všechny pracující třídy s výjimkou rolníků a domácích pracovníků. Přestože zdravotnický systém v Peru má několik různých subsystémů, tyto nejsou dostatečně koordinované. Existuje velká část populace, která stále nemá přístup k zdravotní péči, ani ve veřejném sektoru ani v soukromém sektoru, který je koncentrován pouze v hlavním městě. Na ostatním území v Peru nejsou zdravotní služby organizovány.

4. Podpora v nezaměstnanosti v Latinské Americe

Pokud jde o podporu v nezaměstnanosti, dá se říci, že prakticky se neposkytuje, a to vzhledem k ekonomické krizi. Ve státech, kde podpora existuje, je její fungování ochromováno rizikovými faktory a neexistencí politiky zaměstnanosti.

Nejkomplexnější systém podpor v nezaměstnanosti nabízí Uruguay, protože její systém na rozdíl od jiných má dokonce program rekvalifikace.

Země, které mají pojištění nebo program podpor v nezaměstnanosti, jsou pouze: Argentina, Chile, Kolumbie a Uruguay.

Avšak ne všechna pojištění v nezaměstnanosti jsou hrazena státem: Toto je případ Kolumbie, kde je legální vytvořit fond vlastních zdrojů pro případ nezaměstnanosti.

- V Chile je poskytována všem zaměstnancům.
- V Kolumbii dávka není poskytována státem (pouze potravinové poukázky); jedná se o soukromou záležitost každého zaměstnavatele.
- V Uruguayi je podpora poskytována pouze pro zaměstnance jako v Chile, ale jsou vyloučeni zemědělci, státní zaměstnanci, domácí a stavební pracovníci.

Druhy podpory v nezaměstnanosti v každém státě jsou různé, například:

- Zdravotní pojištění: Argentina, Chile, Uruguay
- Státní podpora rodin: Argentina, Chile, Uruguay
- Potravinářské poukázky: Kolumbie
- Profesní rekvalifikace: Uruguay.

Nejdelší doby poskytování podpor je v Argentině (8 měsíců)

5. Rodinné dávky v Latinské Americe

Systém rodinných podpor funguje pouze jako jakýsi doplněk ke mzdám. Přístup k této podpoře je navíc tradičně limitován příspěvkovým charakterem celého systému, neboť ji mohou získat pouze zaměstnanci formálního sektoru ekonomiky.

Nejkomplexnější systém rodinných dávek je v Argentině, která poskytuje nejvíce druhů dávek; následuje Chile a Uruguay.

Rodinné dávky jsou různé v každém státě. Země, kde se neposkytují žádné rodinné dávky, jsou Ekvádor a Peru.

Rozlišujeme dva druhy dávek:

- Pouze finanční: Poskytuje se v Argentině, Chile a Uruguayi.
- Ve finanční a naturálně formě: Poskytuje se v Bolívii a Kolumbii.

Financování můžeme rozdělit do tří skupin:

- Financování prostřednictvím příspěvků zaměstnavatelů a státu: Argentina, Kolumbie, Uruguay.
- Financování pouze zaměstnavatelem: Bolívie
- Financování pouze státem: Chile.

Nejkomplexnější systém rodinných dávek je v Argentině, která poskytuje nejvíce druhů dávek; následuje Chile a Uruguay.

6. Systém peněžité pomoci v těhotenství a mateřství v Latinské Americe

Všechny systémy jsou si velmi podobné, avšak lze spatřovat i určité rozdíly.

Systémy je možné rozdělit na dvě skupiny:

- Peněžítá pomoc v mateřství jako dávka, která patří do systému rodinných dávek: Argentina a Uruguay
- Peněžítá pomoc v mateřství jako část zdravotního systému: Argentina, Bolívie, Chile, Ekvádor a Peru.

Zde si zaslouží být zmíněn případ z Chile, kde došlo k úplné privatizaci systému sociálního zabezpečení. Stát však pokrývá náklady na systém rodinných dávek a také na peněžitou pomoc v mateřství, i když jsou lidé pojištěni ve zdravotním systému.

Délka poskytování:

- 18 týdnů: Argentina; jedná se o stát, který vyplácí dávku po tak dlouhou dobu. (teď i Chile)
- 12 týdnů: Bolívie, Ekvádor, Kolumbie, Peru a Uruguay.

7. Závěr

Porovnání všech vybraných států Latinské Ameriky a jejich sociálního zabezpečení vede k závěru, že nejvíce rozvinuté systémy jsou ty, které mají všechny sociální zabezpečovací systémy, tj. důchodový systém, zdravotní systém, nemocenské pojištění, zabezpečení v mateřství, v nezaměstnanosti, jakož i rodinné podpory a sociální pomoci. Méně vyvinuté státy se vyznačují tím, že mají pouze důchodový systém, zdravotní systém a nemocenské

pojištění; naopak nemají žádnou podporu v nezaměstnanosti, žádné rodinné podpory aj. Pokud je o ostatní státy, lze je označit jako "středně rozvinuté" a představují skutečně střed mezi výše uvedenými.

Uruguay, Argentina a Chile mají všechny systémy. Kolumbii můžeme zařadit do středu a v ostatních zemích se systémy nelze považovat za nedostatečné. To je případ Bolívie, Ekvádoru a Peru. V těchto zemích sociální zabezpečení zůstává velkou výzvou. Většina obyvatel není pojištěna a pro ty, kteří mají přístup k sociálnímu zabezpečení, je občas nedostačující nebo alespoň omezená.

Hlavním důvodem, proč systém sociálního zabezpečení není dostačující, je to, že trh práce nemá dostatečnou kapacitu, a to ve smyslu vytváření kvalitních pracovních míst. Není-li dostatek pracovních příležitostí, není ani dostatek příspěvků pro sociální zabezpečení. Proto ani v krátkodobém nebo střednědobém horizontu nemůže být současný mechanismus trvalým řešením sociálního zabezpečení.

Podle údajů Mezinárodní organizace práce (ILO) představuje chudoba velký problém v Latinské Americe. 218 milionů lidí je bez sociálního zabezpečení, 140 milionů bez zdravotní péče, 121 milionů. "příliš chudých", 117 milionů chudých rolníků a 107 milionů chudých venkovských lidí, kteří žijí v odlehklých oblastech. Fenomén vyloučení značné části obyvatelstva z příspěvkových systémů sociálního zabezpečení přímo souvisí s problémy chudoby a bídy. Jak bylo vidět, míra chudoby je obecně velmi vysoká u všech států. Tato chudoba je zapříčiněna nízkou úrovní vzdělání a také nízkou úrovní kvalifikace. To je jeden z důvodů, proč obyvatelé nemohou být přijímáni do zaměstnání ve formálním trhu, a výsledkem toho je, že nemají sociální pojištění.

Co se týká zdravotní péče bohužel ve většině států Latinské Ameriky přístup ke zdravotnictví je neadekvátní. Systém je neefektivní a nezabezpečuje celou populaci.

Je nesporně, že v posledních letech došlo k velkému vývoji a reformám nebo alespoň k diskusi o nich ve většině sledovaných zemí. Ve všech oblastech sociálního zabezpečení je snaha o pokrok, ale vlivem hospodářských a rozpočtových omezení je pokrok jen částečný. Změny se soustřeďují především na důchodovou oblast a týkají se druhu důchodů, důchodového věku, financování systému apod.

Použitá literatura

1. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). 2004. Boletín estadístico, no. 11. [Online]. <http://www.aiosfp.org/pags/boletines.html>.
2. Association International Social Security. 2007. *Evolucion y tendencias: una seguridad social dinámica*. Foro Mundial de la Seguridad Social : Asamblea General de la AISS.
3. Carlos Mesa Lago. 2000. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la Seguridad social al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile : CEPAL- Naciones Unidas. ISBN:92-1-321557-6.
4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). *Base de Datos (estadística a demográfica data)*. [Online]. www.eclac.cl.
5. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. 2005. *Informe sobre la Seguridad Social en América 2006*. México : Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). ISBN: 968-7346-96-5.

6. Organizacion Internacional de Trabajo (OIT). 1998. LA SEGURIDAD SOCIAL. [Online]. http://www.redsegsoc.org.uy/2_PIT-CNT-0898.htm. a taký: Base de Datos estadísticos. [Online] www.ilo.org.
7. Organization Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). 2007. *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad*. Madrid : Secretaría General de la OISS y Comisión de las Comunidades Europeas.
8. Organization The World Health. 2006. *The World health report-working together for health*. 2006.
9. The World Factbook. 2008. *Central Intelligence Agency*. místo neznámé : World Development Indicators, www.cia.gov.

DENNÍ URBÁNNÍ SYSTÉMY A JEJICH ČASOPROSTOROVÁ ORGANIZACE: TEORETICKO-METODICKÝ ZÁKLAD

SPATIO-TEMPORAL ORGANIZATION OF DAILY URBAN SYSTEMS: ISSUE OUTLINE

RNDR. JOSEF KUNC, PH.D.

*Katedra regionální ekonomie a správy
Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika
e-mail: kunc@econ.muni.cz*

MGR. BOHUMIL FRANTÁL

*Ústav Geoniky AV ČR, v.v.i.
Drobného 28, 602 00 Brno, Česká republika
e-mail: frantal@geonika.cz*

MGR. PAVEL KLAPKA, PH.D

*Katedra geografie, Přírodovědecká fakulta
Univerzita Palackého
tř. Svobody 26, 771 46 Olomouc, Česká republika
e-mail: pavel.klapka@upol.cz*

RNDR. JAROSLAV MARYÁŠ, CSC.

*Katedra regionální ekonomie a správy
Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika
e-mail: maryas@econ.muni.cz*

Anotace

Po roce 1990 docházelo v České republice k výrazným sociálním, ekonomickým a kulturním proměnám, které byly a jsou reflektovány v životě české populace. Ke složitosti dynamiky časoprostorových pohybů přispívají jak individuální motivace a zájmy, osobní socio-demografické charakteristiky, tak i kulturní, politické, ekonomické a technologické faktory. Mění se také intenzita a směr vzájemných vazeb mezi členy různých skupin obyvatel (populační segmenty) v souvislosti s jejich denními aktivitami. Výsledkem je vnitřní prostorová diferenciací spádových oblastí (zázemí) v rámci urbánních regionů.

Annotation

Significant social, economic and cultural transformations have occurred in the Czech Republic since 1990 and these transformations are reflected in the lives of the Czech population. The spatial behavior dynamics complexity is enhanced by individual motivations and interests, personal social-demographic characteristics and cultural, political, economic and technological factors at the macro level. The intensity and direction of relations between various population segments also changes in connection with their daily activities. The result is internal spatial differentiation daily urban systems.

Klíčová slova

denní urbánní systémy, časoprostorová organizace, teoreticko-metodický základ

Keywords

Daily Urban Systems, Spatio-temporal Organization, Theoretical and Methodical Basis

JEL classification: A14, C49, D23, R12, Z1

1. Úvod

Denní urbánní systém je specifickým případem funkčního regionu, kde jsou primárně studovány interakce mezi jádrem regionu a jeho zázemím. Abychom mohli vymezit denní urbánní systém, musíme brát zřetel na dvě základní podmínky: i) interakce musí být založena na denním principu, tj. vychází z denních pohybů (cyklů) osob či určitých populačních segmentů; ii) intenzita interakce musí překročit určitou kritickou hodnotu (tzv. hladinu významnosti – *level of significance*). Kritická hladina hodnot se liší podle motivu a cílů výzkumu. Denní urbánní systémy mohou být založeny na jevech jako je pracovní síla, vzdělání, dojíždka za službami či rekreací (Berry, 1973; Bezák, 2000). Vzhledem k dobré dostupnosti dat je však nejčastějším konceptem denních urbánních systémů dojíždka za prací.

Přístupů k vymezování denních urbánních systémů tedy může být celá řada, resp. lze využít více jevů či jejich kombinací. Vzhledem k účelu našeho pozdějšího výzkumu se orientujeme dvěma směry:

- 1) vymezit denní urbánní systémy za využití interakcí založených na dojíždce za službami a obchodem (tzn. oblasti s koncentrací maloobchodu a volnočasových aktivit, nákupní centra),
- 2) pochopit, analyzovat a diferencovat vnitřní strukturu těchto oblastí z hlediska přístupů uplatňovaných v geografii času (*time-geography*).

Tento přístup k delimitaci denních urbánních systémů a pokus o jejich vnitřní strukturaci nebyl nikdy v sociální geografii zvláště frekventovaný, ale ve vztahu k časovému rozpětí (tzn. „jeden den“) má svoji vnitřní logiku a opodstatnění a v pracích založených na geografii času se poměrně běžně objevuje. V teoreticko-metodickém kontextu těžíme tedy ze dvou hlavních přístupů:

- 1) studium maloobchodních služeb (*retail services*),
- 2) geografie času.

Za hlavní cíl příspěvku může být považován teoreticko-metodický vstup do řešené problematiky – tedy do vymezení denních urbánních systémů ve vybraných lokalitách (prostoru) na základě spádovosti za službami v prostředí maloobchodu a do provedení diferenciaci těchto systémů z hlediska jejich vnitřní struktury.

2. Teoretický základ

Vraťme se nyní k uvedeným základním teoreticko-metodickým přístupům a stručně si je přiblížme.

2.1 Studium maloobchodních služeb

Počátky použití gravitačních modelů pro vymezení spádových území nákupních resp. obslužných středisek můžeme datovat do 20. let minulého století, kdy na základě anketárního šetření prováděného v Texasu formuloval Reilly (1929) zákon maloobchodní gravitace - později nazývaný Reillyho zákonem. Tento zákon říká, že v normálních podmínkách dvě města, která jsou středisky maloobchodu, přitahují nakupující z okolních sídel přímo úměrně

síle počtu obyvatel těchto měst a nepřímo úměrně síle vzdálenosti každého z těchto měst k okolním sídlům.

Významnější modifikaci provedl Converse na základě výzkumů v zázemí Chicaga a střední části státu Illinois ve 40. letech minulého století (Berry, 1967). Nazývá tento model „novým zákonem maloobchodní gravitace“ a definuje ho takto: spádové středisko a město uvnitř nebo na hranici spádové oblasti si rozdělují maloobchodní obrat menšího sídla přibližně přímo úměrně počtu obyvatel a nepřímo úměrně faktoru netečnosti a vzdálenosti. Faktor netečnosti (*inertiadistance factor*) představuje „netečnost“, která musí být překonána, aby se uskutečnila návštěva obchodu, který je např. jen o blok domů dále (Hebák et al., 1972).

Pozdější vývoj vedl k zavedení pravděpodobnostního konceptu a rozšíření počtu středisek (původní modely Reillyho i Converseho dovolovaly rozdělit území jen mezi dvě střediska) Rovněž dochází ke zevšeobecnění proměnných, např. Wilson (1974) zavádí místo počtu obyvatel sídla tzv. produkční proměnnou, což je v podstatě úroveň poptávky v sídle a tzv. proměnnou atraktivity, což je úroveň nabídky ve středisku. Rovněž vzdálenost je nahrazována tzv. generalizovanou dopravní funkcí. Ve středoevropských sídelních poměrech se nejčastěji používá tzv. Huffův model, resp. jeho zjednodušená varianta typově patřící do skupiny gravitačních modelů s omezením, kdy nahrazujeme proměnnou atraktivity zástupnou proměnnou, např. počtem druhů obslužných zařízení, počtem zaměstnaných v maloobchodě resp. ve službách, prodejní plochou nebo maloobchodním obratem (např. Maryáš 1983).

2.2 Geografie času

Základy geografie času byly položeny Hägerstrandem (1970, 1975a, 1975b) a rozvíjeny v rámci tzv. „lundske školy geografie času“. Koncept geografie času se rozšířil i do jiných prostředí a dalších geografických či obecněji sociálně-vědních prací (např. Před, 1977; 1981; Halin 1991; Ellegard 1999; Lenntorp 1999 a mnozí další), česko-slovenský prostor nevyjímaje (např. Siwek 1979; Drbohlav 1990; Ira 2001).

Geografie času je ukotvena v behaviorálních a kontextuálních přístupech, kdy se snaží studovat jedince či určité specifické segmenty populace a zároveň klade důraz na vztahy a asociace v prostoru a čase. Geografie času se zabývá formami pohybu jedinců v prostoru a čase, které vytvářejí určité projekty (sociální situace). Čas a prostor jsou tedy kvantifikovatelnými veličinami, které jsou vhodné pro studium sociální organizace společnosti (Ira, 2001). Geografie času vychází z následujících předpokladů (Martensson, 1979): i) lidský jedinec je nedělitelný, ii) jedinec má omezený objem času, iii) každá činnost a pohyb spotřebovává čas, iv) existuje fyzická kapacita prostoru, která je omezená, v) každá situace je ukotvena v minulosti.

Povaha výše uvedených předpokladů nám umožňuje definovat základní principy geografie času (např. Před, 1977; Halin, 1991; Lenntorp 1999; Ira 2001). Předpokládáme, že čas a prostor jsou neoddelitelné a že je nutné každou aktivitu jedince chápat jako prostorově definovanou a trvající určité časové období. Tyto dvě podmínky se nezbytně doplňují. Protože aktivity jedinců mají rozmanitý charakter a odehrávají se v různých lokacích, je nutné zavést do konceptu geografie času pohybový element. To znamená, že jsme schopni pozorovat pohybovou trajektorii jedince v prostoru a čase, a že tedy můžeme popsat jejich dráhu, ať již denní či životní. Tato dráha může být graficky vyjádřena v trojrozměrném diagramu nebo časoprostorové mapě.

Teoretický koncept geografie času byl v rámci dalších studií a empirických výzkumů aplikován v různých směrech (Ira 2001). Již zmíněno bylo rozvinutí konceptu v souvislosti s teorií šíření inovací. Jedním z nejčastějších využití tohoto přístupu byl potom výzkum denních časoprostorových aktivit jedinců či domácností pro potřeby městského dopravního plánování (Buliung 2001; Beckmann et. al. 1993; Richardson et al. 1995). Časoprostorový přístup byl aplikován i v rámci sociologie práce – ve výzkumech v oblasti organizace a efektivity práce v průmyslové výrobě (závod Volvo) (Ellegård, 1996). Významnou sférou možnosti uplatnění časoprostorového přístupu je oblast komunitního plánování (problematika kvality života a sociální exkluze určitých sociálních skupin obyvatelstva) s cílem efektivní implementace sociálních či zdravotních programů, aj. (Kenyon et al., 2002; Schönfelder a Axhausen, 2003). Další oblast aplikace časo-prostorového přístupu představuje tzv. kvartérní sektor (administrativní služby, veřejně rozhodovací činnosti, oblast výzkumu a vývoje, atd.) (Olander a Carlstein, 1978).

Česká, resp. dříve československá sociální geografie se konceptu geografie času věnovala prozatím spíše sporadicky - v teoretické rovině (Ira, 1989; Drbohlav 1995; Žigrai 1999; Paulov 2000), přičemž empirický výzkum časoprostorových fenoménů byl většinou omezen na případové studie úzce vymezeného prostoru a dotýkal se pouze některých vybraných aspektů dané problematiky (Ira, 2001). Denní mobilitou středoškoláků v urbánním prostředí (na příkladu Prahy) se zabýval Drbohlav (1990), na Slovensku vytvořili Drgoňa a kol. (1994) studii mobility chodců v centrální části Nitry, Ira (2000) se pokusil analyzovat časo-prostorový pohyb obyvatel uvnitř Bratislavy a vytvořil také (Ira 1986, cit. in Ira 2001) časo-prostorový snímek aktivit obyvatel horské obce Lom nad Rimavicou.

3. Koncepční a metodické postupy

Komplexní a relativní povaha zkoumaných fenoménů implikuje ve vztahu k volbě výzkumné strategie a metodologie interdisciplinární přístup. Pro dosažení dílčích výzkumných cílů proto volíme specifické postupy zahrnující jak kvantitativní, tak kvalitativní metody geografického a sociologického a výzkumu.

3.1. Vymezení denních urbánních systémů na základě spádovosti za službami v prostředí maloobchodu

Při vymezování zázemí středisek maloobchodu resp. celé obslužné sféry jsou používány metodické přístupy založené jednak na využití interakčních modelů, jednak na využití údajů z anketárních šetření. Při použití interakčních modelů (vývoj koncepcí např. Isard et al. 1998) patří mezi nejčastěji frekventované gravitační modely a modely mezilehlých příležitostí (*intervening opportunities models*).

Při vymezování sfér vlivu středisek na základě anketárních šetření se používají dva možné způsoby:

1. anketou ve vybraných zařízeních obslužné sféry vybraného střediska (např. Wokoun, 1983),
2. anketou ve všech sídlech zkoumané oblasti (např. Maryáš, 1987).

Většina výzkumů založených na anketárních šetřeních uvádí, že v podstatě v každé hierarchické úrovni existuje zóna intenzivních dojížděk, zóna slabší dojížděk a oscilační zóna (např. Berry 1967). Při anketárních šetřeních ve vybraných zařízeních střediska je však problematické stanovení kritérií, kterými určujeme rozsah spádového území i intenzitu vazeb.

Metodicky budeme v anketárním šetření navazovat na obdobná dříve uskutečněná šetření mobility obyvatelstva za službami, provedená jednak na přelomu 70. a 80. let minulého století geografickým ústavem ČSAV na území celého Československa (viz Maryáš, 1987), jednak rozsahem omezenější šetření prováděné v letech 2004-2005 na území Moravy Palackého univerzitou v Olomouci a Masarykovou univerzitou (např. Szczyrba et al., 2005). Obdobně jako ve zmíněných šetřeních budou některé údaje zjišťovány korespondenční metodou – rozesláním dotazníků na obecní úřady, formou cílených dotazů pro zástupce veřejné správy (starosta, resp. jeho zástupce či tajemník). Otázky budou sestaveny tak, aby mohly být provedeny komparativní analýzy se zmíněnými šetřeními.

Po analýzách obslužných procesů budou pro vymezení sfér denní spádovosti vybrány ty, které frekvencí využití reprezentují daný hierarchický stupeň a dále budou kategorizovány podle intenzity spádu. Sídla pak budou přiřazena ke střediskům na základě výpočtů převažujícího spádu (Maryáš, 1992). Případná revize bude provedena na základě komparace s výsledky předchozích anketárních šetření, resp. s výsledky získanými z modelových zázemí (Huffův model, Converseho model).

3.2. Analýza vnitřní struktury denních urbánních systémů na základě spádovosti za službami v prostředí maloobchodu

Analýza vnitřní struktury vymezovaných denních urbánních systémů bude vycházet z konceptu geografie času. Základem teoreticko-metodologického aparátu užívaného v geografii času (viz např. Martensson, 1979; Friberg, 1993) je poskytnout nástroje pro odhalení časových a prostorových vzorců pohybů (chování) obyvatel. K hlavním technikám sběru dat patří různé formy dotazníků v podobě časově-prostorových rozvrhů, rozpočtů, harmonogramů činností, apod. Technika časových rozvrhů bývá často využívána i v rámci některých sociologických či marketingových výzkumů zaměřených na studium každodenních aktivit jedinců, jejich životního stylu, volno-časových či nákupních preferencí, apod. Tyto rozpisy zaznamenávající využití času a činnosti člověka v určitém časovém období (den, týden, apod.) většinou ovšem pomíjejí aspekt prostoru. Časo-prostorový rozvrh navíc zohledňuje i prostorové koordináty, tj. konkrétní lokalizaci příslušné aktivity (Ira, 2001).

Dalším úkolem, který bude v časovém harmonogramu řešení projektu předcházet vlastnímu šetření v terénu, je volba specifických populačních segmentů, které budou také objektem výzkumu. V souvislosti s denními aktivitami jedinců v rámci městských regionů se vybrané populační segmenty budou rekrutovat ze skupin osob, které je nutné brát v úvahu při relevantním výzkumu tohoto typu. Bude se jednat o ekonomicky aktivní osoby, studenty, důchodce, ženy na mateřské dovolené, příp. další skupiny. Pro hloubkové šetření budou vybrány specifické populační segmenty (socioprofesionální skupiny), což následně umožní provést podrobnější vnitřní strukturaci spádových území. Výběrové soubory budou zvoleny na základě kvótního výběru (tj. struktura vzorku by měla imitovat strukturu základního souboru z hlediska socio-demografických charakteristik respondentů, místa trvalého bydliště, atd).

Získaná data budou převedena pro potřeby analýzy a vizualizace do prostředí geografického informačního systému (GIS). To bylo primárně určeno pro analýzy, modelování a prezentaci prostorových dat (většinou statického charakteru), ovšem díky široké použitelnosti a rychlému vývoji je v posledních letech postupně obohacováno a doplňováno o nástroje umožňující hlubší zkoumání změn získaných prostorových dat v čase a jejich přehlednou prezentaci, především díky schopnostem 3D vizualizace/animace (klasická dvourozměrná

kartografická prezentace lidských aktivit v prostoru neumožňuje dost dobře zachytit např. jejich načasování, průběh, délku trvání nebo posloupnost).

4. Předpokládané výsledky a závěr

Teoreticko-metodologický rámeček geografie času představuje nástroj studia životních aktivit člověka, který může odhalit fenomény, vztahy a kontexty každodenního (běžného) života lidí, které nejsou primárním objektem zájmu jiných sociálně orientovaných disciplín. Časově-prostorový přístup k výzkumu denních aktivit jedinců či skupin obyvatel poskytuje aparát pro systematický výzkum činností člověka, jejich uspořádání v kontextu životních projektů, determinace jejich posloupnosti, v neposlední řadě včetně sociálního a geografického ukotvení (tj. v kontextu s prostorem, fyzickým prostředím) (Ira, 2001).

Jak zdůrazňují mnozí autoři, výsledky podobných výzkumů představují bázi pro potenciální strategie zlepšování kvality života vybraných skupin jedinců ohrožených sociální exkluzí, neboť rozsah a struktura prostoru životních aktivit může sloužit jako indikátor sociální spravedlnosti (*social justice*) (Schönfelder a Axhausen, 2003).

Z obecnějšího teoretického hlediska mohou výsledky výzkumu přispět k širšímu poznání sociálně-prostorových důsledků socio-ekonomických, ale i kulturních transformačních procesů probíhajících v naší zemi od konce 80. let minulého století. Rozpracovaný teoreticko-metodologický aparát bude možné v budoucnu využívat při podobně koncipovaných výzkumech. Výzkum zaměřený na časovou a prostorovou organizaci urbánních systémů (regionů) tak může být využit například v rámci městského dopravního plánování či komunitního plánování.

Konkrétní význam pro hospodářskou a společenskou praxi se zde odráží v možnostech ovlivnění územně-prostorového plánování v urbánním prostředí i jeho zázemí (organizace veřejné dopravy, lokalizace nových obchodních zařízení, zábavních center či center volného času).

Tento příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu GA AV č. IAA301670901 "Časoprostorová organizace denních urbánních systémů: analýza a hodnocení vybraných procesů."

Literatura

1. BECKMANN, M. J., GOLOB, T. F., ZAHAVI, Y. (1983): Travel probability fields and urban spatial structure: 1. Theory. *Environment and Planning A*, 15, 5, s. 593-606.
2. BERRY, B. J. L. (1967): *Geography of market centres and retail distribution*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
3. BERRY, B. J. L. (1973): *Growth centres in the American urban system*. Cambridge : Ballinger.
4. BEZÁK, A. (2000): Funkčné mestské regióny na Slovensku. *Geographia Slovaca* 15.
5. BULIUNG, R. N. (2001): Spatiotemporal Patterns of Employment and Non-Work Activities. In *Portland, Oregon, ESRI International User Conference*, San Diego, California, July, 2001.
6. DRBOHLAV, D. (1990): Vnitroměstská denní mobilita (na příkladě pražských středoškoláků). *Zprávy Geografického ústavu ČSAV*, 27, s. 47-63.

7. DRBOHLAV, D. (1995): Behaviorální geografie aneb snaha více poznat a porozumět chování člověka v prostoru a čase. In Gardavský, V. (ed.): Otázky geografie. Praha : ČGS, s. 5-23.
8. DRGOŇA, V., KRAMÁREKOVÁ, H, DUBCOVÁ, H. (1994): Mobilita chodcov v centrální části města Nitra (pohľad geografov). In *Geografické štúdie*, 3, s. 97-137.
9. ELLEGÅRD, K. (1996): Reflection over routines in time and space – actor's interaction and kontrol in work place context. *Österreichische Zeitschrift für Sociologie*, 21, s. 1-32.
10. ELLEGÅRD, K. (1999): A time-geographical approach to the study of everyday life of individuals – a challenge of complexity. *GeoJournal*, 48, s. 167-175.
11. FRIBERG, T. (1993): Everyday life: women's adaptive strategies in time and space. *Lund Studies in Geography*, Series B, Lund, 218 s.
12. HÄGERSTRAND, T. (1967): *Innovation diffusion as a spatial process*. Chicago : Chicago University Press.
13. HÄGERSTRAND, T. (1970): What about people in regional science? *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 24, s. 7-21.
14. HÄGERSTRAND, T. (1975a): Time, space and human conditions. In Karlquist, A., Lundquist, L., Snickers, F. (eds.): *Dynamic allocation of urban space*. Saxon House, Farnborough, s. 3-14.
15. HÄGERSTRAND, T. (1975b): Survival and Arena. On the life history of individuals in relation to their geographical environment. *The Monadnock* 49, s. 9-29.
16. HÄGERSTRAND, T. (1982): Diorama, Path and Project. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 73, 6, s. 323-339.
17. HALIN, P. O. (1991): New paths for time-geography? *Geografiska Annaler B*, 73, 3, s. 199-207.
18. HEBÁK, P., NOVÁK, I., KROC, S. (1972): *Možnosti využití gravitačních modelů při kvantifikaci nákupního spádu*. Výzkumná zpráva. Praha : Výzkumný ústav obchodu.
19. IRA, V. (1989): Niektoré otázky časovo-priestorových výzkumov v sociálnom geografii. In Bezák, A. (ed.): *Nové trendy v geografii: Zborník referátov z III. teoreticko-metodologickej konferencie Slovenskej geografického spoločnosti*, Piešťani 24.-26.10.1988. SGS, Bratislava. s. 39-42.
20. IRA, V. (2001): Geografia času: prístup, základné koncepty a aplikácie. *Geografický časopis* 53, 3, s. 221-246.
21. IRA, V. (2006): Každodenné aktivity člověka z pohľadu geografie času. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 47, s. 57-66.
22. ISARD, W. et al. (1998): *Methods of Interregional and Regional Analysis*. London : Ashgate.
23. KENYON, S., LYONS, G., RAFFERTY, J. (2002): Transport and social exclusion: Investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility. *Journal of Transport Geography*, 10, 3, s. 207-219.
24. MARTENSSON, S. (1979): *On the formation of Biographies in Space-Time Environments*. Lund Studies in Geography, Series B, 47, Lund : University of Lund.
25. MARYÁŠ, J. (1983): K metodám výběru středisek maloobchodu a sfér jejich vlivu. *Zprávy Geografického ústavu ČSAV*, 20, 3, s. 61-80.
26. MARYÁŠ, J. (1987): Dojíždka do škol a za službami. In *Atlas obyvatelstva ČSSR*. Praha, Brno : Federální statistický úřad, Geografický ústav ČSAV.
27. MARYÁŠ, J. (1992): Vybrané aspekty hodnocení obslužných středisek v ČSFR. *Zprávy Geografického ústavu ČSAV*, 29, 3-4, s. 85-124.
28. LENNTORP, B. (1999): Time-geography – at the end of its beginning. *GeoJournal*, 49, s. 155-158.

29. OLANDER, L. O., CARLSTEIN, T. (1978): The Study of activities in the quaternary sector. In Carlstein, T., Parker, D., Thrifts, N. J. (eds.): *Tiny Space and saving time*. London : Arnold, s. 198-213.
30. PAULOV, J. (2000): K vývoju kvantitatívnej a teoretickej geografie. *Geografický časopis*, 52, s. 3-14.
31. PRED, A. (1977): The Choreography of Existence: Comments on Hägerstrand's Time-geography and its Usefulness. *Economic Geography*, 53, s. 207-221.
32. PRED, A. (1981): Social reproduction and the time-geography of everyday life. *Geografiska Annaler B*, 63, s. 5-22.
33. REILLY, W. J. (1929): Methods for the study of retail relationships. *University of Texas Bulletin*, 4, s. 1-38.
34. RICHARDSON, A. J., AMPT, E. S., MEYBURG, A. H. (1995): *Survey Methods for Transport Planning*. Melbourn : Eucalyptus Press.
35. SIWEK, T. (1979): Příklad využití teorie difuze inovace v geografii na území Slovenska. *Geografický časopis*, 31, 3, s. 297-303.
36. SZCZYRBA, Z. et al. (2005): Procesy transformacyjne w handlu detalicznym w układzie regionalnym Republiki Czeskiej (modelowa sytuacja w regionie Morawy Środkowej). In Kosiedowski, W. (ed.): *Regiony Europy Środkowej i Wschodniej wobec globalizacji i integracji międzynarodowej*. Włocławek. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruni : Włocławskie Towarzystwo Naukowe, s. 409-412.
37. SCHÖNFELDER, S., AXHAUSEN, K. (2003): Activity spaces: measures of social exclusion? *Transport Policy*, 10, s. 273-286.
38. WILSON, A. G. (1974): *Urban and regional models in geography and planning*. Chichester : John Wiley.
39. WOKOUN, R. (1983): *Regionálně geografická analýza spádu do obchodního centra města Brna (na příkladu obchodního domu PRIOR)*. Kandidátská disertační práce. Brno : UJEP.
40. ŽIGRAJ, F. (1999): Význam a možnosti studia časového aspektu socio-ekonomického transformačního procesu z pozície slovenskej geografie. In *Acta Facultatis Studiorum Humanitates Naturae Universitatis Prešovensis. Prírodné vedy, Folia Geographica*, 32, s. 110-115.

MGR. LUKÁŠ NEVĚDĚL

*Geografický ústav, Přírodovědecká fakulta,
Masarykova Univerzita,
Kotlářská 2, 611 37 Brno, Česká republika
e-mail: dodislav@mail.muni.cz*

Anotace

Cílem článku je seznámit čtenáře s percepcí území a následně regionálního rozvoje očima mikroregionálních manažerů. Zároveň bylo testováno použití teorií regionálního rozvoje inspirované institucionální ekonomikou v území mezi Brnem – Břeclaví a Znojmem. Právě mikroregionální manažeři s dalšími místními leadery ovlivňují budoucí vývoj území nejvíce, dotázaní mají informace a představy od místních leaderů. Zároveň dokáží objektivně, intersubjektivně hodnotit jednotlivé strategie, teorie a jejich aplikovatelnost v území.

Annotation

The aim of the article is to present the microregional managers' perception of space and regional development. These people together with other local leaders influence the future development of the area the most, and the interviewees have information and ideas from the leaders who are able to evaluate, objectively as well as subjectively, individual strategies and theories and their applicability for the area. During the research, the author of this article also tested the use of regional development theories inspired by the institutional economy on the area between Brno and Znojmo/Breclav.

Klíčová slova

regionální rozvoj, percepcie, aktér – síť teorie, vládnutí

Key words

regional development, perception, actor – network theory, governance

JEL classification: R5

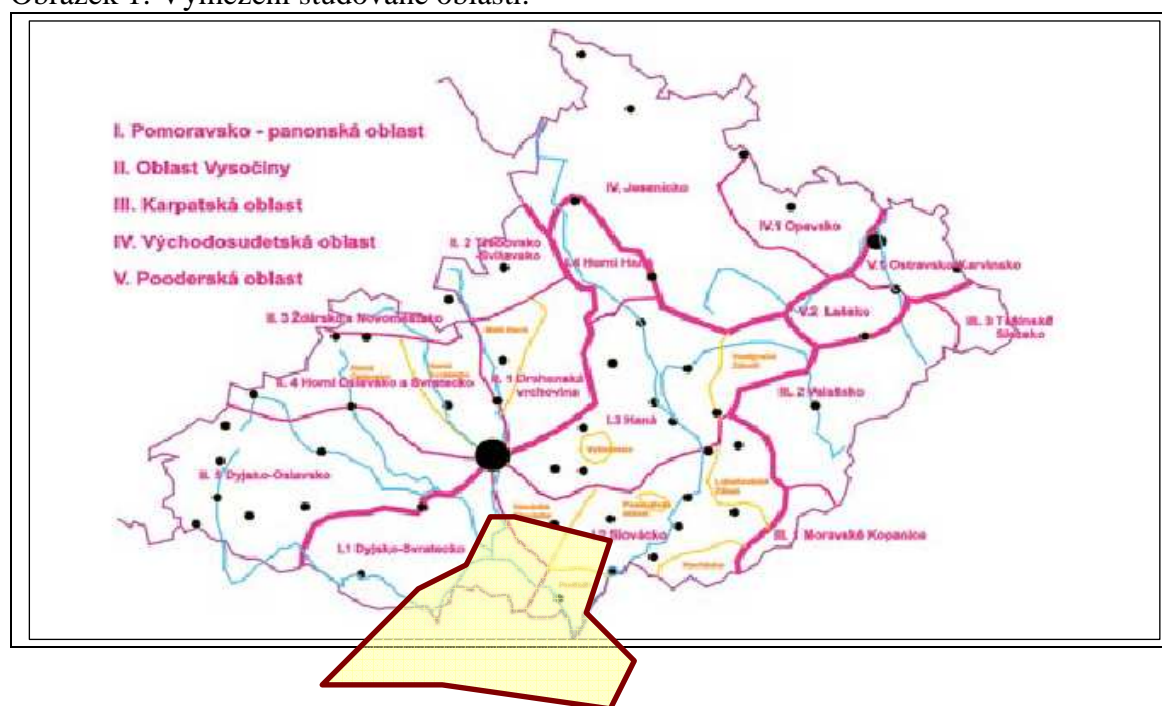
1 Vymezení studované oblasti

Studovanou oblastí je nížinné území mezi Brnem, Břeclaví a Znojmem, upravené o celý okres Břeclav. Dále bylo území upraveno podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností, případně obcí s pověřeným obecním úřadem. Krajinná charakteristika byla pro vymezení oblasti důležitá pro to, aby mělo zkoumané území relativně podobné fyzickogeografické podmínky. Dalším omezením byla preference etnografických oblastí Hanáckého Slovácka, tj. území mezi Židlochovicemi – Klobouky u Brna – Velkými Pavlovicemi, Podluží společně s Lednickoaltickým areálem – vymezeno jako správní obvod obce s rozšířenou působností Břeclav, a území, které bylo historicky osídleno převážně německým obyvatelstvem a po druhé světové válce zde nastala významná diskontinuita v zakořenění a vztahu lidí k území.

Sledované území má většinou charakter významných venkovských obcí (nad 1 000 obyvatel) s převažujícím a upadajícím stylem života. I přesto z výzkumu nebyly odstraněny malá města, která hrají významnou roli v území, ani hierarchicky významnější centra, tj. uvažovaná centra Břeclav a Znojmo. V případě Brna byl brán v potaz jeho externí vliv jako příležitost, případně ohrožení. Území se významně polarizuje, důležitou roli hrají dopravní dostupnost a dopravní obslužnost, případně telekomunikace, informační technologie. V území byly vnímány efekty hranic, a to všech hierarchických stupňů. Osloveny byly aktivní spolupráce obcí. Grafická prezentace viz obr. 1 a obr. 2.

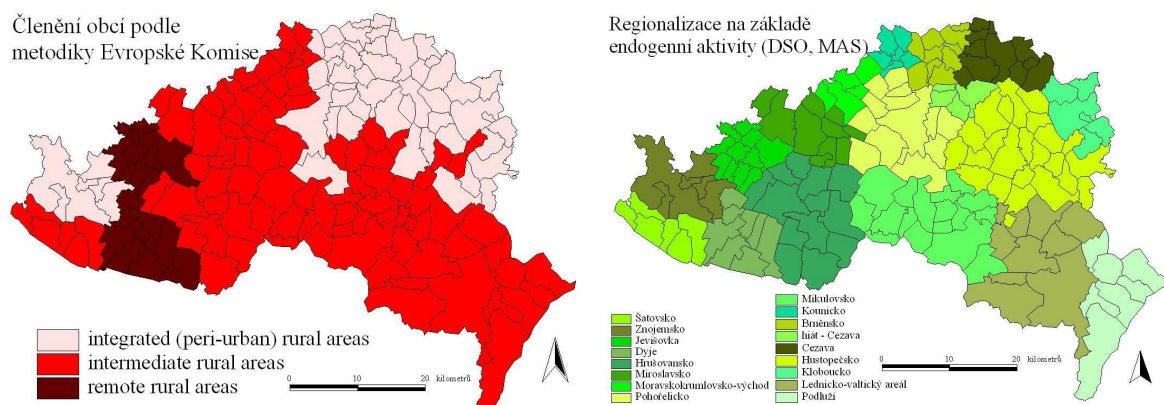
Autorem dotázanými byla území dobrovolných svazků obcí a LEADERovské mikroregiony: Židlochovicko, Hustopečsko, Prosiměřicko, Znojensko, Šatovsko, Podluží, Božicko, Mikulovsko, Miroslavsko, Moravskokrumlovsko, Pohořelicko, Lednockovaltický areál a Hrušovansko. V článku bude uvedena pouze percepce regionů a regionálního rozvoje.

Obrázek 1: Vymezení studované oblasti.



Pramen: převzato z publikace Knopp, A. et al. (1994), orámované zkoumané území.

Obrázek 2: Vymezení studované oblasti s uvedenou regionalizací,



Pramen: vše vlastní úprava

2 Hodnocení literatury

V článku bude použita percepce území, otázky k vládnutí v území – regionálního rozvoje s ohledem na zapojení dotázaných mezi sebou a k dalším leaderům v území i mimo něj, bráno jako předpoklad, na kterém je stavěna předkládaná percepce. Uvedené strategie byly srovnávány a následně označeny jako postupy aplikující institucionální ekonomii a strategie regionálního rozvoje z nich vyplývající. V pojetí percepce aktérů je nutné sledovat pokud možno nejkompexnější, holistickou, problematiku, proto v závěru odstavce budou uvedena komplexní díla k tématu studií venkovů. Jako úvod do problematiky autor uvede řeč Brydena (2003), kde na evropské konferenci o venkovech představil teze zdravých venkovských „komunit“, respektive společnosti, protože, bráno sociologicky, komunity – společenství jsou nahrazovány organizacemi, institucemi, společnostmi. Definice Brydena (2003) se odráží ve strukturaci témat výzkumu v publikacích Ilberyho (1998) a Woodse (2005).

Teorie aktérů a sítí byla formulována Latourem, autor se s ní blíže seznámil v publikaci Combera et al. (2003). Myšlenkou teorie je interakcionalita (vztahy a vazby) mezi důležitými lidmi, kteří svými záměry, prosazováním záměrů, diskurzem ovlivňují podobu území a společností v nich žijících. Koncept vyvolal debatu, Murdoch (2000) hovoří o novém paradigmatu, autor může tvrdit, že alespoň v rámci studia venkova v časopise *Journal of Rural Studies*. Role aktérů, lidí, jejich kapitálů byla rozebírána dále, včetně vztahu obyvatel, aktérů k území, jejich identitě, např. ve článku J. Lee et al. (2005). Koncepty byly označeny jako sociokulturní prostředí a konkurenceschopnost regionů dle sítě kontaktů a zakořenění (Blažek – Uhlíř, 2002), případně teorie výrobních okrsků s flexibilní specializace (Rooij de, 2006).

Vládnutí v území obsahuje řadu dilemat. V současnosti se využívá principu plánování rozvoje, důrazu na exogenní rozvoj (např. v Gilg, 1998). Koncept expertního pohledu je ale oslabován nedostatečnou znalostí místních poměrů a ochotě přijmout výklad expertů místními lidmi, respektive velmi obtížná realizace těchto projektů. Proto nastává zamyšlení nad otázkou „naslouchání“, přijetí nejprve reakce, následně poradenství od místních lidí (Goodwin, 1998). Začíná se preferovat endogenní rozvoj (Ray, 2000), ale ani čistě ten nestačí. Vytváří se koncepty partnerství (Edwards, 2003), společného vládnutí s různým stupněm uvědomování si, porozumnění, pochopení: governance a governmentality.

Důležitým aspektem je schopnost učení se a učení se obecně, přičemž lidé i regiony jsou schopny se učit jak pozitivní procesy (identita, zaměstnanost,...), ale i negativní procesy (závislost na dotacích, likvidace identity), obé principem learning region (Krutzmetra, 2006).

3 Metody zpracování

Autor článku se šest let věnuje uvedeným tématům, dva poslední roky pracuje v zastupitelstvu venkovské obce s 1 250 obyvateli. V minulosti prováděl řadu dotazníkových šetření s místními obyvateli, s místní správou – státní správou i samosprávou, s místními spolky i podnikateli. Inspiroval se institucemi a autory, kteří podobná šetření rovněž prováděli.

Z předchozích zkušeností a pro snahu nalézt inovativní pohledy, autor zvolil polostandardizovaný rozhovor s mikroregionálními manažery.

Zvolený postup má své klady i omezení. Kladem je možnost získání inovativního pohledu v tématice, je zde dán prostor. Z tohoto pohledu byl do výzkumu přidán prvek kvalitativního zjišťování, což ale činí obtížnější interpretaci získaných dat, především kvantifikovatelnost.

Témata otázek byla standardizována, tj. obsahové srovnání kvality výpovědi lze učinit kvantitativně. Výpovědi jsou ale zatíženy časem výpovědi, tj. jsou měnné, jsou ovlivněny dotazujícím i dotazovaným. Výpovědi byly podstoupeny autorizaci, záznam činil autor.

Šetření je hlavním výstupem ze zpracovávané disertační práce autora.

4 Řízené rozhovory

Podle deseti ze třinácti mikroregionálních manažerů lidé vítají jakýkoliv rozvoj, v řadě případů si ale pod pojmem rozvoj představují různé věci. Pouze ve výrazně periferních až marginálních oblastech nechtějí o slově rozvoj ani slyšet, považují ho za zprofanované. Rozvoj je vnímán jako teze, slovo, které vede ke zlepšování, ale zároveň bylo prokázáno, že ho lidé aktivně nevyhledávají, mimo manažerů, případně zainteresovaných, negativně je vnímána jakákoliv aktivita, pokud dotčenému dle jeho mínění způsobí zhoršení jakékoliv oblasti jeho života. Ve všech případech pak lidé reagovali konfliktem, schizmogenezí a dohoda byla obtížná. V poslední době municipality dbají na projednávání, neradi vidí průtahy.

Aktivní naplňování teorií regionálního rozvoje je patrné na Mikulovsku. Mikulovsko aktivně využívá otevření hranice s Rakouskem. Přesto důvěra mezi lidmi i institucemi je dle všech respondentů relativně malá, převažuje strach z konkurence, především způsobu jednání konkurence i potenciálních partnerů, netrpělivost, formálnost.

Mezi nejvýznamnější aktivitu v rakouském příhraničí patří spoléhání se na turizmus, výstavba ubytovacích a stravovacích zařízení, nabídka vinařství. Severní polovina dojíždí do Brna. V příhraničí je vytykáno našemu školství a následně podnikům, že se významněji nezapojujeme do výuky německého jazyka. V Rakousku je učení češtiny běžnou věcí. Významné zahraniční firmy se významněji neliší od významných českých, všechny požadují kvalifikovanost a jazykovou vybavenost. Méně významné české firmy jsou méně náročné. Stále je využívána tzv. „levná pracovní síla“, významnější mají lepší management a řízení.

V severní části území, Židlochovicko, se projevuje soupeření populačně srovnatelných měst, konkurence využívá město Brno, které zde suburbanizací posiluje vliv. Kvůli dosídlování blízkého pohraničí ztratily od padesátých let 20. stol. vliv Klobouky u Brna. Město Znojmo oproti minulosti ztratilo na významu, aktivity pro místní tak zajišťuje město Brno. V regionech, kde je nižší dopravní obslužnost i dostupnost lze podle respondentů mluvit o centralitě jen velmi obtížně. Tato území investují do vnitřních aktivit, ale zároveň si jsou vědomi, že mají jen velmi malé předpoklady na to, být úspěšnými, volí např. internetizaci. V případě Šatovska hovoří o formálnosti, pseudosubstanciaritě, nenaplnění.

Nejpalčivějším brownfieldy jsou původně agrární stavby, vojenské stavby a místní zámky. Dobré adresy vznikají v území blízko či ve významnějším středisku. V případě Znojma se jedná o rezidenční výstavbu podnikatelů, totéž platí i pro Mikulov a Hustopeče. V Podluží se objevují samostatná výstavba domů single lidí, často po krátkodobém (několik let) pracovním žití v Brně. Velkým problémem jsou nedořešené majetkoprávní vztahy k pozemkům.

Nejčastějším způsobem politického boje v regionech se skrytý boj jednotlivců, v sedmi z třinácti případů. Neexistenci politického napětí vykazuje pouze Prosiměřicko, které je ale zároveň periferií vůči centrům i významným dopravním trasám. V okolí Znojma funguje podle mikroregionální manažerky politická spolupráce, i přes rozpory ve vrcholné politice. Šatovsko je pro přímou volbu starostů, dále mluví o kritičnosti a malé angažovanosti lidí. V regionech, kde uvedli politické konflikty, se ptají co je politikou – veřejná služba, správa věcí veřejných, jaké je její definování, protože pro lidi je spíše jednoduchým zdrojem peněz. Ve vysídleném území se lze setkat s názorem o konzervaci stavu, na Mikulovsku lidé negativně vnímají proklamaci „jediné správné cesty“. Moravský Krumlov prosazuje sebe. V regionech jsou obce, kde bylo „využito“ volebního zákona, vzdávání se mandátů.

Do společných akcí se v regionech zapojuje veřejná správa, místní podnikatelé a spolky. Veřejná správa je iniciátorem společných akcí. Tyto aktivity se nastrovávají velmi obtížně. V malých obcích je spolupráce nutností, sňatek z rozumu, aby vůbec místní lidé zde zůstali.

Sociální skupiny jsou v regionech vnímány různě, důležitá je jejich spolupráce. Starousedlíci a nově přistěhovalí již nejsou v rozporu, mimo míst, kde nově přichozí získají většinu. Hůře jsou vnímáni ti mladí, co se do regionů vrací z Brna, kde hlavně pracovali, stigmatizace. Nově přistěhovalí jsou pozitivně hodnoceni pro přínos kapitálu pro obce i region včetně kontaktů.

Chlapci mají v regionech dostatek volnočasových aktivit, které ale neodpovídají zcela marketingu zábavy ze sdělovacích prostředků. Dívky mají výrazněji omezenou nabídku. Lokální společenství se otevírá v regionální, místní kultury ovlivňují, ale jsou i ovlivňovány. Trendem je ale snaha o pohodlnější kulturní život, preference konzumu kultury. Rodiče z pracovních důvodů často nezvládají rodinnou výchovu, což se projevuje ve školství, volnočasových aktivitách až revoltou, vandalizmem, mládeže. Důchodci jsou konzervativní.

Hospody na periferiích a marginálních jsou součástí společenského života, v zázemí Brna a v Podluží slouží především pro pitky místních nezaměstnaných mužů. V celém území se konají hody, s různou tradicí a zvyky, postupně ale zapojení lidí klesá. V regionech hraje významnou úlohu církev, spolky. Spolky, škola jsou stavebním kamenem života regionů. Jsou zde ale i konflikty mezi nimi, v souvislosti s konkurencí v boji o dotace z EU. Vedení aktivit je velmi náročné, v regionech se, dle výpovědí, často se u lidí vyskytuje syndrom vyhoření.

5 Diskuse

Regiony nabízí hypotézu, že čím více se jimi odborníci zabývají jako periferním regionem, tím více jím skutečně jsou. Dále, čím více odborníků se věnuje řešení rozvoje území, tím více se snaží implementovat rozvoj, čímž ale rozvrací místní společenství. Aplikace rozvoje jako administrace projektů není vnímána jen pozitivně, objevují se zde připomínky, že se regiony učí žít na dávkách, dále že administrace je náročná a selektivní, limitní pro určitou velikost a lidský kapitál regionů. Zároveň naznačují důležitost sociálních kontaktů, sociálního kapitálu, včetně různých dopadů inkluze a exkluze. V kulturní oblasti naráží na problém kvantifikovatelnosti pro vyšší celky, preferování linearity. Problémem jsou vedlejší efekty.

Regiony oceňují koncept síťování, opět ale nesmí být přijato vědomí, že se jedná o samospasitelný proces. Regionální manažeři mluví o zneužívání médií, demagogie.

Nastavení pravidel ovlivňuje výsledek. Regionální rozvoj je provozován metodou pokus – omyl, i přesto, že existují příklady dobré praxe. Ty ale nelze zcela implementovat na cokoliv.

6 Závěr

Autor prokázal aplikace institucionální ekonomie a směrů teorií regionálního rozvoje ve zkoumaném území s různými dopady, efekty. Autor prokázal význam a funkčnost teorie aktérů a jejich sítí, včetně významu pro místní vývoj. V článku je uvedena percepce současného stavu a nástin budoucích kroků ve zkoumaném území / zkoumaných územích.

Literatura

1. BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): *Teorie regionálního rozvoje, nástin, kritika, klasifikace*. Praha: Karolinum, 211 pp
2. BRYDEN, J. (2003): *Keynote research: Rural Development Situation and Challenges in EU-25*. Salzburg: EU Rural Development Conference, 7 pp
3. COMBER, A., FISHER, P., WARDSWORTH, R. (2003): *Actor-network theory: a suitable framework to understand how land cover mapping projects develop?* In: *Land Use Policy*. Elsevier Science Ltd., Vol. 20, p. 299 – 309
4. EDWARDS, B., GOODWIN, M., WOODS, M. (2003): *Citizenship, community and participation in small towns: a case study of regeneration partnerships*. In: Imrie, R., Raco, M. (eds.): *Urban Renaissance: New Labour, Community and Urban Policy*. Bristol: Policy Press, p. 181 – 204
5. GILG, A. (1998): *Policies and planning mechanism: Managing change in rural areas*. In: Ilbery, B. (ed.): *The geography of rural change*. Essex: Addison Wesley Longmann, p. 189 - 210
6. GOODWIN, M. (1998): *The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas*. In: *Journal of Rural Studies*. Elsevier Science Ltd., Vol. 14, p. 5 – 12
7. HERBERT-CESHIRE, L. (2000): *Contemporary strategies for rural community development in Australia: A governmentality perspective*. In: *Journal of Rural Studies*. Elsevier Science Ltd., Vol. 16, p. 203 – 215
8. ILBERY, B. (ed.) (1998): *The geography of rural change*. Essex: Addison Wesley Longmann Limited, 267 pp
9. KNOPP, A. et al. (1994): *VESNICE - Stavby a krajina mají svůj řád*. Ediční řada Vesnice, Brno: Ústav územního rozvoje, Svazek č. 2, 211 pp
10. KRUTZMETRA, M. (2006): *People become the most important resource of the rural development*. In: Majerová, V. (ed.): *Countryside - our world*. Český Krumlov 1. - 3.3.2006. Praha: Czech University of Life Science, p. 170 – 176
11. LEE, J., ÁRNASON, A., NIGHTINGALE, A., SHUCKSMITH, M. (2005) *Networking: Social Capital and Identities in European Rural Development*. In: *Sociologia ruralis*. Oxford: Blackwell Publishing, Vol. 45, 4. p. 269 - 283
12. MacKINNON, D. (2002): *Rural governance and local involvement: assessing state community relations in the Scottish Highlands*. In: *Journal of Rural Studies*. Elsevier Science Ltd., Vol. 18, 2002. p. 307 – 324
13. MURDOCH, J. (2000): *Networks - a new paradigm of rural development?* In: *Journal of Rural Studies*. Elsevier Science Ltd., Vol. 16, p. 407 – 419
14. RAY, CH. (2000): *Endogenous socio-economic development in the European union - issues of evaluation*. In: *Journal of Rural Studies*. Elsevier Science Ltd., Vol. 16, p. 447 – 458

15. ROOIJ DE, S. (2006): *Territorial cooperative networks: new social carriers for endogenous rural development*. In: Majerová, V. (ed.): *Countryside - our world*. Český Krumlov 1. - 3.3.2006. Praha: Czech University of Life Science, p. 80 - 96
16. WOODS, M. (2005): *Rural Geography: processes, responses and experiences in rural restructuring*. London: SAGE Publications Ltd., 330 pp

DEMILITARIZACE ÚZEMÍ ČR PO ROCE 1989 – VSTUPNÍ GEOGRAFICKÁ ANALÝZA

DEMILITARIZATION OF TERRITORY OF THE CZECH REPUBLIC AFTER 1989
– INPUT GEOGRAPHICAL ANALYSIS

MGR. JAN HERCIK

DOC. RNDR. ZDENĚK SZCZYRBA, PH.D.

RNDR. MILOŠ FŇUKAL, PH.D.

DOC. RNDR. VÁCLAV TOUŠEK, CSc.

Katedra geografie

Přírodovědecká fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci,

Tř. Svobody 26, 771 46 Olomouc, Česká republika.

e-mail: hercik.jan@seznam.cz, zdenek.szczyrba@upol.cz,

milos.fnukal@upol.cz, vaclav.tousek@upol.cz

Anotace

Armáda České republiky prošla během posledních 20 let poměrně složitým vývojem. V návaznosti na jednotlivé koncepce se v rovině ekonomicko-logistických opatření výrazně redukoval především početní stav příslušníků armády (vojáci i civilní zaměstnanci), což neslo s sebou rušení řady vojenský útvarů po celém území státu. Postupně se do tohoto procesu promítaly následující klíčové momenty: formulace nové zahraničně-politické doktríny ČR (průběžně), vstup Česka do NATO (1999) a profesionalizace Armády ČR (2004).

Cílem příspěvku je popsat základní rámec prostorové transformace armády v období po roce 1989. Jde o první svého druhu geografickou sondu. Dosavadní odborná literatura se touto problematikou zabývá pouze okrajově a spíše z pohledu branně bezpečnostního.

Klíčová slova

armáda, transformace, Česká republika

1. Úvod

Transformace, resp. reforma Armády České republiky (dále jen AČR) je jednou z mnoha důležitých změn probíhajících v České republice v posledních 20 letech. Změnami v armádě se ve svých pracích zabývá řada odborníků, vesměs z vojenských kruhů, ale i akademických pracovníků. Většina prací popisujících reformu či transformaci AČR publikovaných v odborných časopisech a sbornících (např. Obrana a strategie) se věnuje především vojensko-strategickým otázkám, profesionalizaci armády či strukturálním změnám v AČR. Do současné doby však nebyl publikován relevantní příspěvek, který by se věnoval prostorově ekonomickým dopadům reformy armády na území České republiky (mimo materiál „Koncepce výstavby profesionální Armády z roku 2003 (viz kap. 2).

Samotný proces *demilitarizace* území je úzce spjat se ztrátou či výrazným oslabením militární funkce sídel, se změnou ve využívání území pro jiné než vojenské účely a změnou sociální a ekonomické struktury dotčeného území. Odehrává se s různou intenzitou dopadů v rurálním a urbánním prostředí a je odstupňovaný podle geografické polohy území a

hierarchie sídel. Tato definice doplňuje a rozšiřuje dříve identifikovaný proces demilitarizace území jako jeden z elementárních transformačních procesů funkční struktury postsocialistického města¹ (Matlovič et al., 2001). Podobně jako v případě deindustrializace jde o závažný svými dopady do území proces, zanechávající za sebou často problém tzv. militárních brownfieldů (Herzog et al., 2003 cit. Žižka, 2005, Ptáček a Létal, 2006, Kuda a Smolová, 2007 ad). Svými dopady tak demilitarizace i deindustrializace jakožto jedny ze signifikantních transformačních procesů na cestě proměny socialistického města v postsocialistické, přináší nová urbanistická řešení a nové funkce (mono- nebo polyfunkce, vesměs rezidenčního nebo rezidenčně-obslužného charakteru). Ačkoliv demilitarizace území České republiky je kontinuálním procesem transformačního období po roce 1989, není zdaleka procesem ukončeným, existuje stále mnoho neřešených „případů“, a to nejen z pohledu urbanistického. Zatímco otázka militárních brownfieldů se již dočkala své výzkumné a institucionální pozornosti (např. v rámci výzkumného programu WB Ministerstva pro místní rozvoj nebo jako součást tzv. Národní databáze brownfieldů, kterou v posledních letech zpracovala a v současnosti spravuje agentura CzechInvest jako otevřený informační systém pro podnikatelskou sféru), nejsou zatím popsány ani kvantifikovány sociální a ekonomické dopady demilitarizace území v ČR. Tento příspěvek je jednou z prvních sond svého druhu akcentující již zmíněné prostorové aspekty transformace AČR ve vazbě na ostatní mezioborové vazby .

2. Východiska transformace Armády České republiky

Do roku 1989 vycházela armádní koncepce z bipolárního rozdělení světa a příslušnosti československé armády do svazku Varšavské smlouvy (Rašek, 2005). Členství ve Varšavské smlouvě a podřízení se jejím vojenským doktrínám odpovídal přirozeně celkový charakter naší armády, tj. organizační struktura nebo rozmístění posádek a vojenských útvarů. V roce 1989 bylo tak na území celého Československa celkem 250 posádek a dislokačních míst a tehdejší federální ozbrojené síly čítaly více než 250 000 osob². Tehdejší Československo k nejmilitarizovanějším zemím na světě v přepočtu na 1 obyvatele.

Sametovou revolucí a rokem 1990 započala tzv. demokratizace armády. Ta s sebou přinesla především odpolitizování ozbrojených sil a celkovou změnu základních vojenských strategií a doktrín. Díky nastolené reorganizaci armády a novému brannému zákonu či zákonu o civilní službě došlo k iniciaci změn vedoucích k zeštíhlení armády. Již v listopadu 1990 byla schválena koncepce výstavby Československé armády, která počítala mj. se zkrácením základní vojenské služby na 18 měsíců. V březnu 1991 byla Federálním shromážděním ČSFR schválena nová vojenská doktrína, která jasně změnila strategický charakter armády z útočné na ryze obrannou. Podle této armádní doktríny se měly dislokovat a reorganizovat vojenské jednotky tak, aby jejich počet a rozmístění odpovídalo novým skutečnostem a aby, rozmístění v rámci celé republiky bylo co možná nejrovnoměrnější. K velkým změnám došlo především v pohraničí, kde byly rušeny pohraniční vojenské útvary a roty a dříve vojenské objekty postupně opouštěny. Tyto objekty se staly pro armádu z velké části nepotřebnými a armáda většinu z nich postupně převedla na obce či prodala ve formě přímého prodeje.

Důležitou součástí demilitarizace území republiky bylo na začátku transformačního období 90. let minulého století stahování sovětských okupačních vojsk z Československa. Šlo tehdy

¹ V citovaném zdroji se užívá termínu „postkomunistické“ město.

² Údaje odděleně za Českou republiku a Slovenskou republiku nejsou přesné, není tedy korektní uvádět počty bez detailní znalosti dalších relevantních zdrojů Ministerstva obrany ČR, případně Ministerstva obrany SROV.

o více než 73 tis. vojáků Rudé armády rozmístěných po celém území státu³. Mezi nejvýznamnější lokality s přítomností sovětských vojsk patřily Ralsko, Milovice a Libavá. Do konce června 1991 Rudá armáda všechny tyto objekty a areály opustila. Větší část z nich přešla do užívání Československé armády, posléze Armády České republiky. Celkem 65 lokalit bylo po provedení sanačních prací (odstranění munice, ekologických škod apod.) předáno k civilnímu využívání⁴.

Dalším důležitým momentem demilitarizace bylo rozdělení Československa k 1. 1. 1993. Se vznikem dvou suverénních států vznikly i dvě armády: Armáda České republiky (dále jen AČR) a Armáda Slovenské republiky (od roku 2002 Ozbrojené síly Slovenské republiky). V rámci AČR se dále prováděly další především reorganizační změny směřující k členství České republiky v NATO. Ještě v době přistupování ČR do NATO se počítalo s tzv. poloprofesionální armádou⁵.

21. prosince 1994 byla přijata nová vojenská strategie ozbrojených sil. Potom, co se tato koncepce ukázala být především z pohledu organizačního neuskutečnitelnou, začalo se koncem 90. let a především pak od počátku tohoto století uvažovat o vytvoření zcela nové reformy AČR. Příprava tohoto reformního dokumentu se především díky nejasnostem výhledu ve financování Ministerstva obrany, resp. Armády České republiky protáhla až do roku 2003. 12. listopadu 2003 vláda svým usnesením č. 1154 schválila tzv. Koncepci výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR přepracovanou na změněný zdrojový rámec. Transformace armády by měla přinést především její zefektivnění a lepší zapojení do rámce sil NATO. Rok ukončení provádění této reformy byl původně stanoven na rok 2012. Již roku 2007 ale náčelník generálního štábu gen. Vlastimil Pícek stanovil rokem ukončení provádění reformy rok 2018, a to postupně během čtyř etap transformace:

1. Fáze radikálních změn – rušení posádek, snižování počtu osob a VTM (plán. 2002 – 2004),
2. Stabilizační fáze – důraz na zabezpečení personálu (plán. 2005 – 2006),
3. Fáze vyhodnocení a přípravy dalšího postupu po dosažení počátečních operačních schopností (plán. 2007 – 2008),
4. Pokračování transformace, dosažení cílových struktur a počtu resortu Ministerstva obrany (plán. 2009 – 2018).

3. Prostorové aspekty demilitarizace území ČR

Jak již uvedeno, je demilitarizace území ČR výsledkem nového pojetí vojensko-politické doktríny ČR po roce 1989, která počítá se zásadní redukcí ozbrojených sil Armády ČR. Jak uvádí oficiální zdroje Ministerstva obrany ČR, počet osob v ozbrojených silách se během

³ Vedle vojáků byli na našem území také rodinní příslušníci vojáků z povolání – cca 39 tisíc (údaje k 1. 1. 1990).

⁴ K zajímavým příkladům demilitarizace území velkého rozsahu patří lokalita bývalého vojenského výcvikového prostoru (dále jen VVP) Ralsko (cca 250 km²) zrušeného k 1.1. 1992. Celé území bylo rozděleno mezi 13 obcí, na které byla postupně většina objektů státem převedena. Roku 1994 byl dokončen a vládou schválen návrh územního plánu velkého územního celku Ralsko, který vymezuje vhodné aktivity v jednotlivých částech území. V dalších letech bylo vytvořeno několik studií a dalších územních plánů věnujících se využití prostoru bývalého VVP Ralsko. (Poštolka, 1998) Ne všechny objekty a areály v bývalém VVP se do dnešní doby podařilo zrevitalizovat a najít jim vhodné uplatnění. Mezi nejvýznamnější příklady brownfieldů zde patří především areál Vrchbělá a část areálu bývalého vojenského letiště Hradčany. Ke zdařilým krokům patří především revitalizace převážně panelových domů v lokalitě Hradčany a Kuřívody.

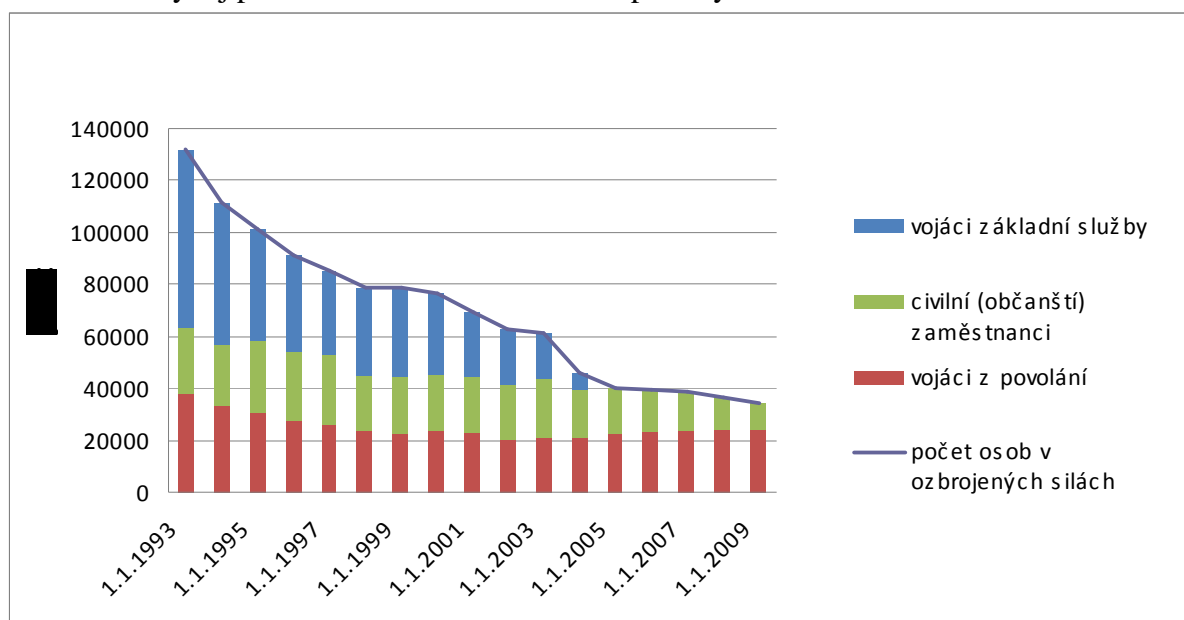
⁵ Plně profesionální měly být pouze jednotky rychlého nasazení. U vojsk územní obrany se počítalo jak s profesionály, tak vojáky základní vojenské služby a záložníky

transformačního období průběžně snižoval, každým rokem o několik tisíc. Zatímco v roce 1993 působilo v Armádě ČR více než 130 tisíc osob (131 965), počátkem roku 2009 to již bylo jenom 34 tisíce (34 134), početně se tak armáda zredukovala na zhruba čtvrtinový stav sledovaného výchozího transformačního roku ($\text{index}_{1993/2009} = 25,9$). Jak dále ukazuje obr. 1, změny probíhaly ve všech třech složkách ozbrojených sil, nejvíce však u vojáků základní služby, jejíž délka byla průběžně zkracována, až v roce 2004 byla úplně zrušena. Armáda je od tohoto roku plně profesionální.

Takto významná redukce nemohla zůstat beze změn prostorového rozložení armády. Průběžně byly rušeny vojenské posádky i dislokační místa po celém území republiky a bez většího akcentu na některou z velikostních kategorií obcí. Se stejnou „intenzitou“ se rušily vojenské posádky a dislokační místa ve velkých městech i v malých obcích, celkem bylo demilitarizací zasaženo přes 50 obcí (viz tab. 1), ve kterých armáda zanechala prázdné kasárenské a jiné armádní objekty. Část z nich byly bezúplatně převedeny na obce, část ještě zůstaly v majetku Armády ČR, případně k uvedených armádních objektům existuje právně smíšený stav stát-obec.

Sledujeme-li samotné prostorové rozložení demilitarizace území České republiky za zkrácené transformační období 2003 - 2008, pak dynamiku tohoto jevu nejlépe dokumentuje série obr. 2a-2c. Zcela zřetelně se demilitarizace ukazuje jako plošně rovnoměrný jev zasahující bez většího rozdílu všechny velikostní kategorie obcí ČR. Také regionálně nejsou patrné výraznější rozdíly, plynule byly totiž rušeny vojenské posádky a dislokační místa v pohraničí a vnitrozemí. Demilitarizace pokračuje tempem, který jí určila „Koncepce výstavby profesionální Armády ČR ...“ (2003), která si jako cíl stanovila mít na území ČR v roce 2010 funkčních 23 vojenských posádek a 45 dislokačních míst.

Obrázek 1: Vývoj počtu osob v Armádě České republiky v letech 1993 – 2009



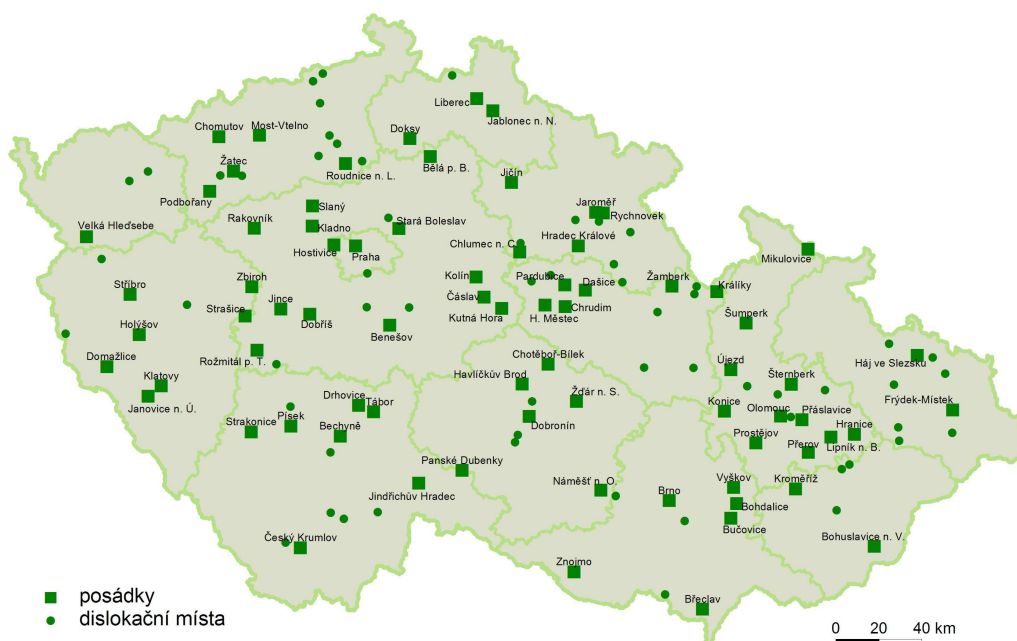
Pramen: Ministerstvo obrany ČR.

Tabulka 1: Zrušené posádky a dislokační místa AČR v obcích v letech 1993 - 2009

Zrušené posádky		Zrušená dislokační místa	
počet obyvatel	počet obcí	počet obyvatel	počet obcí
1000 a méně	5	1000 a méně	5
1001 - 5000	9	1001 - 5000	1
5001 - 10000	8	5000 - 10000	5
10001 - 20000	7		
20001 - 30000	7		
30001 - 50000	4		
50001 a více	3		
Celkem	43	Celkem	11

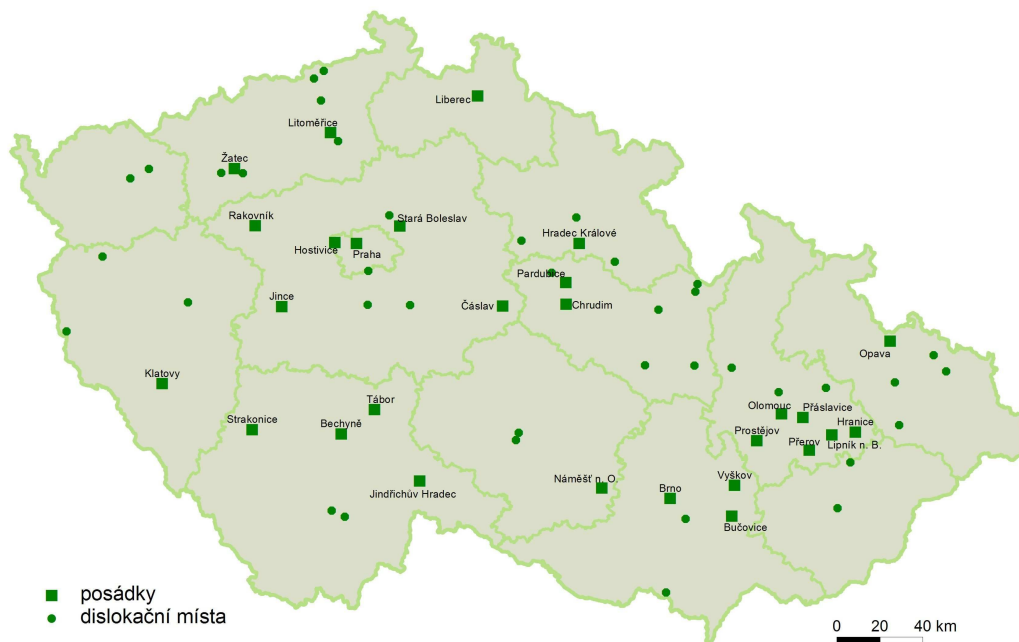
Pramen: Ministerstvo obrany ČR.

Obrázek 2a: Posádky a dislokační místa Armády ČR k 1. 1. 2003



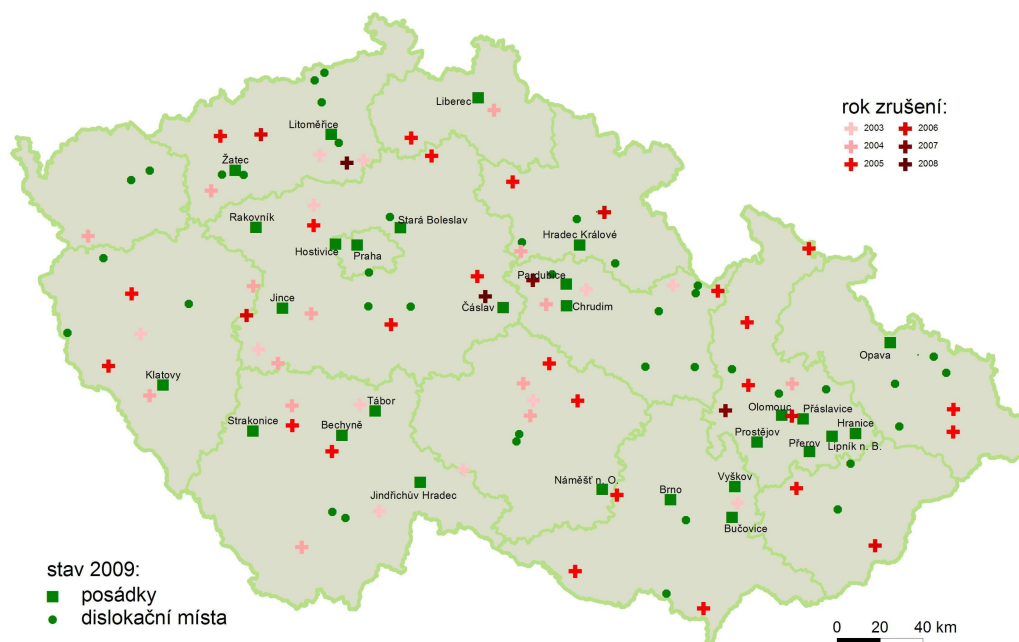
Pramen: Pramen: Ministerstvo obrany ČR.

Obrázek 2b: Posádky a dislokační místa Armády ČR k 1. 1. 2009



Pramen: Pramen: Ministerstvo obrany ČR.

Obrázek 2c: Posádky a dislokační místa Armády ČR zrušená v letech 2003- 2008



Pramen: Pramen: Ministerstvo obrany ČR.

4. Závěr

Demilitarizace území představuje zajímavý badatelský problém, který má zcela jasnou geografickou dimenzi, v rámci níž lze identifikovat relevantní dopady do území. Bohužel, zatím se tomuto problému z geografického či alespoň částečně geografického česká odborná literatura nevěnuje, ačkoliv v zahraničí toto téma není odborným kruhům neznámé. Ukazuje se, že máme co do činění s prostorově velmi zajímavým procesem, jehož identifikace, průběh i řešení nabízí české geografii mnoho podnětného, obyčejným sledování prostorových změn počínaje až po výsledná řešení na úrovni regionálního rozvoje. Tento příspěvek je první ze série článků, které v současné době vznikají na Katedře geografie Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, jde o první sondu do území, ve kterém reálně probíhá demilitarizace se všemi jeho aspekty a dopady.

Tento příspěvek vznikl za podpory výzkumných grantů Ministerstva pro místní rozvoj ČR č. WB-20-04 „Urbanistický rozvoj nevyužívaných ploch neprůmyslového charakteru“ a WB-25-05 „Revitalizace nevyužívaných neprůmyslových ploch v Olomouckém“.

Literatura

1. Herzog, M., Linder, E., Schilling, T., Stumper, A. (2003): Konversion der Hahnenkamm-Kaserne in Heidenheim am Hahnenkamm. Ansbach : Fachhochschule Ansbach.
2. Klamár, R. (2007): Strategické plánovanie rozvoja mikroregiónu Ptava. Geografické práce, č. 12. Prešov : Prešovská univerzita, 210 s.
3. Kuda, F., Smolová, I. (2007): Technické a geografické aspekty integrace neprůmyslových brownfieldů do území. Ostrava : VŠB-TU, 150 s.
4. Matlovič, R., Ira, V., Sýkora, L., Szczyrba, Z. (2001): Procesy transformacyjnej struktury przestrzennej miast postkomunistycznych (na przykladzie Pragi, Bratysławy, Ołomuńca oraz Preszowa). In: Jażdżewska, I. (ed): Miasto postsocjalistyczne – organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany (II), XIV Konwersatorium Wiedzy o Mieście. Łódź : Uniwersytet Łódzki, s. 9-21.
5. Pernice, B. (2007): Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti. MO ČR, 147 s.
6. Poštolka, V. (1998): Revitalizace a nové využití bývalého vojenského prostoru Ralsko. In: Geografie – sborník České geografické společnosti, 3/1998. ČGS, s. 156-168.
7. Ptáček, P., Létal, A.: Geografické aspekty neprůmyslových brownfields na Jesenicku. In: Neulinger, M. (ed.): Využití brownfields neprůmyslového charakteru. Ostrava : FAST VŠB-TU, 2006. s. 161-170.
8. Rašek, A. (2005): Patnáct let polistopadové armády. In: Listy 1/2005, s. 24-28.
9. Roušar, J. (2006): Česká republika a její profesionální armáda. MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, 2006, 160 s.
10. Žižka, M. (2005): Regenerace armádních deprimujících zón v Německu. In: Žižka, M. (ed): České podnikatelství v evropském prostoru 2005 se zaměřením na revitalizaci brownfields (neprůmyslových deprimujících zón) v Libereckém kraji. Liberec : Technická univerzita, s. 86-91.

Prameny

1. MO ČR Ročenka 2004. MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, 2005
2. MO ČR Ročenka 2005. MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, 2006
3. MO ČR Ročenka 2006. MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, 2007

4. Armáda České republiky v roce 2003. MO ČR, 2004
5. Armáda České republiky v roce 2004. MO ČR, 2005
6. Armáda České republiky v roce 2005. MO ČR, 2006
7. Armáda České republiky v roce 2006. MO ČR, 2007
8. Armáda České republiky v roce 2007. MO ČR, 2008
9. Armáda České republiky v roce 2008. MO ČR, 2009
10. Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR přepracovaná na změněný zdrojový rámec. MO ČR, 2003, 40 s.
11. Vojenská strategie České republiky. Praha, 2004, 16 s.

INFORMACE O METODICKÉ PŘÍRUČCE PRO ZPRACOVÁNÍ STRATEGICKÝCH ROZVOJOVÝCH DOKUMENTŮ MIKROREGIONŮ

INFORMATION ON THE METHODOICAL MANUAL FOR THE ELABORATION OF STRATEGIC DEVELOPMENT DOCUMENTS OF MICROREGIONS.

RNDR. VLADIMÍRA LABOUNKOVÁ

*Ústav územního rozvoje
Jakubské nám. 3, 601 00, Brno, Česká republika
e-mail: labounkova@uur.cz*

Anotace

Článek se věnuje problematice zpracování strategických rozvojových dokumentů (SRD) zdola vznikajících mikroregionů a informaci o nově zpracované metodice SRD mikroregionů. Pro tuto územní úroveň chybí jednotná metodika pro zpracování SRD, což se odráží ve velké nejednotnosti zpracovaných rozvojových dokumentů. Z tohoto důvodu vznikla na ÚÚR v Brně metodická příručka pro zpracování SRD na úrovni mikroregionů, která, je aktualizací a rozšířením původní stručné verze z roku 2004 zpracované na ÚÚR modelově pro území Jihomoravského kraje. Příručka vychází ze zkušeností, získaných při hodnocení zpracovaných SRD mikroregionů Jihomoravského kraje a je doporučením pro mikroregiony ČR.

Annotation

The paper deals with problems of elaboration of strategic development documents (SDD) of microregions arising from the bottom up and renders information about the newly elaborated methodology of SDD. There is no uniform methodology for the elaboration of SDD available for the territorial level of microregions, which is reflected by a large disunity of elaborated development documents. For this reason, the methodical manual for the elaboration of SDD at the level of microregions was originated in the Institute of Spatial development, as an upgrade and enlargement of the original concise version published in 2004, that was elaborated at the Institute of Spatial Development as a model for the territory of the Region South-Moravia. The manual is based on the experience gained during the evaluation of SDD completed in the South Moravian region and is recommended for all microregions of the CR.

Klíčová slova

Mikroregion, monitoring, dobrovolný svazek obcí, strategie, disparity, projekt, implementace, analýza, dotační program.

Key words

Microregion, monitoring, voluntary union of municipalities, strategy, disparities, project, implementation, analysis, grant program, strategic vision, strategic objectives, priorities, indicator.

Ústav územního rozvoje (ÚÚR) na základě pověření Ministerstva pro místní rozvoj monitoruje na území ČR zdola vznikající mikroregiony, jejich fungování a mimo jiné rovněž připravenost a aktuálnost strategických rozvojových dokumentů mikroregionů.

Terminologická poznámka: *Pokud je užíván výraz „mikroregion“ bez dalšího určení, je tím míněn dobrovolný svazek obcí (DSO) dle § 49 zákona č.128/2000 Sb., o obcích se širším než jednoúčelovým zaměřením, vzniklý pro územně ucelenou oblast, případně zájmové sdružení právnických osob dle § 20f až §20j občanského zákoníku.*

Strategické rozvojové dokumenty (SRD), pořizované mikroregiony slouží k určení směrů a cílů rozvoje, rozvojových aktivit a strategickému rozhodování mikroregionů. SRD mikroregionu je koncepčním dokumentem, který vychází ze znalosti území mikroregionu a jeho potenciálu, a napomáhá systematicky řídit změny v území. SRD mikroregionu charakterizuje slabé a silné stránky území mikroregionu, vymezuje priority rozvoje, které budou podporovány, cíle rozvoje a konkrétní aktivity, vedoucí k jejich naplnění při respektování udržitelného rozvoje území.

Vysoké procento mikroregionů v posledních letech pořizuje Strategický rozvojový dokument pro svoje území. Pro tuto územní úroveň není však používána jednotná metodika zpracování SRD, což se odráží ve velké nejednotnosti zpracovaných rozvojových dokumentů.

ÚÚR se zabýval v roce 2007 posuzováním obsahu a úrovně zpracování SRD mikroregionů zpracovaných na modelovém území Jihomoravského kraje. Kvalita, rozsah i způsob zpracování je u jednotlivých SRD velmi rozdílný podle konkrétních zpracovatelů. Tato skutečnost byla podnětem k tomu, že ve snaze o sjednocení obsahu a úrovně zpracování SRD mikroregionů v rámci ČR, připravil ÚÚR modelově pro území Jihomoravského kraje „Metodickou příručku pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů“. Tato příručka je aktualizací a rozšířením původní stručné verze z roku 2004 a má pomoci jednotlivým mikroregionům při zpracování rozvojových dokumentů na této územní úrovni. Příručka vychází ze zkušeností, získaných při práci s mikroregiony Jihomoravského kraje, byla konzultována se zástupci tohoto kraje a připomínkována zástupci ostatních krajů a je doporučením pro mikroregiony ČR.

Legislativní a metodické zakotvení strategických rozvojových dokumentů

Na rozdíl od územního plánování není strategické plánování obecně zakotveno v legislativě ČR. Zpracování strategických dokumentů nemá jednoznačnou podporu v zákonech nebo jiných právních předpisech.

Rozvojové dokumenty na úrovni obcí jsou v podobě programu rozvoje územního obvodu obce již od roku 1990 uvedeny v zákoně o obcích (v obecním zřízení), kde je rovněž ustanovena jako jedna ze základních kompetencí zastupitelstva právo schvalovat program rozvoje obce.

Strategické dokumenty jsou rámcově legislativně upraveny v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, který v § 2 definuje Strategii regionálního rozvoje jako střednědobý dokument, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje, poskytuje potřebná východiska a stanovuje rozvojové cíle a zásady pro

vypracování regionálních programů rozvoje. Zákon dále definuje Strategii regionálního rozvoje ČR a upravuje postavení jednotlivých orgánů při zpracování a projednávání tohoto typu dokumentu. Zákon se však nezmiňuje o strategických dokumentech na jiných úrovních územní veřejné správy, tedy např. na úrovni mikroregionů.

Z tohoto důvodu může být i nově vzniklá metodika brána jako pouhé metodické doporučení pro mikroregiony ČR, nikoliv jako závazný dokument.

Pořízení SRD mikroregionu *Obr. A.1*

O pořízení SRD mikroregionu rozhoduje valná hromada mikroregionu (dále jen „Valná hromada“), která je definována ve stanovách mikroregionu (delegovaní zástupci jednotlivých obcí v mikroregionu). Valná hromada odpovídá za zadání, zpracování, projednání, schválení a implementaci SRD mikroregionu. Vymezení území, pro které bude dokument zpracován, je dáno územní působností mikroregionu.

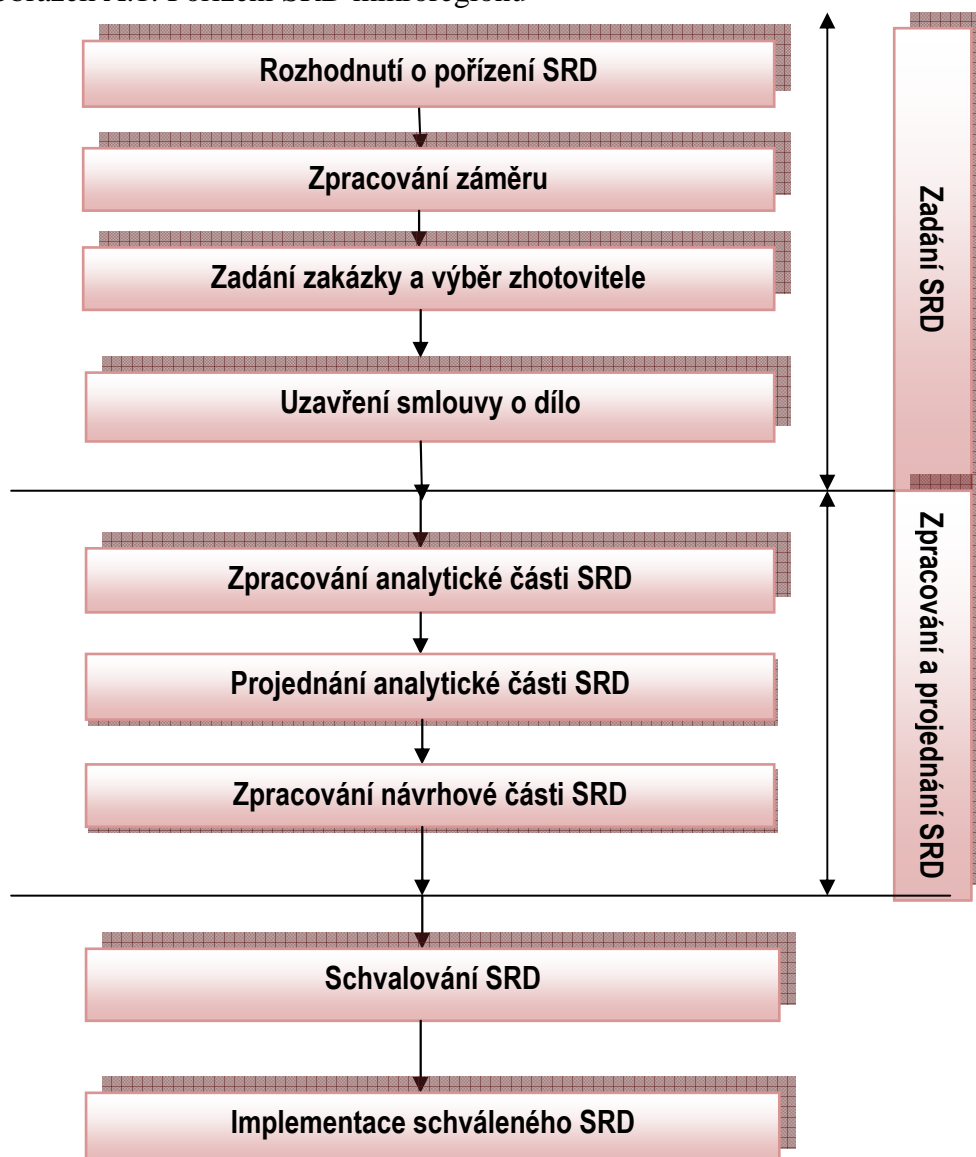
Pořízení SRD obsahuje tyto hlavní kroky:

- Zadání SRD mikroregionu
- **Zpracování SRD mikroregionu**
- Projednávání SRD mikroregionu
- Schvalování SRD mikroregionu

Následuje implementace schváleného SRD mikroregionu.

V metodické příručce jsou popsány modelové procesní kroky pořízení SRD mikroregionu.

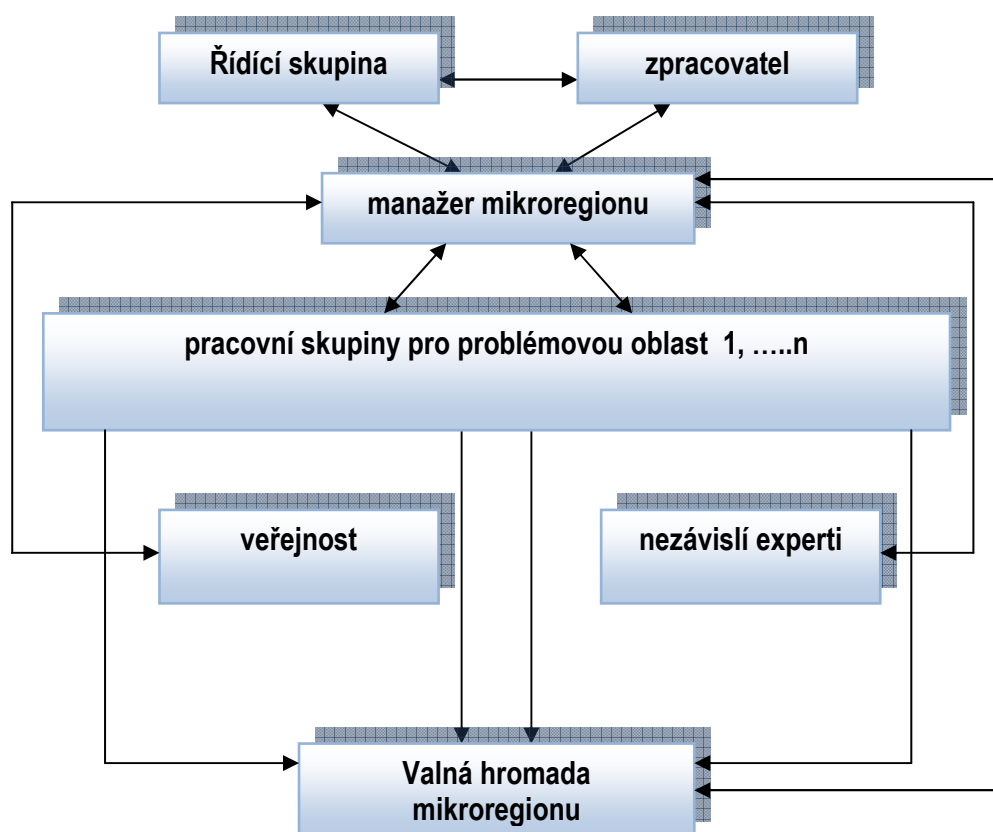
Obrázek A.1: Pořízení SRD mikroregionu



Zpracování SRD mikroregionu Obr. A.2.

Důvodem pro zpracování SRD mikroregionu je zejména nutnost koncepčního řešení dalšího rozvoje území a možnost čerpání finančních prostředků z různých fondů na základě zpracovaných navazujících projektů. Strategický dokument se zpracovává zpravidla v dlouhodobém horizontu, tj. na období 8-12 let. Pro zpracování SRD mikroregionu je nutná systémová týmová práce odborníků a konzultantů z různých oborů. Jedná se o velmi náročný proces, jehož všechny jednotlivé fáze jsou důležité a nezastupitelné. Zvláštní důraz je třeba však klást na dobré propracování implementační fáze, která byla zejména v minulosti v rozvojových dokumentech nedostatečně zakotvena, nebo zcela opomíjena.

Obrázek A.2: Organizační struktura pro zpracování SRD mikroregionu



Návrh obsahu SRD mikroregionu je v příručce sestaven na základě zkušeností získaných při posuzování dokumentů stejného typu. Při sestavování obsahu **analytické i návrhové části** SRD mikroregionu by se mělo však vycházet zejména z místních podmínek konkrétního mikroregionu a měla by být přizpůsobena specifikům tohoto mikroregionu. Posuzování území mikroregionu by mělo být založeno na komplexním přístupu se zaměřením na jeho předcházející vývoj a současnou situaci.

Návrhová část SRD není kompletní bez návaznosti konkrétních rozvojových projektů, které určují, jak se jednotlivá opatření budou realizovat a vytvoření tzv. **zásobníku projektů**.

Ze zásobníku projektů jsou poté vybírány nejvhodnější a nejpotřebnější projekty na kratší časové období a je sestavován **Akční plán (AP)** jako prováděcí dokument a konkrétní nástroj řízení, který naplňuje cíle SRD mikroregionu. V AP budou uvedeny z návrhové části SRD mikroregionu projekty, které se budou po dobu platnosti AP realizovat.

Finanční rámec posuzuje návrhovou část SRD mikroregionu z hlediska finančních možností mikroregionu a stanovuje zdroje financování záměrů obsažených v návrhové části SRD. Měl by vycházet z rozpočtových možností, rozboru rozpočtů minulých let (minimálně 3 roky) a rozpočtového výhledu mikroregionu (asi na 3 roky) podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Rozpočtový výhled mikroregionu a rozpočty v budoucích letech by měly zohlednit investiční záměry obsažené v SRD mikroregionu. Kromě celkově vyčíslených zdrojů jdoucích až na jednotlivá opatření by měl vyčíslovat i zdroje na nutné spolufinancování.

Realizace a monitoring SRD mikroregionu

Pro proces tvorby a implementace SRD mikroregionu je nezbytný průběžný monitoring, vyhodnocování a porovnávání dosažených výsledků s tím, čeho mělo být dosaženo. Pro monitorování účinnosti SRD mikroregionu a akčních plánů je nutné stanovit **měřitelné indikátory**. Základem indikátorů mohou být dostupná statistická data, získaná z externích zdrojů, ta jsou však vždy ovlivněna mnoha externími vlivy. Vhodnější tedy je zvolit monitorovací ukazatele založené na výstupech z projektů nebo vlastního šetření.

Aktualizace, změny a doplňky SRD mikroregionu

Pokud při vyhodnocení plnění SRD mikroregionu dospěje Valná hromada mikroregionu k závěru, že je třeba v SRD mikroregionu provést změny, doplnění, popřípadě některou část aktualizovat vzhledem ke změněným podmínkám, postupuje se obdobným způsobem jako při pořizování SRD mikroregionu.

Jak bylo již uvedeno, vychází metodická příručka ze zkušeností, získaných při hodnocení zpracovaných SRD mikroregionů Jihomoravského kraje. Z hodnocení cca 25 rozvojových dokumentů na mikroregionální úrovni vyplynulo několik obecných závěrů.

Závěry z hodnocení vybraných strategických rozvojových dokumentů mikroregionů

Hodnocení analytické části

Situační analýza je podkladem a hlavním faktografickým materiálem pro všechny další kroky procesu zpracování strategie rozvoje regionu jako je vytýčení problémových oblastí, cílů a strategických směrů atd. Je východiskem a hlavním podkladem pro zpracování SWOT analýzy.

- **Nejčastější identifikované chyby a problémy v situační analýze**
 - Situační analýza je jednostranně zaměřená pouze na složky přírodního prostředí, nebo naopak jen složky socioekonomické. Není tedy komplexní, avšak na ni navazující návrhová část je komplexně zaměřená. Struktura analytické části nemusí být u dokumentů jednotná a v metodice doporučená struktura striktně dodržována, musí však obsahovat všechny potřebné složky prostředí.
 - V některých případech jsou za analýzy označovány pouhé souhrny podkladových dat bez jakéhokoliv náznaku analytických prací.
 - Analýzy jsou provedeny pouze za jednotlivé obce. Analýzy za mikroregion jako celek zcela chybí.
 - U jednotlivých částí situační analýzy chybí zpracovaný dílčí závěr v bodech. Takto zpracovaný závěr je vhodný jako podklad pro SWOT analýzu.
 - Textová část situační analýzy není doplněna grafy, kartogramy a kartodiagramy, nebo ne v dostatečném množství a kvalitě.
 - SRD mikroregionu v některých případech není vyvážený, objemově výrazně převažuje analytická část nad návrhovou.

SWOT analýza vychází z popisů a výstupů situační analýzy. Představuje základ pro formulaci strategických cílů, priorit a rozvojových aktivit. Jejím principem je charakteristika silných a slabých stránek mikroregionu a stanovení jeho možných ohrožení a příležitostí rozvoje. SWOT analýza je rovněž nezbytná pro identifikaci kritických okruhů rozvoje a

stanovení disparit (nerovností) v území. SWOT analýza může být zpracována jako souhrnná v řazení podle jednotlivých složek situační analýzy nebo podle jednotlivých skupin zařazených do tematických oblastí.

Při zpracování SWOT analýzy je třeba odlišit vnitřní a vnější analýzu. Z vnitřní analýzy vyplývají silné a slabé stránky mikroregionu a z vnější analýzy příležitosti a hrozby.

■ *Nejčastější identifikované chyby a problémy*

- SWOT analýza není v souladu s metodikou EU (má být zpracována jako souhrnná, řazená podle jednotlivých složek). Tato metodika je dodržena rovněž v případě krajských dokumentů. Není vhodné řazení podle jednotlivých složek situační analýzy, nebo podle jednotlivých skupin zařazených do tematických oblastí.
- U SWOT analýzy není správně odlišena vnitřní a vnější analýza, nemohou být potom ani správně odlišeny silné a slabé stránky a příležitosti a hrozby mikroregionu.
- Výčet silných a slabých stránek je neúměrně obsáhlý, což vede k odvedení pozornosti od podstatného při formulaci návrhové části.

Problémová analýza a stanovení odvětvových a územních disparit

Problémová analýza vychází ze situační analýzy a SWOT analýzy a pojmenovává hlavní problémy a bariéry rozvoje území mikroregionu. Je nutné definovat odvětvové disparity a vymezit cílové skupiny obyvatelstva se soustředěnou podporou, spolu s uvedením opatření, na něž bude podpora zaměřena a stanovit územní disparity a určit geografické pokrytí pro nasměrování rozvojových aktivit.

■ *Nejčastější identifikované chyby a problémy v problémové analýze*

- Problémová analýza je nekvalitně zpracována, v textu je obsažena jen kuse a nesystematicky.
- Identifikace odvětvových, ale zejména územních disparit se jeví jako velký problém.

Hodnocení návrhové části

Správně a výstižně formulovaná **souhrnná strategická vize mikroregionu** by měla charakterizovat stav, kterého chce mikroregion v časovém horizontu pořizované strategie rozvoje dosáhnout.

Strategické cíle se odvozují od vize rozvoje a představují směrné ukazatele rozvoje. Cíle by měly využívat silné stránky a eliminovat slabé stránky mikroregionu, dále by měly využívat příležitosti rozvoje a reagovat na ohrožení rozvoje mikroregionu.

Priority rozvoje jsou přednostní směry řešení pro dosahování příslušného cíle. Ke každému cíli bude přiřazeno zpravidla více rozvojových priorit.

Opatření jsou konkrétní nástroje, vedoucí k naplňování příslušných priorit. Aplikace jednotlivých konkrétních rozvojových opatření je realizována formou projektů, nebo jiných rozvojových aktivit.

■ *Nejčastější identifikované chyby a problémy (strategická vize rozvoje mikroregionu, strategické cíle, priority rozvoje, opatření)*

- Pro stanovení strategické vize rozvoje mikroregionu je použito dlouhé a příliš složité slovní formulace.
- Nevhodné je vytýčení velkého množství cílů, to podstatné se ztrácí.

- V některých případech jsou zaměňovány cíle a směry rozvoje, nebo směry zcela chybí.

Vzhledem k velmi špatné uchopitelnosti pojmu směry rozvoje a k častým chybám při jejich stanovení a práci s nimi v posuzovaných dokumentech, nejsou v návrhu metodiky SRD mikroregionů definovány a není s nimi pracováno.

Zpracování finančního rámce SRD:

Cílem sestavení finančního rámce je omezit finanční riziko a zajistit efektivní hospodaření s disponibilními prostředky mikroregionu.

Zpracování finančního rámce je slabinou rozvojových dokumentů mikroregionů.

- Finanční rámec buď zcela chybí, nebo jeho struktura a zpracování není vyhovující.
- Jsou stanoveny jen potenciální zdroje financování,
- Rozpočet je zpracován jen u jednotlivých projektů, ne strategie jako celku.

Realizace a monitoring SRD:

Z hlediska financování je nezbytná připravenost konkrétních projektů k zabezpečení jejich realizace. Přílohou rozvojové strategie má tedy být návrh konkrétních projektů, včetně časového harmonogramu jejich zpracování.

- **Nejčastější identifikované chyby a problémy**
 - Není dobře stanovený systém implementace SRD, nebo tato fáze zcela chybí.
 - Na rozvojové dokumenty nenavazují konkrétní projekty. V některých případech je součástí rozvojového dokumentu jen jejich výčet bez dalšího rozpracování.
 - Nejsou stanoveny indikátory a zpracován systém vyhodnocování SRD mikroregionu.

Návaznost návrhové části SRD vybraných mikroregionů a strategie rozvoje kraje:

- U většiny dokumentů je návaznost na rozvojové záměry kraje.
- V některých případech jsou přímo součástí rozvojového dokumentu mikroregionu.
- Převážná část strategických cílů a opatření navržených v rámci strategií rozvoje jednotlivých posuzovaných mikroregionů odpovídá strategickým cílům krajským, byť jinak formulovaným.
- Naopak některé ze směrů a aktivit krajského dokumentu nemají logicky u mikroregionů ekvivalent, neboť se jedná o územně nesrovnatelný celek, který navíc nemá odpovídající ekonomické a přírodní podmínky pro naplnění některých cílů, směrů a aktivit krajské strategie.

Závěr

Kvalitní rozvojový dokument mikroregionu je předpokladem optimálního a vyváženého rozvoje mikroregionu, při respektování udržitelného rozvoje území. Obsah i úroveň zpracování strategických rozvojových dokumentů na úrovni mikroregionů je však velmi rozdílná. Tato skutečnost byla podnětem ke vzniku „Metodické příručky pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů“, která má, jako metodické doporučení pro mikroregiony ČR, napomoci snaze o obsahové sjednocení rozvojových dokumentů na této územní úrovni. Má rovněž metodicky pomoci mikroregionům v konkrétních krocích procesu pořízení SRD mikroregionu.

Publikaci je možné získat v elektronické podobě na internetových stránkách: www.uur.cz

Literatura

1. LABOUNKOVÁ, Vladimíra, PŮČEK, Milan, ROHREROVÁ, Ludmila kol. *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. 51 stran.

KVALITA ŽIVOTA V BRATISLAVE – PRÍKLAD APLIKÁCIE SAW MODELU

QUALITY OF LIFE IN BRATISLAVA – THE EXAMPLE OF SAW MODEL APPLICATION

MGR. IVAN ANDRÁŠKO, PH.D.

*Geografický ústav, Slovenská akadémia vied
Štefánikova 49, 814 73 Bratislava, Slovensko
e-mail: geoganry@savba.sk*

Anotácia

Cieľom príspevku je predstaviť aplikáciu jednej z variant SAW modelu pri výskume kvality života v priestorovom kontexte mesta Bratislava. Vychádzajúc z vopred definovanej konverznej tabuľky boli v rámci metodického postupu kombinované hodnoty spokojnosti a významu, vzťahujúce sa k vybraným kritériám kvality života. Výsledkom uplatneného postupu bolo súhrnné skóre kvality života vypočítané pre 75 bratislavských mestských štvrtí.

Annotation

The aim of the paper is to present the application of SAW model within the framework of quality of life research in the spatial context of the Bratislava city. As a part of the used method, the values of satisfaction and importance related to the quality of life criteria and obtained via the questionnaire survey were combined. Subsequently summary quality of life score for every of 75 city wards were computed.

Kľúčové slová

Kvalita života, spokojnosť, význam, model, dotazník, ranking

Key words

Quality of life, satisfaction, importance, model, questionnaire, ranking

Úvod

Jedným z predpokladov zmysluplného výskumu v oblasti kvality života je vytvorenie vhodného metodologického zázemia. V predkladanom príspevku odhliadneme od neustále prebiehajúcich debát o spôsobe chápania, definovania kvality života, jej (multi)dimenzionality a pod. Tieto aspekty danej problematiky sú v značnom rozsahu diskutované jednak v iných prácach autora príspevku (napr. Andráško 2005, 2007, 2008, 2009), ale samozrejme i v prácach mnohých ďalších autorov (napr. Massam 2002, Pacione 2003 a iní). Namiesto toho sa prostredníctvom príkladu praktickej aplikácie pokúsime v stručnosti priblížiť jednu z metód, využitelných pri samotnom štúdiu kvality života v rámci vybraného územia.

SAW modely

Metodologické zázemie výskumu kvality života je pomerne široké. Prístup, ktorý v tejto oblasti zaznamenáva pravdepodobne najväčšiu popularitu, zahŕňa konštrukciu a aplikáciu tzv. súhrnných indexov kvality života. Tie vo všeobecnosti vychádzajú z modelu kvality života, ktorý predpokladá, že túto je možné vyjadriť ako sumu alebo priemer hodnôt stanovených

alebo vypočítaných pre zvolené kľúčové oblasti života človeka (napr. bývanie, vzdelávanie, životné prostredie a iné). Daný prístup je pritom uplatňovaný tak v prípadoch použitia objektívnych, ako i subjektívnych ukazovateľov (prípadne ich kombinácie). Ako uvádza Pacione (2003), existuje pre takéto prípady niekoľko termínov, ako napr. jednoduché súhrnné (angl. simple aggregative) alebo lineárne aditívne (angl. linear additive) modely. Názory, týkajúce sa týchto modelov nie sú jednotné a v odbornej literatúre tak nachádzame množstvo námietok voči ich použitiu, resp. upozornení na nedostatky, ktoré sa s nimi spájajú (napr. Rowe a Pierce 1982, Rogerson 1995), ale i argumentácií, hovoriacich v ich prospech (napr. Hwang a Yoon 1981). Bez ohľadu na tieto skutočnosti sú však práve tieto modely široko uplatňované najmä pri výskume a hodnotení kvality života na určitom mieste, a to tak v rámci vedeckých ako i vedecko-populárnych prác (výpočet hodnôt indexov je pomerne jednoduchý, transparentný a výsledky samotné sú ľahko interpretovateľné a zrozumiteľné i pre laickú verejnosť). Atraktivita prístupu je navyše podporená získanými výsledkami, ktoré majú veľmi často podobu tzv. rankingu (z angl. ranking – rebríček, umiestnenie), t.j. poradia porovnávaných lokalít, ktoré majú za úlohu jednoduchým spôsobom podať informáciu o tom, kde je život (naj)lepší alebo (naj)horší.

Napriek spoločnému základu, z ktorého tieto modely vychádzajú, zaznamenávame medzi nimi i niekoľko odlišností. Tieto sa vo všeobecnosti vzťahujú buď k spôsobu resp. procedúre kombinovania parciálnych hodnôt (aditívna, kumulatívna, multiplikatívna), alebo k otázke použitia váh, t.j. váženia indikátorov. Najčastejšie používanými sú tzv. SAW (simple additive weighting) modely.

V rámci našej práce sme sa rozhodli pre použitie menej známej modifikácie SAW modelu, ktorú vyvinuli Renwick a Brown (1996) a s ktorou sa pomerne často môžeme stretnúť v prácach B. H. Massama (Massam 1999, Massam a Everitt 2001, Massam 2002). Je založená na výsledkoch dotazníkového zisťovania úrovne *významu* a *spokojnosti* pre súbor vybraných indikátorov kvality života. Zatiaľ čo spokojnosť môžeme v prípade subjektívnej dimenzie kvality života chápať ako vyjadrenie veľkosti, resp. kvantitatívneho aspektu kritéria kvality života, význam vyjadruje jeho dôležitosť, resp. mieru jeho príspevku k celkovej kvalite života (ak predpokladáme, že nie všetky kritériá majú v tomto ohľade rovnaký význam) a reprezentuje teda kvalitatívny aspekt kritéria, ktorý môže mať podobu numerickej hodnoty resp. pridelenej váhy. V návaznosti na uvedené chápanie aspektov kvality života tak môžeme podľa Massama (2002) formulovať tzv. všeobecný problém klasifikácie kvality života: v rámci daného súboru observačných jednotiek a indikátorov, charakterizovaného mierou významu a veľkosti (spokojnosti), kombinujeme hodnoty všetkých indikátorov a vytvárame sumárne skóre kvality života pre každú observačnú jednotku.

Aplikácia SAW modelu

Územím určeným pre potreby nášho výskumu bolo v tomto prípade mesto Bratislava, priestorovo rozdelené na observačné jednotky nazvané mestské štvrte. Tie boli v počte 75 vyčlenené postupným agregovaním urbanistických obvodov Bratislavy pri súčasnej snahe o zachovanie vnútornej homogenity z genetického a funkčno-fyziognomického aspektu. Podstatným prvkom bola i snaha o vnútornú jednotnosť z komunikačného aspektu a rešpektovanie významných prírodných i umelo vytvorených bariér (bližšia špecifikácia - Andráško 2007).

Báza vstupných dát bola určená výsledkami dotazníkového prieskumu medzi obyvateľmi Bratislavy (pozri Andráško 2007). V rámci tohto prieskumu bola u respondentov zisťovaná

spokojnosť s vybranými kritériami kvality života vo štvrti, v ktorej bývajú a zároveň význam, ktorý pre nich tieto kritériá z hľadiska ich osobnej kvality života majú. V oboch prípadoch (spokojnosť i význam) bola použitá 5 stupňová škála hodnotenia (od „veľká spokojnosť“ po „veľká nespokojnosť“, resp. „veľmi významné“ až „bezvýznamné“). Kritériá formulované v rámci otázok v dotazníku pritom pokrývali také oblasti kvality života a životných podmienok ako bývanie, životné prostredie, kriminalita, doprava či vybavenosť.

Základnými atribútmi kritérií kvality života použitých v „našej“ verzii vyššie zmieneného SAW modelu boli hodnoty spokojnosti a hodnoty významu pre 874 respondentov. Tie boli následne skombinované prostredníctvom špeciálnej konverznej tabuľky (tab. 1). Takýmto spôsobom boli vypočítané individuálne skóre kvality života. Hodnoty skóre pre jednotlivé mestské štvrte boli vypočítané ako priemery súm individuálnych skóre respondentov bývajúcich na ich území.

Tabuľka 1. Konverzná tabuľka pre určenie skóre kvality života

Význam (hodnota)	Spokojnosť (hodnota)	Skóre kvality života
5	5	+ 10
	4	+ 5
	3	0
	2	- 5
4	5	+ 8
	4	+ 4
	3	0
	2	- 4
3	5	+ 6
	4	+ 3
	3	0
	2	- 3
2	5	+ 4
	4	+ 2
	3	0
	2	- 2
1	5	+ 2
	4	+ 1
	3	0
	2	- 1

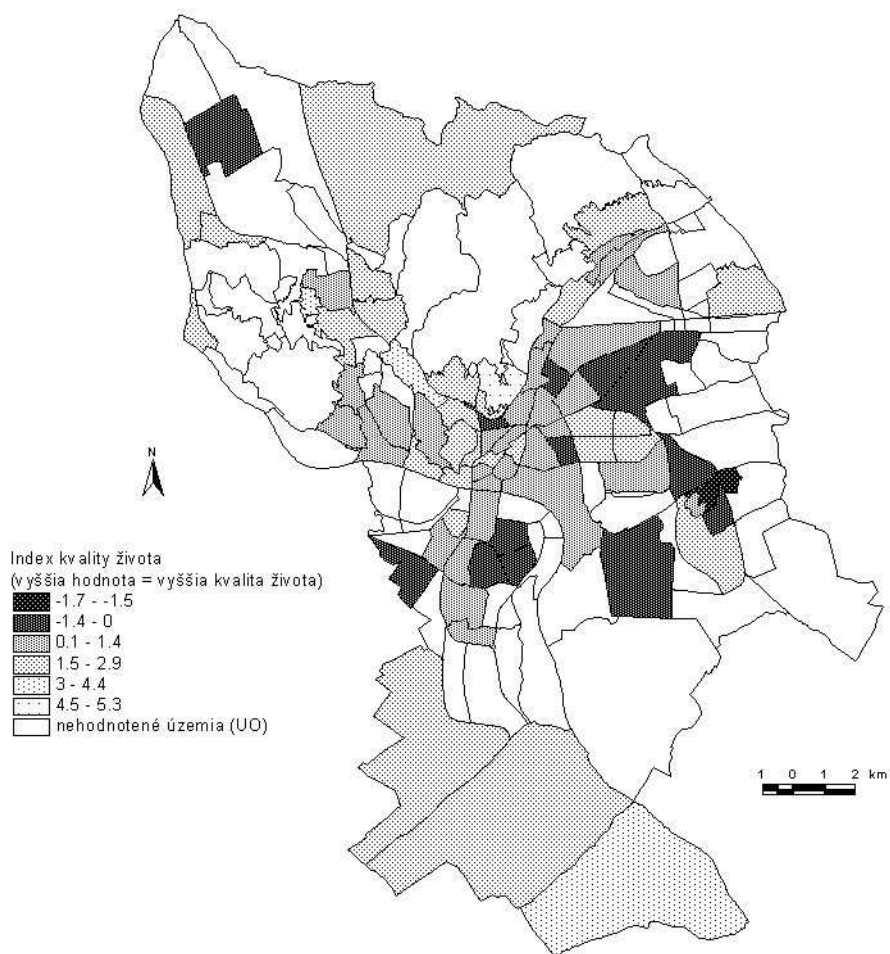
Diskusia

Ako vyplýva z tab. 1, použitá metóda teda umožňuje kritériám vysokého významu vytvárať vysoké hodnoty skóre v prípadoch vyššej miery spokojnosti a podobne tiež kritériá nízkeho významu vplyvajú na nízke hodnoty skóre v prípadoch prevládajúcej nespokojnosti. Čo sa týka spôsobu významovej interpretácie hodnôt skóre, Brown et al. (1988: in Massam 2002) navrhujú nasledovný postup: hodnoty skóre 4,5 a viac predstavujú výborné hodnotenie, od 1,5 - 4,5 veľmi dobrú situáciu, -1,5 až 1,5 uspokojivú situáciu, -1,5 až -4,5 problematickú situáciu a hodnoty nižšie ako -4,5 indikujú veľmi problematickú situáciu.

Aplikáciou vyššie špecifikovaného modelu na súbor našich dát sme získali hodnoty súhrnného skóre kvality života pre 75 bratislavských štvrtí. Ich priestorové rozloženie pri

použití vyššie navrhovaných intervalov hodnôt znázorňuje obr. 1. Je zrejme, že vzhľadom na tieto hodnoty je úroveň kvality života vo väčšine bratislavských štvrtí možné hodnotiť ako uspokojivú (43 štvrtí), alebo až veľmi dobrú (30 štvrtí). Hranicu výborného hodnotenia prekročila jediná štvrť - Koliba a podobne i hranicu indikujúcu problematickú situáciu prekročila tiež jediná štvrť - Vrakuňa. Z hľadiska poradia (rankingu) desiatimi najlepšie hodnotenými štvrťami boli (od prvého po desiate miesto): Koliba, Čunovo, Stará Dúbravka, Patrónka, Kalvária, Jarovce, Krasňany, Štrkovec, Vinárky a Rusovce. Naopak najhoršie hodnotenie dosiahli štvrte (od posledného miesta): Vrakuňa, Kopčany, Volkswagen, Bosákova ulica, Dolné hony, Ovsište, Karpatská ulica, Ružová dolina, Trnávka a Jurajov dvor.

Obrázek 1: Sumárny index kvality života v bratislavských štvrtiach



Pozitívne je možné hodnotiť najmä fakt, že hodnotu skóre príznačnú pre veľmi problematickú situáciu nedosiahla, či dokonca sa k nej nepriblížila ani jedna štvrť. V súvislosti s tým však samozrejme vyvstáva i otázka možnosti prehodnotenia vyššie uvádzaných hodnôt určených pre interpretáciu skóre.

1. ANDRÁŠKO, I. (2005). Dve dimenzie kvality života v kontexte percepcií obyvateľov miest a vidieckych obcí. In Vaishar, A., Ira, V. eds. *Geografická organizace Česka a Slovenska v súčasnom období*. Brno (Ústav geoniky Akademie věd ČR), pp. 6-13.
2. ANDRÁŠKO, I. (2007). *Vnútrotná štruktúra mesta z hľadiska kvality života*, dizertačná doktorandská práca. Bratislava, Geografický ústav SAV.
3. ANDRÁŠKO, I. (2008). Kvalita života ako súčasť profilu konkurencieschopného regiónu?. In XI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách : sborník příspěvků z kolokvia konaného v Pavlově 18. - 20. června 2008. Brno, Masarykova univerzita, pp. 39-44.
4. ANDRÁŠKO, I. (2009). The role and status of geography in the quality of life research. In GEODNY Liberec 2008, Výroční mezinárodní konference ČGS, Liberec 25. – 29. 8. 2008 – sborník příspěvků. Liberec, Technická univerzita, pp. 210-215.
5. HWANG, C. L., YOON, K. (1981). *Multiattribute Decision Making*. New York (Springer).
6. MASSAM, B. H. (1999). The Classification of Quality of Life Using Multi-criteria Analysis. *Journal of Geographic Information and Decision Analysis*, 3, 1-8.
7. MASSAM, B. H. (2002). Quality of life: public planning and private living. *Progress in Planning*, 58, 141-227.
8. MASSAM, B. H., EVERITT, J. (2001). What the people say: a study of three towns in Jalisco, Mexico. *Canadian Journal of Urban Research*, 10, 293-316.
9. PACIONE, M. (2003b). Urban environmental quality and human wellbeing – a social geographical perspective. *Landscape and Urban Planning*, 65, 19-30.
10. RENWICK, R., BROWN, I. (1996). The center for health promotions conceptual approach to quality of life: being, belonging and becoming. In Renwick, R., Brown, I., Nagler, M. eds. *Quality of Life in Health Promotion and Rehabilitation*. Thousand Oaks (Sage), pp. 75-88.
11. ROGERSON, R. J. (1995). Environmental and Health-Related Quality of Life: Conceptual and Methodological Similarities. *Social Science and Medicine*, 41, 1373-1382.
12. ROWE, M. D., PIERCE, B. L. (1982). Some tests of analytical multi-objective decision-methods. *Socio-Economic Planning Sciences*, 16, 133-140.

ONDŘEJ CHARVÁT

ING. ONDŘEJ PETR

*Katedra regionální ekonomie a správy
Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika
e-mail: 99592@mail.muni.cz*

Anotace

Studie je zaměřena na hodnocení kvality života v příhraničních oblastech České republiky. Úvod je věnován seznámení s pojmem kvalita života, přehledu některých přístupů k jeho uchopení a vyjádření a prezentaci pravděpodobně nejrozšířenějšího ukazatele kvality života, Indexu lidského rozvoje (HDI). Následuje vymezení, kategorizace a stručná charakteristika příhraničních oblastí ČR. Vymezení je provedeno na úrovni okresů. Stěžejní částí studie je konstrukce složeného ukazatele kvality života, Indexu kvality života pohraničí (IKŽP), který metodicky vychází z HDI, je však zčásti tvořen odlišnými ukazateli, jejichž celkový počet je pět. Pro vymezené příhraniční okresy jsou spočítány hodnoty IKŽP a následuje jejich interpretace. Nejlepších výsledků dosáhly okresy České Budějovice, Zlín a Liberec, na opačném konci žebříčku se nachází okresy Sokolov, Karviná, Most, Teplice a Chomutov. Je-li analyzována situace jednotlivých úseků pohraničí, nejvyšší kvality života dosahují západní část česko-polského pohraničí a česko-slovenský úsek pohraničí. Nejnižší kvalita života je typická pro severozápadní Čechy a severní Moravu a Slezsko, tedy česko-saský úsek a východní část česko-polského úseku pohraničí.

Annotation

Study is focused on quality of life evaluation in border regions of the Czech republic. It introduces the topic of quality of life and chosen approaches to this topic. It presents the most common quality of life indicator, the Human development index. Border regions of the Czech republic are then delimited, categorized and characterized. Delimitation is implemented at the district level (LAU1). The major part of the study is construction of quality of life composite indicator (IKZP), which is based on HDI methodology, however some different variables are employed. The values of IKZP for each of districts are then calculated and interpreted. The best results comes out in districts of Ceske Budejovice, Zlin and Liberec. The lowest values appears in districts of Chomutov, Teplice, Most, Karvina and Sokolov. In common, the highest quality of life appears in the western part of boundaries with Poland and on the boundaries with Slovakia. The lowest quality of life is typical for the northwestern Bohemia and northern Moravia and Silesia - along the boundaries with Saxony and in the eastern part of boundaries with Poland.

Klíčová slova

Kvalita života, příhraniční oblasti, okresy, regionální analýza, složený ukazatel, Index lidského rozvoje.

Keywords

Quality of life, border regions, districts, regional analysis, composite indicator, Human development index.

Úvod, východiska

Cílem studie je zhodnocení kvality života v příhraničních okresech České republiky. Prvním a zásadním krokem práce je vymezení příhraničních oblastí, k němuž je přistoupeno z pozice okresů. Zaměření na příhraniční oblasti vychází z jejich specifického postavení v rámci každého státu, tedy i České republiky. Dále je k naplnění cíle nutné uchopit sadu indikátorů, které umožní vyjádření kvality života v jednotlivých okresech a její srovnání. Zmíněným krokům předchází stručný úvod do problematiky a představení východisek pro analýzu kvality života a konstrukci jejího ukazatele.

Kvalita života je problematickým pojmem, který je zatěžkán subjektivitou. Např. Potůček interpretuje kvalitu života takto: „Kvalitu života chápeme jako široký koncept, který se vztahuje k celkové úrovni blaha (well-being) jedinců. Je výsledkem vzájemného působení sociálních, zdravotních, ekonomických a ekologických podmínek, týkajících se lidského a společenského života.“ (Potůček 2005, str. 11). Další přístup k definování kvality života použili Cretser, G. a Leon, J. (1977, str.3), kteří kvalitu života popisují jako soubor podmínek, které dělají jedince šťastným a spokojeným. Doplňují také, že takto definovaná kvalita života se může měnit v závislosti na jedinci a také se může měnit v čase a prostoru. Odlišný přístup k formulaci definice kvality života zvolil nositel Nobelovy ceny za ekonomii Amartya Sen, který tvrdí, že rozhodující pro výzkum kvality života nejsou komodity či zdroje, které mají lidé k dispozici, protože každý člověk se svými potřebami od ostatních liší. Na každém člověku zvláště záleží způsob, jakým tyto zdroje ve svůj prospěch využije.

Pro zkoumání kvality života je charakteristická snaha importovat makro ukazatele na regionální úroveň, ale není snadné se na nich shodnout. Mezi otázky, které je při výběru indikátorů na regionální úrovni často třeba řešit, patří např. dostupnost dat v čase a prostoru nebo míra homogenity příslušného státu. Výběr ovlivňuje i samotné tematické zaměření výzkumu a složení výzkumného týmu. Výjimku většinou tvoří národní důchod, který je s kvalitou života neodmyslitelně spjat.

Již několik desetiletí se tedy objevuje rostoucí snaha o vyjádření kvality života obyvatel (či úrovně lidského rozvoje) územních celků, ať už v měřítku národním, nebo globálním. Tento trend vznikl z velké části na vlně kritiky nedostatečnosti ekonomických indikátorů, jako jsou hrubý domácí produkt (HDP). Tyto ukazatele totiž nevypovídají nic o rozdělení, charakteru nebo kvalitě ekonomického růstu. Dále nezahrnují aktivity, které nejsou oceněny – např. domácí práce nebo neplacené služby. Ještě závažnější je jejich jednorozměrnost. Nezachycují kulturní, sociálně-politické i některé další oblasti lidského života (Agostini; Richardson 1997, str. 17). Dowrick (2003, str. 502) dále zdůrazňuje, že v ukazatelích typu HDP a HNP nejsou zobrazeny ani charakteristiky životního prostředí nebo externality.

Pravděpodobně nejznámějším složeným ukazatelem kvality života je Index lidského rozvoje (HDI¹), vyvinutý v rámci Programu rozvoje OSN. HDI vznikl jako ukazatel, který má být schopn znázornit mezinárodní rozdíly v úrovni lidského rozvoje lépe, než konvenční ekonomické ukazatele. Koncept lidského rozvoje není založen na vymezování se proti konvenčním ekonomickým teoriím, snaží se pouze o pojetí některých dalších aspektů,

¹ Human development index – Index lidského rozvoje

širších souvislostí, jimiž jsou protkány lidské životy. Za základní lidské možnosti pokládá možnosti žít dlouhý a zdravý život, být dostatečně vzdělaný a mít přístup ke zdrojům, potřebným pro přiměřenou životní úroveň. Tyto možnosti jsou reprezentovány ukazateli naděje dožití, gramotnosti obyvatelstva staršího 15 let, kombinovaného podílu populace z příslušné věkové skupiny navštěvující školy prvního, druhého a třetího stupně (kombinovanou školní docházkou) a HDP/obyv. v paritě kupní síly.

HDI je koncipován tak, aby jej bylo možné aplikovat napříč širokým spektrem sledovaných zemí, od nejlepších, až po ty nejhorší. To ovšem činí z HDI ukazatel, který je jen stěží použitelný pro zkoumání lidského rozvoje na úrovni nižší než národní, navíc v případě poměrně homogenního státu. Za hlavní metodický problém lze považovat neadekvátně stanovené hodnoty referenčních bodů, které v případě okresů ČR postrádají svůj význam. Referenční body, tedy fixní minimální a maximální hodnoty, použité v normalizačních rovnicích, jež slouží k převedení přirozených hodnot proměnných do intervalu $\langle 0, 1 \rangle$, jsou v případě HDI stanoveny následovně:

- střední délka života – 25 let a 85 let
- gramotnost obyvatelstva staršího 15ti let – 0% a 100%
- kombinovaný podíl populace z příslušné věkové skupiny navštěvující školy prvního, druhého a třetího stupně (dále kombinovaná školní docházka) – 0% a 100%
- HDP/obyv. v paritě kupní síly – 100 USD a 40 000 USD

Pro složky HDI dále platí následující vztah:

hodnota složky = (reálná hodnota – min. hodnota) / (max. hodnota – min. hodnota)

Výjimkou je HDP, u něhož se předpokládá, že po dosažení určité úrovně už není jeho další růst kriticky důležitý, vychází se tedy z logaritmované hodnoty, přičemž platí:

hodnota složky HDP = (log reálné hodnoty – log minimální hodnoty) / (log maximální hodnoty – log minimální hodnoty)

Celkový HDI se získá jako průměr základních složek. V případě složky vzdělanosti, která je tvořena dvěma proměnnými, je gramotnosti přiřazována váha dvou třetin a kombinované školní docházce váha jedné třetiny. Platí tedy vztah:

HDI = (složka střední délka života + 2/3 složky GRAMOTNOST + 1/3 složky kombinovaná školní docházka + složka HDP) / 3

Vymezení příhraničních oblastí České republiky pomocí okresů²

Příhraničí je tvořeno celkem 35 okresy z celkového počtu 77 okresů ČR. Celková plocha, kterou příhraniční okresy zaujímají je 38 449 km², což je 48,7 % rozlohy České republiky. V této oblasti žije celkem 4 215 503 obyvatel, tj. 41,12 % z celkového počtu obyvatel ČR.³

Celková hraniční čára České republiky je dlouhá 2290,3 km. Nejdelší úsek hranice sdílíme s Německem, a to 810,3 km. Následuje Polsko s 761,8 kilometry. Se značným odstupem následuje Rakousko se 466,3 km. Nejkratší a také nejmladší hranici tvoří 251,8 km dlouhá

² Zpracováno podle Lednický, V. (2006) s. 50-51

³ Údaje na základě dat ČSÚ k 31.12 roku 2007

hranice mezi Českou republikou a Slovenskem.⁴ Příhraniční okresy je možné rozdělit do čtyř skupin, a to podle státu, se kterým sousedí. Jejich začlenění vystihuje následující tabulka, v níž kurzívou jsou označeny ty okresy, které sousedí s více státy:

Tabulka: Okresy v příhraničí ČR

Příhraničí podle příslušnosti ke státní hranici:			
Polské	Německé	Rakouské	Slovenské
<i>Liberec</i>	<i>Prachatice</i>	<i>Břeclav</i>	<i>Frýdek – Místek</i>
Jablonec nad Nisou	Klatovy	Znojmo	Vsetín
Trutnov	Domažlice	Jindřichův Hradec	Zlín
Semily	Tachov	České Budějovice	Uherské Hradiště
Náchod	Cheb	Český Krumlov	Hodonín
Rychnov nad Kněžnou	Sokolov	<i>Prachatice</i>	<i>Břeclav</i>
Ústí nad Orlicí	Karlovy Vary		
Šumperk	Chomutov		
Jeseník	Most		
Bruntál	Teplice		
Opava	Ústí nad Labem		
Karviná	Děčín		
<i>Frýdek - Místek</i>	Česká Lípa		
	<i>Liberec</i>		

Pramen: Lednický, V. (2006) s. 51

Příhraniční oblasti jsou z velké části ekonomicky zaostalejší než vnitrozemí a jsou pro ně charakteristické určité rysy, které významným způsobem zasahují do kvality života tamních obyvatel. Podle Lednického je tato skutečnost způsobována především následujícími faktory:⁵

- Poloha těchto regionů je vzhledem k politickým a ekonomickým centrům izolovaná a periferní
- Příhraniční oblasti jsou odloučeny od jejich bývalých přirozených center či zázemí
- Významným problémem je také kvalita dopravní infrastruktury, která právě v příhraničí není dostatečně vybudována
- Rozvoj blokuje také velká vzdálenost od hlavních dopravních koridorů
- Omezená výstavba oborů průmyslu, které by mohly využívat přírodních zdrojů, které jsou v daných oblastech k dispozici
- Dalším faktorem je nevhodným způsobem osídlené území a celková nepřipravenost obyvatel na nové podmínky
- Další nevýhoda vyplývá z reliéfu České republiky a polohy hranic (hranice většinou v horách), tzn. klimatické podmínky v příhraničních regionech jsou často méně příznivé.

Pro účely této studie bude česko-německé pohraničí dále rozděleno na úseky česko-saský a česko-bavorský. Následuje stručný popis jednotlivých úseků českého pohraničí.

Česko - saský úsek

Saská pohraniční oblast je tvořena celkem deseti okresy, a to od západního Chebu na východ po Liberec. Cheb je okresem, který je zahrnován do obou česko-německých pohraničí, tedy česko-saského i česko-bavorského. Celkový počet obyvatel v česko-saském pohraničí je přes

⁴ Data ČSÚ

⁵ Zpracováno podle Lednický, V. (2006) s. 48

1,2 milionu, což znamená, že se jedná o druhý nejlidnatější příhraniční prostor. Zkoumaný úsek pohraničí má mírně vyšší hustotu zalidnění než ČR jako celek.

Česko - bavorský úsek

Tento úsek přímo sousedí s úsekem česko-saským prostřednictvím okresu Cheb. Sestává pouze z pěti okresů. Jedná se o zmíněný Cheb, dále Tachov, Domažlice, Klatovy a Prachatice. Oblast česko-bavorského úseku pohraničí má nejméně obyvatel v rámci celého pohraničí. Celkově zde žije necelých 350 tisíc obyvatel. Hustota zalidnění je, vlivem poměrně značné rozlohy a nízkého počtu obyvatel, velice nízká.

Česko - rakouský úsek

Tvoří jej také pouze pět okresů. Okres Prachatice, který je okresem šestým, sdílí jen nepatrnou část hraniční čáry. Jeho pozice je navíc jasně vymezena v česko-bavorském úseku. Proto v další analýze není uvažován. Do této skupiny jsou tedy řazeny Český Krumlov, České Budějovice, Jindřichův Hradec, Znojmo a Břeclav. Celkem v tomto prostoru žije přes 600 tisíc lidí. Hustota zalidnění je, vzhledem k veliké rozloze, opět poměrně nízká.

Česko - slovenský úsek

Jedná se o nejmladší úsek pohraničí České republiky, který vznikl po rozdělení Československé republiky v roce 1993. Hraniční úsek je také se svými 251,8 kilometry⁶ nejkratší českou hranicí s jiným státem. Území této části ČR je prostorově vymezeno šesti okresy. Nejzápadnějším z nich je Břeclav, která je jedním z regionů sousedících s více státy. Proto je začleněna také v předchozí části pohraničí. Následuje Hodonín, Uherské Hradiště, Zlín, Vsetín a Frýdek-Místek. Žije zde necelý milion lidí.

Česko - polský úsek

Česko-polský úsek pohraničí je v mnoha směrech významný. Jedná se o oblast s největší rozlohou. Rozkládá se na více než 12,5 tisících km², což je přes 33 % celkové výměry pohraničí. Zahrnuje také nejvíce okresů, a to 13. Začíná Frýdkem-Místkem u česko-polských a česko-slovenských hranic a končí na pomezí česko-polských a česko-německých hranic, kde leží Liberec. Hraniční čára s Polskem je po Německu druhá nejdelší a měří 761,8 km. Počet obyvatel je v porovnání s ostatními nadprůměrný. Žije zde přes 1,7 milionu obyvatel a podílí se tak 40,6 % na obyvatelstvu pohraničních oblastí a 16,5 % na celkové populaci ČR. Charakteristická je značná velikostní diference jednotlivých regionů, ať už v otázce rozlohy nebo počtu obyvatel.

Metodika

Vybrané ukazatele

K získání širšího náhledu na kvalitu života bylo vybráno celkem 5 ukazatelů, které svým charakterem kvalitu života významně ovlivňují. Tuto skupinu faktorů tvoří:

- Průměrná hrubá měsíční mzda (fyzické osoby) v roce 2005
- Naděje dožití při narození (období 2001 – 2005)

⁶ do ledna 1996 to bylo 285,3 km, po vyřešení sporů o hraniční území se hraniční čára zkrátila o 33,5 km

- Index vzdělání (SLDB 2001)
- Míra nezaměstnanosti (k 1. 1. 2008)
- Znečištění ovzduší oxidy dusíku (NO_x dle evidenčního registru REZZO 1-3) za rok 2006

Konstrukce Indexu kvality života pohraničí (IKŽP)

Index kvality života pohraničí (IKŽP) metodicky vychází z pravidel pro konstrukci HDI, a to tím, že pro normalizaci hodnot všech indikátorů využívá vzorce

$I_{xi} = (X_i - X_{min}) / (X_{max} - X_{min})$, když se s rostoucí hodnotou indikátoru X_i kvalita života zvyšuje

$I_{xi} = (X_{max} - X_i) / (X_{max} - X_{min})$, když se s rostoucí hodnotou indikátoru X_i kvalita života snižuje

čímž je docíleno převedení hodnot indikátorů do intervalu $<0, 1>$. Referenční body X_{max} a X_{min} jsou vždy odvozeny přímo z datového souboru každé proměnné, což by mělo vést k věrnému rozložení hodnot pro jednotlivé regiony do intervalu $<0, 1>$. IKŽP je prezentován v číselném formátu a snaží se zobrazit velikost rozdílu mezi jednotlivými regiony, lze tedy říci, že je to složený kvantitativní ukazatel kardinální povahy. Jedná se také o multidimenzionální ukazatel, který pokrývá více aspektů rozvoje. Proměnné jsou vybrány ad hoc, výběr je ovlivněn intuicí a dostupností dat pro příslušné územní jednotky. Oproti HDI bylo upuštěno od ukazatele gramotnosti, jehož zahrnutí v podmínkách ČR nemá smysl a vedlo by k homogenizaci ostatních výsledků. Ukazatel HDP/obyv. je z důvodu nedostupnosti dat na úrovni okresů nahrazen průměrnou hrubou měsíční mzdou. V konstrukci IKŽP není přítomno explicitní vážení, výsledný IKŽP je prostým průměrem svých složek. Vážení je použito pouze v případě výpočtu indexu vzdělání, ještě před normalizací jeho hodnot. Ke konstrukci indexu vzdělání jsou použity počty obyvatel starších patnácti let podle jejich nejvyššího dokončeného vzdělání dle SLDB 2001. Každé dosažené úrovni vzdělání (základní, střední s maturitou a vysokoškolské) je přiřazen koeficient.

Jestliže jsou jednotlivé stupně vzdělání označeny takto:

Počet obyvatel se základním vzděláním = A

Počet obyvatel se středním vzděláním s maturitou = B

Počet obyvatel s vysokoškolským vzděláním = C

Počet obyvatel v daném okrese, kteří jsou starší než 15 let = D

Použitý vzorec poté vypadá následovně:

$$\text{Index vzdělání} = [1*(A)+3*(B)+6*(C)]/D$$

Narozdíl od HDI není v případě IKŽP použito logaritmování příjmového indikátoru. Tento krok nemá na regionální úrovni v rámci jediného a na první pohled relativně homogenního státu své opodstatnění, používá se při mezinárodním srovnání, kdy do analýzy vstupují státy s diametrálně odlišným HDP/obyv., a je jím dosaženo toho, že význam růstu HDP/obyv. od určité úrovně slábne. K logaritmování však bylo přistoupeno v případě znečištění ovzduší. Vychází se z předpokladu, že neexistuje přímá úměra mezi kvalitou života a znečištěním ovzduší, např. narozdíl od mzdy či vzdělání. Veliký rozdíl mezi maximální a minimální hodnotou způsobuje bez užití logaritmování naprosto nerovnoměrné rozložení dat v rámci intervalu. Normalizační rovnice pro výpočet indexu znečištění ovzduší má následující tvar:

$$I_{xi} = [\log(X_{max}) - \log(X_i)] / [\log(X_{max}) - \log(X_{min})]$$

Zvláštní úpravy, předcházející samotné normalizaci, bylo třeba v případě ukazatele naděje dožití. Ten byl totiž dostupný pouze odděleně pro obě pohlaví a bylo shledáno za vhodné vypočítat naději dožití bez rozlišení pohlaví, k čemuž bylo využito populačního podílu mužů a žen k 1.1. 2008. Jednoduchý vzorec vypadá následovně:

Naděje dožití mužů = E

Populační podíl mužů = F

Naděje dožití žen = G

Populační podíl žen = H

$$\text{Naděje dožití} = (E \cdot F) + (G \cdot H)$$

Intervaly, které určují kategorie pro klasifikaci úrovně kvality života, vychází z metody přirozených zlomů (natural breaks – Jenks), která je implementována v aplikaci ArcView. „Tato metoda se snaží minimalizovat různorodost hodnot v rámci intervalů a naopak zvýšit různorodost mezi intervaly. Nejlepšího uspořádání hodnot do tříd (intervalů) dosáhne tak, že cyklicky minimalizuje součet druhých mocnin rozdílů hodnot od průměru dané třídy.“ (Minář, M. 2008, str. 21). Jenksova metoda je vhodná pro klasifikaci statistických souborů s nenormálním, vícevrcholovým rozdělením a často se používá při zpracování dat se socioekonomickou tematikou.

Výsledky

Hodnota IKŽP se pro každý příhraniční okres pohybuje v rozmezí od 0 do 1, vyšší hodnotě indexu odpovídá vyšší kvalita života a naopak. V následující tabulce lze vidět vzestupně seřazené hodnoty indexu kvality života pro všech 35 příhraničních okresů.

Tabulka: Index kvality života v příhraničních okresech ČR

Okres	Index kvality života	Okres	Index kvality života
Chomutov	0,2138	Český Krumlov	0,5532
Teplice	0,2752	Šumperk	0,5586
Most	0,2848	Opava	0,5606
Karviná	0,3164	Domažlice	0,5750
Sokolov	0,3238	Klatovy	0,5780
Jeseník	0,3684	Frydek-Místek	0,5842
Bruntál	0,3854	Jindřichův Hradec	0,5872
Děčín	0,3952	Vsetín	0,6110
Znojmo	0,4188	Jablonec nad Nisou	0,6206
Hodonín	0,4590	Uherské Hradiště	0,6278
Tachov	0,4910	Náchod	0,6434
Trutnov	0,5194	Semily	0,6554
Prachatice	0,5236	Ústí nad Orlicí	0,6624
Ústí nad Labem	0,5296	Rychnov nad Kněžnou	0,7032
Cheb	0,5304	Liberec	0,7558
Česká Lípa	0,5462	Zlín	0,7864
Břeclav	0,5486	České Budějovice	0,9290
Karlovy Vary	0,5510		

Pramen: ČSÚ a vlastní výpočty

Data je dále vhodné kategorizovat, což lépe umožní charakterizovat úroveň kvality života. Pro tento krok je použita Jenksova metoda přirozených zlomů (Jenks natural breaks). Stanovené intervaly a jejich hraniční hodnoty obsahuje následující tabulka.

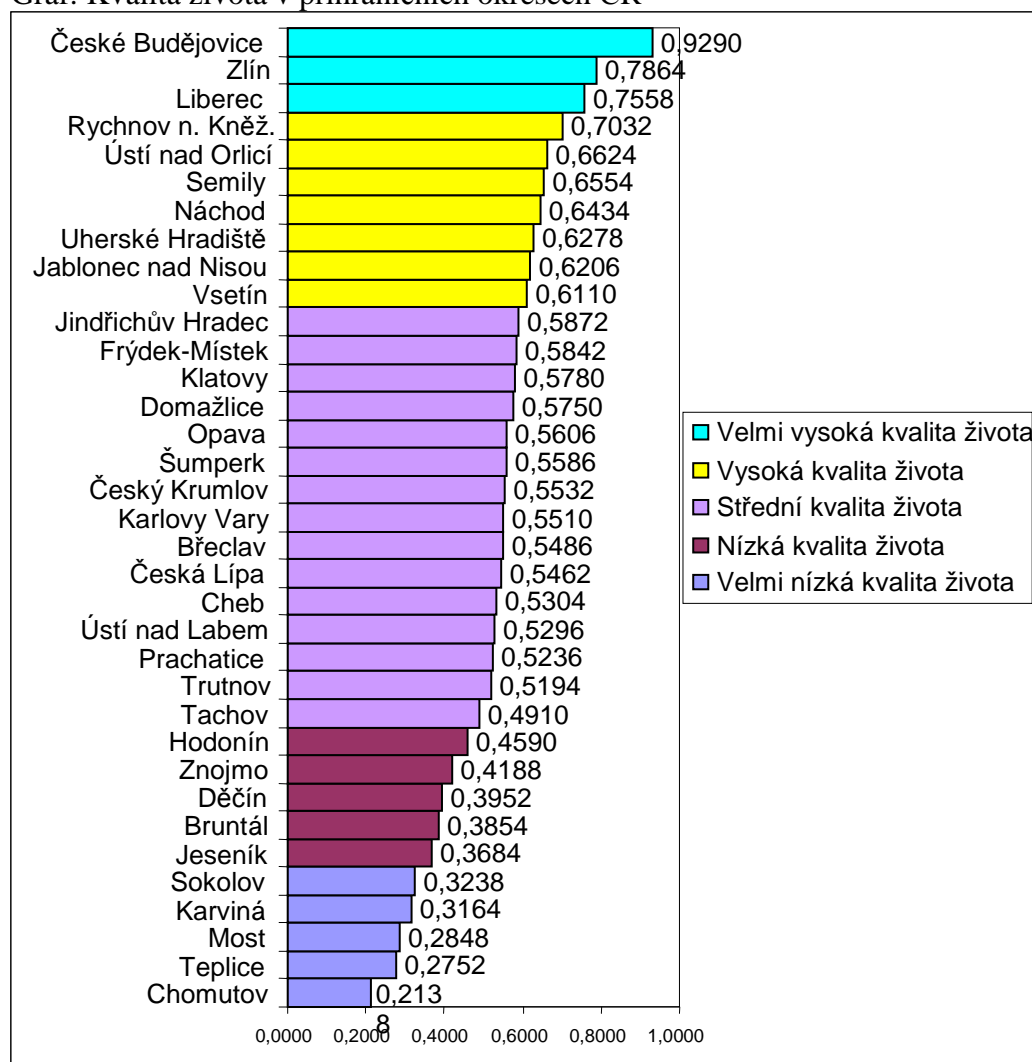
Tabulka: Stanovení intervalů podle Jenksovy metody přirozených zlomů

Stanovený interval	Úroveň kvality života
0,2138 – 0,3238	Velmi nízká
0,3239 – 0,4590	Nízká
0,4591 – 0,5872	Střední
0,5873 – 0,7032	Vysoká
0,7033 – 0,9290	Velmi vysoká

Pramen: aplikace Arcview

Z následujícího grafu je vidět, že nejpočetnější skupinu okresů tvoří ty, které byly zahrnuty do kategorie střední kvality života. Naopak pouze ve třech regionech je kvalita života velmi vysoká.

Graf: Kvalita života v příhraničních okresech ČR



Pramen: ČSÚ a vlastní výpočty

Následující tabulka zobrazuje hodnoty dílčích indexů pro všechny okresy v pohraničí ČR.

Tabulka: Hodnoty dílčích indexů kvality života v českém pohraničí

	Index naděje dožití	Index znečištění (NOx)	Index nezaměstnanosti	Index průměrné hrubé měsíční mzdy	Index vzdělání
Bruntál	0,361	0,817	0,344	0,171	0,234
Břeclav	0,722	0,902	0,656	0,233	0,230
Česká Lípa	0,306	0,850	0,635	0,803	0,137
České Budějovice	0,917	0,777	0,951	1,000	1,000
Český Krumlov	0,500	0,831	0,697	0,488	0,250
Děčín	0,194	0,902	0,304	0,453	0,123
Domažlice	0,500	0,923	0,850	0,362	0,240
Frydek-Místek	0,528	0,566	0,640	0,564	0,623
Hodonín	0,722	0,813	0,345	0,132	0,283
Cheb	0,417	0,884	0,740	0,267	0,344
Chomutov	0,056	0,000	0,392	0,560	0,061
Jablonec nad Nisou	0,611	0,773	0,769	0,454	0,496
Jeseník	0,417	0,946	0,301	0,000	0,178
Jindřichův Hradec	0,750	0,902	0,878	0,092	0,314
Karlovy Vary	0,472	0,909	0,611	0,306	0,457
Karviná	0,278	0,492	0,112	0,360	0,340
Klatovy	0,639	0,808	0,725	0,253	0,465
Liberec	0,694	0,896	0,715	0,818	0,656
Most	0,000	0,248	0,000	0,990	0,186
Náchod	1,000	0,850	0,899	0,103	0,365
Opava	0,556	0,980	0,547	0,314	0,406
Prachatice	0,444	0,938	0,870	0,057	0,309
Rychnov nad Kněžnou	0,917	0,792	1,000	0,412	0,395
Semily	0,944	0,890	0,750	0,283	0,410
Sokolov	0,333	0,189	0,500	0,597	0,000
Šumperk	0,667	0,872	0,565	0,300	0,389
Tachov	0,417	0,896	0,657	0,315	0,170
Teplice	0,028	0,287	0,232	0,694	0,135
Trutnov	0,556	0,681	0,720	0,353	0,287
Uherské Hradiště	0,639	1,000	0,777	0,287	0,436
Ústí nad Labem	0,333	0,495	0,280	0,931	0,609
Ústí nad Orlicí	0,861	0,946	0,825	0,262	0,418
Vsetín	0,667	0,698	0,637	0,473	0,580
Zlín	0,917	0,756	0,818	0,714	0,727
Znojmo	0,722	0,850	0,291	0,038	0,193

Pramen: ČSÚ a vlastní výpočty

Regiony s velmi nízkou kvalitou života

Čtyři z pěti okresů, které spadají do této kategorie patří do česko-saského pohraničí. Pátým okresem je zástupce česko-polského hraničního pásma Karviná, jejímiž největšími problémy jsou vzdělanost a naděje dožití, nevyniká však ani v ostatních oblastech. Most dosáhl nulové hodnoty dokonce v případě dvou dílčích indexů, a sice indexu naděje dožití a nezaměstnanosti. Chomutov je okresem s nejhorším znečištěním ovzduší, nízkou nadějí dožití a nedostatečnou vzdělaností. Sokolov je nejhorším okresem v oblasti vzdělání, navíc má také problémy se znečištěním ovzduší. Teplice se potýkají s nízkou nadějí dožití a vzdělaností. Tyto okresy však dosahují poměrně slušných hodnot průměrné měsíční hrubé mzdy. Zejména Most při hodnotě indexu průměrné mzdy 0,99 patří mezi okresy s nejvyšším peněžním ohodnocením. To je ovlivněno velkou zaměstnaností v těžkém průmyslu, kde jsou mzdy

nadprůměrné. Hlavní komplikace zde způsobují následky obtížné, nicméně nezbytné restrukturalizace. Nejpalčivějším problémem je nezaměstnanost, která očividně souvisí s nízkou vzdělaností. Nedostatek pracovních příležitostí, nevyhovující struktura nabídky práce, vysoká nezaměstnanost - to vše představuje, v kombinaci se špatným stavem životního prostředí, závažný problém. Zmíněné skutečnosti jsou navíc předurčením vývoje dalších oblastí – migrace, bytové výstavby, zdraví a sociální situace. Z takto rozjetého vlaku se jen velmi těžko vystupuje.

Regiony s nízkou kvalitou života

V této skupině jsou zastoupeny čtyři z pěti vymezených částí pohraničí. Z česko-rakouského úseku se jedná o zemědělsky zaměřené Znojmo. U něj mají vliv na výslednou hodnotu kvality života především nízké indexy průměrné hrubé měsíční mzdy, nezaměstnanosti a vzdělání. V česko-polském úseku mají po Karviné nízkou kvalitu života v Jeseníku a Bruntále. V těchto regionech je velkým problémem, stejně jako u Znojma, průměrná hrubá mzda a vzdělanost. V úrovni znečištění ovzduší však vynikají a patří mezi nejméně znečišťované v ČR. Česko-saský Děčín potvrzuje svou pozici v celkově špatném a těžbou postiženém prostředí severozápadních Čech. Znečištění zde však není, na rozdíl od jiných regionů, tak významné. V neprospěch Děčina jasně hovoří nízká naděje dožití a vzdělanostní struktura. Hodonín je okresem, který se ve vypočtených intervalech pohybuje na hranici mezi nízkou a střední kvalitou života. Patří však ještě do nižší kategorie. Jedná se tak o okres s nejmenší kvalitou života na česko-slovenském pomezí.

Regiony se střední kvalitou života

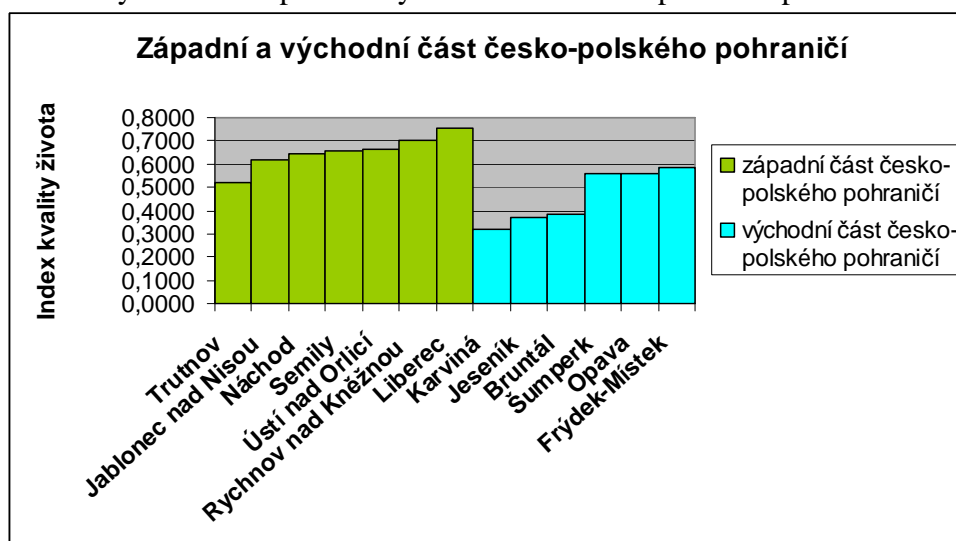
Do intervalu, který danou kategorii vymezuje patří celkem 15 okresů. Nachází se zde všechny okresy česko-bavorského pohraničí. Ty lze také na základě vypočtených dílčích indexů do určité míry hodnotit souhrnně. U všech je možné pozorovat stejný trend vysokých hodnot indexů znečištění a nezaměstnanosti a nižších hodnot v případě průměrné hrubé měsíční mzdy a indexu vzdělání. Zástupci česko-polského pohraničí jsou Frýdek-Místek, Opava, Šumperk a Trutnov. Opava, přes svoji nevýhodnou pozici mezi okresy, jejichž situace je mnohem horší (Bruntál, Karviná), dosahuje solidní úrovně kvality života. Přestože severozápad Čech patří k oblastem s nejhorší kvalitou života, je možné zde nalézt i okresy, ve kterých je situace lepší. Jedná se o Karlovy Vary, Ústí nad Labem a východněji položenou Českou Lípu. Každý z nich má silné i slabé stránky v jiné kategorii. Například Ústí nad Labem těží z dobrých mzdových podmínek a úrovně vzdělání. Dobré výsledky v úrovni vzdělanosti lze připsat především existenci Univerzity J. E. Purkyně přímo v Ústí nad Labem. Zbylé dva regiony dosahují poměrně nízkých hodnot znečištění. Posledními okresy, které spadají do skupiny se střední kvalitou života jsou tři regiony česko-rakouského příhraničí. Jedná se o Český Krumlov, Jindřichův Hradec a Břeclav (ta také jako součást hranic se Slovenskem). Bez výjimky se všechny potýkají s nelichotivými hodnotami indexů průměrné hrubé měsíční mzdy a vzdělanosti. Ve zbylých tří indexech však vykazují nadprůměrné hodnoty. Ze srovnání těchto okresů se Znojmem je zřejmé, že Znojmo s nimi drží krok pouze v případě naděje dožití a znečištění ovzduší. Poté však výrazně ztrácí, především na poli nezaměstnanosti.

Regiony s vysokou kvalitou života

Skupina sedmi regionů je rozdělena pouze do dvou pohraničí. V česko-slovenském pohraničí se jedná o Uherské Hradiště a Vsetín. Vsetín má všechny hodnoty dílčích indexů velmi

vyrovnané. Jediným ukazatelem, který se vychyluje směrem dolů, je index průměrné hrubé měsíční mzdy. Uherské Hradiště má rezervy ve stejném případě jako Vsetín. Naopak index znečištění je roven 1, což jej řadí nad všech zbývajících 34 okresů. Ve srovnání se Vsetínem mají výsledky Uherského Hradiště mnohem větší volatilitu, přesto Vsetín na Uherské Hradiště ztrácí. Druhá skupina okresů je tvořena okresy česko-polského příhraničí. Zatímco slabinou Jablonce je nízká naděje dožití, ostatní okresy se potýkají s nižší úrovní mezd. Bez Liberce a Trutnova se jedná o kompletní zastoupení západního úseku tohoto příhraničí. To je pomyslně rozděleno hranicí mezi Šumperkem a Ústím nad Orlicí. Západní okresy, jež se nalézají od východních až po severní Čechy, dosáhly nepoměrně lepších výsledků než východní část. Rozdíl je lehce rozpoznatelný v následujícím grafu.

Graf: Index kvality života v západní a východní části česko-polského pohraničí



Pramen: ČSÚ a vlastní výpočty

Regiony s velmi vysokou kvalitou života

Do této kategorie patří pouze tři příhraniční okresy, z nichž každý leží v jiné části České republiky. V severních Čechách je to Liberec, v jižních Čechách České Budějovice a na jihovýchodě Moravy Zlín. I přes značné vzdálenosti, které je od sebe dělí, mají určité znaky společné. U všech tří okresů je na nadprůměrné úrovni index vzdělání. To je způsobeno především tou skutečností, že se jedná o zavedená univerzitní města. Každý ze zástupců má určité přednosti a také slabá místa. Nejvyšší hodnoty indexu kvality života dosáhly České Budějovice, které dokázaly získat maximální hodnoty (tedy 1) hned v případě dvou dílčích ukazatelů, a sice indexu vzdělání a průměrné hrubé měsíční mzdy. České Budějovice navíc výsledným indexem kvality života Zlín i Liberec výrazně převyšují. Liberec má vzhledem ke zbylým dvěma členům této třídy rezervy zejména v oblastech naděje dožití, nezaměstnanosti a vzdělanosti. Nelze však hovořit o špatné vzdělanosti, protože Liberec za sebou i přes drobné nedostatky v oblasti vzdělání nechává všech dalších 32 pohraničních okresů. Zlín oproti Českým Budějovicím ztrácí v oblasti vzdělání a průměrné hrubé měsíční mzdy. Jak Zlín, tak České Budějovice trpí mírně vyšším znečištěním ovzduší, které ale není nijak kritické.

Závěr

Hlavním cílem práce bylo hodnocení kvality života v příhraničních oblastech ČR. Hodnocení kvality života bylo postaveno na Indexu kvality života pohraničí (IKŽP), který metodicky

vychází z pravidel pro konstrukci standardního Indexu lidského rozvoje (HDI). Proměnné byly vybrány ad hoc, tvorba hodnotící škály byla založena na normalizační rovnici, užitě v případě HDI, ale referenční body pro jednotlivé proměnné byly stanoveny přímo z příslušných datových souborů. Výsledný IKŽP je prostým průměrem svých složek. Vážení je použito pouze v případě výpočtu indexu vzdělání. Oproti HDI dochází k upuštění od použití míry gramotnosti, naopak přibývají ukazatele znečištění ovzduší oxidy dusíku a míra nezaměstnanosti. Celkem se tedy IKŽP skládá z pěti proměnných. Samotnému výpočtu IKŽP a hodnocení kvality života předcházelo vymezení příhraničních oblastí ČR, které bylo provedeno na úrovni okresů a inspirováno Lednickým (2006).

Oblastí s nejnižší úrovní kvality života se ukázala být saská část česko-německého pohraničí, tedy okresy od Chebu po Liberec. Nízká průměrná hodnota konečného indexu kvality života za tyto okresy (0,439) by byla ještě významně horší bez Liberce, který patří mezi tři okresy s velmi vysokou úrovní kvality života. Nejslabšími okresy v tomto prostoru (ale i v celém pohraničí) jsou Chomutov, Teplice, Most a Sokolov. Ve vzestupném hodnocení kvality života následuje sousední část česko-saského pomezí, česko-bavorské příhraničí. Mezi všemi regiony, které jej tvoří se nenachází žádný, který by kvalitou života výrazně vybočoval. Všechny celky byly zařazeny do intervalu se střední kvalitou života.

Česko-polské pohraničí je specifické. Výrazně se u něj liší východní část s částí západní. Zatímco západní okresy (příhraniční regiony východních a severních Čech) mají vysokou kvalitu života a jako celek tvoří nejlepší pásmo pro kvalitní život v celém pohraničí ČR, kvalita života ve východní části je velmi nelichotivá. Zejména trojice Karviná, Bruntál a Jeseník zapříčiňují značnou degradaci výsledku česko-polského pohraničí jako celku.

Oblasti česko-rakouského pohraničí jednoznačně dominují České Budějovice, které značně zvyšují průměrnou úroveň tohoto úseku pohraničí. Jedná se o okres, který v rámci celého pohraničí dosáhl nejvyšší úrovně kvality života. Ostatní okresy se oproti tomu pohybují na střední až nízké úrovni, nejhůře postavené Znojmo náleží do nejnižší kategorie kvality života.

Pohraničním prostorem, který je jako celek k žití nejvhodnější, je úsek česko-slovenský. Západní část česko-polského pohraničí má sice průměrně vyšší index kvality života, ale ve spojení s východní částí se česko-polské pohraničí jako celek propadá. Nejsilnějším okresem na česko-slovenském pomezí je Zlín. Naopak nejhůře je zde na tom Hodonín.

Informace uvedené v této práci potvrzují velké problémy některých příhraničních okresů ČR. Jedná se zejména o území severozápadních Čech, severní Moravy a Slezska. Jak uvádí Potůček (2003, str. 84), „...v posledním desetiletí dvacátého století se otevřel prostor k působení přirozených sil, což se projevovalo vzrůstajícími tendencemi k výměně mezi úspěšnými a neúspěšnými regiony. Dříve preferované oblasti těžkého průmyslu se staly těmi nejproblémovějšími, špatnou situaci dále umocňovala nízká a jednostranná kvalifikace pracovní síly a sociální nestabilita“. Ve většině těchto oblastí silně působí vliv jejich minulého jednostranného zaměření na těžký průmysl, který upadá. Nedostatek pracovních příležitostí, nevyhovující struktura nabídky práce, vysoká nezaměstnanost a nízké příjmy – to vše představuje, často v kombinaci se špatným stavem životního prostředí, závažný problém. Zmíněné skutečnosti jsou navíc předurčením nežádoucího vývoje dalších oblastí – migrace, bytové výstavby, zdraví a sociální situace.

Příjemným překvapením jsou tři nejvýše postavené okresy ze tří různých koutů ČR. Jedná se o Liberec, Zlín a České Budějovice. Tyto okresy dosáhly velmi úspěšných výsledků, zejména absolutně nejlepší České Budějovice.

Literatura

1. Agostini, SJ; Richardson, SJ. A human development index for US cities: Methodological issues and preliminary findings. *REAL ESTATE ECONOMICS*. 1997, 25 (1): 13-41.
2. Dowrick, S; Dunlop, Y; Quiggin, J. Social indicators and comparisons of living standards. *JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS*. 2003, 70 (2): 501-529.
3. Booyesen, F. An overview and evaluation of composite indices of development. *SOCIAL INDICATORS RESEARCH*. 2002, 59 (2): 115-151.
4. POTŮČEK, M. et al. Odkud přicházíme, co jsme, kam jdeme : Zpráva o lidském rozvoji : Česká republika 2003. 1. vyd. Praha : MJF, 2003. 123 s.
5. POTŮČEK, M. a kol. *Jak jsme na tom. A co dál?: Strategický audit České republiky*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. 212 s. ISBN 80-86429-45-8
6. LEDNICKÝ, V., VANĚK, J. *Strategie rozvoje malého a středního podnikání v marginálních příhraničních oblastech České republiky*. Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2006. 154 s. ISBN 80-7248-397-8
7. CRETSER, G. A., LEON, J. J. *Indicators of duality of life: Selected economic, social and psychological variables*. [online, cit 2009-01-29]. Dostupné z WWW: <<http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED143578> >
8. Minář, M. Bakalářská práce: Mapová aplikace pro zobrazování epidemiologických dat na webu. 2008, str. 21. [online, cit. 2008-5-1] Dostupné z WWW: <http://is.muni.cz/th/143200/fi_b/xminar1-bc_prace.pdf>
9. *Index lidského rozvoje*. 2005 [online, cit. 2007-11-7] Dostupné z WWW: <<http://tarantula.ruk.cuni.cz/COZP-39.html>>
10. Publikace Okresy České republiky. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/p/1303-07>>
11. Datové publikace sčítání lidu 2001. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/sldb/sldb.nsf/i/vysledky_sldb_2001>
12. Publikace Demografická ročenka České republiky v roce 2006. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/p/4019-07>>
13. Registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší (REZZO). Dostupné z WWW: <<http://portal.cenia.cz/rozcestnik/ovzdusi.php> >
14. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady/prumer_mn_od_97_portal.xls >

DOC. JUDR. ALENA PAULIČKOVÁ, PHD.

*Právnická fakulta Janka Jesenského
Vysoká škola v Sládkovičove
Fučíkova 269, 925 21 Sládkovičovo, Slovensko
e-mail: alena.paulickova@vssladkovicovo.sk*

Anotácia

Európania si cenia svoje životné prostredie. Aj to má veľký vplyv na udržanie ľudí na vidieku. Každý človek je obklopený príležitosťami, tie existujú len vtedy, keď sú spoznané. Nové informačné technológie ponúkajú možnosť vyrovnat' vidieckemu priestoru vzdialenosť od miest vzdelania a pracovného trhu. Tým riešením je telematika. Za pomoci tejto techniky možno vytvoriť predpoklady k tomu, aby čo najviac ľudí mohlo bývať tam, kde sa narodili. Stratégia decentralizácie chce posilniť vidiecke územia. Z toho dôvodu bol vyvinutý organizačný model, pri ktorom zariadenia sú využívané spoločne v tzv. „teledome“. Prvým krokom je zapojenie čo možno najviac nositeľov moci v regióne. Teledom poskytuje netušené vzdelávacie možnosti. Pre malé a stredné podniky prispieva k zvýšeniu konkurencieschopnosti, deľbe práce a kooperácií. Postupné presúvanie daňového základu od zdaňovania „kvalitných zdrojov“ ako sú investície a práca, k zdaňovaniu „zlých zdrojov“ ako sú znečistenie a neefektívne používanie, by tiež pomohlo zahrnúť výdavky na životné prostredie do cien služieb a produktov.

Anotation

European esteem their environment. This also has a great impact on keeping people in rural areas. Everybody is surrounded by opportunities which exist only in case they are known. New information technologies offer the rural areas a possibility to overcome a distance from places of education and a labor market. Telematics seems to be a right solution. Thanks to this tool, it is possible to create assumptions for as many people as possible to live, where they were born. The decentralization strategy wants to strenght the rural areas. Because of that, a new organizational model has been developed where the equipment is used in common in so called “Telehouse”. The first step is to engage as many regional authority representatives as possible in it. Teledom offers uncommon educational alternatives. It contributes to increasing of competitiveness, division of labour and cooperation. A gradual move of a tax base from taxation of “quality sources”, as investments and labour, to taxation of “bad sources”, as contamination and non-effective use, may help to include expenditures on environment into costs of services and products.

Kľúčové slová

vidiek, telematika, teledom, životné prostredie, decentralizácia.

Key words

rural areas, telematics, telehouse, environment, decentralization.

JEL classification: R 00

V súčasnosti nás však zamestnávajú úvahy o ďalšom vývoji a potrebách samosprávy, nakoľko je aktuálnou témou komunálna reforma. V súvislosti s vidiekom a jeho perspektívami mnohí otvárajú otázku takzvanej komunálnej reformy, ktorú kdesi v budúcnosti nejasne tušíme. Odmietame však, aby sa tento pojem nechápal len ako masové rušenie nielen najmenších, ale aj malých prípadne stredne veľkých obcí. Pojmy najmenší, malý alebo stredne veľký uvádzame vo vzťahu k realite slovenského osídlenia - na Slovensku je totiž drvivá väčšina obcí (vyše 2400), s počtom do 2 000 obyvateľov.

Ak by sme teda išli cestou radikálnej reformy, t.j. nepremysleným rušením a spájaním obcí, znamenalo by to zásah do celej štruktúry osídlenia Slovenska a tým aj zásah do štruktúry miestnej samosprávy. Domnievame sa, že na prípadnú komunálnu reformu nemožno nazerať iba cez prizmu financií - napokon, povedzme si otvorene, že demokracia, aj tá lokálna, je oveľa drahšia než iné systémy. Do hry vstupujú aj iné faktory, z ktorých za najvýznamnejší považujeme ten, že o územie a jeho rozvoj sa musí niekto starať. Nie jednotlivci, nie dobrovoľníci, ale inštitúcia so zodpovednosťou a s blízkym vzťahom a prepojením k územiu. Vidieckosť Slovenska je jednou z jeho základných charakteristík a špecifik. Musíme hľadať také postupy, aby sa z tejto relatívnej nevýhody stala prednosť Slovenska.

Bývanie na vidieku je vysoko hodnotené ako domácimi obyvateľmi, tak aj novo prichádzajúcimi. Okrem nízkeho zaľudnenia sa tu cení osobitne kvalita životného prostredia a možnosti, ktoré príroda poskytuje pre využitie voľného času. Priaznivá situácia, ktorá by sa nemala zásadne zmeniť ani integráciou európskeho trhu, nesmie však zastierať slabé stránky vidieckeho priestoru.

Ide o:

- naďalej obmedzené možnosti príjmov a s tým súvisiaca migrácia mladých ľudí do miest,
- ťaživé nedostatky v zásobovaní a službách v niektorých častiach vidieckeho územia,
- obmedzené možnosti kvalifikácie, najmä ďalšieho odborného vzdelávania, čo by sa do budúca mohlo stať ústredným problémom.

Tieto nedostatky nemožno iste podceňovať.

Čo je potrebné robiť, aby sme udržali mladých ľudí na vidieku? Podobné formulácie otázok svedčia o nedostatku sebavedomia. Mali by sme si klásť otázky inak:

- Aké šance ponúka tento priestor mladým ľuďom?
- Aké sú možnosti?
- Aký význam má tento priestor pre našu spoločnosť?

Materiál a metódy

K tomu, aby sme dostali uspokojivú odpoveď, sú nutné predovšetkým dva faktory:

Budeme môcť presvedčiť obyvateľov miest o tom, že aj kvalita ich života a ich budúcnosť závisia na zachovaní ekologických základov, krajinných krás - jedným slovom, na životaschopnosti vidieckeho priestoru? Aj odborníci sa doteraz vzájomne presvedčovali, namiesto toho, aby oznamovali pravdu tam, kde by mala byť známa predovšetkým. Veľmi bude však záležieť tiež na tom, či ľudia sú na vidieku sami pripravení ísť novou cestou, či veria na svoju budúcnosť a pristupujú k riešeniu nových úloh s ochotou riskovať a s plným nasadením. Každý človek je obklopený príležitostami. Tie však skutočne existujú len vtedy, keď sú spoznané. Spoznávame ich len vtedy, keď ich vyhľadávame.

Nie je prírodným zákonom, že geograficky odľahlé regióny musia byť vždy a všade znevýhodnené. Nové informačné technológie ponúkajú prvýkrát v dejinách možnosť vyrovnat' najväčší handicap vidieckeho priestoru, vzdialenosť od miest vzdelania a pracovného trhu. Tým riešením je telematika, slovo zložené zo slov telekomunikácia (prenos informácií) a informatika (spracovanie informácií).

Na internet je možné pozerat' sa ako na novodobý technický zázrak, na sieť sietí, ktorá ľuďom a ich počítačom prináša doposiaľ netušené možnosti komunikácie. V tomto smere je asi možné prirovnať internet k sústave diaľnic, ktoré namiesto miest, veľkomiest i malých mestečiek prepájajú veľké, malé i tie najmenšie počítače. V skutočnej sústave diaľnic sú ešte veľmi dôležité aj technické parametre, ako šírka a nosnosť jednotlivých vozoviek a pod. Avšak oveľa dôležitejšie môže byť to, aké lokality tieto diaľnice prepájajú a k čomu ich ľudia využívajú. Isto nie je ťažké pochopiť, že existencia vhodnej cestnej a diaľničnej siete je nevyhnutnou podmienkou k rozvoju celých regiónov ako v oblasti obchodnej, turistickej, tak aj v mnohých ďalších oblastiach. Podobne je to v prípade internetu. Tiež on je v užšom slova zmysle iba komunikačnou infraštruktúrou alebo dopravným systémom, určeným na prenos dát medzi počítačmi. V širšom slova zmysle je však potrebné zahrnúť do internetu aj všetko to, čo svojimi komunikačnými možnosťami sprístupňuje.

V kybernetickom svete však máme k dispozícii ešte jeden, veľmi šikovný prostriedok, ktorý môžeme využiť pri komunikácii s inými ľuďmi – a nielen s nimi. Ide o elektronickú poštu, ktorá nám umožňuje prenášať naše správy a odkazy vo forme písaných textov a doručovať ich v časoch, ktoré sa môžu merať na minúty a sekundy. Elektronická pošta má pritom niekoľko zásadných predností: svoje správy môžeme vystavovať a odosielat' vtedy, keď sa to práve hodí nám, zatiaľ čo príjemca si ich môže odoberat' a čítať vtedy, keď sa to hodí zase jemu. Jednotlivé správy, prijaté prostredníctvom elektronickej pošty, je možné veľmi ľahko vymazávať bez akýchkoľvek odpadov či zbytkov (čo veľmi oceňujú všetci, ktorým ekológia leží na srdci). Na druhej strane je ale možné ich akokoľvek dlho archivovať a kedykoľvek neskôr sa k nim vracat', citovať ich, odvolávať sa na ne, či iným spôsobom ich spracovávať. Elektronická pošta môže byť veľmi lacná, oveľa lacnejšia, než bežná listová pošta, a pritom oveľa rýchlejšia. Jej rýchlosť závisí síce tiež na spôsobe pripojenia príjemcu a adresáta, ale v praxi sa meria skôr na minúty a sekundy, než na dni a týždne.

Záujem o pripojenie k internetu tak naďalej rastie, či skôr exploduje. Súčasne s tým sa rozvíja i samotný internet – okrem iného sa zvyšujú prenosové kapacity jeho hlavných spojov a najrôznejších dielčích prípojok, čo zase umožňuje využívať náročnejšie multimediálne aplikácie.

Vďaka elektronickej sprostredkovanej výmene informácií je možné vytvorit' na vidieku nové kvalifikované pracovné miesta. Za pomoci tejto techniky možno vytvorit' predpoklady k tomu, aby čo najviac ľudí mohlo bývať a pracovať tam, kde sa narodili a vyrástli a majú svoje korene. V modernom priestorovom plánovaní už nerozhoduje geografická vzdialenosť, ale časová vzdialenosť. Stratégia decentralizácie chce husto zaľudneným oblastiam odľahčiť a vidiecke územia posilniť. Prednosti pre obe časti sú zrejmé.

Nová technológia je pre nás stále drahá. Možno by bolo ekonomicky účelné prispôbiť sa organizačnému modelu, pri ktorom by tieto zariadenia mohli byť využívané spoločne v tzv. „teledome“. Základná myšlienka teledomu je jednoduchá. Zabezpečiť si priestor. V mnohých obciach je nevyužitých priestorov viac. Za socializmu sa projektovali veľké kinosály, ktoré je dnes problematické využívať aj na iné účely. Bývalé kiná sú zväčša prázdne a nevyužitú.

V niektorých zriadili sklady alebo slúžia na záujmové aktivity. Ďalej je potrebné inštalovať prístroje (ako telefaxy, počítače na spracovanie textov a banku dát), poprípade sa zriadi dokonca priestor pre konanie videokonferencií a teledom je hotový. K jeho fungovaniu je však potrebné viac. Najdôležitejšie totiž nie sú technické zariadenia, najdôležitejší sú ľudia, ktorí tieto prístroje obsluhujú a používajú.

Prvým krokom je preto zapojenie čo možno najviac verejných činiteľov v regióne. Tí musia včas pochopiť, čo sa plánuje a aký cieľ je sledovaný. Nemenej dôležité je, aby potreba tohoto zlepšenia bola spoločná obyvateľstvu i poradcom z regiónu:

- Kto by sa chcel vo svojom bydlisku naučiť pracovať s počítačom?
- Existujú malé a stredné podniky, ktoré by pri vedení odborným personálom chceli tieto zariadenia využívať?
- Sú firmy, ktoré majú záujem časť svojej činnosti decentralizovať (prekladateľské služby, vývoj software, plánovacie úrady, reklamné aktivity, zúčtovacie miesta, kontrolné zariadenia, systémy rezervácie, sprostredkovacia činnosť pošty atď.)?
- Sú úrady, ktoré si dokážu predstaviť, že by v zmysle priblíženia služieb obyvateľstvu vyčlenili časť svojej agendy na vidiek?

Výsledky

Skúsenosti aj zo zahraničia nás učia, že je nutné počítať s určitými deficitmi. Predovšetkým existuje deficit uvedomenia. Človek sa necíti technikou dotknutý. Ďalším deficitom je deficit porozumenia. Budúci užívateľ musí pochopiť, čo mu je ponúkané. Pritom nejde ani tak o technické porozumenie. Nemusí vedieť, čo v počítači prebieha, ale musí rozvíjať cit pre to, aké možnosti táto technika otvára. Konečne je to deficit fantázie. Podnikateľ musí napríklad uvážiť, ako by mohla byť jeho doterajšia činnosť pomocou telematickej služby optimalizovaná. Musí preskúmať, či by sa jeho podnikanie mohlo prispieť k rozvoju telematiky rozšíriť aj na iné odbory. Mohol by preskúmať svoju organizáciu, zmeniť zameranie svojej prevádzky a naviazať nové kooperácie. A k tomu je potrebná najvyššia forma fantázie - kreativita.

Skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že teledom by mal rásť s potrebami. Počiatočné prekážky sú často značné. V niektorých prípadoch je nutné najprv pozvať k počítačovým hrám deti, aby tak bol nájdený prístup k rodičom. Akonáhle to ale beží, zistí užívateľ, aké mnohostranné možnosti teledom ponúka. Pomocou infotéky možno zistiť údaje o databankách a informačných službách.

Diaľkové univerzity – nový základ

Teledom poskytuje netušené vzdelávacie možnosti ako školiace centrum - od počítača až k diaľkovej univerzite. Prísun nových poznatkov je taký rýchly, že človek by si mal v súčasnosti počas kariéry päť až sedemkrát doplniť vzdelanie. Štúdium však treba zladit' s prácou, čo vlastne znamená študovať diaľkovo popri zamestnaní. Pracovný trh sa mení. Na niektorých fakultách technického zamerania v Slovenskej republike štúdium komplikuje výrazný úbytok študentov po každom absolvovanom ročníku. Po troch či štyroch rokoch ich zostane len zopár, takže sa im neoplatí otvárať diaľkové inžinierske štúdium. Ide najmä o čas. Firmy neuvolnia ľudí na týždeň či dva na praktické laboratórne cvičenia. Musia to stíhať cez soboty a nedele, čo je veľké vypätie pre študentov aj učiteľov. Preto treba externé štúdium od základu zmeniť, zhodujú sa zodpovední akademickí funkcionári.

Poznatky zo zahraničia

Ako služba pre malé a stredné podniky prispieva teledom k podstatnému zvýšeniu konkurencieschopnosti (napr. naviazanie obchodného spojenia, preklady korešpondencie, vykonávanie účtovníckych prác, špeciálne poradenstvo v poľnohospodárstve, telesprostredkovanie pre priamy predaj, systémy rezervácie v turizme atď.). Ďalšou doteraz nevyužitou možnosťou je sieťové prepojenie teledomov. Tým sa otvára kompetenčné know-how s novými možnosťami deľby práce a kooperácie.

Vo Švajčiarsku sú zhromažďované skúsenosti s teledomami v dvanástich modelových obciach. Tradičné pracovné miesta zaniknú v prospech nových možností zamestnania v moderných hospodárskych odvetviach. Ide o to zúžitkovať nové technologické možnosti, zvlášť nové systémy komunikácie pre regionálny rozvoj. Najväčšie skúsenosti sú v škandinávskych krajinách. Európske spoločenstvo založilo v telematike veľkorysý projekt. Rakúsko je krajina, kde sa skúša na základe konkrétnych modelov, čo táto technika dokáže, kde sú nevyhnutné prispôsobenia a zlepšenia a aké rámcové politické podmienky sú nevyhnutné.

Priority ZMOS do budúcnosti

Avšak nielen komunálna reforma je témou budúcnosti. Za priority budúceho obdobia je z pohľadu ZMOS potrebné považovať najmä:

- zachovanie súčasného rozsahu kompetencií a namiesto presunu ďalších kompetencií vytvoriť priestor na stabilizáciu ich výkonu z kvalitatívneho, finančného i organizačného hľadiska,
- zmapovanie a posúdenie všetkých, skutočne decentralizovaných kompetencií a kvantifikovanie ich dopadu na rozpočty obcí,
- udržanie a postupné upevňovanie dosiahnutého stavu fíškálnej stability obcí, vyjadrené nezasahovaním do systému fíškálnej decentralizácie bez adekvátnej náhrady,
- ďalšie posilňovanie vlastných daňových príjmov a decentralizácie financií, napríklad určením časti pripravovanej ekologickej dane, ako jedného zo zdrojov príjmov pre mestá a obce (to by mala byť aj motivácia k zlepšeniu vzťahu a plneniu úloh v životnom prostredí),
- prijatie zákona o výkone a financovaní preneseného výkonu štátnej správy, inštitucionalizácia a podpora financovania spoločných obecných úradov ako centier pre efektívne zabezpečovanie preneseného výkonu štátnej správy, hlavne na obciach a menších mestách,
- prijatie systémových opatrení vo financovaní prevádzky, rozvoja škôl a školských zariadení pri zachovaní princípu garantovaného minima, riešenie modernizačného dlhu na školách za postupného zvyšovania percenta z HDP, určeného na financovanie regionálneho školstva,
- sústredene podporovať Program obnovy dediny, ako komplexný program rozvoja vidieka, zvýšiť účelovosť smerovania zdrojov EÚ v prospech rozvoja obcí a transparentnosť ich rozdeľovania.
- vytvárať podmienky pre úplné splnenie úloh z prístupového procesu Slovenskej republiky do EÚ, napríklad pri povinnosti budovania vodovodov a kanalizácií, separovaného zberu a pod.

Na rezortnej úrovni budeme určite venovať väčšiu pozornosť aj ďalším otázkam, ktoré súvisia s rozvojom obcí, medzi ktoré nepochybne patrí:

- komplexné riešenie informatizácie samosprávy,
- rozvoj miestnej kultúry a kultúrneho dedičstva,
- financovanie masového a výkonnostného športu,
- komplexná obnova sídiel, zatepl'ovanie objektov a pod.

ZMOS aj naďalej bude zohrávať dôležitú úlohu vo vzťahu k legislatíve, dotýkajúcej sa miest a obcí. Z tohto pohľadu, ako aj z pohľadu naplnenia priorít obcí bude žiadať o trvalé zastúpenie v Legislatívnej rade SR, o zakotvenie do systému zákonodarstva legislatívnu iniciatívu územnej samosprávy.

Naplnenie týchto priorít by mohlo prispieť k ďalšiemu rozvoju regiónov, obcí a tým aj k zlepšeniu kvality života občanov v nich žijúcich.

Literatúra

1. Glück, A. - Magel, H. a kol.: Venkov má budoucnost. Zemědělské nakladatelství Brázda, Praha 1992
2. Štúdium na diaľku potrebuje internet. Denník Pravda 25.2.2006, Perex Bratislava
3. Na drôte je celý svet. www.in4.sk

ÚLOHA ZEMĚDĚLSTVÍ PŘI ROZVOJI VENKOVSKÉHO PROSTORU NA PŘÍKLADU HODONÍNSKA

THE ROLE OF AGRICULTURE IN RURAL DEVELOPMENT –HODONÍN CASE STUDY

MGR. ILONA SVOBODOVÁ

*Geografický ústav, Přírodovědecká fakulta
Masarykova univerzita
Kotlářská 2, 611 37 Brno, Česká republika
e-mail: ilona.svobodova@gmail.com*

Anotace

Vliv zemědělských subjektů ve venkovské společnosti postupně slábne. Zmenšuje se jejich význam v oblasti venkovské zaměstnanosti, v oblasti zajišťování služeb pro občany či obecně míra jejich angažování ve společenském životě na venkově. Spolupráce zemědělců s obecními úřady a současné formy zapojování zemědělců do společenského života na vesnici byly předmětem dotazníkového šetření v obcích okresu Hodonín v roce 2009. Příspěvek shrnuje výsledky šetření, pozornost je věnována zejména účasti zemědělců v obecních zastupitelstvech, jako možném ukazateli aktivity a prestiže zemědělců z pohledu obyvatel regionu.

Annotation

The influence of farmers in the rural community has been gradually decreasing. Farmers are losing their traditional role in rural employment, in providing services to local people and generally in extent of involvement in social and cultural life of the Communities. Cooperation between farmers and Local Authorities as well as current forms of involvement of farmers in social life were surveyed in Hodonín region in 2009. The article sums up the results of this terrain survey and focuses on engagement of farmers in Local Authorities which can be considered as a plausible indicator of activities and prestige of Farmers from the point of view of the locals.

Klíčová slova

zemědělci, venkovská společnost, zaměstnanost v zemědělství, okres Hodonín, obec

Key words

farmers, rural community, agricultural employment, Hodonín region, municipality

JEL classification: Q190

Úvod

V podstatě již od poloviny minulého století prochází náš venkov obdobím velmi významných změn, které byly odvislé nejen od pokroku v technických vědách, ale především byly podmíněny společenským vývojem. Tradiční pevné vazby mezi venkovským prostorem a zemědělskou činností, které zůstávaly v minulosti dlouhodobě neměnné, se začaly nově utvářet a postupně oslabovat. Mezi průvodní jevy těchto procesů patřil dlouhodobě probíhající pokles počtu pracovníků v zemědělství provázený obecně poklesem počtu obyvatel žijících na vesnici.

Dramatické zvraty přineslo období po únoru 1948, které se vyznačovalo chaotickým zespolečenšťováním majetku sedláků a násilným vznikem JZD. Další etapa změn působících na našem venkově probíhala v období transformace po roce 1989. Podobně jako v pouťorovém období byly významné změny na venkově v polistopadovém období motivovány především ideologicky, v tomto případě však ovlivnily život na venkově poměrně selektivně, více se dotkly zemědělců než ostatních obyvatel venkovských obcí.

Tento příspěvek si klade za cíl popsat některé důsledky těchto změn ve vazbě na dnešní situaci, zvýšená pozornost je věnována současnému stavu ve vztazích mezi subjekty pracujícími v zemědělství a venkovskou společností na příkladu území okresu Hodonín.

Pro účely sledování vývoje vztahů mezi zemědělci a venkovskou společností bylo vybráno území okresu Hodonín, které má z hlediska cílů příspěvku některé výhody i specifika. Jedná se o region s vhodnými přírodními podmínkami pro zemědělství (včetně vinohradnictví a sadařství), s nadprůměrnou zaměstnaností v sektoru a dlouhodobou tradicí zemědělské práce u obyvatelstva (velký podíl rodáků, území po válce nedosídlované). Z hlediska sídelní struktury se okres vyznačuje výraznějším podílem populačně větších obcí (nad 2000 obyvatel), blízkostí menších měst prakticky z celého území okresu. Podnikatelská struktura velkých zemědělských podniků je dnes již z velké části stabilizovaná, výjimečně dochází ke změně sídla i celého zázemí zemědělských podniků.

Metodika

Pro hodnocení významu zemědělství v jednotlivých obcích byla zvolena metoda, která spočívala v kontaktování vedení obcí ve zkoumaném regionu (okres Hodonín zaujímající obce ORP Hodonín, ORP Kyjov a ORP Veselí nad Moravou) formou dotazníku. Šetření se soustředilo především na problematiku zapojení zemědělců do obecní samosprávy, které lze považovat za jeden z ukazatelů jejich současného vlivu na dění v obci. Pozornost byla věnována také způsobům angažování zemědělských podnikatelů v obcích (formou např. služeb pro občany, spolupráce s obecními úřady, sponzoringu sportovních a kulturních akcí apod.) Zkoumány byly také vztahy mezi zemědělci a majoritní částí venkovského obyvatelstva.

Na základě zjištěných informací z dotazníků vznikla skupina zastupitelů- zemědělců (osoby, které byly zvoleny ve volbách do zastupitelstev obcí na Hodonínsku ve dnech 20.10 až 21.10 2006 a současně byly či jsou buď přímo fyzickými osobami podnikajícími v zemědělství či zaměstnanci zemědělského podniku). Tento soubor zastupitelů zároveň byl, zejména s ohledem na neuspokojivé vyplnění dotazníku v některých obcích či jeho nevyplnění vůbec, doplněn o osoby zvolené do zastupitelstev, které současně jsou evidováni v Evidenci zemědělského podnikatele¹. Výsledný soubor osob vznikl tedy porovnáním tří informačních zdrojů (dat z terénního šetření, Evidence zemědělského podnikatele, jmenných seznamů osob zvolených do zastupitelstev obcí zveřejněných na webových stránkách Českého statistického úřadu). U výsledného vzorku zastupitelů- zemědělců ve studovaném území byla provedena charakteristika dle jejich pohlaví, věku, částečně dle vzdělání a dle politické příslušnosti a

¹ Zemědělským podnikatelem je fyzická nebo právnická osoba, která hodlá provozovat zemědělskou výrobu jako soustavnou a samostatnou činnost vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku, za podmínek stanovených zákonem, dle zákona č. 85/2004 Sb. je povinen každý zemědělský podnikatel být zaregistrován v této evidenci.

s využitím dat ze Společného zemědělského registru (eviduje příjemce zemědělských dotací) také dle výměry obhospodařované zemědělské půdy.

Pro hodnocení úlohy zemědělců ve venkovském prostoru bylo zároveň využito odborného článku J. Drlíka (2008), zabývající se vývojem vztahů mezi zemědělci a venkovany v obecné rovině, tento příspěvek na něj navazuje, nově je pozornost věnována i působení zemědělců v místní politice.

Příklady vztahů mezi zemědělci a venkovskou společností v potranaformačním období

Na procesu transformace zemědělství probíhající v devadesátých letech se podílela pouze malá část obyvatel vesnic. V tomto období se vztahy mezi zemědělskými podniky a většinovou částí venkovského obyvatelstva spíše ochlazovaly. Jedním z důvodů byly jistě i časté restituční nároky místních občanů, jejichž úplné naplnění bylo mnohdy nad finanční možnosti zemědělských podniků. Postupem času se tyto vztahy opět upravily, v současné době jsou až na výjimky bezproblémové, v řadě případů však neutrální až lhostejné.

Význam zemědělských podniků pro obyvatele venkova ve studovaném regionu je převážně nízký. Podnikatelské subjekty působící v zemědělství nejsou kapitálově dost silné, ve srovnání s podniky průmyslu zaměstnávají málo významný podíl občanů, jejich společenský význam proto ani nemůže být podstatně vyšší. Stále se však najdou obce, v nichž zemědělský podnik má dle jejich představitelů klíčovou úlohu pro zaměstnanost místních obyvatel, jedná se však spíše o výjimky – Čejkovice (Zemědělská a.s.), Vnorovy (Agro Vnorovy a.s.), Šardice (Neoklas a.s.), Mutěnice (Statek Marek). V těchto obcích se zemědělci již zřetelněji zapojují do veřejného života obcí, spolufinancují provoz mateřských škol, sponzorují sportovní akce (převážně fotbal např. klub SK Agro Vnorovy nese dokonce jméno zemědělského podniku) a pořádají události kulturní. Zapojení větších zemědělských subjektů (převážně podniků právnických osob) do života v obcích ať už formou placených služeb pro občany či pro obecní úřady, sponzoringem bylo z celého regionu zjištěno však pouze v 8 obcích. Ve většině obcí - sídel těchto zemědělských podniků, kterých je na Hodonínsku 31, se velké zemědělské podniky neangažovaly žádným způsobem, obec o jejich činnosti zpravidla neměla žádné informace.

Z menších podnikatelů, kteří v zemědělství působí většinou jako fyzické osoby (dle Evidence působí v celkem 72 obcích okresu), se do veřejného života v regionu zapojují téměř výhradně vinaři (košty, výstavy vín, soutěže, dny otevřených sklepů, nabídka ubytování při vinařských stezkách). V rámci celého okresu bylo zjištěno jen šest případů obcí, kde zemědělské podnikatelé podnikající jako fyzické osoby, pomáhali s úklidem komunikací nebo sponzorovali sport či kulturu.

Význam zemědělských subjektů je dnes oslaben i tím, že se snižuje poptávka po službách a činnostech, které zemědělci tradičně zajišťovali. Jedná se zejména o vyvážení septiků a žump, dopravu stavebního materiálu, úklid komunikací v zimním období. Mnohé z těchto činností si dnes začínají zajišťovat obce samy svou vlastní technikou, často i za ekonomicky méně výhodných podmínek.

Se změnou životního stylu obyvatel venkova postupně klesá i význam záhumenkářů, kteří si dříve objednávali některé služby (orání, mlácení) u velkých podniků. Dále se tito amatérští zemědělci vybavují sami drobnou moderní technikou, ke změnám došlo i ve struktuře jimi pěstovaných plodin (odklon od pěstování obilovin). Ve vyjímecných případech využívají

služeb občanů naopak zemědělci – spolupráce se včelaři, kteří za úplatu přistavují svá včelstva k opylení plodin na polích.

Na druhé straně vznikají i nové formy vztahů mezi zemědělskými podnikateli, obcemi či jejich obyvateli. Příkladem může být výstavba a provozování bioplynových stanic zpracovávajících vedlejší produkty ze zemědělské výroby. Na Hodonínsku se jedná o realizace biostanic v Čejči, Mikulčicích, Hodoníně- Pánově a v Mutěnicích. Využití těchto moderních technologií překvapivě nepřináší žádné evidentní výhody pro jmenované obce a jejich občany. Zemědělský subjekt jako investor logicky sleduje především své ekonomické cíle, vyrobený bioplyn se snaží efektivně využít pro vlastní účely. Dotčené obce jsou již plynofikovány, proto také případné dodávky bioplynu pro účely vytápění by snad mohly být zajímavé jen v případě výrazně nižších cen. Obce jsou k výstavbě nových stanic zdrženlivé, slibovaný bezproblémový provoz se ne vždy naplnil, vedení obcí spíše eviduje stížnosti občanů na nepříjemný zápach. Přínosem pro občany bude alespoň vytápění místní školy v Mutěnicích (investorem podnikatel, bývalý místostarosta obce a současný zastupitel obce), jedná se o pěkný příklad jak aktivní zemědělec angažovaný v místní politice může pomoci rozvoji ve své obci.

Další možností v oblasti spolupráce zemědělců a obcí spočívají v efektivním využití četných bývalých zemědělských objektů, většinou dříve využívaných k účelům živočišné výroby. V bývalých zemědělských areálech se připravují realizace fotovoltaických elektráren (Malá Vrbka, Lipov, Louka, Tasov). Jinými podobnými případy jsou např. výstavba sběrného dvora v Dambořicích v areálu zrušeného vepřína či přestavba zemědělské administrativní budovy na bytový dům ve Strážovicích. Pro obce jsou podobné záměry většinou výhodné, nové způsoby využití nepřinášejí ekologické problémy, nekladou nároky na změnu územních plánů, a mnohdy zajistí i vznik nových pracovních míst.

Terénní šetření nepotvrdilo výrazný zájem ze strany vedení obcí o prohlubování, resp. obnovení spolupráce se zemědělskými subjekty, zároveň však ve většině obcí hodnotili jejich představitelé vztahy se zemědělskými podnikateli jako dobré až velmi dobré. Jako dlouhodobě velmi špatné bylo soužití zemědělského subjektu a vedení obce hodnoceno pouze ve dvou obcích z celého okresu. V obou případech se jednalo o neshody s větším podnikatelem podnikajícím jako právnická osoba.

Zastoupení zemědělců v komunální politice

Zvolení osoby do obecního zastupitelstva lze jistě považovat za jednu z forem vyjádření společenské prestiže konkrétního jednotlivce v obci, hodnoceno bylo zastoupení zemědělců v obecních zastupitelstvech zvolených ve volbách v říjnu 2006. Z úhrnného počtu 126 kandidátů - zemědělců vedených na kandidátních listinách ve 45 venkovských obcích a 5 městech regionu uspělo a bylo zvoleno 48. Tito kandidáti tedy vykazovali vyšší míru úspěšnosti oproti průměru za celý okres (38,1 % oproti 22,5 %).

Z počtu 74 obcí a 8 měst okresu Hodonín byl zvolen alespoň jeden zastupitel-zemědělec ve 34 obcích a 2 městech, z celkového počtu 932 zastupitelů se jednalo o 48 osob s vazbou na zemědělství, tedy o 5,2 %. Ve většině venkovských obcí zastoupení neměli, zejména z toho důvodu, že zde ani nekandidovali - často se jednalo spíše o menší obce. Vzhledem k použité metodice a k dlouhodobě nadprůměrné zaměstnanosti v zemědělství v regionu však nelze 5,2% zastoupení v obecních zastupitelstvech hodnotit jako významné. Velká část z těchto zastupitelů patrně neměla zemědělskou činnost jako své hlavní zaměstnání, soudě zejména

dle informací z terénního šetření (starostové je ani jako zemědělce neuváděli) a také dle skutečnosti, že tyto osoby absentovaly v databázích příjemců zemědělských dotací, či hospodařily na velmi malé výměře zemědělské půdy a dle přijímaných dotací se specializovaly spíše na vinohradnictví a výrobu vína. Šetření dále zachytilo pouze 7 zaměstnanců zemědělských podniků právnických osob (a to i včetně osob z vedení) zvolených do zastupitelstva. Uvážíme-li, že na Hodonínsku se zemědělskou výrobou zabývá 57 zemědělských podniků právnických osob (informace SZIF 2007), je zapojení pracovníků velkých podniků v zastupitelstvech obcí minimální. Relativně častěji jsou v obecních zastupitelstvech přítomni vedoucí představitelé zemědělských organizací (z Agentury pro zemědělství a venkov Hodonín, z místní agrární komory), podniků zemědělských služeb, vinařských družstev, členové představenstev zemědělských společností apod.

Z 43 zastupitelů - zároveň osob evidovaných jako zemědělství podnikatelé, hospodařilo na výměře nad 5 ha zemědělské půdy pouze 11 osob, 24 osob patrně neobhospodařovalo zemědělskou půdu vůbec či na velmi malé výměře, neboť nebyli příjemci dotací. Mezi největší zemědělce mezi obecními zastupiteli z hlediska výměry obhospodařované půdy patří největší soukromý podnikatel podnikající jako fyzická osoba v regionu vůbec - podnikatel z Mutěnic (přes 1400 ha obdělávané půdy), zemědělci ze Suchova (241 ha) a Malé Vrbky (91 ha). Jeden soukromý zemědělec obhospodařující 30 hektarů zastával zároveň funkci starosty (Tvarožná Lhota), jedná se o jediného starostu se současnou profesní vazbou na zemědělství na Hodonínsku. Výrazná převaha drobných zemědělců nad většími byla patrná i u vzorku kandidujících zemědělců, zároveň ovšem pouze malou část (8,3 %) z neúspěšných kandidátů tvořili větší zemědělci (nad 20 ha).

Ze zkoumaného vzorku 43 zastupitelů byly pouze tři ženy (odpovídá jejich podílu mezi kandidáty- zemědělci), průměrný věk zastupitelů ke konci jejich volebního období je 50,2 let. Informace o věkové struktuře zastupitelů – zemědělců ve srovnání se zastupiteli v okrese Hodonín celkem podává následující tabulka.

Tabulka 1: Věková struktura obecních zastupitelů a zastupitelů-zemědělců v okrese Hodonín v roce 2006

Věková kategorie	Zastupitelé (%)	Zastupitelé – zemědělci (%)
Do 29 let	4,3	4,7
30-39 let	22,7	13,9
40-49 let	35,0	37,9
50-59 let	31,0	39,2
60 a více let	6,9	2,3

Z tab. 1 je zřejmé, že věková struktura zastupitelů- zemědělců odráží nevýhodnou věkovou strukturu pracovních sil v resortu obecně, jen s tím rozdílem, že zemědělci nad 60 let jsou však v zastupitelstvech přítomni minimálně. Velmi malý je mezi zastupiteli zároveň podíl zemědělců do 40 let, kteří obhospodařují zemědělskou půdu, a dle přijímaných dotací lze soudit, že se zemědělské činnosti věnují buď na plný či na nadpoloviční úvazek (v celém okrese se jednalo pouze o 4 osoby).

Mezi osobami angažujícími se v komunální politice bývá obecně vyšší podíl osob s vysokoškolským vzděláním, mezi zastupiteli- zemědělci se jednalo o 48, 8 %.

Jako zajímavý doplněk lze z informací zveřejněných ČSÚ dále provést charakteristiku zkoumaného vzorku zemědělců-zastupitelů dle navrhuje strany (Tab. 2) či dle jejich politické příslušnosti.

Tabulka 2: Struktura obecních zastupitelů a zastupitelů – zemědělců dle navrhuje strany v říjnových volbách 2006 v okrese Hodonín

Navrhující strana	Zastupitelé (%)	Zastupitelé- zemědělci (%)
Česká strana sociálně demokratická	10,6	11,6
Komunistická strana Čech a Moravy	9,1	0,0
Křesťanská a demokratická unie- Československá strana lidová	20,9	25,6
Nezávislí kandidáti, Nestraníci, Sdružení nestraníků	42,7	39,5
Občanská demokratická strana	12,0	18,6
Ostatní	5,8	4,7

Mezi obecními zastupiteli celkem stejně jako mezi zastupiteli- zemědělci bylo téměř shodné zastoupení bezpartijních (necelých 75 %), ve sledovaném vzorku zemědělců bylo relativně více členů KDU-ČSL (11,6 % oproti 8,3 %) a ODS (7,0 % oproti 4,7 %) ve srovnání se zastupiteli na Hodonínsku celkem, naopak méně členů ČSSD (2,3 % oproti 4,7 %) či dokonce žádný KSČM (může být ovlivněno výběrem vzorku, kde chyběli zaměstnanci).

Závěr

Se snižováním počtu pracovníků v agrárním sektoru se oslabují i vazby mezi zemědělci a zbývající majoritní částí obyvatel v naprosté většině obcí okresu Hodonín. V průběhu posledních dvaceti let procházel venkovský prostor rychlým a většinou i úspěšným rozvojem. Většina obcí byla plynofikována, je napojena na pitnou vodu, rozvíjí se budování kanalizační sítě včetně napojení na ČOV, prakticky komplexně jsou obce napojeny na všechny telekomunikační sítě. Způsob života na vesnici se vlivem těchto procesů přibližuje a často již zcela vyrovnává životu ve městě. Zemědělství se ve stejném časovém období rozvíjelo s podstatně menšími úspěchy, jeho úloha ve venkovském prostoru klesla, většina podniků je kapitálově slabá, mnohé subjekty stále hledají své optimální místo na trhu.

Současná situace na venkově je taková, že obyvatel obce se již necítí být zemědělcem. Provedená analýza angažovanosti zemědělců v místě bydliště skutečně potvrzuje, že zapojení zemědělců ve veřejném životě formou zajišťování služeb pro občany, sponzoringu sportu či kultury je nízké. Aktivitu v tomto směru projevuje pouze malá část velkých podniků a z malých zemědělců zejména vinaři. Obecný společenský rozvoj navodil nové vztahy i na vesnici. V průběhu transformace zemědělství se již nepodařilo nastolit ve venkovském prostoru politickou stranu ryze agrárního charakteru, která by podobně jako v minulosti definovala potřeby venkova a zemědělců.

Výsledky voleb do zastupitelstev obcí regionu i do vyšších orgánů státní správy dokazují, že venkov jako politický fenomén prakticky zaniká, v mnohých ohledech se venkov „politicky urbanizuje“.

Průběh a výsledky ekonomického a společenského rozvoje venkova v minulých letech umožňují odhadnout podobné procesy v příštích letech. Vesnice bude pravděpodobně posilovat zejména bydliční funkce s řadou vazeb na tuto prioritu navazujících. V řadě

parametrů nabídka komfortních podmínek pro bydlení překoná možnosti, které poskytuje bydlení ve městě. V takovém případě se však nešetrně provozovaná zemědělská výroba může stát překážkou rozvoje obce a bude třeba hledat nové formy soužití vesnice se zemědělskou činností. V podmínkách harmonizované spolupráce vedení obcí a podniků při dalším rozvoji obce lze předpokládat, že zemědělské subjekty se do procesu aktivně zapojí a získají prostor pro nové a výhodné obchodní aktivity.

Literatura

1. ČSÚ: <http://www.volby.cz>
2. Drlík, J. (2007) Zemědělci a venkovská společnost - spolupráce nebo soupeření? Sborník z konference Méně příznivé oblasti pro zemědělství a venkov. Jihlava: XI/2007.
3. First European Quality of Life Survey: Urban-rural differences. Luxemburg: Office for Official Publications for the European Communities, 2006.
4. Ministerstvo zemědělství: https://farmer.mze.cz/portal/page/portal/PORTAL_FARMARE

VAZBY A PRŮNIKÝ NETRADIČNÍCH ROZVOJOVÝCH AKTIVIT VE VENKOVSKÉM PROSTORU

LINKS AND INTERSECTIONS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT ACTIVITIES IN RURAL AREAS

MGR. HANA SVOBODOVÁ

GaREP, spol. s r.o.
nám. 28. října 3, 602 00 Brno, Česká republika
email: 67632@mail.muni.cz

Anotace

Rozvoj jednotlivých složek venkova je ovlivňován celou řadou aktérů na různých hierarchických úrovních. Úroveň národní a krajská však především stanovují rámec pro rozvoj venkova, konkrétní aktivity jsou záležitostí aktérů na úrovni lokální. Cílem tohoto příspěvku je představit jednotlivé složky venkova, které je mohou ovlivňovat místní aktéři, a zachytit jejich vzájemnou provázanost z hlediska možných rozvojových směrů.

Annotation

Development of segments of rural areas is influenced by many participants on different hierarchical levels. National and regional level set the main frame of rural development; concrete activities are matter of participants on local level. Aim of this paper is to introduce segments of rural areas which could be influenced by local participants and demonstrate their mutual connections from the view of the development ways.

Klíčová slova

rozvoj venkova, venkovský prostor, aktér, místní produkt

Key words

rural development, rural area, participant of development, local product

JEL classification: R00

Úvod

Venkovský prostor představuje specifické prostředí, které ovlivňuje charakter celé České republiky. Ačkoliv zde žije méně než třetina obyvatel, zahrnuje většinu území ČR a jeho význam je nesporně vysoký, a to zejména z hlediska údržby krajiny, produkce potravin, zachování kultury a tradic, apod.

Na druhou stranu venkov představuje území, jemuž je třeba věnovat v rámci regionální a Společné zemědělské politiky EU zvýšenou pozornost. Pro aplikaci rozvojových nástrojů je však třeba zohlednit jednotlivé typy venkova (např. dle OECD) – kdy je potřebné směřovat rozvoj odlišně v příměstských obcích a v mezilehlých či periferních oblastech. Proto je nutné při komplexním řešení jeho rozvoje a hledání cest, jak toho efektivně dosáhnout, zvážit veškerá specifika, který venkovský prostor má a do rozvojových strategií zahrnout i konkrétní stav a podmínky na venkově (dle Pavlíková, Maříková, Herová, 2009).

Metody výzkumu

Příspěvek vychází z dílčích výsledků výzkumného projektu QH82249 Synergie v přístupu k rozvoji venkova, který řeší firma GaREP, spol. s r.o. v letech 2008–2011. Cílem tohoto projektu je vypracování strukturovaných a účelově uspořádaných souborů opatření a nástrojů prokazatelně vedoucích ke zlepšení podmínek pro život na venkově, k rozvinutí možností podnikání v agrárním sektoru při zlepšení dopadu hospodářských činností na krajinu.

Společná zemědělská politika, po níž spadá i rozvoj venkova, apeluje na využití přístupu „bottom-up“, tedy realizace změny a rozvoje přímo, prostřednictvím obyvatel, kteří ve venkovských regionech žijí. Proto se i tento příspěvek zaměřuje na lokální aktéry, kteří v regionu působí, a mohou přispět k rozvoji jednotlivých složek venkovského prostoru i celého „svého“ regionu.

Tato tematika je v současné době velmi aktuální a její závažnost potvrzuje i množství odborných článků a publikací, jež v posledních letech vznikly v ČR i v zahraničí. R. Perlín (2000) se zabýval úlohou aktérů v lokálním rozvoji či možnostmi a limity spolupráce venkovských obcí (2006). Venkovem a především vztahem obyvatelstva k obci a okolí se dlouhodobě zabývá P. Spišiak (např. P. Spišiak, R. Klamár, E. Michaeli 2002) či V. Majerová a kol. v edici Český venkov, která vychází od roku 2000. J. Binek (2007) nastínil možnosti oživení českého venkova. Faktory ovlivňujícími možný budoucí rozvoj se zabýval A. Slepíčka (2008) nebo V. Majerová (2008). Výzkumem malých oblastí se zabývá např. A. Vaishar (2001). Managementu rozvoje venkova se věnuje S. Nunvářová et al. (2006a, 2006b).

Proces rozvoje venkova

Venkov je specifickým, různorodým společenským, ekonomickým, kulturním i ekologickým prostředím. Po roce 1989 prošel venkov mnoha změnami – postupně se vytrácí jeho původní zemědělská funkce a je kladen důraz především na údržbu krajiny a životního prostředí, a to především v souvislosti se Společnou zemědělskou politikou EU, kterou Česká republika přijala se vstupem do Evropské unie v roce 2004. Pestrost venkovského prostoru se kromě jeho funkcí odráží také ve velkém počtu institucí, subjektů i individuů, které venkovský prostor ovlivňují, rozvíjejí či řeší jeho jednotlivé problémy, aktivity či jevy.

Jak již bylo zmíněno, na lokální úrovni jsou pro rozvoj nepostradatelní místní aktéři, kteří rozvíjí svůj region z vnitřku. Jak na národní a krajské úrovni, tak i na lokální, jsou zapojeni aktéři z veřejné, soukromé i neziskové sféry, kteří k ovlivňování rozvoje venkova využívají celou škálu nástrojů, jež se dle Wokouna (2008) dělí na finanční a nefinanční.

Aktéři a jejich nástroje mohou ovlivňovat rozmanité složky a aktivity venkovského prostoru – zemědělství, životní prostředí, průmysl a podnikání, obec a její obyvatelstvo, kulturu, tradici, cestovní ruch či infrastrukturu. Rozhodujícím záměrem budoucího rozvoje venkova je zmírňování nepříznivých trendů, které oslabují jeho význam i roli v celkovém rozvoji společnosti (nežádoucí projevy vylidňování venkova, zhoršování podmínek pro ekonomické i společensko-kulturní aktivity obyvatel, zhoršování kvality kulturní krajiny apod.). Nalezení možností účinného řešení nežádoucích problémů vyžaduje velmi dobrou znalost určujících poměrů venkova, poznání a adekvátní pochopení smyslu, fungování i účinků celého komplexu aktivit, realizovaných nejrůznějšími subjekty a aktéry. Na tomto základě je pak

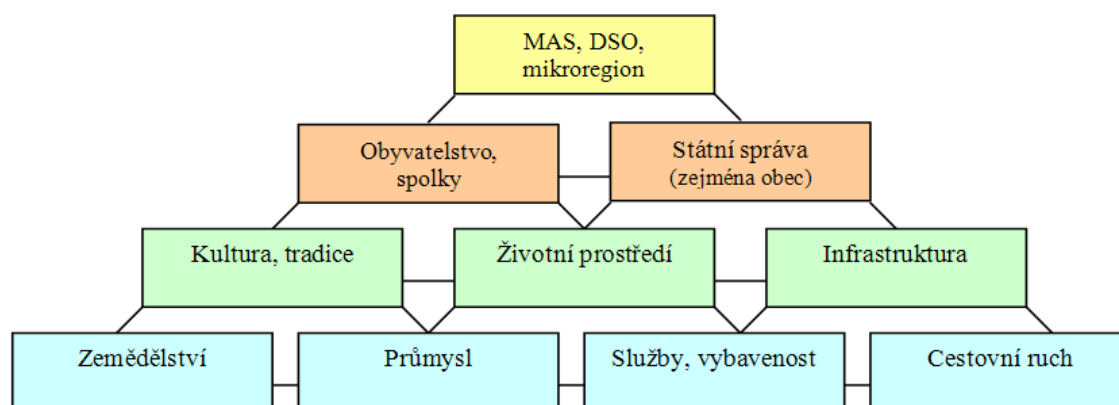
možno iniciovat a rozvíjet účinné formy spolupráce všech zainteresovaných aktérů a naplňovat žádoucí cíle rozvoje venkova.

Vhodnou platformou pro rozvoj venkova prostřednictvím místních iniciativ je místní akční skupina (MAS). Již na počátku 90. let (r. 1991) vedly zkušenosti z praxe představitele EU k vytvoření iniciativy společenství LEADER, která prostřednictvím místních iniciativ – místních akčních skupin – umožnila realizaci unijních programů a opatření zaměřených na rozvoj venkovských regionů. Realizace programu založeného na této iniciativě se v praxi velmi osvědčila a je vysoce efektivním nástrojem pro trvale udržitelný rozvoj venkovských oblastí. (Pavlíková, Maříková, Herová, 2009). V současné době existuje v ČR síť dobře fungujících MAS, které jsou schopné čerpat dotace z evropských fondů na rozmanité rozvojové projekty.

Rozvojové oblasti venkovských obcí – vazby a průniky

Možností rozvoje venkova se naskýtá celá řada, avšak cesta k úspěšné realizaci rozvojových projektů není vždy jednoduchá. Obr. 1 znázorňuje základní oblasti, jejichž prostřednictvím lze přispět k rozvoji nebo alespoň zachování kvalitního života na venkově – zemědělství, průmysl (především malé a střední podnikání, místní produkty apod.) a služby, pod které lze zařadit i cestovní ruch (význam cestovního ruchu však v posledních letech roste, a proto je hodnocen samostatně). Pro vyvážený rozvoj venkovského prostoru je nutná kvalitní infrastruktura. Rozvoj venkovského prostoru trvale udržitelný a nesmí zatěžovat životní prostředí. Jako aktéři na lokální úrovni vystupují především samotné obce a její obyvatelé, které mohou směřování rozvoje výrazně ovlivnit.

Obrázek 1: Místní aktéři a rozvojové oblasti venkova



Obec dle § 2 (2) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích *pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů*. Pro rozvoj obce je velice důležitý management obce a účelné využívání rozvojových nástrojů. Úspěšnost managementu obce při realizaci rozvojových záměrů závisí i na aktivitě místních obyvatel a na míře jejich zapojení do rozvoje obce. Zvláště v malých obcích jde o klíčový faktor. Konkrétně jde o práci jako např. brigády, ale také o pořádání kulturních a společenských akcí. Díky „svépomocí“ občanů řada obcí zvládla realizovat náročné investiční akce s podstatně nižšími náklady (Bínek, 2007, 46).

Za tradiční odvětví spojené s venkovem lze považovat zemědělství. Po vstupu ČR do EU a s přijetím Společné zemědělské politiky EU je zmiňováno především v souvislosti s rozvojem venkova, o čem již bylo napsáno mnohé. Zajímavým směrem rozvoje venkova a zemědělství

v ČR v posledních letech je např. koncept „místních výrobků“. Vychází z toho, že obchody a prodejny odebírají produkty od místních zemědělců. Zboží, které si tak spotřebitel koupí, pochází z regionu, pomáhá zachovat pracovní místa, údržbu krajiny a v neposlední řadě není nutná jeho doprava na velké vzdálenosti. V České republice je tato vize v úplných začátcích, ale především v západoevropských zemích se osvědčila. Samozřejmě s tímto konceptem vyvstává celá řada problémů. Jeden region nenabízí rozhodně veškeré produkty, a navíc ne po celý rok. Mnoho surovin musí být před prodejem určitým způsobem zpracováno a takováto provozovna se v oblasti nemusí nacházet. Patrně nejjednodušší je tuto formu zvolit u ovoce, zeleniny a některých mléčných výrobků. Přes všechny vyjmenované problémy se však rozhodně jedná o krok správným směrem. V celorepublikovém měřítku lze za podobný projekt označit program „Klasa“, kdy je od roku 2003 udělováno kvalitním domácím potravinářským a zemědělským výrobkům stejnojmenné označení.

Koncept místních produktů je možné uplatnit i v oblasti průmyslu. Venkovský prostor není dimenzován pro rozvoj velkých průmyslových podniků (chybí kvalitní pracovní síla, infrastruktura – nevyhovující stav komunikací, nedostatečná vybavenost apod.). Současní spotřebitelé si na trhu mohou vybrat z široké škály různých produktů, jež se od sebe liší svou cenou, kvalitou, způsobem výroby či místem původu. Pakliže je zákazník orientován na produkty místních výrobců, upřednostňuje české výrobky, mezi nimiž si může vybrat i takové, které pocházejí přímo z jeho regionu, pro něž jsou tradiční. Orientovat se na trhu a nalézt takovéto výrobky v nepřehledném množství různorodého zboží pomáhá spotřebiteli speciální označení, jež na dané místní výrobky a speciality upozorňuje. Čeští zákazníci a zejména turisté stále více oceňují jedinečnost výrobků s původem v konkrétním regionu a s osobním přístupem řemeslníků nebo zemědělců ke každému jednotlivému produktu. Značení výrobků, které garantuje jejich původ v určitém regionu, je jednou z cest, jak zviditelnit produkci místních výrobců a zároveň posílit pocit sounáležitosti s regionem u jeho obyvatel. Hlavním cílem zavádění značení upozorňující na tyto produkty je přispět k ožívování venkova a postupnému zvyšování kvality života na venkově, vytváření pracovních příležitostí a rozvoji sociálně a environmentálně orientované ekonomiky (dle Spolku pro rozvoj venkova Moravský kras, on-line)

Koncepty místních produktů, ať už zemědělských či průmyslových úzce souvisí také s podporou cestovního ruchu. Ve venkovských oblastech se uplatňuje tzv. venkovský cestovní ruch, který dle Páskové a Zelenky (2002) *představuje souborné označení pro druh cestovního ruchu s vícedenním pobytem s rekreačními aktivitami na venkově (procházky, pěší turistika, projížďky na kole nebo na koni, pozorování a péče o domácí zvířata, konzumace podomácku vyrobených potravin atd.) a s ubytováním v soukromí nebo v menších hromadných ubytovacích zařízeních*. Venkovské ubytovací kapacity však mají svá určitá specifika. V první řadě jde zejména o umístění těchto zařízení, které je značně decentralizováno od mnohdy přetížených středisek cestovního ruchu. Dále jsou tato zařízení nejčastěji malokapacitní. Na ubytovací zařízení často navazují stravovací zařízení, kde se očekává nabídka místních potravinářských výrobků vlastní výroby a krajových specialit (viz místní produkty). Také doplňkové služby venkovské turistiky se musí přizpůsobovat současným trendům a nárokům návštěvníků. Proto se stále rozšiřuje škála nabízených doprovodných služeb, které souvisejí zejména s využitím volného času na venkově. To způsobuje tu skutečnost, že se v současnosti k typickým doprovodným službám (obchodní, informační, opravárenské, zdravotní...) řadí právě služby pro naplnění volného času, jako je např. účast na domácích a zemědělských pracích, jízdy na kole, koních, koupání, pěší turistika, účast na místních společenských akcích apod. (Galvasová a kol., 2008).

Konečně, zařízení občanské vybavenosti, technická a dopravní infrastruktura také patří mezi významné faktory ovlivňující ekonomický a populační rozvoj obcí, a to nejenom z hlediska kvantity, ale také kvality. Kvalitní a dostatečná infrastruktura přispívá ke zvyšování kvality života a tím i k udržení obyvatelstva na venkově a zároveň vypovídá o míře vyspělosti společnosti, o charakteru, stabilitě i kultivovanosti dané oblasti, prostoru či místa.

Tabulka 1: Vazby rozvojových oblastí venkovského prostoru

Intravilán	Obyvatelstvo	Kultura, tradice	Zemědělství	Průmyslová výroba	Služby, vybavenost	Cestovní ruch	Infrastruktura	Životní prostředí	Správa obce
Obyvatelstvo		Společenský život	Zaměstnanost	Zaměstnanost	Kvalita života	Zdroj příjmů	Kvalita života	Kvalita života	Rozvoj obce
Kultura, tradice	Společenský život		Místní produkty	Místní produkty	Místní produkty	Venkovský CR	---	---	Podpora aktivit
Zemědělství	Zaměstnanost	Místní produkty		Zprac. průmysl	---	Agroturistika	---	Údržba krajiny	Vzhled obce
Průmyslová výroba	Zaměstnanost	Místní produkty	Zprac. průmysl		Přilákání investic	---	Lokalizace firem	Znečištění vs. údržba	Lokalizace firem
Služby, vybavenost	Kvalita života	Místní produkty	---	Přilákání investic		Přiliv turistů	Kvalita života	---	Rozvoj obce
Cestovní ruch	Zdroj příjmů	Venkovský CR	Agroturistika	---	Přiliv turistů		Přiliv turistů	Přiliv turistů	Podpora CR
Infrastruktura	Kvalita života	---	---	Lokalizace firem	Kvalita života	Přiliv turistů		Kvalita ŽP	Zkvalitňování infrastr.
Životní prostředí	Kvalita života	---	Údržba krajiny	Znečištění vs. údržba	---	Přiliv turistů	Kvalita ŽP		Údržba krajiny
Správa obce	Rozvoj obce	Podpora aktivit	Vzhled obce	Lokalizace firem	Rozvoj obce	Podpora CR	Zkvalitňování infrastr.	Údržba krajiny	

Vazby a průniky jednotlivých odvětví a možnost ovlivnění lokálními aktéry zobrazuje tab. 1. Je patrné, že obyvatelstvo a představitelé obce jsou schopni ovlivňovat všechny rozvojové oblasti. Zřejmá jsou také propojenost a návaznost jednotlivých sektorů národního hospodářství. Při rozvoji venkova jsou důležité jak tzv. tvrdé projekty, jež jsou zaměřeny na rozvoj a zkvalitnění infrastruktury apod., tak projekty měkké, které podporují rozvoj lidských zdrojů a nejsou v tab. 1 příliš zohledněny.

Závěr

Rozvoj jednotlivých oblastí venkovského prostoru nesmí být činností izolovanou. Jednotlivá odvětví na sebe navazují a rozvoj jednoho odvětví může výrazně podpořit rozvoj jiného, což lze nazvat synergickým efektem. Klíčovým faktorem je aktivní zapojení aktérů ze všech možných oblastí, kteří mají zájem o rozvoj svého regionu.

Podchycením celého komplexu rozvojových aktivit realizovaných ve venkovském prostoru a zhodnocením jejich vazeb, účinků a omezení jejich plného rozvinutí lze nalézt možnosti, jak účinněji přistupovat k řešení nepříznivých trendů na venkově prostřednictvím sladění přístupů jednotlivých aktérů rozvoje a rozvinutím vzájemné podpory a spolupráce. Klíčovou otázkou oživení, rozvoje či stabilizace venkova je pochopení vztahů mezi jeho složkami

reprezentovanými různými aktéry či jejich skupinami, tj. poznání relevantních interakcí mezi socioekonomickými podmínkami pro život obyvatel, jejich promítnutím v určité struktuře osídlení, zemědělstvím a lesnictvím jako tradičním hospodářským odvětvím a dalšími odvětvími podnikání ve venkovském prostoru.

Literatura

1. BINEK, J., TOUŠEK, V., GALVASOVÁ, I., VĚŽNÍK, A., KUNC, J., SEIDENGLANZ, D., HALÁSEK, D., ŘEHÁK, S.: *Venkovský prostor a jeho oživení*. 1. vydání, Brno: Georgetown, 2007. 145 s. ISBN 80-251-19-5.
2. GALVASOVÁ, I. a kol. *Průmysl cestovního ruchu*. Praha: MMR ČR, 2008.
3. MAJEROVÁ, V.: *Rural knowledge society: Present and perspective*. 1. vyd. In: Countryside – Our World. Praha: PEF ČZU. 2008. ISBN 978-80-213-1851-9.
4. *MORAVSKÝ KRAS - regionální produkt*. Spolek pro rozvoj venkova Moravský Kras. Dostupný na: < http://www.spolekmoravskykras.cz/article.php?article_id=86>
5. NUNVÁŘOVÁ, S. et al.: *Metodika zavádění managementu rozvoje mikroregionů*. 1. vydání, Přerov: CpKP, 2006a. 184 s. ISBN 80-86902-39-0.
6. NUNVÁŘOVÁ, S. et al.: *Řízení místních samospráv*. 1. vydání, Brno: Ekonomicko-správní fakulta MU, 2006b. 78 s. ISBN 80-210-4158-7.
7. PÁSKOVÁ, M., ZELENKA, J. *Cestovní ruch – výkladový slovník*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2002. 448 s.
8. PAVLÍKOVÁ, G., MAŘÍKOVÁ, P., HEROVÁ, I.: *Součinnost obyvatel venkova jako faktor rozvoje*. In: Regionální politika v ČR: Efekty a nové výzvy. Brno: GaREP Publishing, 2009. (v tisku).
9. PERLÍN, R.: *Představitelé veřejné správy jako aktéři lokálního rozvoje*. In: *Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR*. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2000. s. 133-151. ISBN 80-7040-385-3.
10. PERLÍN, R.: *The co-operation of rural municipalities - chance or condition of achievement - Spolupráce venkovských obcí - možnost nebo podmínka úspěchu*. In: *Zemědělská ekonomika*. Praha: ČAZV - ÚZPI, Vol. 52, 6/2006. s. 263 - 272. ISSN 0139-570X.
11. SLEPIČKA, A.: *Factors Influencing the Future of the Czech Countryside*. 1. vyd. In: Countryside – Our World. Praha: PEF ČZU. 2008. ISBN 978-80-213-1851-9.
12. SPIŠIAK, P., KLAMÁR, R., MICHAELI, E.: *Trvalo udržateľný rozvoj mikroregiónu Ptava, vyhodnotenie prieskumu – vzťah obyvateľstva k vlastnej obci a k mikroregiónu*. 1. vydání, Humenné: Regionálna rozvojová agentúra, 2002. 38 s.
13. VAISHAR, A.: *Vize a perspektivy malých moravských měst*. In: *Urbanismus a územní rozvoj*. Vol. 4, 2/2001. s. 28 – 32
14. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

POLITIKY REGIONÁLNÍHO ROZVOJE A ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY: PŘÍSPĚVEK SOCIOLOGIE PRÁVA

REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES AND AGRICULTURAL POLICIES: CONTRIBUTION OF SOCIOLOGY OF LAW

MILOSLAV DELÍN

*Oddělení lidských zdrojů na venkově
Ústav zemědělské ekonomiky a informací
Kotlářská 53, 602 00 Brno, Česká republika
e-mail: delin.miloslav@uzei.cz*

Anotace

Regionální, zemědělské a další politiky jsou založeny na základě právních normativů. Efektivita těchto právních pravidel je ovlivněna instrumentálním pojetím práva, problematikou vztahu práva a společnosti, který je mylně vnímán jako zrcadlo, ale i růzností cílů. Pluralita zájmů i pluralita práva v jeho každodenně žité rovině u jednotlivých typů komunit má vliv na formování výsledných podob politik.

Annotation

Regional, agricultural and any others policies are based on legal normatives. Efficiency of these legal rules is influenced by instrumental concept of law, questions about interrelationship of law and society, which is mistakenly perceived as a mirror, as well as variety of goals. Plurality of interests, as well as plurality of law used by separate types of communities influenced forming of resulting policies.

Klíčová slova

sociologie práva, politiky, regionální rozvoj, zemědělská politika, instrumentalismus, pluralita

Key words

sociology of law, policy, regional development, agricultural development, instrumentalism, pluralism

JEL classification: K39

Úvod

Formy a způsoby rozvoje a obnovy venkova patří mezi živě diskutovaná témata mezi veřejností laickou i odbornou, jsou obsahem vzdělávacích kurzů nabízených soukromými subjekty, kurikulárním obsahem vysokoškolských studijních programů, předmětem vědeckých a výzkumných projektů, ale i tématem politických debat a rozhodovacích mechanismů na místní, regionální, státní i nadstátní úrovni. Rozvoj a obnova venkovských lokalit, ale i celých regionálních území, bývají v současnosti spojovány v teoretických argumentacích i praktických projevech se dvěma základními přístupy: s přístupem endogenním a exogenním¹. Jakkoliv protichůdně, vzájemně podmíněně či komplementárně

¹ Paralelně k tomuto odlišení přístupů je možno vidět Jarvisovo rozlišení vzdělávání shora (exogenní, top-down přístup) a vzdělávání sobě rovných (endogenní, bottom-up přístup používaný například v případě metody LEADER). Sociologickou optikou o těchto přístupech ke vzdělávání píše Kubátová (2005): „*Model vzdělávání*

můžeme tyto přístupy shledávat, jakkoliv se věnujeme každému z nich zvlášť (pro jeho výhody či nevýhody)², je jejich společným jmenovatelem, na který je zde kladen důraz, že k jejich realizaci a praktickému provádění se musí aktéři pohybovat v určitém prostředí v rámci právně stanovených pravidel. Tato pravidla jsou v současnosti vytvářena na základě společenských potřeb a zájmů, skrze k tomu vytvořená rozhodovací místa, do nichž jsou veřejností delegováni zastupitelé na základě veřejného představení svých cílů³. Tito zastupitelé vystupují jako členové určitých politických stran a uskupení, která zastávají mnohdy odlišné názory na způsob provádění sociálních změn. „Významní aktéři, tvořící dané společenství, musí nejdříve převzít kontrolu nad rozvojovým procesem, aby mohli maximálně využívat místní zdroje a také nástroje regionální politiky.“ (Ježek, 2007: 253) Podmínky, v nichž je právo, ve smyslu nově přijímaných legislativních úprav týkajících se zemědělských a regionálních politik, vytvářeno, jsou předmětem tohoto článku. Jeho optika je jednou z možných pozic sociologie práva, která má blízko k sociálnímu konstruktivismu a právnímu realismu a která se snaží upozornit především na limity instrumentálního pojetí práva.

Instrumentální pojetí práva, jak jej představuje Brian Tamanaha (2006), však není jediným tématem příspěvku. Jako významná se jeví také Tamanahova předchozí práce (2001), v níž se kromě vztahu práva a společnosti autor snaží vyrovnat s tezí, podle níž je právo zrcadlem společnosti (tzv. mirror thesis) a teze Rogera Cotterella (2006) o pluralitním pojetí a komunitně založeném modelu práva (law-and-community approach). Cílem příspěvku je představení instrumentálního pojetí práva, teze o zrcadle (práva a společnosti) a pluralitního pojetí práva a poukázání na spjatost také s regionálními a zemědělskými politikami. Cílem je také upozornit na obtížnost dosahování cílů pouze formalizovaným způsobem v prostředí pluralitních zájmů, ale i definic a interpretací právních norem. Posledním z cílů je využití konceptů dvou současných sociologicky smýšlejících teoretiků práva v debatě o možnostech a limitech při re/formulacích politik.

Instrumentalismus

Instrumentální pojetí práva staví Tamanaha vedle neinstrumentálního, které bylo charakteristické především pro 18. století a druhou polovinu 19. století (2006: 11-23). Neinstrumentální pojetí práva odkazovalo jednak k právu přirozenému a božskému, jednak k právu zvykovému. V obou případech bylo hlavní charakteristikou to, že původ, smysl a výklad práva nesměřoval k transformaci společnosti v zájmu parciálních zájmů jednotlivých skupin. Namísto sociálně konstruovaného chápání práva odkazovalo neinstrumentální pojetí k hledání základních a objektivních forem, k jejich odhalení. „*Neinstrumentální pojetí zobrazovalo právo jako imanentní vytváření řádu.*“ (ibid. 22).

Zároveň je Tamanaha (2006: 24-40) dalek toho názoru, že lze v tomto období spatřovat čistě neinstrumentální pojetí práva. Upozorňuje na fakt, že neinstrumentální pojetí a výklad práva lze vidět jako instrumentální optikou těch, kdož právo (legislativu) vytvářeli

shora je založen na tom, že vzdělávání je funkcí sociálního systému (to podle mě znamená, že se zde jedná o optimalizaci pozic a rolí vzhledem k sociálnímu systému), model vzdělávání sobě rovných je založen na myšlence svobodného člověka, který rozvíjí svůj potenciál (myslím si, že zde se jedná o optimalizaci pozic a rolí vzhledem k samotnému člověku).“

² Viz například Ježek (2007), který se věnuje bottom-up a top-down (endogennímu a exogennímu, tradičnímu) přístupu regionální politiky, rozdílů mezi nimi a problémům endogenního rozvoje (jako pozitivní je možnou vidět například multifunkčnost, jako nedostatek zase, který z cílů je důležitější).

³ Tento příspěvek není hodnocením konkrétních politik či naplňování politických programů politických stran, ale teoretickou úvahou, proto se nevěnuji tomu, nakolik se realizace takto předem vyjádřených slibů stává realitou.

a dbali na jeho dodržování. Pro zákonodárce i soudce této doby bylo charakteristické chápání svých úřadů na základě přirozenosti, božího přání či na základě zvyků. Obdobně sloužilo neinstrumentální pojetí jako legitimizační nárok na udržování různých druhů nerovností (třídních či rasových). Zacházení s právem nebylo v tomto období instrumentální v tom smyslu, že by právo sloužilo jako nástroj sociálního inženýrství, záměrné sociální změny. Tvorba a interpretace legislativních předpisů, ale i soudní výroky měly status quo své doby potvrzovat, spíše než hledat nové další varianty uspořádání.

Obdobně nelze podle Tamanahy (2006) vidět vývoj od neinstrumentálního pojetí k instrumentálnímu čistě kontinuálně, jako přímou transformaci či přerod jednoho pojetí v druhé. Převládající neinstrumentální pojetí 18. století bylo na začátku století 19. nahrazeno instrumentální formou. V období industrializace a rozmachu věd se právo ocitlo pod tlakem ekonomických zájmů, na něž nemohlo/nedokázalo nereagovat. Pro začátek 19. století je tak podle autora charakteristická instrumentální podpora ekonomiky právem, nicméně s odvoláváním se na přirozenost takového jednání. Namísto morálních a náboženských principů se začíná argumentovat politickými a ekonomickými principy (svoboda, spravedlnost a laissez faire). Změny, které ve společnosti formy individualizovaného liberalismu s mottem absolutní autonomie přinesly, nebyly, jak ukazuje Wagner (1994), celospolečensky konsensuálně přijaty především proto, že přinášely výhodu pouze některým, především těm v sociální struktuře lépe postaveným⁴. Důsledkem odmítnutí takto navrženého politického uspořádání byl „částečný návrat“ (reformulace) k neinstrumentálnímu pojetí práva, k post-liberálnímu kompromisu v pojetí Wagnera (1994)⁵. Ten však neměl dlouhého trvání. Tamanaha (2006) umisťuje návrat instrumentálního pojetí práva do první třetiny 20. století, tedy do období, kdy podle Wagnera postupně končí období organizované modernity a pozvolna začíná její druhá krize.

Vývoj instrumentálního pojetí práva, který je představen výše, v období před druhou světovou válkou nekončí. Se specifickou formou instrumentálního pojetí práva byly v období po druhé světové válce ve styku země sovětského bloku. V učení komunismu bylo právo viděno jako jeden z nástrojů ovládnutí společnosti, který bude možno v budoucnu, po celospolečenském rozšíření komunistické morálky, odstranit⁶. V komunistické společnosti nebude právní regulace společenského života zapotřebí. Instrumentální pojetí práva, právní formalismus a pozitivismus vytyčily cestu, která byla charakteristická i pro porevoluční roky (Kühn, 2005). Je tedy nutné poukázat na dvojí možné pojetí instrumentality práva: na instrumentální pojetí charakteristické pro totalitární režimy, kterému se ale tento text dále nevěnuje, a na instrumentální pojetí u historicky kontinuálně se konstituujících západních právních systémů, které jsou založeny na volné soutěži a (alespoň teoretické) dostupnosti rozhodovacích pozic.

⁴ Instrumentální prvky v období převládajícího neinstrumentálního pohledu mělo podle Tamanahy (2006: 247) potvrzovat třídní vztahy tím, že byly tyto vztahy pomocí práva ideologicky legitimizovány.

⁵ Trajektorie, po níž se modernita v pojetí Petera Wagnera (1994) pohybuje, je načrtnuta jako přechod od počátků moderního projektu k první krizi modernity, následně k liberálně omezenému projektu modernity ústící v druhou krizi modernity, která dnes ústí v modernitu rozšířeně liberální. Viz také Keller (2004, 2009), který namísto rozšířeně liberální modernity zdůrazňuje koncept společnosti sítí a sociálního kapitálu.

⁶ Karel Marx (1843) upozorňuje na vytváření politické, právně ukotvené a definované občanské inkluze jako na jeden z odcizujících mechanismů moderních společností, jako atomizující mechanismus. Přiznání politických práv (politická emancipace) všem občanům státu nevidí jako mechanismus osvobození, neboť se nejedná o emancipaci lidskou. Jako konkrétní příklady uvádí práva vlastnická a právo na bezpečnost. K tématu také viz Marada (2006: 93-95), který na adresu Marxe dodává, že „V tomto smyslu sehrávají moderní práva úlohu kultivátora falešného vědomí moderního člověka.“ (ibid. 95).

„Právo představuje nejen normativní systém, ale je i významným politickým a sociálním jevem.“ Večeřa (2008: 1331). Z pohledu snah o efektivní regionální a zemědělské politiky je proto důležité zmínit také druhý z konceptů, který Tamanaha (2001) představuje, koncept zrcadlové teze společnosti a práva. Současné politiky, nejen regionální a zemědělské, mají instrumentální charakter. Jsou přijímány na základě prosazení zájmů skupin, které jsou schopny se dobře organizovat, mají přístup a dostatečný potenciál k mobilizaci zdrojů a tak moc formovat a transformovat sociální prostředí. Možnost definovat právní prostředí je tak předmětem sociálních konfliktů, což ovšem nelze vidět pouze jako negativní prvek, protože sociální konflikty mají i pozitivní vlastnosti (Tamanaha, 2006: 248)⁷. Právo je tedy nemonolitem, je pluralitou. Pluralitou zájmů i představ o tom, co je spravedlivé, čeho je třeba pomocí práva dosáhnout.

Jsou-li ve společnosti různé skupiny s různými zájmy, k jejichž dosažení je zapotřebí právo legální cestou proměňovat, není udržitelné vidět právo jako odraz společenských procesů a vztahů. Právo, ve své pozitivní formě není odrazem společnosti, což Tamanaha (2001: 112) ukazuje na příkladu implementace práva do společností, které byly kolonializovány⁸. V teorii práva se jedná o starý spor „law-in-books“ a „law-in-action“, který výrazně rozvíjel například Roscoe Pound, jenž se snažil o harmonizaci sociálních zájmů a legislativy (viz Příbáň, 1996: 96, Freeman, 2001: 674). V jiném smyslu můžeme uvažovat o fakticitě a normativitě práva (Cotterrell, 1992 in Příbáň 2002: 81). Mezi právem v knihách – pozitivní, formalistickou formou práva – a právem žitým členy společnosti je mezera, která znesnadňuje sociálně-inženýrský přístup k využívání práva ve vztahu k ovlivnění vývoje (segmentů) společnosti. Instrumentální pojetí práva, kdy instrumentální pojetí a své cíle chápou různé zájmové skupiny odlišně, se tak dostává v případě politik do konfliktu s tím, co je schopno svým prostřednictvím realizovat a garantovat. Obecnost a univerzální aplikovatelnost naráží na zájmy parciálních skupin, které nebyly do tvorby legislativních pravidel vtaženy. Právo jako prostředek sociální změny naráží i ve svém instrumentálním pojetí⁹.

Regionální a zemědělské politiky, které jsou prováděny na základě legislativních dokumentů, jsou pak v podobném postavení. Nutnost zavázat se k dodržení daných pravidel či splnění kritérií není ještě zárukou efektivnosti a účelnosti využití finančních prostředků získaných na základě souhlasu s pravidly daného programu. Zájmy, které jednotlivé ze stran mají, také nejsou shodné. Z pohledu tvůrce pravidel je mírou úspěšnosti alokace vyčleněných zdrojů „správným příjemcům“, z pohledu žadatelů je pak úspěchem získání financí. Problémem je jednak instrumentalita, s níž jsou legislativní a prováděcí dokumenty přijímány, jednak mezera (gap), která se vyskytuje mezi psaným a žitým. Problematické se však jeví i sociálně konstruované a (nedlouhém čase často) proměňované hranice v jednotlivých programech –

⁷ Tyto dvě perspektivy je možné při interpretaci práva vidět jako model konfliktualistický a konsensuální. Zájem těchto paradigmat o funkci sociálních konfliktů má v sociologii dlouhou tradici.

⁸ Právo mělo dle Tamanahy (2001: 112-113) v koloniích především napomoci ekonomickému rozvoji (kolonizátorů) a bylo navrhováno tak, aby „...strukturovalo a legitimizovalo vztahy politické dominance a ekonomické exploatace přírodních a lidských zdrojů v koloniích“.

⁹ Havelková (2006) uvádí příklad Rogera Cotterella, který neúspěšnost ovlivňování praxe pomocí práva ukazuje na příkladu prohibice v USA, kdy legislativní opatření nevedly k požadovaným cílům. Autorka v návaznosti na práci MacKinnon (1991) také ukazuje, jak feministický diskurz opustil od snah o zrovnoprávnění žen pomocí práva, které se ukázaly jako nepříliš funkční, respektive nevedoucí k cíli, který si představitelky této společensko-vědní tradice a aktivisté představovali.

vymezení příjemců podpor, výše a zacílení podpor, velikostní kategorie obcí, udržení životnosti projektu po určitou dobu atd.

Právo a pluralita

Roger Cotterrell (2006), zastánce pluralitního pohledu na právo a plurality právních kultur¹⁰, naznačuje, že namísto chápání práva jako jednotného, namísto možnosti definovat „univerzálně platné“ právo regulující některou z částí společenského života, je třeba dívat se při definování legislativních pravidel na mnohost, kterou jednotliví aktéři (a jejich seskupení) vytváří. Podle jeho názoru mají rozdílně založené komunity jiný pohled na to, čeho by mělo být právem dosaženo, vytváří svébytné právní kultury (ibid. 84). Využívá k tomu Weberovu typologii jednání a vytváří čtyři odlišné typy komunit: 1. tradiční komunity, které koexistují na určitém místě a jsou víceméně od svého okolí odděleny a na něm závislé jen do jisté míry; 2. instrumentální komunity, jejichž jednání je účelově racionální a mezi něž patří například obchodní a podnikatelské subjekty; 3. komunity založené na stejné víře (beliefs), jejichž jednání je hodnotově racionální; 4. emocionální komunity založené na afektivním jednání, jako jsou například rodina a přátelství. Souhrn těchto komunit pak vytváří na určitém území právní kulturu, v níž jsou všechny tyto aspekty zahrnuty, z nichž však některé jsou dominantnější. „*Různé typy sociálních vztahů komunit mohou být ve vzájemném konfliktu*“ (Cotterrell, 2006: 105). To navozuje problém právní ideologie a převládajícího využívání práva jedním z typů komunit. Instrumentalismus v pojetí Tamanahy se opět dostává na scénu.

Závěr

Problém instrumentálního pojetí práva není specifickým pouze venkovů, ať již v podobě regionálních či zemědělských politik¹¹. Není ani specifickým problémem České republiky či EU. Je spíše problémem postavení práva v širším soudobém kontextu. Instrumentální pojetí práva, jak bylo deklarováno výše na feministickém či kolonializačním příkladě, má své slabiny v obecné poloze. Nebezpečí přijetí a akceptace čistě instrumentálního pojetí práva je především v tom, že může oslabovat víru lidí v samotný legální systém (Tamanaha, 2001: 250), může ale také narušit další funkce právního systému. Přijímání legislativních opatření v zájmu určité skupiny, přílišná specifická v jednotlivých bodech, ale i pozitivistický přístup k výkladu práva, nerozlišování právního systému od každodenního života lidí, formalistické interpretace, to vše narušuje nejen víru v právní řád, ale podkopává jednu z nejvýznamnějších oblastí, na níž byly moderní společnosti vystaveny.

Právo není přímým odrazem světa lidí a jejich jednání, stejně jako nejsou lidé ve svém jednání omezeni jen (státním) právem, ale třeba i morálkou, postoji a přesvědčeními. Namísto

¹⁰ „Právní kultura determinuje kdy, proč, jak a kde lidé právo užívají, kdy užívají právní procesy a instituce, kdy užívají instituce jiné a kdy nedělají nic... Zájmy jsou transformovány do požadavků, požadavky musí být transformovány do legálního jednání (například do tvorby nových práv), čímž se vytváří nové struktury.“ Cotterrell (2006: 86).

¹¹ „S ohledem na časté změny právní úpravy v dané oblasti státní správy považuje veřejný ochránce práv za nezbytné upozornit na některé dlouhodobé negativní trendy a legislativní postupy spočívající v potlačování obecnosti a naopak vytváření velmi detailní a kasuistické právní úpravy, která je zhusta bezprostřední reakcí na problémy praxe. Tato instrumentální povaha tvorby práva a s ní spojený naivní legislativní optimismus – víra ve vše řešící zákon a snaha podchytnout veškeré problémy výslovnou právní úpravou – vede k šablonovitému vytváření zákona a ve svém důsledku pak ke statickému právnímu stavu, strnulé aplikaci a k rezignaci na invenci, kreativitu a odvahu rozhodnout s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu.“ Hrabcová (2007) ve výroční zprávě veřejného ochránce práv k tématu proměn legislativy o cizích státních příslušnících na území ČR.

vidění společnosti (či komunit) a práva (či práv) metaforou zrcadlové teze, je vhodnější je vidět jako vzájemný odraz na vodní hladině. S nejasnými konturami a nestálými hranicemi, s proměnlivostí v důsledku proměn sociálních kontextů. Rigidní, formalistické lpění na dodržování pravidel se v praxi dostává do konfliktu s flexibilním a fuzzy¹² myšlením a uvažováním v každodenním jednání lidí. Harmonizace těchto vztahů je možná pouze v případě otevřenosti ke komunikaci a schopností konstruktivní sebekritiky všemi zúčastněnými stranami. Nutné je také uvědomění si toho, že lidé nezažívají právo pouze jako legislativní vyjádření, ale spojují jej i se spravedlností.

Literatura

1. Cotterrell, Roger. 1992. *The Sociology of Law: An Introduction*. London: Butterworths. ISBN 0406517703.
2. Cotterrell, Roger. 2006. *Law, Culture and Society. Legal Ideas in the Mirror of Social Theory*. Aldershot: Ashgate. ISBN 0754625117.
3. Freeman, Michael. 2001. *Lloyd's introduction to Jurisprudence*. London: Sweet and Maxwell. ISBN 0421690208.
4. Ježek, Jiří. 2007. Teoretické problémy endogenního přístupu k regionálnímu rozvoji. Pp. 251-256. In *INPROFORUM 2007*. České Budějovice: Jihočeská univerzita. ISBN 978-80-7394-016-4. Dostupné online <http://inproforum.ef.jcu.cz/2007/041.pdf?PHPSESSID=897eb4b16cd5a489d81de50783857866> dne 2009-05-06.
5. Havelková, Barbora. 2006. Feministická kritika práva. Příspěvek přednesený v rámci *Letní školy Gender a právo. Ženy a muži na trhu práce*. Dostupné online www.rovneprilezitosti.cz/admin/upload/0a348316d1/e9230270f4.pdf dne 2009-05-13.
6. Hrabcová, Dana (ed.). 2007. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno: MU Brno. ISBN 978-80-210-4259-9.
7. Keller, Jan. 2004. *Dějiny klasické sociologie*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-52-0.
8. Kubátová, Helena. 2005. Objekt andragogiky: člověk v lidské situaci. In *Andragogika*. 4/2005. Praha: Agentura Daha. ISSN 1211-6378. Dostupné online http://www.daha.cz/andr_cl_kubatova2006.html dne 2009-05-12.
9. Kühn, Zdeněk. 2005. Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-429-5.
10. MacKinnon, Catharine, A. 1991. *Toward A Feminist Theory Of The State*. Harvard: Harvard University Press. ISBN 0674896467.
11. Marada, Radim. 2006. Od Marxe k Alexanderovi: občanská inkluze jako problém moderní společnosti. Pp. 72-114. In *Etnická různost a občanská jednota*. Brno: CDK. ISBN 80-7325-111-6.
12. Marx, Karel. 1843. *K židovské otázce*. [nedatováno]
13. Příbáň, Jiří. 1996. *Sociologie práva. Systémově teoretický přístup k modernímu právu*. Praha: SLON. ISBN 80-85850-18-4.
14. Příbáň, Jiří. Sociologie práva: vývoj a trendy po roce 1989. In *Sociologický časopis*. Vol. 38. No. 1-2. ISSN 0038-0288.
15. Tamanaha, Brian. 2001. *A General Jurisprudence Of Law And Society*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 0199244677.
16. Tamanaha, Brian. 2006. *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 0521689678.

¹² O rigidním, flexibilním a fuzzy způsobu myšlení viz Zerubavel (1999: 53-67).

17. Večeřa, Miloš. 2008. Diversita a jednota práva. Pp. 1329-1341. In *Acta Universita Brunensis Iuridica No 337. Dny práva – 2008 – Days of Law. 2. ročník mezinárodní konference pořádané PF MU*. Brno: MU.
18. Wagner, Peter. *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*. Routledge: London. ISBN 0754625117.
19. Zerubavel, Eviatar. 1999. *Social Mindscales: An Invitation to Cognitive Sociology*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 0674813901.

CESTOVNÍ RUCH VE VZTAHU K UDRŽITELNÉMU ROZVOJI

TOURISM IN RELATION TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT

RNDR. ALEŠ RUDA, PH.D.

*Katedra geografie, Pedagogická fakulta
Masarykova univerzita,
Poříčí 7, 603 00 Brno, Česká republika
e-mail: ruda@ped.muni.cz*

Anotace

V souvislosti s rozvojem cestovního ruchu se nejen v České republice, ale také ve světě stále častěji objevují informace o jeho negativním vlivu. Současný cestovní ruch je spíše orientován masově a konzumně s cílem krátkodobého zisku bez větší dlouhodobé strategie. Nicméně i tak by nemělo být cílem odstranění jeho aktivit, ale spíše snaha o kompromisní řešení, které by vedlo k podpoře udržitelného rozvoje cestovního ruchu. Otázkou stále zůstává, jak dané regiony vzhledem k vlivu cestovního ruchu vyhodnotit. Jednou z nabízených možností je analýza dílčích regionů (katastrů obcí) na základě stanovení environmentální hodnoty území, turistického potenciálu a zatížení území turismem v každém regionu a následné porovnávání jejich korelačních závislostí. Detailní odpověď tak dále mohou poskytnout statistické metody, analýza SWOT a nástroje GIS pro regionální analýzu. S jejich pomocí je možné dílčí regiony kvantitativně analyzovat, rozpracovat a doporučit tak možná řešení pro následující strategické plánování.

Annotation

In context of tourism development information about its negative impact appear not only in the Czech Republic but worldwide. Current tourism is rather mass orientated with the aim of short-term profit but without long-term strategy. Nevertheless even this should not mean removing of tourist activities but an effort of compromise which would support sustainable tourism development. One question is still unanswered. How to evaluate individual regions regarding the tourism influence? One of possible solution is region analysis based on evaluation of environmental area value, tourism potential a tourism load in each region with following comparison of their relations. Statistical methods, SWOT analysis and GIS tools for regional analysis may be useful for processing and strategic planning and decision making in particular regions.

Klíčová slova

cestovní ruch, regionální analýza, GIS, udržitelný rozvoj, životní prostředí

Key words

tourism, regional analysis, GIS, sustainable development, environment

JEL classification: Q56

Úvod

Touha po poznání nového doprovází lidskou zvědavost od nepaměti. V minulosti lidé cestovali zejména z důvodu nalezení kvalitních životních podmínek, což v omezené míře

přetrvává i nadále. Touha po poznání byla ovšem rozšířena o aktivní způsob relaxace, seznamování s historií, kulturou a dalšími atributy, čímž byl cestovní ruch (turismus) na světě. Světová turistická organizace (WTO) ho definuje jako lidské aktivity mimo místo trvalého pobytu. V posledních dekádách 20. století nabírají v důsledku rozvoje komunikačních sítí, informačních technologií a ekonomiky tyto lidské aktivity na stále větší intenzitě a cestovní ruch se tak stal nezbytnou součástí ekonomiky jednotlivých zemí. Pro některé z nich představuje dokonce jediný nebo převažující způsob zdroje financí. V jeho prospěch proto mluví nejen určitý potenciál zaměstnanosti, ale také příležitost pro poznání odlišných lidských kultur a odstranění tak mylných představ o jednotlivých koutech světa. Jeho negativum však spočívá v masovosti, mnohdy neorganizovanosti a zbytečné snaze prosadit a vybudovat zázemí pro lidskou zábavu i v místech, které nesplňují potřebné požadavky. V tom spočívá základní problém turismu, který cestovní ruch deklasuje ve vztahu k životnímu prostředí do role silného protihráče. Na tomto základě bylo napsáno mnoho studií, které striktně odmítají další expanzi cestovního ruchu a snaží se omezení jeho aktivit i v současné době takto využívaných destinací. To ovšem není jediným plošně použitelným řešením už jen s ohledem na fakt, že i usměrněný cestovní ruch může pomoci např. managementu takto využívaných chráněných území. Cílem jakýchkoli opatření by tedy měla být spíše analýza stávající situace a vymezení takových míst a aktivit, které by umožnily zachovat současný stav krajiny i lidské aktivity pro další generace, tedy podpora udržitelného cestovního ruchu (sustainable tourism) (Ruda, 2008). Pásková a Zelenka (2002) popisují udržitelný cestovní ruch jako takový cestovní ruch, jehož služby a aktivity při dopravě turistů a návštěvníků do destinace, služby a aktivity v dané destinaci a aktivity turistů a návštěvníků ovlivňují přírodní a antropogenní životní prostředí, místní komunitu a biosféru jako celek pouze v takové míře a takové kvalitě, která neobnovitelně negativně nemění globální ani lokální životní prostředí, místní komunitu a biosféru jako celek a neomezuje tak možnost turistického a dalšího antropogenního využití turistické destinace v budoucnosti, stejně jako funkce biosféry. Tento trend potvrzují i mnohé významné světové a regionální organizace cestovního ruchu (World Trade Organization, World Wide Fund, Earth Council a další), které zpracovaly etické kodexy a kodexy chování v obecné rovině aktivit cestovního ruchu, stejně tak jako v roce 1996 zpracovaná Agenda 21 pro průmysl cestovního ruchu. Na lokální úrovni to pak znamená zavádění environmentálního managementu za využití indikátorů rozvoje udržitelného cestovního ruchu. Následující příspěvek je zaměřen na kvantitativní metody regionální analýzy pro vymezení územních jednotek s rozdílnou pozicí vzhledem k cestovnímu ruchu na příkladu malého území vybraných obcí Nízkého Jeseníku.

Vymezení regionu a územních jednotek

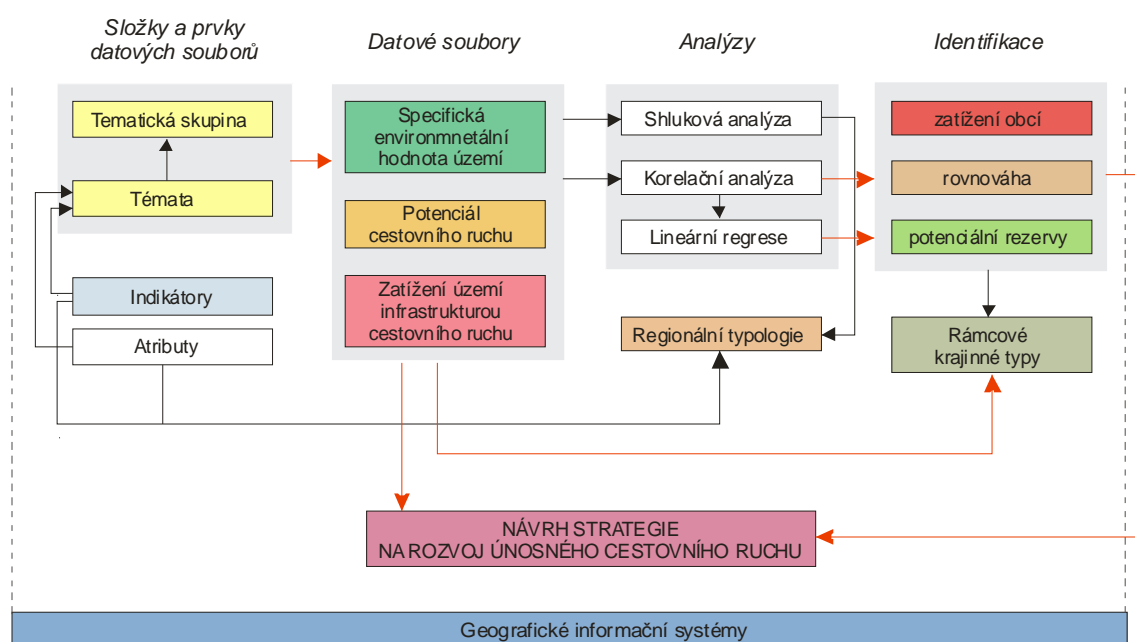
Na globální úrovni již bylo posuzováno mnoho makroregionů, pro potřeby praxe a detailní regionální analýzy je ovšem nezbytně nutné znát dílčí specifika lokálních regionů. Otázkou pak zůstává, jak velký region hodnotit a které územní jednotky, k nimž se budou dílčí údaje vztahovat, zvolit jako základní. Odpovědí jsou samozřejmě dostupné datové zdroje a jejich validita. Velikost posuzovaného regionu mnohdy závisí na zadavateli, ale také na souladu rozvojových dokumentů a cílových priorit. Proto se jako nejvhodnější jeví posuzovat takové informace v rámci vyšších územně správních celků – krajů. V mnoha případech se při hodnocení např. horského území ovšem nevyhneme řešení území spadající do dvou krajů současně. Pokud nepoužíváme vlastně pořízená data, můžeme s větším nebo menším úspěchem využít data Českého statistického úřadu, zejména ta, která jsou vztažena k územním jednotkám jednotlivých obcí. Pro analýzu v geografických informačních systémech (GIS) je možné vztahovat dílčí data za využití mapové algebry na konkrétní pixely, v ostatních případech se jako nejvhodnější jeví zvolit za základní územní jednotku katastr obcí.

Toho můžeme v závěrečné fázi využít při sestavování typologicky stejných regionů. V uváděné studii reprezentuje posuzované území 78 vybraných obcí nacházejících se v Nížkém Jeseníku.

Volba a návrh datových sad

Volba a návrh datových sad včetně výběru metod regionální analýzy (obr. 1) závisí na znalosti sledovaného území. V zásadě jde o návrh datových sad, které by analyzovaly krajinný potenciál, potenciál cestovního ruchu a zatížení území cestovním ruchem. Většinou je přínosné zahrnout do takové analýzy někoho znalého místních poměrů, protože jen tak si může posuzovatel udělat představu o potenciálu daného území.

Obrázek 1: Schéma organizace datové struktury



Nesnadným úkolem je stanovení indikátorů a sběr dat pro vyjádření zatížení cestovním ruchem, které by měly pro co největší validitu zahrnovat počty návštěvníků, projíždějících dopravních prostředků, emisní zatížení a další podobné indikátory. Cílem této části příspěvku je ukázka návrhu datové struktury a specifikace tří stěžejních datových souborů (specifická environmentální hodnota území, potenciál cestovního ruchu a zatížení území infrastrukturou cestovního ruchu), jejichž validita byla dále co nejvíce zpřesňována a jejichž vzájemné vztahy umožnily řešenou problematiku kvantifikovat a klasifikovat (Ruda, 2008). Vzhledem k nedostupným kvantitativním datům z fyzického sčítání návštěvníků a vysoké náročnosti jejich pořízení, bylo zatížení krajiny cestovním ruchem stanoveno na základě dostupných dat o infrastruktuře cestovního ruchu.

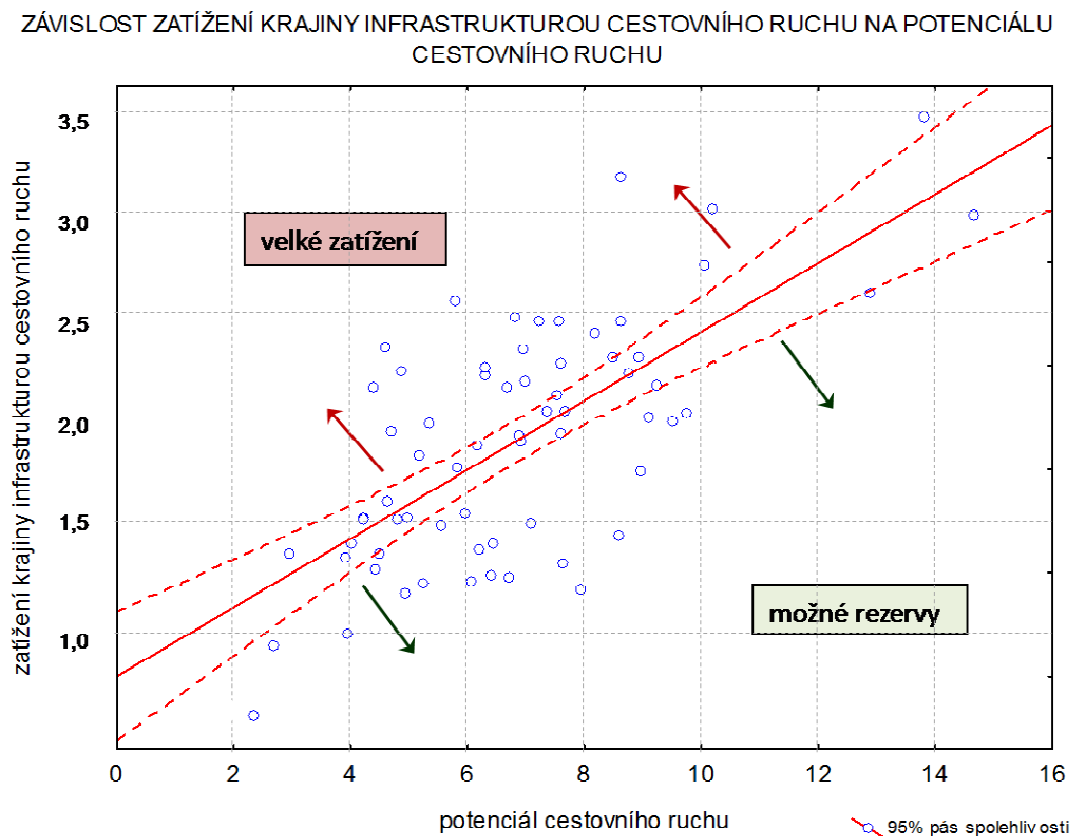
Témata (obr. 1) byla hodnocena na základě zvolených indikátorů, jimiž byly např. procentuální podíl určitých ploch k ploše obce, hustota jevu na zvolenou plošnou jednotku katastru obce nebo konkrétně odvozená hodnota indexu. Na základě vícevrcholového rozdělení četností byly zjištěné hodnoty každého tématu rozděleny do pěti intervalů, které zároveň obci nacházející se v určitém intervalu vzestupně přiřazují bodovou hodnotu 1 – 5. V případě absence sledovaného jevu se udělovala nulová bodová hodnota. Tematická skupina se skládá z několika zvolených témat a její výsledná hodnota se rovná součtu součinu bodové

hodnoty za každé téma a váhové hodnoty tématu v tematické skupině odvozené na základě Saatyho metody párového porovnávání, čímž byla pro jednotlivá témata stanovena formou váženého geometrického průměru konkrétní váha. Při stanovení výpočtu hodnoty datového souboru se postupovalo obdobně. Každé téma či tematická skupina představovala pro jednotlivé obce bodovou hodnotu 1 – 5. Výsledná hodnota se za jeden datový soubor vypočítala jako součet součinu bodové hodnoty za téma či tematickou skupinu a váhové hodnoty vypočtenou podle Saatyho metody párového porovnávání (Ruda, 2008).

Kvantitativní analýza

Jednotlivé dvojice datových sad byly podrobeny korelační analýze, jejíž výsledky pomohly stanovit míru závislosti jednotlivých souborů. Nachází-li se korelace v intervalu $<-1; -0,7>$ nebo $<0,7; 1>$, jedná se o určitou míru závislosti. Vychází-li korelace v intervalu $<-0,3; 0,3>$, dokazuje nezávislost. Sledování závislosti zatížení území infrastrukturou cestovního ruchu na potenciálu cestovního ruchu prokázalo sice slabou (korelace 0,67), ale v rámci sledovaných souborů nejprokazatelnější závislost. Velmi slabá závislost (korelace 0,557) vyšla při porovnávání závislosti potenciálu cestovního ruchu na specifické environmentální hodnotě území (SEHÚ). Naopak nezávislost (korelace 0,298) mezi datovými soubory byla zjištěna při porovnávání závislosti zatížení území infrastrukturou cestovního ruchu na SEHÚ. Právě první uváděná dvojice je pro posouzení vlivu cestovního ruchu formou zatížení nejvhodnější. Proložení lineárního trendu mezi sledovanými hodnotami můžeme sledovat vzdálenost jednotlivých obcí od lineární přímky (obr. 2).

Obrázek 2: Pás spolehlivosti lineárního trendu potenciál CR a zatížení infrastrukturou CR, (CR = cestovní ruch)

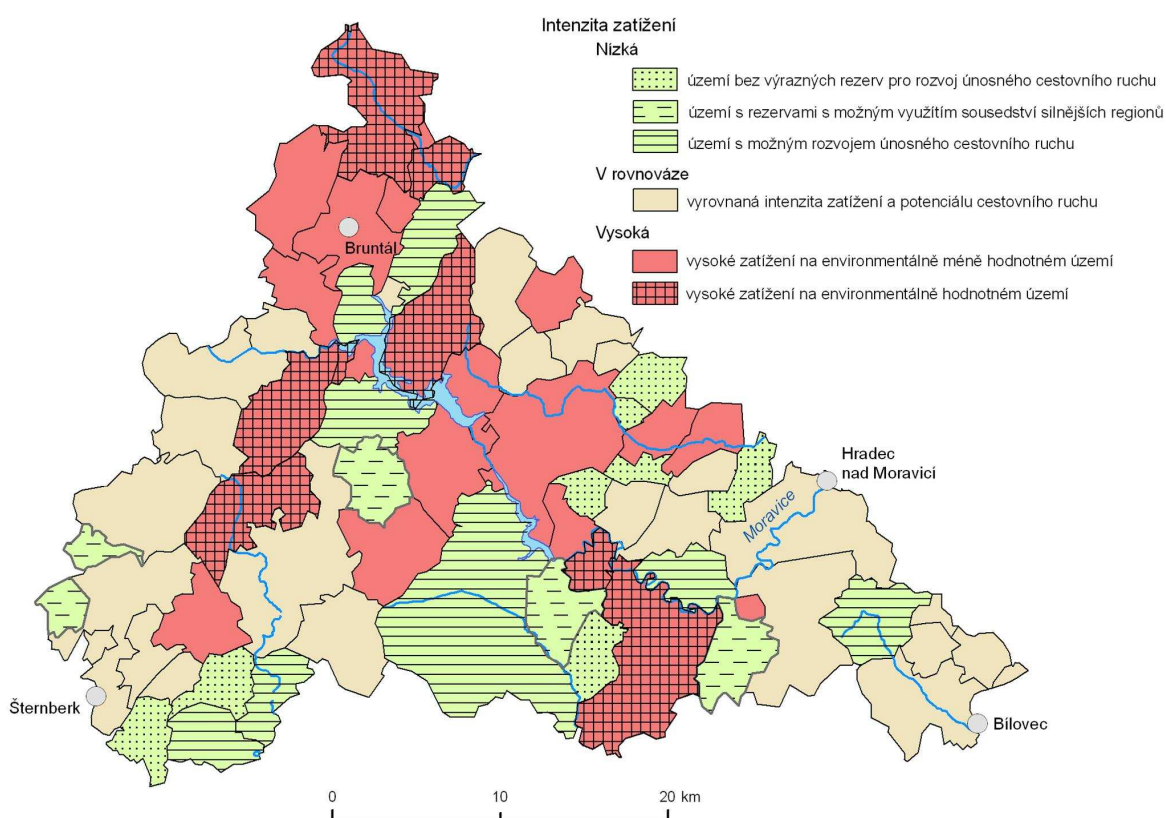


Pro adekvátnost vyšetřovaných hodnot byl na obě strany lineární přímkou vymezen pás 95% spolehlivosti, čímž bylo vymezeno 22 obcí s téměř lineární závislostí, u kterých můžeme konstatovat rovnoměrné zatížení krajiny vzhledem k dostupnému potenciálu cestovního ruchu. Obce, které se nacházejí nad tímto pásem spolehlivosti, vykazují daleko větší zatížení, než by bylo vzhledem k jejich potenciálu odpovídající. Viditelný extrém se nachází u obcí Horní Životice, Oborná a Nové Heřminovy. Naopak výskyt obcí pod tímto pásem (Mutkov, Radkov a Řídeč) může poukazovat na nedostatečné využívání svého potenciálu pro rozvoj cestovního ruchu. Dále bylo potřeba provést další analýzu potvrzující, nebo vyvracející získané závěry, která byla použita pro klasifikaci získaných kategorií podle intenzity zatížení (obr. 3).

Aplikace

Takto získané výsledky mohou být využity hned ve dvou rovinách, jednak k sestavení regionální typologie územních celků, která umožní na základě shlukové analýzy tří výše zmíněných datových sad vymežit obce se stejnými atributy pro další možnou spolupráci při plánování rozvoje, a jednak mohou sloužit jako podklad pro plánování a rozhodování v oblasti udržitelného cestovního ruchu (obr. 3).

Obrázek 3: Zatížení krajiny infrastrukturou cestovního ruchu s ohledem na další plánování a rozvoj



Základními východisky pro formulování strategie únosného rozvoje cestovního ruchu se staly jednak zpracované analytické podklady (analýzy SWOT – krajinného potenciálu i potenciálu cestovního ruchu) a návrh potenciálních oblastí a forem cestovního ruchu a jednak analýza rozvojových dokumentů Olomouckého a Moravskoslezského kraje. Zájmové území náleží k oblastem, které jsou prozatím bez známky neúnosného zatížení cestovním ruchem. Na tuto

skutečnost lze nahlížet ze dvou stran. Buď je popisovaná oblast z hlediska potenciálu cestovního ruchu neatraktivní, nebo se o jejích předpokladech pro rozvoj této činnosti podniklo málo kroků. Každý z těchto pohledů má na současném využívání krajiny svůj podíl. V žádném případě ale nelze konstatovat, že by popisovaná oblast nebyla turisticky atraktivní. Disponuje velmi výhodnou polohou v rámci turistického regionu Severní Morava a Slezsko a může počítat i s turisty z Polska a Slovenska. Zde ale vyvstává v případě nerespektování měnících se požadavků návštěvníků možné riziko úpadku rozvoje cestovního ruchu. Určitou nevýhodou geografické polohy je umístění mezi turisticky silnými oblastmi, jako jsou Hrubý Jeseník a Beskydy. Proto už není dostačující spoléhat se na relativně hodnotné přírodní předpoklady, ale je nezbytné vytvářet takové nabídky, které vyplní chybějící část mezi těmito dvěma turistickými dominantami. Zde se nabízí využití nepříliš náročného terénu pro vybudování kvalitní základny venkovské pobytové turistiky orientované na rodinu s dětmi. Předpoklad v podobě husté sítě turistických tras a cyklostezek již delší dobu existuje. Těchto základen by se dalo také využít k provozování outdoorových aktivit, které mohou vhodně doplňovat nabídnuté vzdělávací a výcvikové programy. Nedílnou součástí mozaikovitě krajiny, kterou vytváří lesní plochy, louky a pastviny a orná půda, je potenciál k provozování eko-agroturistických aktivit se zaměřením na hipoturistiku a jezdeckví, která v současné době představuje také jednu z forem ozdravných pobytů. Přírodní poměry jsou vzhledem k udržení celoročního provozu vhodné pro rozvoj běžeckých tras. Sjezdové lyžování nemá v řešeném území velké předpoklady. I tak zde najdeme čtyři sjezdové dráhy (Horní Guntramovice, Domašov nad Bystřicí, Vítkov, Bruntál – Uhlířský vrch). Za zmínku stojí pouze lyžařský areál v Horních Guntramovicích, ostatní mají jen lokální význam.

Řešené území nabízí kromě zmiňovaných přírodních atraktivit, také významné kulturně-historické objekty. Mnohé z nich jsou v současné době zavřené a nevyužívané. Velmi atraktivními jsou jak zámky a hrady (Bruntál, Šternberk, Hradec nad Moravicí), tak i zříceniny (Vikštejn, Vildštejn), vojenské památky (Bruntál, Hradec nad Moravicí) nebo technické památky (Weishuhnův kanál, větrný mlýn – Hlavnice a Choltice). Mezi nově otevřené patří v Budišově nad Budišovkou Muzeum Břidlice. Stranou by neměly zůstat ani objekty sakrálního cestovního ruchu, pro jejichž rozvoj je v zájmovém území také prostor.

Stále sílí význam ve využívání rekreačního potenciálu Slezské Harty. Vodní turistika a sportovní či rekreační rybaření patří mezi nejstarší formy cestovního ruchu a není tomu jinak i v zájmovém území. Zde se ale střetává podnikatelský záměr s ochranou krajiny. Ze dvou nejvhodnějších vodních ploch, je pro rekreační účely tohoto typu vhodná pouze Slezská Harta, protože v okolí vodní nádrže Kružberk je vymezeno pásmo hygienické ochrany vodního zdroje. Ani Slezská Harta nemůže být brána jako jediné řešení. V jejím zázemí, zejména v jižní části, se nacházejí cenné biotopy a pozvolna se svažující lávový proud Velkého Roudného. To by měl být jeden z důvodů proč rekreační potenciál využít, ale pouze v oblastech (sever a severozápad), které nebudou turismem dotčeny, více než je třeba. Stávající situace, která při velmi malém počtu rekreační infrastruktury v okolí Slezské Harty panuje, je nežádoucí. Hygienické zázemí, stravovací a ubytovací kapacity jsou vybudovány pouze v oblasti směrem k Bruntálu. Tato skutečnost může vést při neorganizovaném rozvoji cestovního ruchu až ke znečištění vodních ploch a k jejich nevhodnosti pro rekreační účely. V tomto případě narážíme na jeden z hlavních problémů turismu nejen podél Slezské Harty, ale v celé zájmové oblasti, a to je nevyhovující infrastruktura cestovního ruchu.

Alarmující je častější nespokojenost návštěvníků s kvalitou nabízených služeb. Chybí kapacity pro kvalitnější ubytování, oproti tomu stávající méně kvalitní kapacity nejsou dostatečně využity. Ten samý problém se týká také stravovacích zařízení. Nevyhovující by

byla ovšem situace, kdyby vlivem výstavby docházelo k nekontrolovatelnému záboru půdy. Současný stav lze řešit přestavbou a architektonickými úpravami tak, aby výsledné objekty zapadaly do krajinného rázu a nenarušovaly kompaktnost krajiny. S úrovní nabízených služeb souvisí také zanedbaná péče o krajinu a sídla, např. v Domašově nad Bystřicí. Tento problém by měl být vyřešen hned v první fázi proklamovaného rozvoje, v opačném případě by nevzhledně působící krajina návštěvníky spíše odradila. Obdobným problémem jsou v krajině otevřené lomy, které nepřispívají charakteru krajinného rázu.

V obcích, které sousedí s vojenským újezdem Libavá je snižená dopravní dostupnost, naopak v obcích, ležících na tranzitních osách (Široká Niva), způsobuje přítomnost dopravních komunikací jak fragmentaci krajiny, tak narůstající emisní zátěž. Vzhledem k únosnému zatížení území je stávající hustota silničních sítí postačující (střed zájmového území je protkán silnicemi 1. třídy č. 11, 45 a 46). Spíše než rozšiřování silniční infrastruktury je důležitější renovace povrchu silnic 2. a 3. třídy.

Předložené atraktivita a cíle cestovního ruchu představují docela zajímavý předpoklad pro další rozvoj. Vymezené aktivity a formy cestovního ruchu nesmí ovšem zůstat izolované, ale naopak doplňovat v komplexních nabídkách jedna druhou. Velmi žádoucí je posilování nabídky služeb směrem k trvale udržitelnému rozvoji cestovního ruchu tím způsobem, že jsou nabízeny pobytové slevy pro návštěvníky, kteří přijedou hromadnou dopravou nebo na kole. Posílením rozvoje cestovního ruchu se umožní vytvořit několik desítek pracovních příležitostí, které pomohou snížit jednak vysokou nezaměstnanost regionu a dojížděku za prací a jednak nízkou ekonomickou úroveň obyvatelstva. Velmi atraktivním se jeví obnovení původních řemesel – tkaní, pletení košíků atd. – s nimiž by byly posíleny tradice regionu a ekotourismu. Naplňováním těchto předpokladů může narazit na nestabilní podnikatelské prostředí, jehož dopad je možno eliminovat finančními dotacemi ze strukturálních fondů Evropské unie, např. Evropský fond pro regionální rozvoj (operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost) a Evropský sociální fond.

Závěr

Kvantitativní metody představují pro regionální analýzu nezbytný, ale nikoli jediný nástroj, který umožní vyhodnotit potřebná data s ohledem na jejich statistický původ. I při takovém typu hodnocení se můžeme v případě nevhodného a nevyčerpávajícího výběru dat dopustit mnoha nepřesností. Ve studovaném území bylo následnou kontrolou zjištěno, že 2 obce ze 78 vykazují výrazné nepřesnosti vzhledem ke zjištěným závěrům. Tato odchylka byla sledována u obcí, jejichž katastr měl velmi malou rozlohu, což v mnoha ohledech výpočty zkreslovalo, a málo zjišťovaných atributů. V uvedeném příspěvku byla dostupná data vztahena k ploše jednotlivých obcí, čímž se ovšem ztrácí rozdíl uvnitř vyšetřovaného polygonu. Tato generalizace může být pro identifikaci konkrétních míst zkreslující, ale pro regionální typologii naopak potřebná. Pro první z uvedených šetření je proto vhodnější využít nástrojů GIS a veškerá potřebná data vztahovat na základní jednotku rastru – pixel. Získané výsledky je pak dále potřeba doplnit o výsledky analýzy SWOT, strategické cíle s vymezením rozvojových os a dílčí náplň konkrétních opatření v jednotlivých územích.

Literatura

1. Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry (1997).WTO, ISBN: 92-844-0180-1
2. Ekologie a environmentalistika (2005): Udržitelný cestovní ruch [online]. c2005, [2009-05-10]. URL:

<http://ekologie.uhk.cz/documents/online7/Environmentalistika/případová%20studie%20-%20CR/úvod%20do%20studia/UCR.PDF>

3. Moravskoslezský kraj (2005): Marketingová strategie rozvoje cestovního ruchu v turistickém regionu Severní Morava a Slezsko [online]. c2005, [2009-05-10]. URL: http://www.kr-moravskoslezsky.cz/rr_12.html
4. Olomoucký kraj (2007): Marketingová studie cestovního ruchu Olomouckého kraje na období 2007/2008 – 2010 (výhled 2010 – 2013) [online]. c2007, [2009-05-10]. URL: http://www.kr-olomoucky.cz/NR/rdonlyres/A982C60C-0DB9-4E72-91F7-350051D90E49/0/6_MS_Akcni_plan__2008_10__K.pdf
5. PÁSKOVÁ, M., ZELENKA, J. (2002): Výkladový slovník cestovního ruchu. Praha. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 448 s.
6. RUDA, A., (2008): Hodnocení vlivu cestovního ruchu na krajiny Nízkého Jeseníku metodami GIS. [Disertační práce] Ostravská univerzita v Ostravě, Přírodovědecká fakulta, Katedra fyzické geografie a geoekologie, 147 s.

ROLE KRAJE V PODPOŘE ROZVOJE KULTURY A CESTOVNÍHO RUCHU

ROLE OF THE REGION IN THE CULTURE AND TOURISM DEVELOPMENT

ING. ZUZANA KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, PH.D.

*Katedra regionálních studií, Národohospodářská fakulta
Vysoká škola ekonomická v Praze
nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika
e-mail: trhlinz@vse.cz*

Anotace

Příspěvek představuje roli krajských samospráv v podpoře kultury a cestovního ruchu. Zaměřuje se na jednotlivé dokumenty a rozvojové programy, které mohou kraje využívat ve vztahu k těmto specifickým odvětvím. Na případové studii Jihočeského kraje jsou ukázány konkrétní opatření a nástroje, které kraj v současné době využívá pro podporu rozvoje, včetně zhodnocení projektů v oblasti kultury a cestovního ruchu podporovaných jihočeským krajem.

Annotation

The contribution presents the role of the regional governments in the support of the culture and tourism. It's orientated to the individual documents and development programs that can be used by the regions in the context of the development of the above mentioned specifics domains. Concrete instruments and tools are shown on the case study of the South Bohemian Region that regional government use to support the development, included evaluation of the projects supported by the region in the domain of the culture and tourism.

Klíčová slova

Veřejná správa, kraj, kompetence, kultura, cestovní ruch, rozvojová strategie, projekty

Key words

Public administration, region, competences, culture, tourism, development strategy, projects

JEL classification: R5

Úvod

Řízení rozhodovacích procesů a zajišťování veřejných služeb ve veřejné správě prochází v současné době významnými změnami. Od tzv. pasivní role, kdy je veřejná správa chápána hlavně jako garant legislativního prostředí a veřejného zájmu, se pohled na význam veřejné správy orientuje stále více k tzv. aktivní roli veřejné správy, kde se jednotlivé instituce veřejné správy stávají stále aktivnějšími aktéry ve smyslu podpory řízení rozvojových procesů na lokální, regionální i národní úrovni.

V kontextu těchto institucionálních změn dochází rovněž k významné proměně v organizaci a kompetencích územních samospráv, které v posledních dvaceti letech získávají stále významnější pravomoci v zabezpečování řady veřejných služeb. Zároveň se zvyšuje zodpovědnost regionálních a lokálních vlád za dynamiku rozvoje spravovaného území.

Zatímco lokální samosprávy jsou chápány především jako územní společenství občanů a v tomto smyslu také jako základní kameny demokracie s odpovědností za zabezpečení adekvátního životního standardu pro místní společenství, mají kraje rozsáhlejší pravomoci nejen v zabezpečování veřejných služeb různé povahy (doprava, školství, zdravotnictví, životní prostředí apod.), ale především ve smyslu koncepčních a koordinačních aktivit ve spravovaném území.

Podpora rozvoje kultury a kulturního dědictví v přímé vazbě na rozvoj cestovního ruchu jsou nedílnou součástí rozvojových záměrů a programů vybraných obcí a měst. Na regionální úrovni patří tyto oblasti mezi hlavní rozvojové priority pro všechny kraje v ČR. S ohledem na tuto skutečnost se budu dále v textu zabývat rolí krajů v podpoře rozvíjení kultury, kulturních aktivit a cestovního ruchu. Cílem příspěvku je na konkrétní studii jihočeského kraje představit aktuálně využívané nástroje, které může kraj využít v rozvoji výše zmíněných odvětví.

Kraje, kultura a cestovní ruch

Možnosti i povinnosti krajů v podpoře rozvíjení kultury, kulturních aktivit a cestovního ruchu jsou determinovány jak platnou legislativou, tak i základními koncepčními dokumenty v jednotlivých sektorech.

Legislativní rámec realizace aktivit je vymezen především zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ve znění pozdějších předpisů; zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů; zákonem č. 20/1987 Sb., o *státní památkové péči*, v posledním znění platném od 2008 a dalšími zákonnými předpisy¹. Právní úprava kompetencí krajů v těchto specifických oblastech je do značné míry roztržštěná, čímž se snižuje transparentnost řízení rozvoje vybraných odvětví. Podpora kultury a cestovního ruchu tak významně závisí na přístupech a preferencích jednotlivých krajských vlád. Tato charakteristika platí především v oblasti cestovního ruchu, kde je působnost kraje postavena především do obecné role koncepční, koordinační a poradenské v rámci daného území, včetně propagace daného regionu. Kompetence krajů v oblasti kultury a kulturního dědictví jsou legislativně vymezeny detailněji.

Hlavní cíle i možnosti krajů v rozvíjení kultury, kulturních aktivit a cestovního ruchu jsou do značné míry ovlivněny také strategickými dokumenty a koncepcemi vyšších úrovní veřejné správy, tj. především koncepcemi Ministerstva kultury České republiky a Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Podpora rozvoje kultury a kulturních aktivit, včetně ochrany kulturního dědictví je vymezena v tzv. státní kulturní politice na roky 2009 až 2014, kde je definováno, že jedním z cílů kulturní politiky je rovněž podpora role státu, krajů a obcí při podpoře zachování a tvorby kulturních hodnot (cíl 3 koncepce). Vedle státu mají v této oblasti sehrávat významnou roli i kraje ve smyslu materiální podpory zachování kulturních hodnot např. prostřednictvím využíváním prostředků z podpůrných fondů EU (strukturální fondy, komunitární programy) a další finanční podporou².

Povinnosti a možnosti krajů v oblasti cestovního ruchu jsou definovány zejména v koncepci státní politiky cestovního ruchu na období 2007-2013. Významnou roli v orientaci podpory

¹ Rozvoj cestovního ruchu a podnikatelských aktivit spojených s cestovním ruchem je vymezen v několika zákonných předpisech. Jejich seznam je uveden např. na internetových stránkách: <http://www.cestovni-ruch.cz/zakony>, [cit. 15. května 2009].

² Blíže viz: <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-politika/statni-kulturni-politika-na-leta-2009-2014-4892/>, [cit. 15. května 2009].

cestovního ruchu sehrává i marketingová koncepce propagace cestovního ruchu, jejímž zpracovatelem je Česká centrála cestovního ruchu (CZECHTOURISM). Kraje pak v návaznosti na tyto dokumenty zpracovávají další rozvojové koncepce buď v rámci programů územního rozvoje svých obvodů, nebo v rámci samostatných studií a analýz. V této souvislosti je nezbytné poukázat na skutečnost, že většina krajů zpracovala v posledním období detailnější koncepce rozvoje cestovního ruchu především pro roky 2007-2013. Zpravidla se jedná o souhrnné koncepce rozvoje cestovního ruchu ve všech jeho dimenzích, v některých regionech byly připraveny i dílčí koncepce pro rozvoj cyklistiky, lázeňství apod. (např. Liberecký kraj, Jihočeský kraj).

V rámci výše zmíněných legislativních a strategických dokumentů mohou krajské samosprávy na základě vlastních analýz vymezovat vlastní priority rozvoje kultury a cestovního ruchu a podporovat ty oblasti a regiony, kde považují krajskou pomoc za žádoucí a nezbytnou. V obecném slova smyslu mohou kraje rozvíjet jednotlivé oblasti např.:

- podporou rozvoje soukromého podnikání ve vybraných oblastech
- propagací kraje
- poradenstvím pro obce, města, soukromý sektor, neziskové organizace, vzdělávací instituce
- iniciací a podporou projektů zaměřených na čerpání prostředků z národních i mezinárodních fondů
- vyčleňováním prostředků z rozpočtů krajů určených k řešení problémů spojených s rozvíjením kulturních aktivit i cestovního ruchu
- tvorbou vlastních regionálních programů
- podporou marketingu
- a dalšími aktivitami.

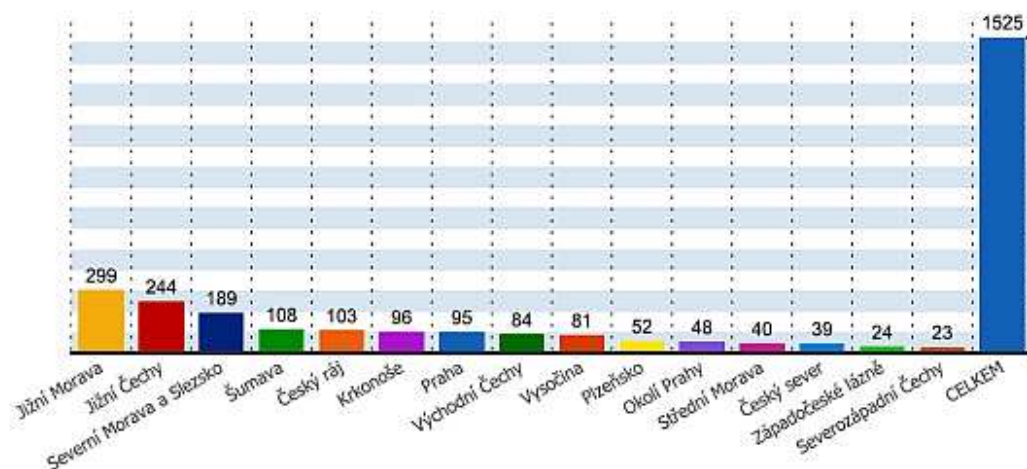
V další části textu se zaměřím na konkretizaci možností krajů v podpoře rozvíjení kultury a cestovního ruchu na vybraném kraji. Pro případovou studii jsem zvolila jihočeský kraj. Důvodem pro výběr kraje byla skutečnost, že zmíněný kraj patří mezi regiony, které věnují problematice rozvoje kultury a cestovního ruchu dlouhodobou specifickou pozornost. Dalším důvodem pro výběr zmíněného kraje jsou osobní zkušenosti, které jsem měla možnost získat v rámci odborné spolupráce mezi krajem a katedrou regionálních studií VŠE Praha na přípravě Programu rozvoje kraje pro období 2007 až 2013.

Případová studie: Jihočeský kraj a rozvoj kultury a cestovního ruchu

Jihočeský kraj patří dle odvětvové charakteristiky spíše mezi zemědělské regiony s navazujícím potravinářským průmyslem. Mezi tradiční odvětví patří především zemědělství, lesnictví a rybářství, jihočeský průmysl je pak založen na využívání místních surovinových zdrojů (dřevařský, papírenský, keramický průmysl) a na průmyslu stavebních hmot. Kraj patří v rámci České republiky mezi málo urbanizovaná území, dlouhodobým problémem je především vylidňování venkova a venkovských oblastí.

Jihočeský kraj je však také dlouhodobě vnímán jako region s významným počtem kulturních a přírodních památek, resp. jako vysoce atraktivní území pro trávení volného času a rekreace v průběhu celého roku. Z hlediska atraktivity kraje je významné, že samotný pojem „Jižní Čechy“ asociuje pozitivní image území pro širokou škálu návštěvníků. Pozitivní image jihočeského kraje dokumentuje i následující graf, který představuje nejoblíbenější lokality České republiky pro domácí návštěvníky.

Graf 1: Výsledky ankety "Ve kterém turistickém regionu České republiky se vám líbilo nejvíce"³



Tato specifika kraje jsou jednou z příčin významného důrazu kraje na rozvoj kultury, kulturních aktivit i cestovního ruchu již od samotného vzniku kraje v roce 2000. Kultura a cestovní ruch jsou podporovány jak v rámci aktivit zaměřených na rozvoj území kraje, tak v rámci nadregionální, přeshraniční i mezinárodní spolupráce⁴.

Podpora rozvoje kultury a cestovního ruchu, popř. jeho vybraných odvětví je představena v několika krajských dokumentech. Základním strategickým programem je program rozvoje jihočeského kraje, kde jsou otázky kultury, kulturního dědictví i cestovního ruchu předmětem samostatné prioritní osy. Kultura a cestovní ruch byly předmětem specifického zájmu již v období 2004 až 2006, samostatnou prioritní osou „cestovní ruch, přírodní a kulturní atraktivita“ jsou i v programu rozvoje kraje na období 2007-2013.

Kromě samotného programu rozvoje kraje má však Jihočeský kraj vypracované i další samostatné rozvojové koncepce. Patří mezi ně:

- strategie rozvoje cestovního ruchu v Jihočeském kraji (zpracována v červenci 2002)
- strategie obnovy a rozvoje cestovního ruchu v Jihočeském kraji (aktualizovaná verze v prosinci 2002 v důsledku povodní)
- koncepce rozvoje cyklistické dopravy v Jihočeském kraji (zpracována v prosinci 2006)
- koncepce lázeňství a wellness Jihočeského kraje (zpracována v březnu 2006)
- "Manuál pro rozvoj cestovního ruchu v Jihočeském kraji", návrh marketingové koncepce, připravila jihočeská centrála cestovního ruchu ve spolupráci s krajem, (květen 2008).

Jednotlivé strategie představují nad rámec programu rozvoje kraje jednotlivé charakteristiky kraje z hlediska rozvoje cestovního ruchu, resp. cyklistiky či lázeňství, jednotlivé nabízené produkty kraje, konkurenční prostředí kraje i možné nástroje dalšího rozvoje cestovního ruchu. Problematika kultury a kulturního dědictví není v žádném jednotlivém dokumentu zpracována zvlášť; kultura a kulturní dědictví je zde chápáno jako součást potenciálu pro rozvoj cestovního ruchu. Domnívám se, že jednotlivé výše zmíněné strategické dokumenty by

³ Citováno z: <http://www.jccr.cz/pages/posts/turisticky-region-jizni-cechy-je-druhy-nejjoblibenejsi-v-cr81.php>, [cit. 15. května 2009].

⁴ Blíže k jednotlivým ekonomickým charakteristikám kraje viz např. Program rozvoje Jihočeského kraje. Dostupný z: [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=710&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=710&par[lang]=CS), [cit. 15. května 2009].

měly projít aktualizací. Důvodem je především fakt, že program rozvoje kraje byl pro současné období významně aktualizován s ohledem na vývoj socio-ekonomických ukazatelů, jednotlivé strategické dokumenty však vycházejí ze starší verze programu rozvoje kraje a v některých aspektech tak nereflktují aktuální vývojové tendence.

Praktické zkušenosti z hodnocení vybraných strategických procesů na úrovni obcí, měst i regionů naznačují, že mnohé strategické cíle a priority zůstávají jen „na papíře“ a jednotlivé instituce podporují projekty dle aktuálních potřeb či podle ad hoc rozhodnutí, mnohdy politického rázu. Tato praxe je však v přímém rozporu s obecnými principy a cíli strategického řízení⁵. Z tohoto důvodu je při hodnocení role i významu kraje v rozvoji kultury, kulturních aktivit a cestovního ruchu významné analyzovat rovněž, vedle studia strategických dokumentů, skutečnou finanční pomoc kraje jednotlivým subjektům a typy podporovaných projektů i oblastí, resp. míru naplňování jednotlivých strategických cílů prostřednictvím vyčleňování finančních prostředků na řešení definovaných problémů.

K analýze naplňování strategických cílů nejlépe poslouží analýza již schválených projektů krajskými zastupiteli. V dalším textu se zaměřím zejména na skutečnost, do jaké míry odpovídá zaměření schválených projektů za rok 2008 strategickým cílům programu rozvoje kraje.

Jak již bylo zmíněno výše, podpora kultury, kulturních aktivit a cestovního ruchu je obsažena v samostatné prioritní ose programu rozvoje kraje, tzv. prioritní ose č. 6: „Cestovní ruch, přírodní a kulturní atraktivita“. Tato prioritní osa je dále specifikována do pěti opatření, kde je větší důraz kladen především na rozvoj cestovního ruchu, problematika kultury a kulturních aktivit je cíleně obsažena ve dvou opatřeních (přímo v opatření „Využití kulturního a přírodního dědictví a rozvoj kulturních aktivit“, a nepřímo v opatření „Marketing a propagace území“). Specificky na cestovní ruch jsou pak orientována opatření „Rozvoj základní a doplňkové infrastruktury CR“, „Tvorba a rozvoj konkurenceschopných produktů CR“ a „Organizace a management cestovního ruchu“.

Na prioritní osu Cestovní ruch, přírodní a kulturní atraktivita bylo v roce 2008 celkem alokováno 421.040.000,- Kč, což tvoří 16,2 % prostředků vyčleněných na jednotlivé osy programu rozvoje kraje⁶. Nejvíce prostředků bylo v rámci osy přiděleno na opatření „Využití kulturního a přírodního dědictví a rozvoj kulturních aktivit“ (cca 80% finančních prostředků určených celkově na celou prioritní osu). V rámci tohoto opatření bylo nejvíce finančních prostředků alokováno na provoz a investice jednotlivých příspěvkových organizací kraje (divadla, muzea, galerie a další kulturní instituce), dále na podporu živé kultury, výstav, kulturních tradic a lidové kultury, část prostředků byla rovněž vyčleněna na obnovu a záchranu kulturního dědictví kraje.

Porovnáme-li jednotlivé operační cíle opatření Využití kulturního a přírodního dědictví a rozvoj kulturních aktivit a skutečně podporované projekty zjistíme, že aktuálně podporované projekty ze strany kraje se s plánovanými cíli opatření shodují jen částečně. Finanční podpora se soustředí především na podporu již existujících kulturních institucí a vybraných kulturních projektů a aktivit. Naopak ve finanční podpoře zcela chybí některé záměry kraje, např.

⁵ Blíže k problematice strategického řízení a plánování a aplikaci těchto procesů do řízení ve veřejné správě v ČR viz. např. KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. Využití metod strategického řízení na úrovni obcí, měst a krajů v České republice. In: JEŽEK, Jiří. *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2007, s. 223–228.

⁶ Blíže viz rozpočet jihočeského kraje, dostupný na <http://www.kraj-jihocesky.cz/>.

propojení aktivit soukromého a veřejného sektoru při obnově a ochraně kulturního a přírodního dědictví, rozvoj komunitního života ve vazbě na kulturu a kulturní dědictví, podpora využívání a zařazování památek do programů a produktů CR, vytváření nových tradic a jen málo jsou finančně podporovány i lidové a folklórní slavnosti.

Další významně podporovanou oblastí krajem byly projekty realizované v rámci opatření „Rozvoj základní a doplňkové infrastruktury CR“. Na tyto projekty bylo vyčleněno cca 9.1% finančních zdrojů určených na podporu kultury a cestovního ruchu. V rámci tohoto opatření byly podporovány především projekty zaměřené na další rozšiřování infrastruktury pro pěší, lyžařskou i cyklistickou turistiku. Pozornost byla věnována rovněž projektům zaměřeným na budování, popř. rozšiřování dalších informačních a vzdělávacích center.

Také v rámci tohoto opatření nenaplněly záměry projektů zcela specifické cíle opatření. Zcela chyběla finanční podpora celé řadě oblastí, které však byly v jednotlivých analýzách rozvoje cestovního ruchu charakterizovány jako prioritní. Jedná se např. o rozvíjení lázeňských a wellness kapacit, o rozvoj spolupráce soukromého a veřejného sektoru při zkvalitňování infrastruktury pro CR, o podporu zavádění informačních a komunikačních technologií pro účely CR nebo zvyšování propojenosti infrastruktury CR se sousedními regiony Rakouska a Německa.

Významněji byly finančními zdroji kraje v loňském roce podporovány i některé projekty v rámci opatření marketing a propagace území. Na tyto projekty bylo vyčleněno cca 8.9% finančních zdrojů určených na podporu kultury a cestovního ruchu. Mezi nejvíce podporované projekty patřily aktivity zaměřené na propagaci kraje v ČR i v zahraničí především prostřednictvím různých typů tiskových materiálů, ale i reklamních spotů ve vybraných lokalitách na velkoplošných obrazovkách, dále aktivity zaměřené na rozvíjení internetového portálu a účast na veletrzích a prezenčních akcích.

Zajímavým zjištěním bylo, že na jednu stranu zaměření podporovaných projektů naplňovalo v rámci tohoto opatření jednotlivé operační cíle hlouběji než u jiných opatření, na druhou stranu byly v rámci daného opatření podporovány i projekty, které svým zaměřením a předpokládanými dopady odpovídají spíše jiným operačním cílům (např. aktivity spojené s realizací výstavy, aktivity zaměřené na budování pěších stezek).

Ve strategickém dokumentu programu rozvoje jihočeského kraje v souladu s dalšími strategickými dokumenty je předpokládána podpora i dalším opatřením, mezi něž patří jednak opatření zaměřené na „tvorbu a rozvoj konkurenceschopných produktů CR“ a na „Organizaci a management cestovního ruchu“. Faktická finanční podpora těchto opatření byla velice nízká, necelá dvě procenta pro projekty zaměřené na produkty v cestovním ruchu (1.7%) a jen necelé půl procento na projekty zaměřené na management cestovního ruchu (0.3%). Počet projektů podpořených v rámci těchto dvou opatření byl velice malý (dohromady za obě opatření pět projektů), jejich zaměření převážně neodpovídalo plánovaným operačním cílům opatření. Tato skutečnost může být dána mnoha faktory, předpokládám nicméně, že významnou roli hrají doposud malé zkušenosti s takto zaměřenými projekty.

Závěr

Možnosti krajů podporovat rozvoj v rámci svého území jsou v současné době dány především jejich koordinačními a koncepčními pravomocemi, včetně odpovědnosti za distribuci finančních prostředků z národních i nadnárodních fondů. Význam krajů v podpoře rozvoje

území, resp. vybraných oblastí rozvoje území tak můžeme analyzovat především z pohledu hlavních cílů a rozvojových priorit rozhodování krajů a z hlediska oblastí jejich finanční podpory.

Analýza jednotlivých strategických dokumentů krajů naznačuje, že všechny kraje v současné době strategické dokumenty zpracovávají i nad obligatorní legislativní rámec. Kvalita, způsob zpracování i aktuálnost zpracovaných dokumentů se však mezi kraji významně liší. V mnoha strategických studiích chybí především začlenění základních hodnotících indikátorů, pomocí nichž by bylo možné zhodnotit dopad realizovaných opatření na dlouhodobý rozvoj území.

Ze studia vybraných projektů jihočeského kraje bylo rovněž zjištěno, že ne všechna témata a operační cíle jsou následně kraji podporována v kontextu vyhlášených projektů a programů. Zároveň jsou některé aktivity podporovány ve více opatřeních, což do určité míry snižuje transparentnost vynaložených prostředků, popř. jsou v rámci některých opatření podporovány projekty tematicky zaměřené do zcela jiných oblastí. V tomto kontextu je nicméně nezbytné poznamenat, že program rozvoje kraje byl naplňován teprve prvním rokem a celá řada projektů v kontextu hlavních priorit kraje bude podpořena v následujících letech.

Je zřejmé, že kraje stále procházejí z institucionálního i organizačního hlediska významnými modernizačními procesy a postupnou profesionalizací řízení. Přínos jejich aktivit v podpoře území je tak závislý především na kontinuálním pokračování úspěšných fází procesů strategického řízení a plánování, ale i na aktivitách a přístupech všech aktérů, kteří na regionální úrovni mohou tyto procesy přímo i nepřímo ovlivňovat. I přes omezenou finanční autonomii mohou kraje svými aktivitami přispět ke konkurenceschopnosti spravovaného území, pokud bude jejich rozhodování a řízení založeno na výsledcích odborně zpracovaných studií a analýz i na poznatcích získaných intenzivní komunikací s jednotlivými aktéry území.

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení interního grantu VŠE IG 507048 „Úloha územních samospráv v lokálním rozvoji“, realizovaném v období 1.7. 2008 - 1.9. 2009.

Literatura

1. Horner, S., Swarbrooke, J., Cestovní ruch, ubytování a stravování, využití volného času. Grada, Praha. 2003.
2. Kol.: Hodnotící studie k programu rozvoje kraje. Zpracoval: KREG NF VŠE v souladu se smlouvou s KÚ Jihočeského kraje o strategickém partnerství pro realizaci PRK. Praha. 2008 -2009.
3. MMR: Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2007-2013. Dostupný z www.mmr.cz/koncepce-tatni-politiky-cestovniho-ruchu-v-cr-na-obdobi-2007-2013.
4. Papcunová V., Balážová E., Jarábková J., Cestovní ruch a samospráva. Slovenská poľnohospodárska univerzita, Nitra. 2007.
5. Pomahač R., Vidláková O., Veřejná správa. C.H. Beck, Praha. 2002.
6. Program rozvoje Jihočeského kraje. Dostupný z: [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=710&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=710&par[lang]=CS)
7. www.kraj-jihocesky.cz
8. www.mmr.cz
9. www.jccr.cz

INOVAČNÍ STRATEGIE V CESTOVNÍM RUCHU: SPOLUPRÁCE NA BÁZI KLASTRU

INNOVATIVE STRATEGY IN THE TOURISM SECTOR: CLUSTER COOPERATION

MGR. EVA TORČÍKOVÁ

*Katedra cestovního ruchu, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné,
Slezská univerzita Opava
Uiverzitní náměstí 1934, 733 40 Karviná, Česká republika
e-mail: torcikova@opf.slu.cz*

Anotace

Spolupráce institucí z veřejného, soukromého a vzdělávacího sektoru na bázi klastru se stává v posledních letech významnou inovační strategií. Důkazem toho jsou vznikající klastry v České republice působící v různých odvětvích hospodářství, včetně cestovního ruchu. Rozvoj turismu v regionu je ovlivněn kvalitou řízení destinace a angažovaností jednotlivých aktérů. Klastr v oblasti cestovního ruchu přináší inovativní přístup ke způsobu spolupráce, za předpokladu, že se nejedná jen o vytváření obchodních sítí, ale o hlubší prohloubení spolupráce založené na informovanosti, komunikaci a inovativnosti. Výrazný podíl na rozvoji klastru v oblasti cestovního ruchu má jeho vztah k destinačnímu managementu – klastr může tvořit jeho část, může být zcela obsažen v systému destinačního managementu, ale také sám může být destinačním managementem.

Annotation

Collaboration among public, private and educational institutions and subjects has become in recent years significant innovation strategy. Proof of this are arising clusters in the Czech Republic operating in various sectors of the economy, including tourism. The growth of tourism in the region is influenced by the quality of the management of destination and individual commitment of each actors. Turist cluster brings an innovative approach to the method of cooperation, provided that it is not just about creating business networks but deeper cooperation based on information, communication and innovation. A significant proportion of the tourism cluster development is its relationship to Destination Management - cluster may be a part of it, can be fully included in the Destination Management System but also it can be Destination Management itself.

Klíčová slova

Klastr, klastrová iniciativa, klastrová organizace, cestovní ruch, spolupráce, inovace

Keywords

Cluster, cluster initiative, cluster organization, tourism, collaboration, innovation,

Na úvod definování pojmů

Problematika „klastrování“ se v posledních letech dostává stále častěji mezi témata, kterými se zabývají regionální rozvojové organizace i managementy firem. Pro pochopení významu a specifik této problematiky nejdříve nabízím vysvětlení pojmů a definici:

V anglicko-českém slovníku pod pojmem Cluster lze nalézt tyto významy: shluk, chomáč, hrozen, pojem Clustering je označován také jako klastrování a při nalezení významu slova pak seskupování podniků a institucí do klastru.

Duchovní otec myšlenky spolupráce institucí Michael Porter, profesor Harvard Business School nabídl teoretické vysvětlení:

„Klastr je geograficky blízké seskupení vzájemně provázaných firem, specializovaných dodavatelů, poskytovatelů služeb a souvisejících institucí v konkrétním oboru i firem v příbuzných oborech, které spolu soutěží, ale také spolupracují, mají společné znaky a také se doplňují.“

Známým se stal tzv. Porterův diamant = model, který znázorňuje podmínky pro konkurenceschopnost klastru, tedy vztah mezi podnikovou strategií, podmínkami poptávky a vybaveností a příbuznými a dodavatelskými odvětvími.

Zjednodušeně lze říci, že klastr je soubor regionálně propojených společností (podnikatelů) a přidružených institucí a organizací a institucí terciárního vzdělávání (VŠ, VOŠ) – jejichž vazby mají potenciál k upevnění a zvýšení jejich konkurenceschopnosti.

Historicky se nejedná o novinku (Jihočeská rybníkářská soustava, Baťovo imperium, ...) Klastry jsou efektivním prostředkem pro rozvoj spolupráce firem, vysokých škol a regionálních institucí. Úspěšný klastr by měl obsahovat zapojení subjektů ze všech tří sfér:

- komerční
- veřejné
- vzdělávací

Klastry v České republice

V posledním desetiletí také Česká republika zaznamenala vznik klustrových organizací, a to v různých průmyslových odvětvích. Pro přehlednost je uvedena mapka:

Obrázek: Mapa klustrových ortganizací v České republice.



Zdroj: CzechInvest. Průvodce klustrem. Stav z roku 2005

Vzájemná koordinace subjektů v podobě klustrového seskupení se stává ve světě, ale také v České republice významným potenciálem pro strategický inovační management firem.

Důvody pro členství firem v klustrové organizaci lze shrnout podle P. Břuskové :

1. Informace

Člen klustru získává **snadněji, rychleji a většinou zdarma informace** od řídicí jednotky klustru, podpůrných institucí a členů navzájem, které by jako izolovaná firma nezískal.

2. Komunikace

Klastr je prostorem pro **odstraňování komunikačních bariér**, plní funkci facilitátora

3. Spolupráce

Klastr je svou podstatou sítí, čímž je současně předurčen **ke spolupráci**. Povzbuzování spolupráce je jednou ze základních funkcí klustru se zachováním konkurence a rivality.

4. Vzdělávání

V rámci regionálně působícího klustru lze rychle vysledovat, jaké **vzdělávací potřeby** firmy v klustru mají. Klastr přitahuje pozornost nositelů nových poznatků.

5. Poradenství a lobbying

Každý člen klustru může těžit z koncentrace informací, osobností, kontaktů a příležitostí, které jsou neoddělitelnou součástí klustru. **Vedení klustru úzce spolupracuje s regionálními**

vedoucími institucemi a společně vytvářejí prostor pro celou škálu podpůrných aktivit ve prospěch rozvoje klastru.

6. Propagace a marketing

Každý klaster se musí propagovat, aby přilákal nové členy a nastolil důvěru a pozitivní postoje vůči danému průmyslovému odvětví a celému regionu. Nejdůležitější však je **vybudování společné identity firem v klastru.**

7. Produktivita

Členové klastru mají usnadněnu cestu ke zvyšování **produktivity** tím, že uvnitř klastru získávají přístup ke specializovaným vstupům a pracovním silám, čímž výrazně **snižují transakční náklady**, přístup k optimalizaci dodavatelského řetězce, přístup k informacím, přehled o možnostech doplňkových aktivit chybějících v klastru, **možnost sdílení nákladů a investic, přístup k institucím a veřejným zdrojům, možnost porovnání vlastní výkonnosti s jinými v klastru (benchmarking).**

8. Inovace

Cílem podpory inovací v klastru je **rozvoj výrobků s přidanou hodnotou. Firmy v klastru vnímají zřetelněji a rychleji nové technologické, provozní a dodavatelské možnosti a nové potřeby zákazníka.**

9. Internacionalizace

Klaster usnadňuje vznik mezinárodně konkurenceschopného podnikání. **Internacionalizace** znamená také **propagaci klastru, firem a jejich výrobků v zahraničí**, hledání partnerů pro společné podniky a podporu vzniku společných podniků.

10. Konkurenceschopnost

Členové klastru sdílejí chápání **konkurenceschopnosti jako výsledku produktivity a inovací, nikoliv nízkých mezd**

Přínosy fungování firem na bázi klastrů jsou zřejmé přesto, že jejich samotná výkonnost je problematicky kvantifikována. Firmy v průmyslových oblastech se sdružují např. v rámci inovačních technologií a lépe hledají společné měřitelné cíle. V oblasti služeb, zejména v cestovním ruchu, je spolupráce samozřejmostí, ale hledání inovativních postupů je z pohledu státní správy problematické a překonání bariér rozvoje je nelehké také z důvodu nízkého využití informačních a komunikačních zdrojů .

Klastry cestovního ruchu ve světě

Oblast cestovního ruchu jako jedno z významných odvětví ekonomiky je s posilující potřebou rozvoje regionů a vazbou na jejich konkurenceschopnost další oblastí, kde klastrová spolupráce nachází opodstatnění. Ve světě lze nalézt řadu příkladů:

- Oblast Bajkalu
- Sri Lanka
- Ghana
- Jamajka
- Jordánsko
- Jižní Karolína

V Evropě

- Maďarsko

- Rakousko
- Slovensko

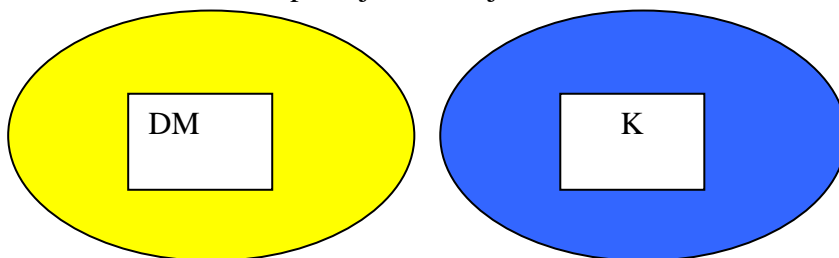
Klastr cestovního ruchu v České republice

Tomuto trendu, který má své místo také rozvojových záměrech Evropské unie, se nevyhnula ani Česká republika. V rámci rozvoje regionu Severní Moravy a Slezska v oblasti cestovního ruchu vznikla v roce 2007 iniciativa, která využívá principů klastrové spolupráce také k aplikaci poznatků z průmyslového sektoru a ke zkvalitnění nejen propagace svých služeb, ale hlavním měřitelným cílem této organizace je zkvalitnění nabídky, která se odrazí ve zvýšené návštěvnosti regionu.

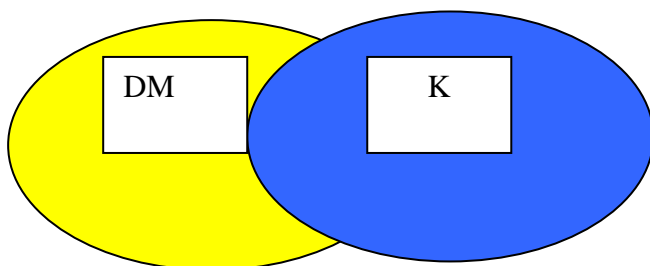
Pro vývoj regionů mají nesporný podíl fungující organizace řízení cestovního ruchu – tzv. destinační managementy. Vztah mezi destinačním managementem (DM) a klastrem cestovního ruchu (K) lze vyjádřit následujícími schémata, která vyjadřují 3 možnosti, a to v závislosti na způsobu řízení regionu a angažovanosti firem a institucí zapojených v klastru cestovního ruchu. Varianty mají vzrůstající úroveň kvality spolupráce.

Schéma: Vztah mezi destinačním managementem a klastrem cestovního ruchu..

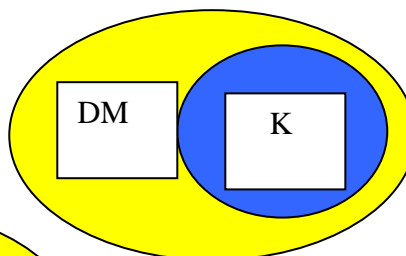
- 1) klastr cestovního ruchu pracuje bez vzájemného vztahu s místním DM



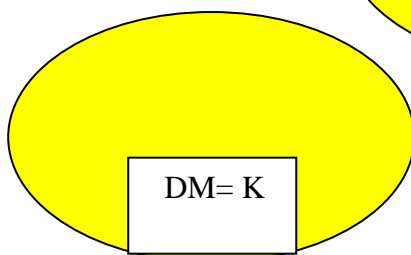
- 2) varianta Klastr je částí DM



- 3) varianta Klastr je součástí DM



- 4) Klastr = DM

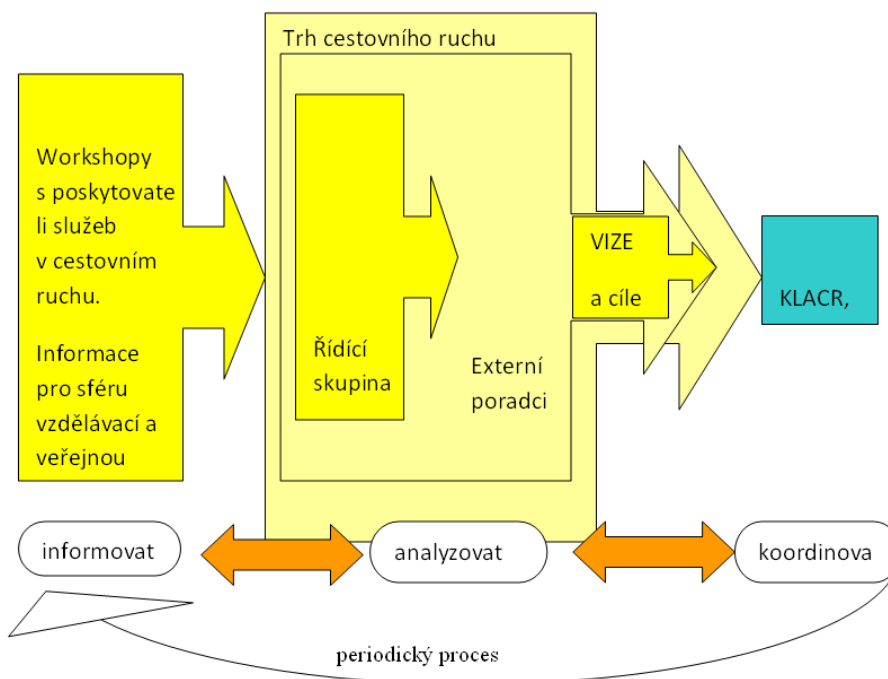


Zdroj: Vlastní zpracování

Každý region přináší své podmínky, které umožňují rozvinout zvolenou variantu. Každá z nich může přinášet své výhody. Nezbytnou podmínkou však je spolupráce i mezi těmito řídicími složkami. (1. varianta sice může přinášet naplnění cílů klastru, ale v rámci upevnění konkurenceschopnosti regionu je cestou neefektivní).

Důležitý je rovněž aspekt vývoje, kdy v průběhu času může dojít ke změně varianty. V rámci uvedeného klastru v Moravskoslezském kraji, jehož jednoduché schéma vzniku je uvedeno níže, lze říci, že v 1. fázi svého působení pracuje v podobě 3. varianty.

Schéma: Proces vzniku klastru.



Zdroj: vlastní zpracování

A na závěr otázka, kterou si klade každý, kdo zvažuje účast na této spolupráci:

Proč být členem klastru v cestovním ruchu?

Nabízí se zjednodušená odpověď, která v sobě nese přínosy, které je nutno přetransformovat do prioritních činností klastru cestovního ruchu:

- K – komunikace a informace
- L – lidské zdroje a jejich kvalita
- A – aktivní spolupráce
- S – snížení nákladů
- T – turistický potenciál a jeho využití v souladu s trendy
- R – reklama a propagace

Literatura:

1. Vítková, R., Volko V., Vápeníček, A.: Konkurenceschopnost malých a středních podniků v aliancích. Národní informační středisko na podporu jakosti. Praha, 2005. ISBN 80-02-01772-2
2. Dvořák J. a kol.: Management inovací. VŠ MIE. Praha, 2006. ISBN 80-86847-18-7
3. Břusková, P.: Průmyslové klastry. Nová strategie zvyšování konkurenceschopnosti a regionálního rozvoje. Informační brožura k problematice průmyslových klastr. Ostrava, 2003.
4. Lednický, V., Vaněk, J., Pyka, J.: Možnosti využití klastrů v cestovním ruchu. Karviná, 2008. ISBN 978-80-7248-508-6
5. Kostková, M., Němčanský, M., Torčíková, E.: Management služeb cestovního ruchu. Karviná, 2009. ISBN 978-80-7248-510-9
6. Ministerstvo obchodu a průmyslu České republiky. HTML dokument. Dostupný z URL: <http://www.mpo.cz/dokument12175.html>

NÁVRHY NA ZLEPŠENIE A SKVALITNENIE SLUŽIEB A ZAVEDENIE NOVÝCH SLUŽIEB VO VYBRANOM PODNIKU CESTOVNÉHO RUCHU

PROPOSAL TO IMPROVE AND ENHANCE THE QUALITY OF SERVICES AND INTRODUCE NEW SERVICES IN SELECTED ENTERPRISE OF TOURISM

ING. FRANTIŠEK HOCMAN

*Katedra financií, Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovensko*

ING. MARTINA JELŠÍKOVÁ

ING. ZUZANA ŽEMBOVÁ

*Katedra tovaroznalectva a kvality tovaru, Obchodná fakulta
Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovensko
e-mail: zuzana.zembova@euba.sk*

Anotácia

Cestovný ruch má v ekonomike každého štátu nezastupiteľné postavenie. V súčasnosti existuje na trhu veľké množstvo rôznych subjektov cestovného ruchu, ktorých úlohou a cieľom je v prvom rade uspokojiť potreby a požiadavky svojich klientov. Jediný spôsob, ako to zvládnuť, je absolútna snaha splniť tieto požiadavky zákazníkov, vyjsť im v ústrety, sledovať najnovšie trendy v dopyte a prispôbiť sa im, prichádzať s novými a lepšími riešeniami ako konkurenti, čiže inovovať. Príspevok je rozdelený na teoretickú a aplikačnú časť. Prvá časť je venovaná teoretickému vymedzeniu cestovného ruchu, podniku cestovného ruchu a inovácií a v druhej časti prinášame výsledky prieskumu názorov jednotlivých klientov na poskytované služby v danom podniku cestovného ruchu.

Annotation

Tourism is the economy of each country irreplaceable position. There are currently on the market a large variety of tourism operators, whose role and purpose is primarily to meet the needs and requirements of their clients. The only way to cope is an absolute effort to meet these customer requirements, go out to meet them, follow the latest trends in demand and adapt to them, come up with new and better solutions than its competitors, that is to innovate. The contribution is divided into theory and application section. The first section is devoted to the theoretical definition of tourism, enterprise of tourism and innovation, and the second part we bring the results of a survey of views of individual customers for services rendered in the establishment of tourism.

Kľúčové slová

cestovný ruch, trh cestovného ruchu, inovácie

Key words

tourism, the tourist market, innovation

1. Charakteristika pojmov cestovný ruch, podnik cestovného ruchu

Cestovný ruch

Môžeme chápať ako súbor činností zameraných na uspokojovanie potrieb súvisiacich s cestovaním a pobytom osôb mimo miesta trvalého bydliska a zvyčajne vo voľnom čase. Ich cieľom je odpočinok, poznávanie, zdravie, rozptýlenie a zábava, kultúrne a športové vyžitie, služobné cesty, t. j. získanie komplexného zážitku. Cestovný ruch má multidisciplinárny charakter. Ovplyvňuje primárnu (priamu) zamestnanosť tým, že vytvára pracovné príležitosti v podnikoch, ktoré bezprostredne uspokojujú dopyt návštevníkov a vzhľadom na jeho multiplikačný efekt aj sekundárnu (nepriamu) zamestnanosť v odvetviach zabezpečujúcich rozvoj cestovného ruchu a nadväzujúcich naň. Na tvorbe pracovných miest majú podstatný podiel najmä ubytovacie a pohostinské zariadenia. Vplyvom multiplikačného efektu vytvorí každé pracovné miesto v cestovnom ruchu 1,5 až 2 pracovné miesta v nadväzných a zabezpečujúcich odvetviach.

Podľa Stratégie rozvoja cestovného ruchu na Slovensku do roku 2013 rozlišujeme nasledovné formy cestovného ruchu:

Letná turistika a pobyty pri vode

Využívanie voľného času pri vodných plochách v letnom období sa stalo najmasovejšou formou rekreácie a športu. Príroda, rozmanitá krajina a relatívne neporušené životné prostredie sú silnou stránkou Slovenska, ktorá priťahuje podstatné množstvo návštevníkov. Výstavbou stredísk vhodných na trávenie voľného času prispeje štát k zníženiu sezónnosti a k rozšíreniu možností vyplniť čas dovolenkára inými pohybovými a zábavnými aktivitami.

Kúpeľný a zdravotný cestovný ruch

Slovensko svojím kúpeľníctvom patrí k tradične vyspelým krajinám Európy, najmä pre kvalitu liečivých vôd a klímy a vysoký štandard zdravotníckych služieb v kúpeľoch. Na európskom trhu je záujem využívať ponuku najmä tradičnej kúpeľnej liečby. Na zlepšenie uplatnenia sa kúpeľov na medzinárodnom trhu je potrebné skvalitniť najmä mikroštruktúru kúpeľných miest, kúpeľného prostredia, obohatiť ponuku o doplnkové služby, rozšíriť ponuku aktivít pre voľný čas, zatraktívniť iné formy cestovného ruchu.

Zimný cestovný ruch a zimné športy

Zimný cestovný ruch a zimné športy sú pre Slovensko nemenej dôležitými formami, pre ktoré má naša krajina veľmi dobré prírodné podmienky. Pri rozvoji zimného cestovného ruchu a budovaní zimných rekreačných stredísk je potrebné preferovať dobudovanie, rekonštrukciu a zlepšovanie kvality už existujúcich zariadení a stredísk a nimi poskytovaných služieb.

Mestský a kultúrno-poznávací cestovný ruch

Pre zabezpečenie rozvoja mestského a kultúrno-poznávacieho cestovného ruchu sú výrazným motivačným faktorom návštevnosti daného územia návštevy hradov, kaštieľov a hradnej torzálnej architektúry a atraktivita nehmotného kultúrneho dedičstva (folklór). V súčasnosti sa kultúrno-historický potenciál našich miest využíva nedostatočne. Zabezpečenie rozvoja mestského cestovného ruchu by malo byť predovšetkým úlohou mestských úradov vychádzajúc pritom z vlastných koncepcií rozvoja.

Vidiecky cestovný ruch a agroturistika

Vidiecky cestovný ruch a agroturistika na Slovensku sa stávajú relatívne novou formou cestovného ruchu hlavne v horských a podhorských oblastiach. Vidiecky cestovný ruch možno definovať ako využívanie voľného času na vidieku rôznymi rekreačnými činnosťami s možnosťou ubytovania v rodinách, vo vidieckych domoch alebo v účelových komerčných ubytovacích zariadeniach postavených v tomto prostredí. V zahraničí neustále narastá záujem o poznávanie života na vidieku, čo Slovensku dáva veľké šance na uplatnenie sa na medzinárodnom trhu vidieckej turistiky.

Podnik cestovného ruchu

Trh cestovného ruchu je súčasťou trhu tovarov v širokom poňatí a rovnako aj služieb. Má dvojaké vymedzenie. V širšom chápaní trh cestovného ruchu predstavuje súhrn predajov a nákupov tovaru a služieb ubytovacích, pohostinských zariadení bez ohľadu na to, pre koho, kde kedy a v akom rozsahu sa realizujú. V užšom chápaní sa trhom cestovného ruchu rozumejú ekonomické vzťahy medzi miestom, resp. miestami, ktoré , ktoré návštevníkov – turistov prijímajú vo svojich zariadeniach a poskytujú im hmotné statky a služby na jednej strane a miestami odkiaľ turisti prichádzajú a prinášajú kúpny fond na druhej strane. Trh cestovného ruchu v tomto prípade predstavuje stretnutie ponuky a dopytu, súhrn ponúk a predajov, ciest a pobytov a ich nákup zo strany návštevníkov, teda nie stálych obyvateľov miesta.

Podľa tohto vymedzenia sa trh cestovného ruchu tvorí a zakladá na premiestnení spotrebiteľa, užívateľa tovaru a služieb a jeho kúpneho fondu.

Z hľadiska cieľov tejto publikácie, ktorá sa zaoberá podnikaním v pohostinstve a hotelierstve, je trh cestovného ruchu rozhodujúci pre podnikanie, ale jeho vymedzenie nebude dané len trhom, ktorý sa zakladá na premiestnení spotrebiteľa. Z podnikateľského hľadiska sa do vymedzenia trhu zaradia aj obyvatelia cieľového miesta (strediska, obce), ako aj prechodní návštevníci, ktorí sa v lokalite, kde jestvujú podmienky pre podnikanie v pohostinstve a v ubytovacích službách, nachádzajú. V prípade pohostinských služieb sa bude vzťahovať na všetkých prítomných v lokalite trhu.

V každom urbanizovanom mieste, v každej lokalite trvalej alebo prechodnej koncentrácie spotrebiteľov vzniká dopyt po stravovacích službách, po jedlách a nápojoch, ďalej po ubytovacích službách podľa primárnej a sekundárnej ponuky vyvolávajúcej dopyt po pobytoch, keď dochádza k dlhodobejšej spotrebe a k získavaniu efektov, ktoré poskytuje miesto, jeho primárna a sekundárna ponuka. Toto je pohľad z hľadiska dopytu.

Z hľadiska ponuky má určitá lokalita (danosť, atraktivita i viacdenná udalosť) predpoklady pre tvorbu trhu len vtedy, ak sa vytvoria aj predpoklady na strane ponuky pohostinských a ubytovacích služieb. Trh cestovného ruchu a najmä trvalý trh nevznikne dovedy, kým nedôjde k vytvoreniu podmienok na uspokojovanie dopytu vhodnými službami a tovarom na strane ponuky.

Rozhodujúcu úlohu pri tvorbe a trvalom fungovaní trhu cestovného ruchu majú práve podniky a zariadenia pohostinských, ako aj ubytovacích služieb. Bez nich nevznikne plnohodnotný a rozvinutý trh cestovného ruchu so všetkými pozitívnymi dopadmi na miestnu, regionálnu i makroekonomickú sféru, pre spoločenský a kultúrny rozvoj cieľového miesta, regiónu i štátu.

Slovo „inovácia“ vychádza z „nového“ (z latinského slova: nova, novitas). Termín „inovácia“ bol ako prvý použitý v oblasti technických vied. Longmanov Slovník obchodnej angličtiny (1989) definuje inováciu ako „ľubovoľný nový námet alebo vylepšenú metódu, produkujúcu úžitkovú hodnotu.“

Problematika inovácií zostala takmer tri desaťročia mimo hlavného prúdu ekonomickej teórie a jej aplikácií v priemyselnej praxi. Až šesťdesiate roky, ktoré boli rokmi prudkého zrýchlenia vedecko-technického rozvoja, túto situáciu zmenili. Objavilo sa veľa autorov a prác, ktoré sa zaoberali, v tom čase módnym slovom inovácia. Postupne sa vykryštalizovalo niekoľko výrazných teórií, ktoré zjednotili názory na to, čo sú inovácie, kde je ich miesto, ako ich ekonomicky zvládnuť a využiť na rozvoj firmy.

Pojem inovácia klasifikoval aj americký profesor rakúskeho pôvodu J.A. Schumpeter, ktorý uvádza päť typických zmien, ktorými sa prejavuje vývoj:

1. používanie novej výrobnéj techniky či výrobných procesov, resp. obchodného zabezpečenia výroby,
2. zavádzanie nových výrobkov, resp. pôvodných výrobkov s novými vlastnosťami,
3. používanie nových surovín,
4. zmeny v organizácii výroby a jej zabezpečení,
5. otváranie nových trhov.

Zelená kniha Európskej únie o inováciách chápe tento pojem ako:

- obnovovanie a zvyšovanie rozsahu výrobkov a služieb a príslušných trhov
- vznik nových metód produkcie, zásobovania a distribúcie
- uvádzanie zmien do manažmentu, organizácie práce a pracovných podmienok a do skúseností pracovnej sily.

Väčšina autorov obyčajne zdôrazňuje nevyhnutnosť praktickej realizácie zmeny, zdôrazňuje charakter a poslanie zmeny. Manažéri za inováciami vidia zmeny užitočné pre firmu a spoločnosť, zmeny zvýhodňujúce predaj produktu a utváranie podmienky na lepšiu a hospodárnejšiu výrobu. Inovácia pochádza z latinského „Innovare“ – obnovovať, robiť nové, meniť. Charakter inovácie možno definovať ako proces od tvorby myšlienky až po komercializáciu, adopciu, prijatie zmeny, radikálnu zmenu, realizáciu nového vynálezu alebo niečo celospoločensky nové.

Mnohé produkty, procesy, služby, technológie, postupy, organizačné štruktúry označujeme ako inovatívne, pretože zlepšujú kvalitu života, majú radikálny význam, sú nové alebo nie sú nové, ale majú novú formu, alebo sú kombináciou existujúcich foriem. Kritériom úspešnosti inovácie je úspech na trhu.

2. Výsledky prieskumu názorov jednotlivých klientov na poskytované služby v danom podniku cestovného ruchu.

Za podnik cestovného ruchu sme si vybrali Vilu Martinu, ktorá sa nachádza na východnom Slovensku, v meste Poprad. Vila Martina je umiestnená v tichej okrajovej časti Poprad – Veľká, asi 2 km od Letiska Poprad – Tatry. Jedná sa o novovybudovanú vilu, ktorá bola postavená približne pred tromi rokmi a možnosti ubytovania poskytuje dva roky. Produktom

tejto Vily sú zatiaľ len ubytovacie služby, ktoré Vila Martina ponúkala v dvoj, troj a štvor – lôžkových izbách. Kapacita je 20 lôžok a 4 prístelky. Vila svojim hosťom neponúka možnosť stravovania, preto majú k dispozícii priestory kuchynky a spoločenskej miestnosti, ktorá je ktoré sú kompletne vybavené. Pri Vile sa nachádza záhadné posedenie s ohniskom a parkovisko s uzatvárateľným vstupom.

Majitelia sa rozhodli pre získanie potrebných informácií na zlepšenie a skvalitnenie poskytovaných služieb urobiť prieskum prostredníctvom dopytovania ubytovaných hostí. Prieskumu sa v priebehu dvoch rokov zúčastnilo 700 domácich aj zahraničných respondentov vo veku od 18 do 90 rokov.

Výsledky prieskumu názorov jednotlivých klientov na poskytované služby:

1. Ako hodnotíte prístup do oblasti (Poprad - Veľká)?

Hodnotenie prístupu do oblasti zákazníkmi dopadlo celkom pozitívne. Zo 700 opýtaných 315 odpovedalo na túto otázku *veľmi dobre*, čo predstavuje 45%, 252 respondentov, čiže 36% odpovedalo na túto otázku *dobre* a 133 respondentov, čo predstavuje 19% odpovedalo na túto otázku treťou možnou odpoveďou – *zle*.

Z uvedeného vyplýva, že s prístupom do oblasti bolo väčšina zákazníkov spokojných. Vyjadrením nespokojnosti s prístupom do tejto oblasti môže byť spôsobené tým, že sa jedná o novovybudovanú oblasť, ktorá ešte väčšinou nie je zvýraznená jak na mapách Slovenska tak aj na mape Popradu a jej mestskej časti Veľkej. Už niekoľkokrát sa majiteľom stalo, že ich zákazníci im volali zo susedných mestských častí Popradu a nevedeli nájsť cestu do Vily. Ak cestujú zákazníci z hlavných ťahov, tak isto majú problém nájsť túto mestskú časť Veľká, nakoľko pri cestách nie sú žiadne tabule, ktoré by ukazovali smer do tejto časti. Preto navrhujem majiteľom, aby tieto nedostatky konzultovali s primátorom mesta a taktiež aby si zabezpečili reklamné tabule, ktoré by zjednodušili ich zákazníkom prístup k Vile Martine.

2. Ako hodnotíte izby Vily Martiny?

Z výsledkov môžeme konštatovať, že až 89% respondentov hodnotilo kvalitu izieb *veľmi dobre*, len 10% hodnotilo *dobre* a na tretiu možnosť odpovede - *zle* odpovedali 2 respondenti, t. j. 1%. Dôsledkom tak vysokej spokojnosti je fakt, že sa jedná o novostavbu s kompletne novým zariadením a moderne vybavenými izbami. Každá izba je štýlovo zariadená, má vlastný sprchovací kút a WC, je priestraná a dostatočne osvetlená. Nespokojní zákazníci neuviedli žiaden dôvod čo im v izbe chýbalo a s čím vlastne boli nespokojní. Ani jeden z opýtaných neuviedol, že by boli izby zanedbávané alebo znečistené, nakoľko práve na čistotu kladú majitelia najväčší dôraz, z čoho vyplýva spokojnosť a lojalita zákazníkov.

3. Ako hodnotíte vybavenie kuchynky?

Z celkového počtu 700 respondentov, 448 respondentov, čo predstavuje 64% prejavilo maximálnu spokojnosť s vybavením kuchynky. 245 opýtaných (35%) odpovedalo *dobre* a opäť len dvom respondentom vybavenie kuchynky nevyhovovalo. Niektorí zákazníci boli až prekvapení, čo všetko našli v kuchynke, vôbec neočakávali napr. mrazničku, mikrovlnú rúru alebo toustovač. Kuchynka je kompletne vybavená a myslím, že splnila požiadavky aj tých najnáročnejších. Dôvod nespokojných zákazníkov v dotazníku opäť nebol uvedený.

4. Ako hodnotíte spoločenskú miestnosť? (dostatočné veľká, počet stolov, stoličiek, celkové vybavenie)

Z odpovedí respondentov môžeme usúdiť, že hodnotenie spoločenskej miestnosti dopadlo priemerne. Odpovede *veľmi dobre* a *dobre* získali takmer rovnaký počet, čo znamená, že odpoveď *veľmi dobre* označilo 322 opýtaných, čo predstavuje 46% a druhú odpoveď *dobre* 294 opýtaných, čo tvorí 42%. Z celkového počtu až 84 zákazníkov (12%) uviedlo odpoveď *zle*. Väčšina opýtaných by privítala viac priestoru ktoré by využili pri hraní spoločenských hier. Ďalší zákazníci uviedli, že by skôr prijali viac stolov a stoly v tvare obdĺžnika, nakoľko ak je vo Vile ubytovaných viacero známych, môžu si tieto stoly navzájom pospájať. Vo Vile Martine sa nachádzajú tri okrúhle stoly s počtom stoličiek 4 a jeden väčší stôl v tvare obdĺžnika s počtom stoličiek 6. V spoločenskej miestnosti ďalej nájdete TV prijímač so satelitom a rádiom a barový pult, na ktorom sú väčšinou položené propagačné materiály.

5. Zodpovedala cena kvalite ubytovacích služieb?

Táto otázka je pre majiteľov nesmierne dôležitá, pretože im dáva odpoveď nato, či sú ceny prijateľné alebo ich treba zmeniť. Z hodnotenia môžeme konštatovať, že až 78% respondentov uviedlo, že sú s cenami veľmi spokojní, 20-tim % respondentov tieto ceny vyhovovali a len 2% z opýtaných uviedlo svoju nespokojnosť s cenami izieb. Táto nespokojnosť vyplýva z nátlaku na majiteľov, aby znížili cenu za izby pre svojich stálych klientov. Cena izby za noc v letnom období je 350 Sk a v zimnom období je to 400 Sk za noc. Na základe týchto výsledkov odporúčam majiteľom, aby tieto ceny nemenili, nakoľko táto cena je v tejto obytnej časti najnižšia a sú najväčšou konkurenciou pre okolité penzióny, ktoré sa nachádzajú taktiež v mestskej časti Poprad – Veľká.

6. Aký bol účel Vašej cesty?

Až 69% opýtaných uviedlo ako účel cesty relax a ďalších 26% respondentov ako služobnú cestu. Najväčší záujem o Vilu Martinu prejavujú ľudia s cieľom relaxu, keďže práve na to je táto Vila určená. Ďalším dôvodom je jej výhodná poloha v tichej okrajovej časti rodinných domov s výhľadom na Vysoké Tatry, čo veľmi priťahuje klientov, ktorí uprednostňujú tiché a ničím nerušené prostredie. Na grafe môžeme vidieť, že len nízke percento opýtaných (5%) uviedlo tretiu možnosť odpovede. Sú to zväčša cestujúci, ktorí ostávajú na prenocovanie a pokračujú ďalej vo svojej ceste.

7. Prečo ste si vybrali Vilu Martinu?

Pri vyhodnocovaní tejto otázky som sa stretla s viacerými možnými odpoveďami. S najviac ohodnotenou možnosťou, prečo si zákazníci vybrali Vilu Martinu bolo prostredie a cena. 406 zákazníkov, čo predstavuje 58% označilo túto odpoveď. Ako už bolo spomenuté, Vila sa nachádza v tichej okrajovej časti novovybudovaných rodinných domov s výhľadom na Vysoké Tatry a svojou nízkou cenou konkuruje všetkým okolitým penziónom. 119 opýtaných teda 17% respondentov uviedlo ako dôvod výberu spokojnosť z predošlej návštevy. Práve tento ukazovateľ poukazuje majiteľom, že hoci prevádzkujú túto Vilu len dva roky, lojalitu zákazníkov si získavajú veľmi rýchlo. S trochu nižším počtom odpovedí boli možnosti odporúčenie priateľov a reklama. Prvú možnosť označilo celkovo 84 respondentov (12%), čo pre majiteľov znamená dobré šírenie mena tzv. ústnym podaním, čo je často krát dôležitejšie ako reklama v médiu. Prostredníctvom reklamy uvedenej v časopisoch navštívilo Vilu 11% respondentov a ako odpoveď iné označili 4% opýtaných. Pri tejto odpovedi väčšinou dávali ako odpoveď, že sa o Vile dozvedeli náhodne prostredníctvom internetu pri možnostiach hľadania ubytovania. Podľa týchto štatistík, ktoré som vďaka dotazníkom získala, by som navrhovala zvýšiť reklamu a návštevu na veľtrhoch a výstavách orientovaných na cestovný ruch.

8. Koľkokrát ste navštívili Vilu Martinu?

Môžeme povedať, že až 76% respondentov, t.j. 534 opýtaných navštívilo Vilu Martinu po prvýkrát, 23% opýtaných, čo predstavuje 158 respondentov ju navštívili minimálne dvakrát a len 1% päťkrát a viac. Podľa týchto výsledkov usudzujem, že zákazníci boli s ubytovacími službami spokojní a že do budúcnosti môžeme rátať s ich ďalšou návštevou. Majiteľom Vily by som navrhla porozmýšľať nad možnosťou zníženia ceny, resp. bonusov pre stálych zákazníkov.

9. Boli ste spokojní s pobytom vo Vile Martine?

Cieľom tejto otázky bolo zistiť celkovú spokojnosť, resp. nespokojnosť s pobytom hostí vo Vile Martine. Najväčší počet odpovedí získala prvá možnosť, čo predstavuje až 85% opýtaných, ktorí prejavili vysokú spokojnosť s pobytom u nás. Zákazníci ocenili najmä ochotu majiteľov, pohodlie, modernosť a útulnosť izieb, blízkosť lokalizáciu k lyžiarskym strediskám, možnosť nepretržitého používania vonkajšieho záhradného posedenia s grilom a taktiež bezpečnosť Vily Martiny. Nespokojnosť v tomto prípade neprejavili žiadni hostia, čo je pre majiteľov veľké pozitívum. Na zvyšovanie spokojnosti zákazníkov by som odporučila zlepšiť jazykové schopnosti majiteľov, ktorí prichádzajú do priameho kontaktu so zahraničnými zákazníkmi.

10. Aké služby by ste vo Vile prijali?

Keďže Vila Martina na trhu pôsobí druhý rok, prostredníctvom tejto otázky sa majitelia snažili zistiť, aké sú požiadavky klientov a aké služby by zákazníci ešte privítali vo Vile. Najväčšou absenciou, ktorá bola takmer uvedená v každom dotazníku sú chýbajúce stravovacie služby. Túto službu by privítalo až 462 klientov (66%). Kvôli nedostatku priestorov majitelia neposkytujú stravovacie služby a pre svojich zákazníkov vybudovali aspoň kuchynku, ktorá je kompletne vybavená. Ďalšou najviac žiadanou službou, ktorú by klienti radi uvítali je pripojenie na internet. K tejto otázke sa vyjadrilo 149 respondentov, čo predstavuje 21%. Preto navrhujem zaviesť v celom dome WiFi systém, ktorý by umožňoval bezdrôtové pripojenie sa na internet. Hostia by však museli mať so sebou vlastné počítačové zariadenie, resp. notebooky. Približne 7% zákazníkov by pri Vile radi využili bazén. Majitelia túto skutočnosť zvažovali, avšak kvôli novootvorenému AquaCity Poprad túto myšlienku neuskutočnili. AquaCity Poprad je od Vily vzdialené len dva kilometre a zákazníci tam majú možnosť využiť všetky služby, ktoré toto stredisko poskytuje. Najmenšími skupinami zákazníkom s 3% by si vo Vile priali biliard, šípky, stolný tenis a detské ihrisko. Avšak vzhľadom nato, že pri Vile vo vzdialenosti do 500m sa nachádza bowlingové centrum, kde si zákazníci okrem bowlingu, koliek, šípiek môžu zahrať aj biliard, tieto služby majitelia nepovažujú za dôležité. Čo sa týka ihriska, túto službu by radi privítali najmä rodiny s deťmi, avšak zatiaľ môžu využiť len trávový porast na hranie pred záhradným posedením s grilom. Majitelia nad touto možnosťou – vytvoriť menšie detské ihrisko zvažujú.

11. Ak máte akékoľvek pripomienky alebo odporúčania, ktoré nám môžu pomôcť spríjemniť Váš pobyt u nás, podel'te sa o ne s nami.

Medzi najčastejšie odpovede patrili: reštauračné služby, bazén, sauna, masáž, fitnes centrum, sprievodcovské služby, zľavy pre stálych zákazníkov, kaderníctvo, solárium, večerná hudba alebo diskotéka, možnosť letného lyžovania, vyjadriť svoj názor na webovej stránke www.vilamartina.sk, zoznam s prehľadom atrakcií, aké si v tom čase zákazníci môžu pozrieť..

Touto otázkou som chcela zistiť, čo našim klientom počas pobytu chýbalo, s čím boli nespokojní, resp. čo by odporučili ešte zmeniť alebo zaviesť do budúcnosti.

Väčšina týchto služieb, ktoré zákazníci v dotazníku uviedli, sa nachádza v blízkosti Vily Martiny, ktoré môžu klienti kedykoľvek využiť. V prípade vyjadrenia názorov na webovej stránke by už v blízkej budúcnosti mala byť táto služba zákazníkom k dispozícii, nakoľko sme tvorcu stránky o tomto informovali. Čo sa týka propagačných materiálov so zoznamom atrakcií, majitelia ich už dávajú svojim klientom k dispozícii a všetky tieto materiály môžu nájsť v spoločenskej miestnosti na barovom pulte.

Príspevok bol napísaný v rámci projektu VEGA 1/4590/07 Nové prístupy k znižovaniu rizika v oblasti bezpečnosti produktov a ochrany spotrebiteľa

Literatúra

1. ČIMO, J. – MARIAŠ, M.: Inovačná stratégia firmy. Bratislava: EKONÓM, 1999. ISBN 80-225-1099-8
2. ČIMO, J. – MARIAŠ, M.: Inovačný manažment. 1. vydanie. Bratislava : GeoPARNAS, 2006. ISBN 80-969555-7-8
3. NOVACKÁ, Ľ.: Hotelierstvo, ubytovacie zariadenia a ich služby (Vybrané kapitoly). Bratislava: SOFA, 1994. 116 s. ISBN: 80-85752-09-3
4. NOVACKÁ, Ľ.: Sprievodca a delegát v cestovnom ruchu. Bratislava: Ekonóm, 2007. 380 s. ISBN 978-80-225-2342-4
5. SLÁDEK, G.: Podnikanie v pohostinstve a hotelierstve. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko, 1997. 256 s. ISBN 80-8057-011-6
6. VILA MARTINA, 2009. Index.[online]. Máj 2009 [citované 2009-5-14]. Dostupné na WWW: < <http://www.vilamartina.sk>>

ZAVÁDĚNÍ HACCP DO GASTRONOMICKÝCH PROVOZŮ

APPLICATION HACCP ON GASTRONOMIC OPERATION.

MGR. KLÁRA KRÓLOVÁ

*Katedra cestovního ruchu, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné
Slezská univerzita v Opavě
Na Vyhlídce 1079/1, 735 06 Karviná - Nové Město, Česká republika
e-mail: krolova@opf.slu.cz*

Anotace

Provozovatelé gastronomických provozů mají povinnost mít zavedený funkční systém HACCP. Systém popisuje výrobu pokrmů a podrobně definuje nebezpečí biologického, chemického nebo fyzikálního původu, čemuž se snaží předcházet. K předcházení slouží i zavedená funkční správná výrobní praxe. Umožňuje nastavení kontroly a postupů v případě vzniku rizika z potravin. Vymezuje potřebnou dokumentaci a je známkou kvality podniku. Systém HACCP je celoevropskou normou pro zajištění kvality a zdravotní nezávadnosti potravin.

Annotation

HACCP is all-European standard for quality and food safety. HACCP means system of Hazard Analysis Critical Control Points. HACCP is used in the food industry to identify potential food safety hazards, so that key actions, known as Critical Control Points (CCP's) can be taken to reduce or eliminate the risk of the hazards being realized. The system is used at all stages of food production and preparation processes including distribution, etc. HACCP programs is an effective approach to food safety and protecting public health. HACCP recounts necessary dokumentation and it's symbol quality.

Klíčová slova

HACCP, gastronomie, potravina

Key words

hazard analysis, HACCP, critical kontrol point, food

JEL classification: Z 00

Zavádění postupů v souladu s produkcí a distribucí bezpečných potravin a pokrmů patří k základním předpokladům úspěšného provozovatele gastronomického provozu. Gastronomie je v první řadě nauka o kultuře stravování, neméně podstatnou součástí této vědy je i stránka bezpečnosti pokrmů. Pro jasné vymezení a zachování bezpečnosti potravin lze aplikovat systém HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points), nazývaný také systém kontrolních kritických bodů, který je pro mnoho gastronomických provozů stále „oříškem“. Do všeobecného povědomí se systém kritických kontrolních bodů dostal dne 1.1. 2006, kdy vstoupil v platnost nový právní předpis - Nařízení evropského parlamentu a Rady(ES) č. 852/2004 o hygieně potravin. Změna se týkala pátého článku tohoto nařízení, který ukládá provozovatelům potravinářských podniků povinnost vytvořit a zavést funkční systém HACCP. Systém pracuje jak s českou tak s evropskou legislativou. Díky znalosti těchto předpisů je možné sestavit HACCP „na míru“konkrétnímu podniku.

Evropská legislativa je dána již zmiňovaným nařízením č. 852/2004 EP a Rady o hygieně potravin.

Z nařízení evropského nařízení vychází tato primární povinnost pro provozovatele: Provozovatelé potravinářských podniků zavádějí, provádějí a udržují stálý postup nebo postupy založené na zásadách HACCP.

Českým legislativním podkladem je vyhláška č. 147/1998 Sb. Ministerstva zemědělství ze dne 18. června 1998 O způsobu stanovení kritických bodů v technologii výroby, kde jsou uvedeny konkrétní definice základních pojmů.

Při sestavování HACCP lze vždy doporučit pomoc odborníka, neboť vlastními silami sestavené plány bývají chybné a v rozporu s praxí v provozu. Základním pravidlem je, že v rámci systému kritických bodů může provozovatel potravinářského podniku uplatnit pravidla správné hygienické praxe (SHP). Pokud je SHP správně nastavena, nebude problém zavést funkční systém HACCP. Hlavním cílem systému je nalezení kritických kontrolních bodů výroby, kde se identifikují nebezpečí. Při uplatňování systému kritických bodů ve výrobním procesu nebo při uvádění do oběhu se při každé úpravě (modifikování) výrobku, procesu a rozsahu výroby nebo uvádění do oběhu nebo kteréhokoliv kroku systém kritických bodů přezkoumá a provedou se potřebné změny pro stanovení kritických bodů.

Při tvorbě systému HACCP lze postupovat takto:

Pokud se nerozhodneme pro pomoc odborné firmy, měli bychom aspoň části plánu prokonzultovat s odborníkem. Na začátku vlastní tvorby se sestaví pracovní skupina HACCP, vybere se vedoucí této skupiny a další 3 členové týmu. Ve skupině by měli být lidé, jež dobře znají provozovnu a hlavně mají praktické zkušenosti s přípravou pokrmů, je vhodné do týmu obsadit i odborníka na gastronomii nebo bezpečnost potravin. Pak se vymezí výrobní činnosti a odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku. Popíše se přesně sortiment výrobků, jaké se nabízí pokrmy, v příloze se uvede i aktuální jídelní lístek a provede se popis výrobních činností. Následuje popis výrobků, který obsahuje údaje vztahující se ke zdravotní nezávadnosti, a to zejména o složení, biologických, chemických a fyzikálních vlastnostech (pokud obsahuje vysoké množství tuku-riziko oxidace lipidů, při vysoké hygroskopitě je riziko pojímání vzdušné vlhkosti). Dalšími důležitými informacemi jsou poznatky o mikrobicidním nebo mikrobiostatickém ošetření (tepelné úpravě, zmrazování, nakládání, uzení, solení, použití konzervačních látek) a o způsobu balení, pokud se jedná o výrobky určené k dalšímu prodeji. Velmi důležitý je údaj o datu použitelnosti nebo datu minimální trvanlivosti a vlastnostech potraviny podmiňujících způsob jejího skladování, včetně dokladů o správnosti určení data použitelnosti nebo data minimální trvanlivosti a podmínek skladování. Dále se popisuje způsob a podmínky pro uvádění výrobku k zákazníkovi a popis technologického postupu výroby výrobku a uvede se i předpokládané použití výrobku.

Sestavení diagramu výrobního procesu a jeho potvrzení za provozu je dalším bodem při tvorbě systému kontrolních kritických bodů.

Následuje velmi podstatný bod a to provedení analýzy nebezpečí, která zahrnuje shromažďování a hodnocení informací o různých druzích nebezpečí a o podmínkách jejich přítomnosti, včetně rozhodnutí o zařazení nebezpečí významných pro porušení zdravotní nezávadnosti potravin do plánu systému kritických bodů a stanovení ovládacích opatření k jejich prevenci nebo zmírňování. Identifikují se nebezpečí, jejichž vyloučení nebo zmenšení

na přípustnou úroveň je nezbytné pro výrobu zdravotně nezávadné potraviny nebo uchování nezávadnosti potravin při jejich uvádění do oběhu. V případě, že neexistuje nebezpečí, které je nutno ovládat, a jestliže nebyl nalezen v daném postupu výroby nebo uvádění do oběhu žádný kritický bod, musí se postup přepracovat tak, aby kritický bod mohl být stanoven. Když nebyl kritický bod nalezen ani po úpravě výrobního postupu nebo při uvádění do oběhu, nelze daný výrobní postup nebo uvádění do oběhu používat. Identifikace nebezpečí se provede podle možného výskytu nebezpečí a stupně jeho závažnosti, kvalitativního nebo kvantitativního hodnocení výskytu nebezpečí, možnosti přežívání a množení mikroorganismů, výskytu a přetrvávání toxinů, nežádoucích chemických látek a fyzikálních vlastností v potravinách a podle podmínek k tomuto nebezpečí vedoucích.

Poté co byla provedena analýza nebezpečí, je možné stanovit ovládací opatření pro každé z identifikovaných významných nebezpečí. Pro každý kritický bod se určí jeden nebo více znaků a hodnoty jejich kritických mezí, které musí být specifikovány. Kritické meze se uvádějí zejména v hodnotách teploty, času, vlhkosti, pH, aktivity vody a dále podle výsledků senzorických zkoušek.

Vymezí se systém sledování pro každý kritický bod tak, aby sledování bylo způsobilé odhalit každé ohrožení zvládnutého stavu v kritickém bodě a umožnilo podle zjištěných údajů včas provést potřebné seřízení pro zvládnutí výrobního procesu nebo procesu uvádění do oběhu a předejít překročení kritických mezí. Údaje zjištěné při sledování jsou zhodnoceny pracovníkem pověřeným provozovatelem provozu a způsobilým k provádění nápravných činností. Záznamy související se sledováním musí být podepisovány ve stanovených intervalech pracovníkem provádějícím sledování a záznamy související s přezkoumáváním systému podepisovány pracovníkem pověřeným přezkoumáváním, a to vždy po provedení činnosti.

Pro každý kritický bod se vypracují nápravná opatření zajišťující uvedení kritického bodu do zvládnutého stavu ihned, jakmile dojde k překročení kritické meze. Nápravná opatření zahrnují opatření pro nakládání s potravinou nebo pokrmem, vyrobenými nebo uvedenými do oběhu v nezvládnutém stavu, včetně zjištění, zda vyhovuje z hlediska zdravotní nezávadnosti. Překročení kritických mezí a postupy pro nakládání s výrobkem musí být dokladovány v udržovaných záznamech systému kritických bodů.

Pilířem funkčního systému kontrolních kritických bodů je časový harmonogram ověřovacích postupů a vnitřních auditů, kterými se zjišťuje správnost plánu a účinnost systému kritických bodů.

Ověřovací postupy zahrnují především ověření správnosti plánu kritických bodů (přezkoumání jednotlivých prvků plánu, analýza nebezpečí, určení sledovaných znaků, metody a četnost sledování, hodnoty kritických mezí a nápravná opatření, časový harmonogram ověřovacích postupů a vnitřních auditů). Patří zde ověřování metod sledováním v kritických bodech při provozování systému kritických bodů (použití jiných metod, ověřování čidel, kontrola správnosti).

Na závěr se vytvoří systém evidence obsahující dokumentaci, všechny podklady ze zavádění systému kritických bodů a následné záznamy z jeho fungování. Evidence zahrnuje dokumentaci o vymezení výrobní činnosti a odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku, specifikaci výrobku, diagramech procesů, analýze nebezpečí včetně ovládacích opatření v kritických bodech, stanovení kritických bodů a stanovení kritických mezí. Dále

se sledují postupy při sledování, stanovení nápravných opatření a časový harmonogram ověřovacích postupů a vnitřních auditů. Mezi podstatné záznamy patří také údaje o modifikování systému kritických bodů, sledování v kritických bodech, překročení kritických mezí a souvisejících nápravných opatření, výsledcích použitých ověřovacích postupů a vnitřních auditů a jak bylo naloženo s výrobkem vyrobeným v nezvládnutém stavu. Nedílnou součástí jsou i reklamace.

Zavedená dokumentace, které musí být součástí HACCP jsou provozní, úklidový a sanitační řád. Dále jídelní lístek, používané receptury, normy a vlastní kalkulace, dodací listy, faktury, záznamy o provádění DDD (desinfekce, deratizace a desinsekce), evidence zdravotních průkazů zaměstnanců a záznamy o školení pracovníků. Provozovatel potravinářského podniku, který vyrábí potraviny, uchovává dokumentaci nejméně 1 rok po ukončení výroby dané potraviny a záznamy nejméně 1 rok po ukončení data minimální trvanlivosti nebo použitelnosti.

Pro zjednodušení můžeme zásady tvorby HACCP shrnout do těchto bodů osmi bodů:

1. Je třeba určit nebezpečí, kterému musí být předcházeno, musí být odstraněno nebo omezeno na přijatelnou úroveň.
2. Vymezí se kritické kontrolní body v úseku nebo úsecích, ve kterých je kontrola nezbytná k předcházení nebo omezení nebezpečí na přijatelnou úroveň.
3. V jednotlivých kritických kontrolních bodech se vymezí kontrolní meze, které tvoří hranici mezi přípustným a nepřípustným stavem pro předcházení, odstranění nebo omezení určených nebezpečí.
4. Stanoví se a zavede účinný postup sledování v kritických kontrolních bodech.
5. Pro případ nezvládnutého se stavu se vytvoří nápravná opatření, pokud je na základě sledování zjištěno, že kritický kontrolní bod není pod kontrolou;
6. Stanoví se postupy, které jsou pravidelně prováděny k ověření, že systém HACCP funguje.
7. Vedou se záznamy a dokumenty v závislosti na typu a velikosti potravinářských podniků.
8. Pokud je provedena nějaká změna ve výrobku, zpracování nebo úseku, provozovatel potravinářského podniku přezkoumá postup a podle toho provede nezbytné změny.

Pro přehlednost uvádím detailnější popis jednotlivých pojmů souvisejících se systémem HACCP, včetně příkladů z praxe.

Kritický bod je technologický úsek, jímž je postup nebo operace výrobního procesu nebo procesu uvádění potravin do oběhu, ve kterých je největší riziko porušení zdravotní nezávadnosti potraviny a v nichž se uplatňuje ovládnání různých druhů nebezpečí ohrožujících nezávadnost potraviny s cílem zamezit, vyloučit, popřípadě zmenšit tato nebezpečí.
př. skladování zmrazené suroviny-kritickým bodem je teplota min. – 18 °C.

Kritická mez je znak a jeho hodnota, která tvoří hranici mezi přípustným a nepřípustným stavem v kritickém bodě.

př. kritická mez je v tomto případě horní hranice -18 °C, kterou si může provozovatel posunout na - 20°C. Tím zaručí neporušení chladírenského resp. mrazírenského řetězce.

Plán systému kritických bodů je dokument připravený v souladu se zásadami systému kritických bodů a stanovující způsob ovládnání nebezpečí významných pro porušení zdravotní nezávadnosti potraviny ve stanovené části potravinového řetězce.

System kritických bodů je systém, kterým se identifikují, hodnotí a ovládají významná nebezpečí v kritických bodech.

Nebezpečí biologické, chemické nebo fyzikální je činitel v potravině, který může porušit její zdravotní nezávadnost.

Zde je důležité uvést konkrétní příklady:

Příkladem biologického nebezpečí je kontaminace mikroorganismy např. *Salmonella spp.* Velmi dobrým ovládacím opatřením je teplota suroviny a dodržování pravidla FIFO (first in first out).

Za chemické nebezpečí lze považovat rezidua čisticích prostředků po mytí vybavení provozu, které je v přímém kontaktu se surovinou. Nejlepší prevencí je důkladné čištění pracovních ploch pitnou vodou a kontrola přijaté suroviny.

Fyzikální nebezpečí představují nejčastěji úlomky skla.

Analýza nebezpečí je proces shromažďování a hodnocení informací o různých druzích nebezpečí pro zdravotní nezávadnost potravin a o podmínkách umožňujících jejich přítomnost v potravině, které jsou nutné pro rozhodnutí o jejich významu pro nezávadnost potravin a o jejich zařazení do plánu systému kritických bodů.

Ovládací opatření je jakákoliv činnost, kterou je možno použít k prevenci nebo k vyloučení nebezpečí ohrožujícího zdravotní nezávadnost potravin nebo k jeho zmenšení na přípustnou úroveň,

př. nebyla dodržena teplota, nastavená jako kritická mez, následuje ovládací opatření ukládající likvidaci suroviny.

Sledování, pozorování a měření stanovených znaků je určeným postupem pro posouzení, zda kritický bod je ve zvládnutém stavu.

př. zaznamenávání hodnot teploty v mrazárně.

Zvládnutý stav je stav, při němž jsou v kritických bodech dodrženy stanovené postupy a hodnoty sledovaných znaků jsou v přípustném stavu.

Ověřovací postupy jsou posouzení, zda plán systému kritických bodů účinně ovládá významná nebezpečí a zda se tento plán dodržuje.

Správná hygienická praxe je dodržování všech právem upravených hygienických požadavků a povinností v procesu výroby potravin a při jejím uvádění do oběhu a uplatnění hygienických pravidel odpovídajících obecně uznávanému vědeckému poznání pro dosažení a uchování zdravotně nezávadných potravin.

Vnitřní audit je systematické a nezávislé hodnocení úrovně systému kritických bodů a jeho souladu s plánem systému kritických bodů prováděné pracovníky, kteří jsou za vytvoření systému kritických bodů přímo odpovědní.

V závěru lze uvést, že zavedení funkčního systému HACCP je velmi obtížný proces. Předpokladem pro jeho úspěšné zavedení a fungování je i moderně vybavené výrobní středisko. Je třeba pamatovat na nerezové úpravy povrchů, dodržování skladovacích podmínek a důsledné školení zaměstnanců o osobní i provozní hygieně. Evropská legislativa mluví sice jasně, ale její podmínky lze lépe implementovat do potravinářských podniků s velkovýrobou. U gastronomických provozů s nízkým počtem zaměstnanců se doporučují

zavádět postupy založené na principech HACCP doložením podmínek SHP. Provozovatel pohostinství by si měl uvědomit, že je z hlediska dlouhodobosti lepší nechat si sestavit systém kontrolních kritických bodů na míru a za asistence odborníka. Investice tohoto charakteru se vždy vyplatí. Výsledkem bude lepší konkurenceschopnost a také pozitivní pohled zákazníka, který je stále náročnější na nabízené služby. Systém HACCP je ukazatelem vysoké kvality a jakosti certifikovaného gastronomického zařízení.

Literatura

1. VOLDŘICH, Michal a kolektiv autorů, *Zásady správné výrobní a hygienické praxe ve stravovacích službách část 1*, 1.vydání : Praha. Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2006, 120 s. ISBN 80-02-01822-2.
2. VOLDŘICH, Michal a kolektiv autorů, *Zásady správné výrobní a hygienické praxe ve stravovacích službách část 2*, 1.vydání : Praha. Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2006, 90 s. ISBN 80-02-01823-0.
3. HRABĚ, Jan – ROP, Otakar, *Legislativa a řízení jakosti v potravinářství*, 1. vydání : Zlín. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. 2005. 173 s. ISBN 80-7318-314-5

Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod



MASARYKOVA UNIVERZITA
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA
Katedra regionální ekonomie a správy

Doc. RNDr. Milan Víturka, CSc.
vedoucí katedry

XII. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM O REGIONÁLNÍCH VĚDÁCH

Editorka: Ing. Viktorie Klímová, Ph.D.

EDIČNÍ RADA:

L. Bauer, L. Blažek, H. Hušková, E. Hýblová,
M. Kvizda, R. Lukášová, J. Menšík, J. Nekuda,
A. Slaný, J. Šedová, V. Žítek

Vydala Masarykova univerzita roku 2009

1. vydání, 2009, náklad 120 kusů CD-ROM

Publikace ESF-4/09-02/58

ISBN 978-80-210-4883-6

muni
PRESS