

1 Základy regionálního rozvoje

1.1 Základní vymezení

Jaké základní pojmy v současnosti používáme?

- rozvoj,
- ekonomický růst,
- trvale udržitelný rozvoj, resp. udržitelný rozvoj.

Rozvoj z globálního pohledu (Peet, Hartwick, 2009) znamená zajištění lepšího života pro všechny. V kontextu dnešního vysoce nerovnoměrně vyspělého světa to znamená lepší život pro většinu lidí s ohledem na zabezpečení základních potřeb – dostatek jídla pro udržení dobrého zdraví, bezpečné a příjemné místo pro bydlení, zabezpečení služeb, které by byly dostupné pro každého, a rovné a důstojné zacházení.

Rozvoj (The Dictionary of Human Geography, 2009) je ve 20. století zásadním pojmem politické ekonomie a sociální politiky, který v širším slova smyslu odpovídá procesu změny nebo třídím a státním projektům se zaměřením na transformaci národních ekonomik. Rozvoj zahrnuje ekonomický, sociální a kulturní pokrok, v němž nemohou chybět morální principy. Rozvoj je běžně spojen s **ekonomickým růstem**. Stupeň rozvoje se měří pomocí určitých ukazatelů, přičemž se zdůrazňuje výkonnost ekonomiky. Nicméně rozvoj vztahovat pouze k ekonomickému růstu je příliš úzké, je třeba komplexnějšího posouzení.

Trvale udržitelný rozvoj (Světová komise životního prostředí a rozvoje – Komise Brundtlandové z roku 1987) je takový rozvoj, který naplňuje potřeby stávajících generací, aniž by ohrozil možnosti uspokojovat potřeby budoucích generací.

Udržitelný rozvoj (sustainable development, sustainability) je pojem, který se používá již od osmdesátých let. Do ČR poprvé koncept udržitelného rozvoje proniká na počátku devadesátých let, a to zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který jej definuje následujícím způsobem: „udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů“.

Udržitelný rozvoj, resp. trvale udržitelný rozvoj znamená především rovnováhu, a to mezi třemi základními oblastmi našeho života – ekonomika, sociální aspekty a životní prostředí (tj. má tři základní pilíře – ekonomický, sociální a ekologický – přičemž vztah mezi nimi musí být harmonický a jeden pilíř nesmí ohrožovat pilíře jiné). Jedná se však také o rovnováhu mezi zeměmi, různými společenskými skupinami,

dneškem a budoucností apod. Udržitelný rozvoj je také komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických prostředků a technologií uspokojovat lidské potřeby, materiální, kulturní i duchovní, a to při plném respektování environmentálních limitů. Aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich sociálně-politické instituce a procesy. Klíčová je v této souvislosti kvalita veřejné správy, kterou se na lokální a regionální úrovni zabývá rovněž místní Agenda 21 (viz www.cenia.cz), která je také významným dokumentem z hlediska principů udržitelného rozvoje.

Základní principy (trvale) udržitelného rozvoje

- Propojení základních oblastí života – ekonomické, sociální a životního prostředí; řešení zohledňující pouze jednu nebo dvě z nich není dlouhodobě efektivní,
- Dlouhodobá perspektiva – každé rozhodnutí je třeba zvažovat z hlediska dlouhodobých dopadů, je tedy třeba strategicky plánovat,
- Kapacita životního prostředí je omezená – nejenom jako zdroje surovin, látek a funkcí potřebných k životu, ale také jako prostoru pro odpady všeho druhu,
- Předběžná opatrnost – důsledky některých našich činností nejsou vždy známy, neboť naše poznání zákonitostí fungujících v životním prostředí je stále ještě na nízkém stupni, a proto je na místě opatrnost,
- Prevence – je mnohem efektivnější než následné řešení problémů, které již vzniknou, neboť na jejich eliminaci musí být vynakládáno mnohem větší množství zdrojů (časových, finančních i lidských),
- Kvalita života – má rozměr nejen materiální, ale také společenský, etický, estetický, duchovní, kulturní a další – lidé mají přirozené právo na kvalitní život,
- Sociální spravedlnost – příležitosti i zodpovědnosti by měly být děleny mezi země, regiony i mezi rozdílné sociální skupiny. Chudoba je ohrožující faktor udržitelného rozvoje. Sociálnímu pilíři udržitelného rozvoje se přikládá stále větší význam a udržitelný rozvoj je čím dál častěji chápán jako trvalé zlepšování sociálních podmínek v rámci ekologické únosnosti. Ekonomika v tomto výkladu hraje roli klíčového nástroje zlepšování sociálních podmínek,
- Zohlednění vztahu lokální – globální – činnosti na místní úrovni ovlivňují problémy na globální úrovni – vytvářejí je nebo je mohou pomoci řešit (a naopak),
- Vnitrogenerační a mezigenerační odpovědnost (či rovnosti práv), tj. zabezpečení národnostní, rasové i jiné rovnosti, respektování práv všech současných i budoucích generací na zdravé životní prostředí a sociální spravedlnost,
- Demokratické procesy – zapojením veřejnosti již od počáteční fáze plánování aktivit vytváříme nejen jejich objektivnější plány, ale také obecnou podporu pro jejich realizaci.

Přínosy ekonomického růstu regionu

- Vyšší příjmy – umožňují spotřebitelům spotřebovat více zboží a služeb a užívat si vyššího standardu života.
- Nižší nezaměstnanost a více pracovních příležitostí – s vyšší produkcí firmy zvyšují svou poptávku po pracovní síle.
- Nižší zadluženost státu – vlády si půjčují méně, protože více získají na daňových příjmech a méně vydávají na sociální dávky pro nezaměstnané. Statisticky růst ekonomiky snižuje také podíl státního zadlužení na hrubém domácím produktu.
- Kvalitnější veřejné služby – vlády mohou více přispívat na zdravotnictví, vzdělávání apod.
- Zvýšené příjmy mohou být směřovány do péče o životní prostředí (vyšší podpora recyklace odpadu či využití obnovitelných zdrojů energie).
- Investice – ekonomický růst podporuje investice, které dále podporují ekonomický růst.

Nevýhody ekonomického růstu

- Riziko inflace – pokud poptávka roste rychleji než nabídka, hrozí zvyšování cen.
- Dopad na životní prostředí:
 - více hluku a znečištění ovzduší (zejména z rostoucí dopravy a průmyslové výroby),
 - vyšší poptávka po nerostných surovinách, vyšší produkce odpadu aj.
- Vyšší spotřeba nezdravého a společensky neúnosného zboží a služeb – tabák, alkohol, drogy, gamblerství, tučné a sladké potraviny, prostitute.

Regionální rozvoj – definice není ustálená

- V úzkém pojetí lze ztotožnit regionální rozvoj s ekonomickým rozvojem daného území.
- Regionální rozvoj je komplex procesů probíhající ve složitém systému regionu (Skokan, 2010).
- Definice Ministerstva pro místní rozvoj ČR („Strategie regionálního rozvoje“, 2007–2013): „Regionálním rozvojem rozumíme růst socioekonomického a environmentálního potenciálu a konkurenceschopnosti regionů vedoucí ke zvyšování životní úrovně a kvality života jejich obyvatel. V tomto ohledu jde o dynamický a vyvážený rozvoj regionální struktury příslušného územního celku a jeho částí (regionů, mikroregionů) a odstraňování, popřípadě zmírňování regionálních disparit“.

- Akademické pojetí regionálního rozvoje: Aplikace nauk, zejména ekonomie, geografie a sociologie, řešících jevy, procesy a vztahy systematicky vymezeného prostoru, které jsou ovlivňovány přírodně-geografickými, ekonomickými a sociálními podmínkami v daném regionu. Zjištění příčinných souvislostí regionálních procesů a hledání nástrojů jejich ovlivnění. Primární je hledání příčinných zákonitostí, rozmístování ekonomických činností, nerovnoměrného osídlování území a navazující hledání nástrojů reagujících na ovlivnitelné a neovlivnitelné faktory rozvoje apod. Toto chápání regionálního rozvoje se často nazývá regionalistikou a je typické pro akademickou sféru. Občas je také nazýváno regionální vědou. Uvedené pojetí regionálního rozvoje vytváří pro regionální politiku poznatky, které jsou následně využity pro praktické pojetí regionálního rozvoje (ovlivnění vyššího využití a zvýšení potenciálu regionu). Jedná se zejména o charakteristiku regionů, jejich rozvojových potenciálů, nedostatků v rozvoji a následně hledání nástrojů regionální politiky, které vedou k lepšímu regionálnímu rozložení socioekonomických aktivit za účelem podpory reálného regionálního rozvoje, tj. za účelem vyššího využití a zvýšení potenciálu regionů.
- Praktické pojetí regionálního rozvoje: Vyšší využívání a zvyšování potenciálu daného systematicky vymezeného prostoru vznikající v důsledku prostorové optimalizace socioekonomických aktivit a využívání přírodních zdrojů. Toto zvýšení a vyšší využití se projevuje v lepší konkurenceschopnosti soukromého sektoru, životní úrovni obyvatel a stavu životního prostředí apod.

Regionální politika

- Regionální politika je dnes chápána zejména jako nástroj k ovlivnění rozmístění socioekonomických zdrojů a aktivit za účelem harmonického rozvoje regionů.
- Regionální politika je zaměřena na snížení meziregionálních rozdílů (disparit) a vytváření srovnatelných životních podmínek ve všech regionech.
- Pojem regionální politika vznikl jako důsledek interakce akademického a praktického pojetí regionálního rozvoje.
- Regionální politika na základě obecných poznatků o regionálním rozvoji ovlivňuje reálný regionální rozvoj, který pak zpětně působí na regionální politiku. To znamená, že je veřejnou politikou, která využitím socioekonomických nástrojů ovlivňuje rozmístění hlavních zdrojů a aktivit za účelem harmonického rozvoje regionů (vymezených území). V této souvislosti se pak také hovoří o potenciálu regionu, a to ve smyslu jeho odhalení a plného využití pro úspěšný regionální rozvoj.

1.2 Regionální problémy a regionální rozvoj

Regionální problémy byly odjakživa vnímány obyvatelstvem, odborníky i vládami a samosprávou. Spíše záleželo na intenzitě percepce regionální tematiky a jejím odrazu v praktické činnosti veřejné správy. Vlastní regionální politika, resp. zájem o ni není ale až tak starý. Původně, před velkou hospodářskou krizí třicátých let 20. století, se tvrdilo, že regionální diferenciací ekonomického vývoje je determinována podmínkami národní ekonomiky, a je tudíž zbytečné pokoušet se toto rozdělení měnit. Z čistě teoretického hlediska byla regionální nerovnováha považována pouze za dočasný problém ve všeobecném automatickém systému ekonomické rovnováhy. Právě v těchto souvislostech vyjádřil P. Samuelson následující názor: „Regionální problémy byly v ekonomice tak zanedbány, že tato oblast je zajímavá sama o sobě“.¹

Regionální problémy mohou být způsobeny celou řadou faktorů ekonomické i neekonomické povahy. Stručně můžeme zmínit hlavní faktory vztahující se k ekonomickým teoriím, a sice relativně nízkou mobilitu pracovní síly i kapitálu a geografické faktory, zejména geografickou odlehlost a nedostatečné přírodní zdroje. Dalšími významnými faktory jsou např. nevyhovující ekonomická struktura regionu, institucionální faktor (za regionální nerovnováhu může být do určité míry zodpovědný centralizující vliv ústředních institucí) a psychologické faktory.

K nerovnoměrnému regionálnímu rozvoji přispívají i sekundární faktory, jako např. vnější ekonomika (technická, finanční a infrastrukturální), demografická situace (nižší úroveň vzdělanosti – N. Hansen² uvádí, že „regiony se špatnými možnostmi pro vzdělání byly odkázány samy na sebe v čase, kdy se struktura zemědělství v jiných regionech měnila vlivem masové emigrace“, aj.), rigidita nákladů a cen (E. V. Morgan³ položil otázku: „Proč přetrvávají zaostalé regiony?“, přičemž na ni odpověděl: „Existují zde rovněž určité důležité setrvačné síly, které znemožňují použití normálních způsobů, kterými se tržní ekonomika přizpůsobuje změnám v nabídce a poptávce“.), široký rozsah regionální uniformity mezd pro určité kvalifikační skupiny (mzdový růst v zaostávajících regionech může být, bez ohledu na produktivitu práce, životní náklady či podmínky nabídky a poptávky, závislý na celostátních směrnících dohodnutých na národní úrovni), regionální diference v inovacích a celá řada dalších faktorů nejrůznější povahy.

Koncentrace regionálních problémů do určitých území může vést ke vzniku regionů např. s vysokou nezaměstnaností či jinými sociálními problémy, s nízkou

¹ SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991, 1011 s.

² N. Hansen v roce 1967 analyzoval francouzské zkušenosti z rozvoje lidských zdrojů v rámci regionálního rozvoje, jak uvádí N. Vanhove (1999).

³ E. V. Morgan se zabýval regionálními problémy ve vazbě na společnou měnu, viz Lloyds Bank Review z října 1973, s. 20.

hospodářskou výkonností, se špatnou kvalitou životního prostředí, přičemž lze identifikovat několik základních typů tzv. problémových regionů, např. regiony s upadajícími či stagnujícími základními odvětvími, regiony s nedostatečným využitím vlastních zdrojů, regiony nedostatečně vybavené přírodními zdroji a regiony hospodářsky slabé. Pojem problémový region je však relativní, protože srovnání se zpravidla provádí v rámci jednoho státu a jen v některých případech v rámci nadregionálních celků, např. EU.

Diference nerovnosti jsou obecně významným podnětem společenského vývoje, přičemž jejich existence je žádoucí a nezbytná,⁴ nicméně příliš velké rozdíly mezi regiony (podobně i mezi jednotlivci) přestávají působit stimulačně a mohou mít nepříjemné ekonomické i závažné sociální a politické důsledky, a proto jsou zpravidla považovány za negativní jev.⁵ Zároveň jsou regionální nerovnosti předpokladem pro formování efektivnějších forem územní dělby práce a specializací.⁶

Velikost nerovností mezi jednotlivci i skupinami obyvatel je vládami omezoována souborem politik (zejména daňový systém, sociální systém apod.). Jednou z forem, kterou se vlády snaží o snížení diferencí na regionální úrovni, je regionální politika. V souvislosti s koncepcí regionální politiky je tedy nutno zdůraznit, že existují nejen významné rozdíly v citlivosti společnosti na regionální disparity v různých sférách, ale že existují i rozdíly v možnostech společnosti disparity v různých sférách ovlivnit. Regionální politika pak představuje konkrétní projev úsilí společnosti o snížení (změnu) velikosti regionálních rozdílů. Rozdíly v socioekonomické vyspělosti regionů však nejsou jediným důvodem pro existenci regionální politiky. Regionální politiku je spíše nutno chápat jako součást souboru ekonomických a sociálních (i ekologických) politik, pomocí nichž se státy snaží dosáhnout národních cílů, jako jsou ekonomický růst, udržitelný rozvoj, kvalitní životní prostředí, sociální a politická stabilita, rovnost šancí obyvatel i rozdělování příjmů způsobem, který většina obyvatel považuje za spravedlivý a který je současně ekonomicky stimulační (upraveno podle J. Blažka a D. Uhlíře, 2002)⁷.

Značné diference v socioekonomické úrovni jednotlivých regionů mohou tedy významně ovlivňovat i celkový hospodářský rozvoj státu, včetně vyvolání sociálních nepokojů až politických konfliktů. Proto se v řadě zemí začala uplatňovat regionální

⁴ Např. HIRSCHMAN, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958, 217 s.

⁵ BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. Karolinum: Praha, 2002, 212 s.

⁶ HAMPL, M. *Geographical unevenness in nature and society: law or "removable" randomness?* Acta Universitatis Carolinae: Geographica, sv. 34 Supplementum, 1998, s. 11–26.

⁷ BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. Karolinum: Praha, 2002, 212 s.

politika, jejímž hlavním cílem bylo vytvořit předpoklady pro zmírnění, či až odstranění neúměrných diferencí v rozvoji jednotlivých regionů v rámci státu a souběžně přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti jak regionů, tak zejména celé národní ekonomiky.

Existence regionální politiky tedy vyplývá z již zmíněných meziregionálních diferencí, přičemž praktická realizace regionální politiky je pak vázána na splnění určitých podmínek, a sice na politické vůli regionálními problémy se nejen zabývat, ale i je řešit, a na ekonomických možnostech problémy řešit. S tím souvisí i motivy existence regionální politiky. Za nejdůležitější jsou zpravidla považovány ekonomické motivy regionální politiky, nicméně ani motivy sociální, ekologické či politické povahy nejsou bez významu.

Sociální motivy regionální politiky byly původně dominantní. V padesátých letech 20. století se pak prosadily spíše motivy ekonomické. V současnosti se argumentačně uplatňují především cíle plné zaměstnanosti a úvahy o obecním blahu i regionálním rozdělení příjmů.

Plné využití všech výrobních faktorů je zpravidla uváděno jako základní ekonomický motiv pro regionální politiku. Zvláštní důraz se klade na pracovní síly, protože většina problémových regionů má vysokou nezaměstnanost a nedostatečné využití pracovních zdrojů znamená snížení hrubého domácího produktu státu. Dalšími ekonomickými motivy jsou např. argumenty týkající se hospodářského růstu či optimálního rozmístění firem.

Ekologické motivy regionální politiky se prosadily až v sedmdesátých letech minulého století, a to v souvislosti se vzrůstajícím znehodnocováním životního prostředí.

1.3 Regionální rozvoj a regionální politika

Počátky regionální politiky sahají do třicátých let 20. století, do období velké hospodářské krize, kdy byla Velká Británie postavena před problémem, jak řešit dopady této krize v klasických průmyslových regionech. V této době se ve Velké Británii výrazně prohloubily socioekonomické diference mezi jednotlivými regiony (např. nezaměstnanost v londýnské aglomeraci byla „jenom“ 14 %, kdežto ve Skotsku 25 %, a ve Walesu dokonce 36 %). Zpravidla se „propadly“ regiony s vysokým podílem tradičních průmyslových odvětví (těžba uhlí, hutnictví, textilní) a stát byl nucen přijmout určitá opatření ke zmírnění výrazně se zhoršující sociální situace v těchto regionech. Tehdy byl přijat první legislativní dokument – zákon o speciálních územích (1934), v němž byly vymezeny problémové regiony, definovány způsoby pomoci spočívající ve zlepšení infrastruktury a rovněž stanovena pravidla pro alokaci prostředků.

Od těchto dob se ve Velké Británii regionální politika rozvíjí nepřetržitě. V poválečném období byly vymezeny tzv. rozvojové regiony. V roce 1960 byl přijat zákon o místní zaměstnanosti, jímž se vymezily rozvojové distrikty (s vysokou nezaměstnaností), kam podle tohoto zákona směřovala finanční pomoc. Podobný zákon z roku 1963 umožňoval navíc zrychlené odpisy při nových investicích ve strojírenství (náklady mohly být odepsány z daňového základu). V roce 1966 vyšel zákon o průmyslovém rozvoji, v němž byly vymezeny rozvojové regiony v mnohem širším pojetí. Regionální pomoc se v roce 1973 rozšířila i na sektor služeb. Většina nástrojů regionální politiky byla nejen zformulována, ale i v praxi právě odzkoušena zde. I když v osmdesátých letech, v souvislosti s vládními změnami, došlo k určitému zeslabení pozice regionální politiky v rámci její pozice v celkové státní politice, jsme v současnosti opět svědky zvýšeného zájmu o regionální politiku ve Velké Británii.

Ve Francii a Itálii se začala regionální politika rozvíjet v podstatě až po druhé světové válce. V obou zemích se projevovaly velmi výrazné regionální dichotomie, v případě Francie šlo o protiklad mezi pařížskou aglomerací a ostatními regiony, v Itálii zase mezi prosperujícím severem a zaostalým jihem. Francie se zaměřila na podporu dvanácti tzv. metropolí, např. Bordeaux, Lille, Marseille, s cílem docílení vyváženější regionální struktury. Zároveň byly pro Paříž uplatňovány různé administrativní nástroje regionální politiky až poněkud drastické represivní povahy (např. při vymístění těžkého průmyslu z Paříže, avšak za souběžné podpory jeho lokalizace v jiných francouzských regionech). V rámci francouzské regionální politiky jsou dlouhodobě uplatňovány programy na podporu infrastruktury. V Itálii se už v padesátých letech regionální politika zaměřila především na industrializaci nejjihnější části země. Francouzské zkušenosti ze sféry regionální politiky mohou být pro nás v mnohém inspirující, zejména však zákon o směrech regionálního rozvoje a plánování z roku 1995, jenž zahrnuje celou problematiku regionálního rozvoje a regionální politiky, včetně otázek a principů, které jsou v rámci EU teprve obsáhle diskutovány.

Ve většině západoevropských zemí se začala uplatňovat regionální politika na přelomu padesátých a šedesátých let 20. století. V současnosti se německá regionální politika především zaměřuje na rozvoj nových spolkových zemí, dříve se mj. zabývala podporou restrukturalizace starých průmyslových regionů. V Belgii byly postupně v důsledku regionalizace a poté federalizace státu přeneseny všechny kompetence regionální politiky zcela na regionální úroveň.

V současnosti se dá konstatovat, že hlavní dokumenty EU nevyjadřují nynější situaci v těchto zemích, ale spíše představy o optimálním obsahovém, právním a institucionálním uspořádání sféry regionální politiky. Ke stanoveným optimálním cílům by se měly jednotlivé země přibližovat. To však vůbec není snadné, neboť každá členská země má v této sféře své tradice, již existující zákonodárství i instituce.

Hlavním schváleným dokumentem EU v této problematice je **Evropská charta regionálního plánování** z roku 1983 (někdy v ČR překládaná jako Charta „prostorového“, či dokonce „územního“ plánování), jež se orientuje především na vymezení sféry regionálního plánování, stanovením výchozích zásad i neaktuálnějších úkolů v evropském prostoru.⁸ V uvedeném dokumentu jsou zformulovány následující **cíle prostorového uspořádání**:

- Vyvážený socioekonomický rozvoj regionů. Snaha o regulaci vývoje regionů, které jsou přetížené (přehustěné) nebo se rozvíjejí příliš rychle. Podpora rozvoje zaostalých regionů řešením infrastruktury, což je žádoucí pro oživení hospodářství v ohrožených regionech.
- Zlepšování životních podmínek. Podpora zlepšování kvality každodenního života v oblasti bydlení, pracovních příležitostí, kultury, rekreace a vztahů uvnitř obce.
- Zodpovědné zacházení s přírodními zdroji a ochrana životního prostředí. Rozvoj strategie, jež omezuje konflikty mezi rostoucími nároky na přírodní zdroje a potřebou jejich uchování. Usiluje o zodpovědné usměrňování životního prostředí a využívání území, půdy, ovzduší, vody, energetických zdrojů, fauny a flory, přičemž věnuje zvláštní pozornost přírodním hodnotám a kulturnímu i architektonickému dědictví.
- Racionální využívání území. Při sledování výše uvedených cílů se obzvláště soustřeďuje na umístění, organizaci a rozvoj sídelních a průmyslových komplexů, rozhodujících prvků infrastruktury a na ochranu zemědělské a lesní půdy.

Evropská charta regionálního plánování obsahovala poprvé dohodu o důležitých prostorových cílech v Evropě a má pro všechny účastnické státy charakter doporučení. V následujícím roce (1984) Evropský parlament doporučil zpracování „evropského prostorového plánu“, který by zabezpečil lepší koordinaci jednotlivých společných záměrů i rozvojové politiky, včetně ochrany životního prostředí, neboť se ozývají hlasy upozorňující na problémy, jež lze v budoucí sjednocené Evropě očekávat vlivem společného trhu a budoucího globálního propojení. Očekává se, že dojde ještě k výraznějším střetům mezi soukromými společnostmi, městy či regiony, což povede k dalšímu poškozování dosud uchovaných přírodních zdrojů v Evropě. Proto někteří odborníci vidí v regionální politice a zvláště v regionálním plánování jednu z podmínek přežití v budoucí Evropě.

Ke stanoveným cílům se však všechny země EU nepřibližují stejně rychle, neboť každá země má své tradice a volila vlastní cesty k optimálnímu prostorovému uspořádání a regionálnímu plánování. Proto na Evropskou chartu regionálního plánování

⁸ Tato charta byly přijata dne 20. 5. 1983 v Torremolinos na Evropské konferenci ministrů zodpovědných za regionální politiku.

navazuje usnesení Evropského parlamentu z roku 1990, věnované kritickému hodnocení nedostatečné koordinace regionálního plánování uvnitř EU. Z usnesení vyplynulo, že v evropském prostoru pokračují nepříznivé demografické i ekologické jevy a regionální plánování není dostatečně využíváné k jejich řešení.

Pro evropskou regionální politiku a prostorové uspořádání se považuje za žádoucí, aby si EU vytvořila finanční a správní nástroje pro dobrovolnou politiku regionálního plánování a prostorové uspořádání, zabraňující dalšímu soustředování lidí v aglomeracích, zabezpečující v evropském prostoru ochranu prostředí, krajiny a kultur a sloužící jako rámec pro hodnocení projektů infrastruktury v evropském, národním a místním měřítku. Dále se navrhuje, aby se na základě pravidelně aktualizovaných výhledových studií a národních plánů zpracovávaly koncepční zásady regionálního plánování, jež poskytnou členským státům a regionům společná východiska pro jejich vlastní plánování a zabezpečí soulad odvětvových politik EU s jejich prostorovými důsledky.

Regionální rozvojový koncept pro Evropu by měl zahrnovat tři hlavní části⁹ (D. Scholich, 1993):

- informace o péči a využívání přírodních zdrojů,
- určení podstatných prvků budoucí hospodářské výměny a přepravy zboží, jakož i politických a administrativních nástrojů k jejich podpoře,
- náčrt politického a institucionálního rámce rozvojové politiky.

Ve sféře obnovení rovnováhy v EU se mj. zdůrazňuje, že nelze dosáhnout nápravy tohoto vývoje bez cílevědomého a rozumného usměrňování hospodářských aktivit v měřítku celé Unie tak, aby měli všichni občané stejný přístup ke službám a stejnou příležitost, a tak zamezit živelný růst měst a developerských procesů vedoucích k ničení krajiny, architektury a evropské kultury. Považuje se za nezbytné vytvářet na celém území vyváženou síť měst a dynamických obcí jako základen kulturního, společenského a hospodářského života a pečovat o cílevědomě limitovaný růst měst, který zabrání vývoji gigantických, velkoměstských aglomerací. Vyžaduje se rovněž, aby mezi cíle agrární politiky Unie bylo zařazeno udržení ekonomicky aktivního obyvatelstva v celém venkovském prostoru.

V oblasti energetiky vyzývá EU k dekoncentrovanému rozvoji energetiky mimo jiné zpracováním a uskutečňováním „Regionálních a místních souborných energetických plánů“ s dílčími plány „Úsporné a racionální spotřeby energie“, „Spojení energie a tepla“ a další. Doporučuje se dávat přednost dopravní infrastruktuře, podporující dekoncentrovaný rozvoj, hlavním i vedlejším železničním tratím, telekomunikacím a přístavům před zatěžujícími dopravními infrastrukturami (dálnice, letiště).

⁹ SCHOLICH, D. Soustava, nástroje a metody prostorového plánování v Německu. *Výstavba a architektura*. 1993, 1, s. 58–64.

V usnesení Evropského parlamentu z roku 1990 o regionálním plánování nenalézáme nic, o čem bychom nevěděli, a to že je třeba přiznat, že v západní Evropě došlo v posledních letech ke značným posunům při určování priorit. Pro nás je však nutná průběžná informovanost a věcná spolupráce s odpovídajícími národními a nadnárodními orgány, pracujícími na úseku regionálního plánování v evropském kontextu, neboť pozice naší země se zásadně změnila z „pohraničního“ území východního bloku na frekventovaný prostor celoevropského významu. Tato změna vyvolala potřebu nového pojetí regionální politiky a strategie územního rozvoje v ČR.

1.4 Regionální politika – definice a pojetí

Definic regionální politiky existuje celá řada, přičemž žádná z nich nebyla akceptována za všeobecně přijatelnou. Přesto lze velmi obecně regionální politiku vymezit jako soubor cílů, opatření a nástrojů vedoucích ke snižování příliš velkých rozdílů v socioekonomické úrovni jednotlivých regionů.¹⁰

V tomto pojetí definují regionální politiku N. Vanhove a L. H. Klaassen¹¹ i P. Hall¹² uvádějí, že „regionální politika představuje všechny veřejné intervence, které vedou ke zlepšení geografického rozdělení ekonomických činností, resp. které se pokouší napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky pro dosažení dvou vzájemně závislých cílů: ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů“. V jejich pojetí regionální politika představuje všechny veřejné intervence vedoucí ke zlepšení geografického rozdělení ekonomických činností (v podstatě lze takto spíše definovat regionální plánování). Rozlišují pět fází:

- definování regionálních problémů, včetně jejich původu,
- definování cílů, pokud možno kvantifikovatelných,
- definování strategie, již bude nutno uplatnit,
- identifikace nástrojů, které bude nutno použít,
- vyhodnocení použité politiky.

Ve výkladovém slovníku¹³ B. Goodall definuje regionální politiku jako „součást státní politiky, která ovlivňuje rozmístění hlavních ekonomických zdrojů a aktivit na

¹⁰ Viz např. heslo „Regionální politika“ – zpracoval R. Wokoun. In: ŽÁK, M. a kol. *Velká ekonomická encyklopedie*. 2. rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002, 887 s.

¹¹ VANHOVE, N., KLAASSEN L. H. *Regional Policy: A European Approach*. Aldershot, Brookfield: Aveburg, 1987.

¹² HALL, P. *Urban & Regional Planning*. London, New York: Routledge, 1992, 259 s.

¹³ Viz GOODALL, B. *Dictionary of Human Geography*. London: Penguin Group, 1987.

celém území státu nebo v jeho části. Regionální politika zahrnuje opatření napomáhající jednak růstu stupně ekonomické aktivity v území, kde je vysoká nezaměstnanost a malá naděje na přirozený ekonomický růst, a na druhé straně opatření sloužící kontrole ekonomických aktivit v územích s nadměrným růstem“.

Regionální politika je tedy určena k ovlivňování hospodářské struktury v regionech tak, aby přispěla ke zlepšení efektivnosti hospodářské politiky. V tomto smyslu E. Lauschmann¹⁴ identifikuje tři základní typy regionální politiky:

- Růstově orientovaná regionální politika – cílem je optimální alokace výrobních faktorů v prostoru prostřednictvím odpovídající koordinace soukromých a veřejných investičních aktivit.
- Stabilizačně orientovaná regionální politika – cílem jsou relativně „vyvážené“ hospodářské struktury v jednotlivých regionech, čehož je dosaženo prostřednictvím koordinace regionální politiky a odvětvových politik.
- Infrastrukturně orientovaná regionální politika – cílem je více méně relativně rovnoměrné vybavení jednotlivých regionů infrastrukturou.

Definování regionální politiky ve většině evropských zemí vychází z podpory rozvoje problémových regionů, včetně snahy redukovat meziregionální diference. Vychází se z toho, že restrukturalizace zatěžuje často regionální rozvoj tak významně, že regiony nejsou schopny zvládnout nezbytné strukturální změny vlastními silami. Z pohledu národního hospodářství má potom větší smysl poskytovat regionům, jež jsou velmi výrazně zatíženy strukturálními změnami, regionální výpomoc pro restrukturalizaci a pro podporu konkurenceschopných aktivit, než vyplácet ohroženým odvětvím nebo podnikům dotace pro jejich zachování nebo činit protekcionistická opatření. Souběžně s tímto pojetím cíleného snižování regionálních disparit je sledován cíl celostátní výkonnosti ve všech regionech státu včetně efektivnějších alokací regionálních zdrojů tak, aby se maximalizovala efektivnost celého národního hospodářství.

Na základě zkušeností z jednotlivých členských států i celé EU lze výstižně regionální politiku charakterizovat jako určitou koncepční a cílevědomou činnost jisté veřejné autority (místních a regionálních orgánů, vlád, řídicích orgánů EU) usilující o eliminaci negativních důsledků teritoriálně nerovnoměrného ekonomického rozvoje a probíhajících strukturálních změn. Regionální politika má tedy za úkol korigovat ve sféře prostorové alokace ekonomických zdrojů některé důsledky působení tržního mechanismu, jež jsou pro danou společnost z různých důvodů (ekonomických, sociálních aj.) nepřijatelné a jež mohou v dalším období vést k neúplnému využívání dostupných zdrojů.

¹⁴ Viz LAUSCHMANN, E. *Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik*. Hannover: Gebrüder Jänecke Verlag, 1973.