

ANALÝZA REGIONÁLNÍ POLITIKY NA ÚROVNI KRAJŮ

Rudolf Štika & Jan Příkryl

Článek shrnuje důležité výstupy analýzy regionální politiky na úrovni krajů, která byla vytvořena v rámci zpracování projektu výzkumu a vývoje podpořeného MMR ČR (projekt WA-032-05-Z09). Analýza se zabývala úrovní strategických dokumentů rozvoje krajů, vymežováním problémových regionů pro účely krajské regionální politiky, odlišnostmi ve vnímání pojmu „regionální politika“ mezi kraji a vazbami krajské regionální politiky na národní a evropskou úroveň. Závěr článku obsahuje i některá koncepční doporučení.

V rámci programu Výzkum a vývoj pro potřeby státní správy – MMR, byl během loňského roku dokončen projekt „Zhodnocení regionální politiky na úrovni krajů ČR a návrh jejího zefektivnění“ (označení projektu: WA-032-05-Z09). V rámci tohoto projektu byla mimo jiné zpracována analýza aktuálního stavu regionální politiky na úrovni krajů. Tato analýza vycházela jednak z dostupných informačních zdrojů (např. o zpracovaných strategických dokumentech krajů) a jednak ze série rozsáhlých rozhovorů s pracovníky krajských úřadů zabývajících se oblastí regionální politiky. Prozkoumány byly všechny programové dokumenty pořízené kraji podle zákona o krajích (seznam analyzovaných strategických dokumentů je uveden na konci tohoto článku). Shrnutím výstupů těchto analýz se zabývá následující příspěvek.

Strategické dokumenty rozvoje kraje

V období od roku 2000, kdy byla obnovena krajská samospráva, si již všechny kraje v ČR v souladu se zákonem o krajích pořídily minimálně jeden strategický programový dokument. Některé kraje byly v tomto ohledu velmi aktivní a disponují tedy celou soustavou strategických dokumentů, jiné kraje naopak zvolily umírněnější přístup. Nejdále s tímto krokem váhal Ústecký kraj, nicméně od roku 2006 disponují již všechny kraje bez výjimky alespoň jedním oficiálně schváleným strategickým dokumentem zaměřeným na řízení a koordinaci regionálního rozvoje. Podstatné přitom je, že pojem regionální rozvoj je ve všech případech ztotožněn s rozvojem regionu = kraje.

Počet pořízených dokumentů ovšem ještě nevyovídá o jejich reálném naplňování. V některých případech vznikaly nové dokumenty jako formální negace dokumentů starých (např. v souvislosti se změnou politického profilu krajského zastupitelstva), aniž by se jakkoli změnil jejich význam pro běžné řízení rozvoje kraje, v jiných případech signalizuje větší počet zpracovaných dokumentů naopak to, že se orgány kraje snažily svou strategii průběžně aktualizovat na základě získaných zkušeností.

Pokud jde o metodickou kostru těchto dokumentů, ta je až na výjimky (např. právě Ústecký kraj) v podstatě jednotná. Strategické plány či programy rozvoje krajů (oba tyto názvy označují stejně zaměřené dokumenty) zpravidla začínají zevrubnou analýzou kraje. Ta však zpravidla není problémově orientována a směřuje spíše k encyklopedickému shrnutí faktografie o kraji. Na takto popisně pojatou analýzu kraje navazuje SWOT analýza, která je chápána jako shrnutí a vyhodnocení shromážděných faktů. Ve většině případů pak následuje vytýčení rozvojové vize, bohužel však zpravidla velmi obecné a vágně formulované. Vize tak zpravidla nesehrává aktivní úlohu při sestavování vlastní programové náplně dokumentů. Ta je členěna do několika úrovní (cíle, opatření apod.), avšak (až na čestné výjimky) zůstává málo konkrétní.

Zpravidla také chybí jasná formulace časového horizontu dokumentů. Explicitně se jednotlivé programy týkají značně rozdílných plánovacích období, od velmi krátkodobých (např. jeden rok) až po dokumenty se zdánlivě neomezenou platností.

Sama metodologie zpracování krajských strategických dokumentů má často jen nepřímý vztah k jejich praktické využitelnosti. Pro tu má větší význam vliv politického vedení na zpracování krajských strategií či programů rozvoje, tedy jasný a v praxi realizovaný zájem krajských politických reprezentací na vzniku programového podkladu pro běžné řízení rozvoje kraje. V naprosté většině případů se tento politický zájem soustřeďuje na získávání vnějších dotací. Prakticky tedy tyto krajské rozvojové dokumenty slouží v současné době především jako argumentační východisko pro tvorbu regionálních operačních programů iniciovaných evropskou politikou hospodářské a sociální soudržnosti.

Třebaže je obtížné zobecnit kvalitu těchto strategických dokumentů, objevují se některé společné rysy identifikovatelné téměř ve všech krajích. V naprosté většině případů je hlavním problémem obtížná praktická využitelnost. Dokumenty jsou slabé zejména v programové rovině, protože obsahují příliš vágní cíle. Definovaná opatření a aktivity dosahují často značně vysokého počtu a tematické šíře, takže z nich v podstatě nelze zjistit, co představuje skutečnou prioritu pro daný region. To předurčuje nekontinuitu v regionálním směřování, protože všemi směry se rozbíhající priority kraje vlastně ospravedlňují jakékoli politické rozhodnutí. Vždy je totiž možné pro ně v daném strategickém dokumentu nalézt podporu.

S tím také souvisí další z hlavních nedostatků, které se objevily téměř ve všech krajích ČR při komparativní analýze jejich strategických dokumentů. Jedná se o nedostatečně popsanou implementaci a velmi často zcela chy-

běžící systém monitorování. To je opět způsobeno velmi obecně definovanými cíli, prioritami a opatřeními, pro která lze obtížně nalézt odpovídající indikátory. Tyto problémy výrazně omezují, ne-li znemožňují, sledování toho, zda byly dané cíle naplněny.

Pozitivní tendence se v tomto ohledu objevují v některých dokumentech, které navazují na tyto strategické materiály, např. v ročních akčních plánech. Zde jsou povětšinou právě implementace a systém monitorování více specifikovány, současně tu bývá i více konkretizován široký zásobník cílů, priorit a opatření.

Vymezování problémových regionů

Vedle stanovování tematických priorit regionálního rozvoje je nedílnou součástí regionální politiky také vymezování územních priorit. V ČR a Evropě obecně převažuje tzv. pojišťovací regionální politika zaměřující se na nejvíce postižené a zaostávající regiony. K vymezování problémových regionů přistupují jednotlivé kraje odlišně a jen velmi obtížně lze nalézt tendenci společnou pro všechny kraje, případně jednoznačnou přímou souvislost mezi velikostí regionálních rozdílů a mírou územní specifikace podpory. Například ve Středočeském kraji byly v analytické části strategického dokumentu identifikovány výrazné vnitroregionální rozdíly, které se navíc dále prohlubují. To se však vůbec neprojevuje v zaměření strategických dokumentů, které se problematikou vymezování problémových regionů vůbec nezabývají. Naopak Pardubický kraj, který se rovněž potýká s velkými a rostoucími regionálními rozdíly, se této problematice věnuje ve svých strategických dokumentech poměrně podrobně a poskytuje slabším regionům specifickou podporu.

Jiný extrém představují Moravskoslezský a Ústecký kraj. Tyto regiony celým svým územím spadají pod soustředěnou podporu státu a potýkají se s vážnými strukturálními změnami. Státní regionální politika je na národní úrovni vyhodnotila jako vysoce problémová území a ani jeden z těchto krajů se již vymezováním problémových

regionů na vnitroregionální úrovni záměrně nezabývá. Přitom je rozhodně možné v podrobnějším členění nalézt regionální rozdíly a podporu ještě cíle- něji směřovat a vhodně tak doplňovat nadřazené úrovně regionální politiky. Veškerá iniciativa je tak v podstatě ponechána na straně státu. Toto zjištění nás může vést k úvaze, že silné národní intervence mohou negativně ovlivňovat aktivitu lokálních aktérů.

Mezi třinácti analyzovanými kraji (součástí analýzy nebylo Hlavní město Praha) se jich osm pokouší o nějakou formu vymezování vlastních regionů se soustředěnou podporou. Nástrojem tohoto vymezování je přinejmenším formálně příslušný strategický dokument. Z toho ovšem u pěti krajů je toto vymezování jen součástí analytické kapitoly dokumentu – bez jakéhokoli průřezu do jeho programové části. Jen ve třech krajích (Pardubický, Plzeňský a Liberecký) se tedy programově využívá oprávnění obsažené v zákoně o podpoře regionálního rozvoje a vymezují se tedy vlastní „problémové regiony“. A z toho jen v jediném (Pardubický kraj) na toto vymezování navazuje specifický nástroj podpory těchto problémových regionů.

Pokud jde o použitou metodologii, je v uvedených krajích velmi odlišná, a to jak pokud jde o úroveň podporovaných území (obec, POÚ, ORP, účelově vymezené regiony), tak pokud jde o použité ukazatele, resp. způsob práce s nimi. Za příklad kvalitní práce s ukazateli lze uvést Pardubický kraj, kde byl k měření vnitrokrajových regionálních rozdílů použit poměrně malý počet indikátorů, charakterizujících zásadní diferenciaci v ekonomické výkonnosti územních jednotek (ORP). Jakmile se při vymezování problémových regionů pracuje s vyšším počtem indikátorů (zejména vztažených k různé míře vybavenosti území sociální, dopravní a technickou infrastrukturou), je nutné tyto indikátory následně komplikovaně syntetizovat se zvýšeným rizikem obtížné interpretace výsledků.

Nejčastěji užívanými ukazateli diferenciaci byla míra nezaměstnanosti, věková struktura obyvatel, hustota za- lidnění, daňová výtěžnost a podnikatelská aktivita. Pokud jde o specifické ukazatele, často je využíváno vyba-

vení území energetickou a vodohospodářskou infrastrukturou, kapacita školních zařízení apod.

Vymezení problémových regionů v krajích, které se tomuto tématu věnují, bylo v době zpracování této analýzy následující:

Pardubický kraj: ORP Hlinsko, Králíky, Litomyšl, Moravská Třebová, Polička, Svitavy.

Liberecký kraj: úcelově vymezené regiony Cvikovsko, Frýdlantsko, Hrádecko-Chrastavsko, Podralsko, centrální Semilsko a západní Českolipsko.

Karlovarský kraj: POÚ Žlutice, Toužim, H. Slavkov, Chodov, Kraslice, Sokolov, Loket, Ostrov, Kynšperk, K. Vary, Cheb.

Kraj Vysočina: ORP Bystřice, Telče a Nového Města, Chotěboř, Světlá nad Sázavou a Pacov.

Olomoucký kraj: POÚ Konice, Němčice, Moravský Beroun, Litovel, Šternberk.

Zlínský kraj: POÚ Bojkovice, Brumov, Horní Lideč, Koryčany, Morkovice a Valašské Klobouky.

Regionální politika v chápání kraje

Převažujícím trendem v chápání regionální politiky v krajích je výrazně sektorový přístup, jen mírně modifikovaný zohledněním územní dimenze, např. v Olomouckém nebo Plzeňském kraji. V těchto dvou případech jsou v odvětvové podpoře preferovány v analýze vymezené problémové regiony nebo regiony, kde dosahuje vybraný ukazatel extrémních hodnot. Často se tato praxe neopírá přímo o implementační pravidla v aktuálním strategickém dokumentu, ale spíše o neformální dohodu mezi jednotlivými odbory krajské správy a politickou reprezentací.

Zajímavým rysem realizované regionální politiky v krajích je to, že v podstatě nezávisí příliš na tom, zda jsou ve strategických dokumentech vymezovány problémové regiony nebo ne. Toto vymezení, jak již bylo výše zmíněno, totiž jen ve výjimečných případech jde napříč všemi částmi těchto dokumentů a současně se odráží i v praxi. Zatímco v analýze bývá tato problematika často reflektová-

na, ve strategické části a při samotné implementaci je již její zohlednění vzácné. Naopak zase jiné kraje při řízení regionálního rozvoje reflektují regionální dimenzi, nicméně pro to nenacházejí podklad ve strategických dokumentech (např. Moravskoslezský kraj, který nevyčleňuje problémové regiony, ovšem v praxi do určité míry preferuje oblasti s nejvyšší mírou nezaměstnanosti).

Pohled krajů na národní a evropskou regionální politiku

Všechny kraje se shodují v pohledu na politiku hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie. Panuje zde přesvědčení, že tato politika představuje šanci nejen pro rozvoj regionů, ale v některých případech se regionální aktéři domnívají, že může současně posílit i samotnou regionální politiku krajů. Významný vliv této politiky se mimo jiné projevuje již v současnosti, a to z hlediska vzájemné spolupráce a vazeb mezi jednotlivými kraji. Z řízených rozhovorů vyplynulo, že taková spolupráce probíhá ve většině případů pouze mezi těmi kraji, které tvoří společně tzv. NUTS 2, případně spolupracují v rámci jiného evropského programu (Interreg). Politika hospodářské a sociální soudržnosti tak působí jako výrazný stimulátor mezikrajské kooperace.

Názor na národní regionální politiku většiny krajů je podobný a pro státní regionální politiku nepříliš lichotivý. Kraje se domnívají, že národní regionální politika představuje soubor systémově nejasně vymezených intervencí, které mají nevýznamné dopady nejen kvůli slabému postavení MMR ČR, které v této oblasti působí jako odborný garant, ale současně i kvůli malé alokaci prostředků. Jen ve dvou krajích jsou regionální aktéři přesvědčeni o opaku a věří, že národní regionální politika je silná a užitečná. Týká se to Moravskoslezského a Ústeckého kraje, což nepochybně souvisí s výraznou koncentrací podpory národní regionální politiky do těchto dvou regionů.

Shrnutí

Z předchozí analýzy vyplývá, že až na výjimky je regionální politika na úrovni krajů v ČR velice slabá a postrádá především jasné vymezení, koncepci a následný monitoring svých aktivit. Obdobný názor přitom na úrovni krajů převažuje i ohledně národní regionální politiky garantované MMR ČR. To by v současné době, kdy nedisponuje vysokými finančními částkami na národní regionální politiku, mělo zvážit, zda by regionální politika neměla být přenesena čistě na úroveň krajů a zároveň vhodně doplňovat regionální působení jak národních sektorových politik, tak politik hospodářské a sociální soudržnosti EU. MMR ČR by se v takovém případě mohlo stát metodikem regionální politiky a pomoci krajům s vyřešením doposud problematických oblastí, kterými jsou definování pojmu „regionální politika“, nastavení zaměření regionální politiky a jejích nástrojů, vymezení podporovaných regionů, tvorba strategických dokumentů, monitoring dosažených výsledků, apod.

Seznam analyzovaných strategických dokumentů:

- *Jihočeský kraj*: Program rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje (přijato: podzim 2001, zpracovatel: Regionální rozvojová agentura České Budějovice);
- *Jihomoravský kraj*: Program rozvoje kraje (přijato: 02/2002, zpracovatel: DHV CR), Strategie rozvoje Jihomoravského kraje (rok zpracování: 2006, zpracovatel: Garep Brno a VUT Brno), Nový Program rozvoje kraje (rok zpracování: 2006, zpracovatel: Garep Brno a VUT Brno), Strategie rozvoje hospodářství v Jihomoravském kraji (přijato: 09/2006, zpracovatel: DHV CR, Obchodní a hospodářská komora Brno a BPU Consulting);
- *Karlovarský kraj*: Program rozvoje Karlovarského kraje (přijato: 06/2004, zpracovatel: Krajský úřad Karlovarského kraje);
- *Královéhradecký kraj*: Program rozvoje Královéhradeckého kraje (přijato: 04/2002, zpracovatel: Krajská agentura regionálního roz-

voje), Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje 2006–2015 (rok dokončení: 2005, zpracovatel: Centrum evropského projektování);

- *Liberecký kraj*: Strategie rozvoje Libereckého kraje (přijato: 01/2002, zpracovatel: Krajský úřad Libereckého kraje), Program rozvoje Libereckého kraje (přijato: 02/2004, zpracovatel: Krajský úřad Libereckého kraje), Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje (rok dokončení: 2005, zpracovatel: Ústav pro ekopolitiku Praha), Nová Strategie rozvoje kraje (přijato: 04/2007, zpracovatel: Krajský úřad Libereckého kraje);
- *Moravskoslezský kraj*: Program rozvoje Moravskoslezského kraje (přijato: jaro 2006, zpracovatel: Agentura regionálního rozvoje);
- *Olomoucký kraj*: Program rozvoje Olomouckého kraje (přijato: 02/2006, zpracovatel: Berman Group);
- *Pardubický kraj*: Program rozvoje Pardubického kraje (přijato: 12/2001, zpracovatel: Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje, Metod Konzult Olomouc a Sdružení Teris Praha), Program rozvoje Pardubického kraje (přijato: 09/2006, zpracovatel: Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje a Ing. Jan Příkryl, CSc.);
- *Plzeňský kraj*: Program rozvoje Plzeňského kraje (přijato: 04/2002, zpracovatel: Regionální rozvojová agentura Plzeňského kraje);
- *Středočeský kraj*: Program rozvoje územního obvodu Středočeského kraje (přijato: 09/2002, zpracovatel: Regionální rozvojová agentura Střední Čechy), Program rozvoje územního obvodu Středočeského kraje (rok dokončení: 2006, zpracovatel: CityPlan s. r. o.);
- *Ústecký kraj*: Program rozvoje Ústeckého kraje (rok dokončení: 2001, zpracovatel: Agentura regionálního rozvoje Euroregionu Labe o.p.s.), Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje (přijato: 02/2006, zpracovatel: Ústav pro ekopolitiku o. p. s.);
- *Kraj Vysočina*: Program rozvoje kraje (přijato: 02/2002, zpracovatel: Garep Brno), Aktualizovaný Program rozvoje kraje (přijato:

12/2005, zpracovatel: Krajský úřad kraje Vysočina);

- *Zlínský kraj*: Program rozvoje územního obvodu Zlínského kraje (přijato: 06/2002, zpracovatel: Metod Konzult IPM Olomouc a Dr. Glogar).

Použité zdroje:

ARMSTRONG, H. – TAYLOR, J. *The Economics of Regional Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 1999, 489 s.

BACHTLER, J. – DOWNES, R. The Spatial Coverage of Regional Policy in Central and Eastern Europe. In *European Urban and Regional Studies*, roč. 7, Sage Publication, 2000. 16 s.

BACHTLER, J. – WISHLADE, F. – YUILL, D. *Regional Policies after 2006: Complementarity or Conflict?* Glasgow : European Research Policy Paper, 2003. 57 s.

BLAŽEK, J. (1999): Teorie regionálního vývoje: je na obzoru nové paradigma či jde o pohyb v kruhu? In *Sborník ČGS 104*, č. 3, str. 141–159.

BLAŽEK, J. Forthcoming Accession: an outline of impacts in the sphere of regional development and regional policy in the Czech Republic. In *European Spatial Research and Policy*, roč. 10, č. 1, 2003. 21 s.

MILERSKI, O. – SKOKAN, K. *Regionální politika kandidátských zemí před vstupem do EU*. Ostrava : VŠB – TU, Ekonomická fakulta, 2002. 227 s.

PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. 375 s.

VITURKA, M. (2003): *Regionální hodnocení rozvojových účinků evropského integračního procesu na příkladě krajů České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2003. 95 s.

YUILL, D. – WISHLADE, F. *Regional Policy Development in the Member States: A Comparative Overview of Change*. Glasgow : Regional and Industrial Policy Research Paper, 2001. 49 s.

Mgr. Rudolf Štika
Ing. Jan Přikryl, CSc.
DHV CR, spol. s r. o., Praha

ENGLISH ABSTRACT

An Analysis of Regional Policy, by Rudolf Štika & Jan Přikryl

This contribution summarizes the outcome of an analysis of local policies at the level of Regions, carried out within a research project of the Czech Ministry for Regional Development (project WA-032-05-Z09). The analysis examined strategic documents of regional development, the delimitation of problem areas, the differences in the notion of *regional policy* in various Regions, and the relation among regional, national, and European policies. Concludingly, the article offers some concept recommendations.