

vůbec dochází. Výsledky empirických výzkumů tendencí vývoje regionálních rozdílů jsou nejednoznačné a jsou často zatíženy metodickými problémy. Např. Novotný (2010) v této souvislosti uvádí, že příslušné regresní modely jsou často metodicky neprůhledné a arbitrární; podmíněnou beta-konvergenci tyto modely sice většinou dokládají, avšak řádově se liší v tempu zjištěné konvergence. Kritice nové teorie růstu se věnovali zejména Martin a Sunley (1998), kteří oceňují zejména rozšíření neoklasického pojetí růstu o kvalitu lidských zdrojů, znalostí a technologií. Za hlavní slabiny této teorie pak považují nedocenění významu sociokulturních faktorů, přílišnou abstrakci konstruovaných modelů a nedostatečný empirický výzkum. V této souvislosti pak Martin a Sunley (1998) uvádějí, že snahy o odvození regresních rovnic, které by podchytily ekonomický růst, mohou snadno sklouznout k detailním diskuzím různých statistických měr konvergence místo diskuzí o faktorech a procesech, které regionální rozdíly způsobují.

Implikace, které pro regionální politiku z nové teorie růstu vyplývají, shrnul např. Cortright (2001). Obecně se podle něj jedná o podporu tvorby a transferu znalostí nejen v znalostně náročných oborech, ale napříč celou ekonomikou, resp. společností. V této souvislosti podtrhuje např. význam motivace dělníků k různým zlepšením a nápadům. Cortright také odkazuje na známou práci Nonaky a Takeuschioho (1995), kteří ukázali na obrovský význam snah zaměstnanců firem (i dalších institucí) o kodifikaci svých nekodifikovaných znalostí a tím o jejich zpřístupnění dalším zaměstnancům s cílem podpořit proces učení ve firmách. Silná tendence ekonomiky vyvíjet se v závislosti na předchozím vývoji (*path dependence*) znamená, že příležitosti pro budoucí růst budou do značné míry záviset na současné základně znalostí a zkušeností a společenství (regiony) by proto měly své strategie založit na této skutečnosti. Dále proponenti nové teorie růstu zdůrazňují, že státní zásahy mají vliv na to, kterého z možných stavů rovnováhy bude dosaženo. V kontrastu s Marshallovým pojetím ekonomiky, jejíž hlavním vývojovým trendem je pozvolná tendence k rovnováze, nová teorie růstu chápe růst jako nedeterministický, resp. chaotický, nepředpověditelný a utvářený rozhodnutími ekonomických aktérů, což je pojetí daleko bližší pracím J. Schumpetera. Státy a společenství tak nejsou, pokud jde o jejich ekonomický osud, bezmocné (Cortright 2001).

### **3.1.6 REGIONÁLNÍ POLITIKA INSPIROVANÁ NEOKLASICKÝMI A NEOLIBERÁLNÍMI PŘÍSTUPY**

Začátek neoklasického období regionální politiky je současně začátkem regionální politiky v moderním pojetí a můžeme jej klást na přelom 20. a 30. let dvacátého století (především ve V. Británii). Za konec tohoto období můžeme považovat začátek II. světové války. Vysoká nezaměstnanost v některých regionech byla ve shodě s neoklasickou teorií připisována nízké mobilitě pracovních

sil ve srovnání s podstatně vyšší mobilitou kapitálu. Převládal tedy názor, že zatímco kapitál plynul do oblastí a odvětví s novými příležitostmi, obyvatelstvo, respektive pracovní síly, naopak zůstávaly do značné míry fixovány. Přestože byla neoklasická teorie v zásadě neintervencionistická, byla zejména ve Velké Británii přijata opatření zaměřená na zvýšení mobility pracovních sil. Jednalo se tedy o intervenci nikoliv proti působení tržních sil, ale naopak s cílem posílit nedostatečně fungující tržní mechanismus ve sféře trhu práce. Tomuto konceptu, který někteří autoři označují jako „dělníci za prací“ (viz Prestwich a Taylor 1990), odpovídaly i aplikované nástroje regionální politiky. Jednalo se především o podporu dojíždějícím, jednorázovou finanční pomoc při stěhování, pomoc při obstarání bytu v imigračním regionu s nižší mírou nezaměstnanosti, rekvalifikace na profesi žádanou v imigračním regionu apod.

Tuto koncepci regionální politiky lze kritizovat jako velmi pasivní formu pomoci hospodářsky a sociálně nejslabším regionům. Selektivností migrace dochází také k zeslabování lidského potenciálu emigračních regionů i k dalšímu podvazování poptávky a naopak ke zvýšení relativních nákladů na údržbu infrastruktury v emigračních regionech. Nevýhodou tohoto přístupu jsou také značné sociální náklady spojené s přestěhováním, kdy dochází k přetrhání sociálních vazeb a k problémům imigrantů s identifikací s novým místem bydliště. Ve Velké Británii, kde byla takto koncipovaná regionální politika prováděna nejsilněji, bylo během přibližně dvaceti let podpořeno přestěhování více než 500 tisíc obyvatel z problémových do prosperujících regionů (Prestwich a Taylor 1990). Očividná slabina tohoto přístupu spočívá ve skutečnosti, že takto koncipovaná regionální politika může mít smysl pouze v případě, že existují regiony s poptávkou po pracovních silách, respektive když existují výrazné rozdíly na trhu práce mezi jednotlivými regiony, konkrétně pokud existují oblasti s nedostatkem pracovních sil, kam se mohou nezaměstnaní z jiných regionů přestěhovat. V době obecně vysoké míry nezaměstnanosti charakterizující většinu současných vyspělých evropských zemí a zejména pak v době krizí, kdy jsou problémy v zaostávajících regionech nejostřejší, ztrácí tento typ regionální politiky význam. Navíc je třeba zdůraznit, že podpora emigrace z problémových regionů je zpravidla považována za velmi pasivní typ politiky, neboť se ani nepokouší o řešení příčiny problémů, ale pouze o zmírnění jejich následků.

Neoliberální směry se k regionální politice staví převážně odmítavě, přesto lze říci, že neoliberálním přístupem jsou inspirovány alespoň dva z významných současných nástrojů regionální politiky, podpora malých a středních podniků a tzv. deregulační opatření.

Podpora malých a středních podniků patří do repertoáru neoliberálních přístupů především z filozofických důvodů. I liberální teoretici připouštějí, že malé a střední podniky jsou vůči velkým, etablovaným korporacím na trhu znevýhodněny. Uchování zdravého konkurenčního prostředí, které liberálové považují za základ dobrého fungování ekonomiky, je pak hlavním argumentem pro podporu menších a zejména nově vznikajících firem. Nezanedbatelným

důvodem pro podporu malých, začínajících podnikatelů jsou i důvody politické – snaha podpořit sociální mobilitu i snaha opřít se ve volbách o střední stav. V tomto ohledu je motivace liberálů shodná i s některými levicově orientovanými stranami a podpora malých a středních podniků tak patří i do tradičního repertoáru keynesiánských přístupů k regionální politice (viz kap. 3.2.9). Tato forma podpory má v některých případech celoplošný charakter (celostátní sektorová politika na podporu podnikání), v některých případech je však také regionálně vymezena.

Vztah mezi malými a středně velkými firmami a regionálním rozvojem patří mezi kontroverzní témata. Nekritické nadšení pro podporu těchto firem bylo iniciováno především metodicky spornou prací D. L. Birche, „dokazující“, že malé a střední firmy přispívají v USA rozhodující mírou k růstu zaměstnanosti (Birch 1987, pro kritiku viz například Storey a Johnson 1987). Výsledkům Birchovy práce se okamžitě dostalo značné publicity a malé a střední firmy pak byly některými autory považovány téměř za zázračný všelék na nezaměstnanost, podporu tvorby inovací i řešení regionálních problémů. Zpracování Birchových dat jinými autory však ukázalo jen na slabě nadprůměrný přínos malých firem pro růst zaměstnanosti. Podobně jako v jiných případech se těmto korigujícím analýzám již tak širokého přijetí nedostalo. Hlavním výsledkem celé série dalších prací z několika zemí (např. Storey, Johnson 1987) bylo zjištění zpravidla mírně nadprůměrného podílu malých firem na tvorbě nových pracovních míst a především obrovské heterogenity sektoru malých firem, přičemž podíl dynamicky rostoucích malých firem představuje jen několik procent z celkového počtu. Podle některých autorů by se případná pomoc v rámci regionální politiky měla zaměřit právě na tyto dynamické firmy, což je v souladu s převládajícím trendem odklonu od plošné, automaticky poskytované pomoci k pomoci selektivní, zaměřené na podporu firem se zřetelným růstovým potenciálem. Za indikátor dobrého růstového potenciálu firmy je často považována její exportní schopnost.

Kromě výše zmíněného přínosu z hlediska zaměstnanosti mají malé a střední firmy význam pro regionální rozvoj také pro svou schopnost vytvářet a měnit podnikatelské klima regionu (včetně nezanedbatelného příspěvku k image měst soustředěním do jejich parteru) a jako „škola“ pro budoucí generace velkých podnikatelů. Mezi dalšími pozitivy malých a středních firem je rovněž často uváděna i vysoká flexibilita a schopnost inovací (jedná se však spíše o rychlou reakci na změny na trhu a realizaci jednoduchých nápadů než například o realizaci výsledků systematického výzkumu, v němž se angažuje naprosto minoritní část malých a středních firem). J. Kornai (1990) vyzvedává také spontánnost růstu sektoru drobných firem i jejich funkci „vestavěného stabilizátoru ekonomiky“. Přínos malých firem však nelze přeceňovat právě z důvodu jejich velikosti a vysokého procenta bankrotů, respektive jejich značné zranitelnosti (díky subjektivním i objektivním faktorům). Typickým rysem malých firem je totiž orientace na malý tržní výklenek, na jehož

křehké existenci jsou pak firmy závislé. Z dlouhodobého hlediska je však přínos malých firem zřejmý.

Za hlavní formu napomáhání rozvoji malých firem je v neoliberálních přístupech považováno usnadnění přístupu ke kapitálu pomocí výhodných půjček (Albrechts a Swyngedow 1989). Slabým místem mnoha malých firem je též nedostatek informací (o trhu, inovacích i o možnostech podpůrných programů). Kvalifikované poradenství především začínajícím, ale obecně všem malým a středním firmám, stejně jako přístup ke zvýhodněným finančním zdrojům, tak patří mezi standardní nástroje podpůrné politiky v rámci neoliberálních přístupů, ačkoliv ne vždy má tato politika explicitní podobu politiky regionální.

Deregulační opatření na rozdíl od podpory malých a středních podniků představují neoliberální politický nástroj s vysloveně regionální dimenzí. Řadí se sem především podnikatelské zóny, zóny se zjednodušeným plánováním, dále zvláštní ekonomické a bezcelní zóny. Představují z teoretického hlediska poněkud paradoxními nástroj. Zatímco regionální politika je obecně chápána jako intervence státu do ekonomiky, v těchto zónách je naopak regulační rámec společnosti omezen (např. podstatné zjednodušení územního plánování a stavebního řízení). Podnikatelské zóny tak do určité míry představují experimentální ověření, jaký by byl ekonomický vývoj při výrazném omezení vládních zásahů. Jsou proto nejtypičtějším příkladem liberalismem inspirovaného přístupu v rámci regionální politiky. Bezprostředním cílem těchto zón (zřízených obvykle na dobu určitou – nejčastěji na 10 let) bylo oživení zchátralých průmyslových areálů (tzv. *brownfields*) nebo přilákání zahraničních investic v řadě rozvojových ekonomik, především asijských. Podnikatelům bylo v těchto zónách nabídnuto osvobození od některých daní. Např. daň z nemovitostí platí v Británii příslušnému okresu místo podnikatelů vláda, aby nebyla podkopána finanční pozice místní správy; ve Francii existovalo dokonce několik podnikatelských zón, kde byly firmy osvobozeny od placení daní z příjmu – pro poskytnutí těchto úlev je však nutné schválení příslušným úřadem EU, dohlížejícím na dodržování pravidel hospodářské soutěže. Nicméně nejčastěji používanou pobídkou pro podnikatele je v těchto zónách radikální zkrácení územního a stavebního řízení při povolování stavby. Základní podmínkou pro úspěch těchto podnikatelských zón však bylo obnovení technické infrastruktury, přičemž náklady zpravidla nesl veřejný sektor.

Rozhodující impulz pro vznik podnikatelských zón dal britský profesor geografie Peter Hall (viz např. Armstrong, Taylor 1993). Jeho původní návrh na vytvoření „malých Hongkongů“ byl sice značně modifikován, nicméně základní idea<sup>26</sup> – deregulace – byla zachována. Přínos podnikatelských zón

---

26 Jedním z původních motivů, který vedl Petra Halla k návrhu zřízení podnikatelských zón, byla snaha řešit závažné sociální problémy mladých nezaměstnaných žijících na okraji britské společnosti, kteří měli v těchto zónách nalézt možnost kdykoli získat legální cestou finanční prostředky. Příslušné návrhy však byly odmítnuty, protože byly v rozporu s britskými zákony upravujícími pracovněprávní vztahy.

je sice menší, než se očekávalo, mnoho firem v nich podnikajících se pouze přestěhovalo z okolí a jen desetina firem byla založena díky existenci těchto zón (Hall 1981), přesto je však jejich přínos k revitalizaci zchátralých částí měst nesporný, což dokazuje i jejich masové rozšíření z Velké Británie do dalších evropských států i do USA. V podnikatelských zónách byly nejčastěji vybudovány obchodní centra (hypermarkety) a kancelářské prostory, takže došlo k radikální proměně struktury nabízených pracovních příležitostí, což v některých případech vedlo k sociálním problémům.

Deregulační opatření naznačují nový trend v regionální politice – snahu soustředit pozornost (a prostředky) na řešení nejhorších, teritoriálně poměrně omezených problémů. V podstatě se jedná o posun z regionální úrovně na úroveň lokální.

## **3.2 KEYNESIÁNSKÉ OBDOBÍ: TEORIE SKUPINY JÁDRO-PERIFERIE**

### **3.2.1 ÚVOD**

Neoklasické modely růstu zdůrazňují význam faktorů na straně nabídky (růst kapitálu, přírůstek pracovních sil a technologické změny) a zanedbávají význam faktorů na straně poptávky (Chisholm 1990). Význam poptávky po zboží vyráběném v regionu je naopak typickým rysem teorií regionálního růstu blízkých keynesiánskému chápání ekonomiky, které převládalo v desetiletích po druhé světové válce. Za hnací motor regionálního rozvoje byla v tomto období považována existence tržní nerovnováhy a velikost poptávky po zboží z daného regionu v ostatních oblastech (tedy vývoj exportu z regionu). Regionální teorie vytvořené v tomto období lze řadit do skupiny teorií jádro-periferie. Ne všechny teorie popsané v této kapitole lze totiž označit za keynesiánské, zdaleka ne všechny jsou založeny makroekonomicky, byť většina z nich klade důraz na studium strany poptávky.

Sám John Maynard Keynes nevěnoval regionálním problémům téměř žádnou pozornost, přesto se právě jeho teorie stala základem pro mnoho konceptů používaných v teoriích regionálního rozvoje i v regionálním výzkumu. Pro oblast regionálního výzkumu je významným přínosem J. M. Keynesa zavedení pojmu multiplikátoru neboli následných reakcí ekonomiky na určitý impulz. Pojem multiplikátoru je podle Armstronga a Taylora (1993) založen na samozřejmém, ale zásadním poznatku, že každé výdaje jsou současně příjmem někoho jiného a že s rostoucími příjmy se zvyšuje i spotřeba (pro přesnost je nutno dodat, že se spotřeba s rostoucími příjmy sice absolutně zvyšuje, ale relativně může podíl spotřeby na příjmech klesat). Multiplikační efekt je tak mechanismem typu pozitivní zpětné vazby (v případě negativního multiplikátoru je pak příkladem mechanismu negativní zpětné vazby). K multiplikačnímu efektu