



OPERAČNÍ
PROGRAM
TECHNICKÁ
POMOC



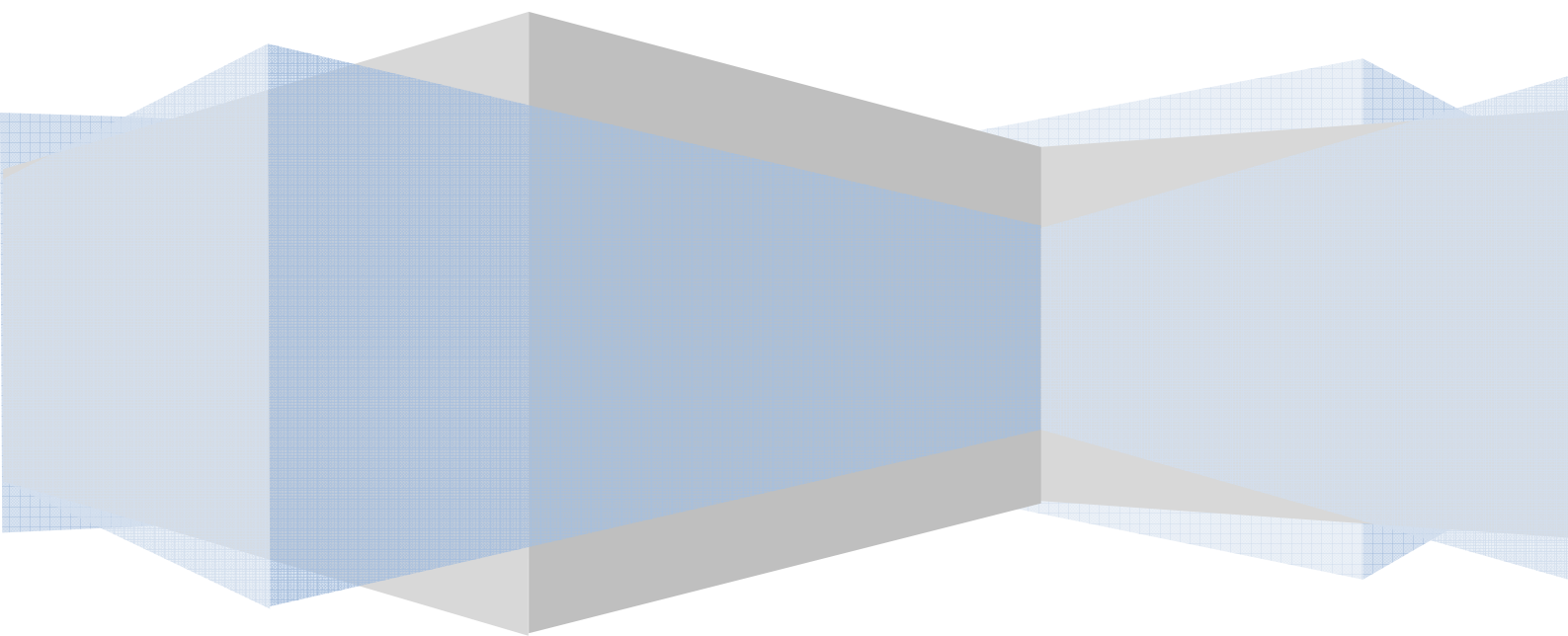
EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



Rešeršní analýza nových aspektů regionální dimenze politiky HSS v ČR

Vztahy nových domácích a evropských
dokumentů a jejich vlivu na územní rozvoj
a budoucí intervence ze SF v období 2014+

Martin PĚLUCHA, Viktor KVĚTOŇ, Oto POTLUKA, Petr FANTA



Zadavatel:

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Odbor řízení a koordinace NSRR
Staroměstské nám. 6
110 15 Praha 1

Zpracovatel:

IREAS centrum, s.r.o.
Sídlo: Mařákova 292/9, 160 00 Praha 6
Kanceláře: Štěpánská 16, 110 00 Praha 1
E-mail: ireas@ireas.cz



Verze
16. května 2011
Praha

Obsah

Úvod.....	3
1. Východiska – cíle a SWOT v NSRR ve vazbě na vyvážený územní rozvoj	4
2. Analýza klíčových dokumentů na úrovni EU	5
2.1 Evropa 2020.....	5
2.2 Pátá kohezní zpráva.....	7
2.3 Výstupy HLG	8
3. Analýza klíčových dokumentů na úrovni ČR	9
3.1 Výstupy NERV a jejich regionální dimenze	9
3.3 Studie týkající se regionální preference a relevance intervencí.....	12
4. Analýza podkladů z klíčových mezinárodních konferencí RSA	17
5. Závěry a doporučení pro další kroky přípravy programovacího období 2014+	19

Úvod

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR, odbor rozvoje a strategie regionální politiky) si u IREAS objednalo zpracování podkladových rešeršních analýz v rámci přípravy dokumentů regionálního rozvoje na období 2014+.

Hlavní účel analýzy: zhodnotit regionální dimenzi NSRR podle toho, jak se tato témata aktuálně posouvá v různých strategických dokumentech. V analýze je rovněž věnována pozornost sektorovým dokumentům a jejich dopadu na území.

Kontext analýzy: S výše uvedenými trendy souvisí i koncipování aktualizace Strategie regionálního rozvoje ČR, ve které bude samostatná priorita "Rozvoj území". Tato analýza by měla poskytnout odborný nezávislý pohled na aktuální posuny v této tematice, jejich zhodnocení a dílčí doporučení.

Termín a rozsah práce je limitován harmonogramem prací na Strategii regionálního rozvoje České republiky pro období 2014+. Tato analýza byla zpracována v období od 27. 4. do 16. 5. 2011 a je strukturována do následujících částí:

- 1) Východiska - cíle NSRR ve vazbě na vyvážený územní rozvoj
- 2) Vyhodnocení míry reflexe regionální/územní dimenze daných dokumentů
 - EU 2020
 - Pátá kohezní zpráva
 - výstupy HLG
 - zhodnocení konkurenceschopnosti ČR dle NERV a MPO
- 3) Zhodnocení regionálních dopadů současných předběžných priorit sektorů, krajů a SMO na územní rozvoj a budoucí intervence ze strukturálních fondů po roce 2014
- 4) Analýza podkladů z odborných diskusí na mezinárodních konferencích Regional Studies Association
- 5) Doporučení pro další kroky přípravy programovacího období 2014+, včetně doporučení pro zaměření nové Strategie regionálního rozvoje ČR

Na zpracování této rešeršní analýzy pracoval následující odborný tým autorů:

Ing. Martin Pělucha, Ph.D. – koordinátor projektu (kap. 1; 2.1; 2.2; 5)

Mgr. Viktor Květoň (kap. 3.1; 3.2; 5)

Ing. Oto Potluka, Ph.D. (kap. 4)

Ing. Petr Fanta, Ph.D. (kap. 2.3; 3.1)

1. Východiska – cíle NSRR ve vazbě na vyvážený územní rozvoj

Před samotným vyhodnocením vybraných dokumentů pro tuto analýzu je vhodné ve stručnosti zrekapitulovat hlavní charakteristické prvky tématiky strategického cíle NSRR „Vyvážený rozvoj území“. Tento strategický cíl *zohledňuje územní rozměr politiky soudržnosti a různorodé podmínky jednotlivých regionů. Jeho priority koordinují intervence tematických a regionálních operačních programů a diferencují jejich věcné zaměření a intenzitu působení v souladu se stupněm vyspělosti a problémovosti regionů. V jeho rámci dochází k propojení a komplementaritě intervencí politiky soudržnosti se zásahy vnitřní regionální politiky* (MMR, str. 58). Tento strategický cíl je realizován prostřednictvím následujících tří priorit:

- 1) **Vyvážený rozvoj regionů** – v této prioritě jsou významně preferovány intervence s regionální dimenzí v oblasti podpory podnikání, rozvoje lidských zdrojů a vzdělání, trh práce ve vazbě na strukturální nezaměstnanost, rozvoj dopravní sítě.
- 2) **Rozvoj městských oblastí** – v této prioritě jsou pozornost zaměřena na zvyšování konkurenceschopnosti měst posílením progresivních odvětví v jejich ekonomice a revitalizací městského prostředí.
- 3) **Rozvoj venkovských oblastí** – v této prioritě se zaměřují intervence na stabilizaci osídlení venkovských periferních regionů, posilování mikroregionálních center, harmonizace vztahů mezi městem a jeho zázemím, partnerství měst a venkova.
- 4) **Udržitelný rozvoj regionu soudržnosti hl. m. Prahy** – tato priorita spočívá ve výjimečnosti postavení Hl. m. Prahy jako významného centra socioekonomických, kulturních, vzdělávacích, výzkumných a inovačních aktivit.
- 5) **Podpora spolupráce na přeshraniční, meziregionální a nadnárodní úrovni** – zde je návaznost na cíl Evropská územní spolupráce v podobě snahy o plnohodnotné zapojení regionů ČR do socioekonomických procesů probíhajících v prostoru EU.

Strategický cíl NSRR „Vyvážený rozvoj území“ věcně vychází ze **Strategie regionálního rozvoje České republiky** (MMR, 2006) na tzv. *disparitně zaměřený cíl*, který zdůrazňuje zastavení růstu a postupné snižování nepřiměřených regionálních disparit a využívání specifík území. Specifická pozornost je věnována problémovým územím, tj. regionům postižených restrukturalizací průmyslu, venkovským a periferním regionům. SRR definuje celkem 8 prioritních os, z nichž **prioritní osa č. 8 „problémová území“** má průřezový charakter. V této prioritní ose je pozornost věnována třem aspektům území, tj.:

- ekonomická výkonnost problémových území,
- intervence na trhu práce v územích s neúměrně vysokou nezaměstnaností,
- podpora řešení specifických problémů rozvoje venkova a periferních regionů.

Tato rešeršní analýza v navazujících kapitolách reflektuje poslední vývoj v rámci výše uvedených tématik a klíčových prvků definovaných ve SWOT analýze NSRR tak, aby bylo možné vyvodit dílčí závěry a doporučení pro zástupce MMR z hlediska možného dalšího postupu.

2. Analýza klíčových dokumentů na úrovni EU

2.1 Evropa 2020

Dokument „Evropa 2020“ navazuje na Lisabonskou strategii, která byla definována pro období 2000 – 2010. Kompletní název nového strategického dokumentu je „Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ a vyjadřuje základní filosofii EU pro příští dekádu. Klíčovým prvkem a stavebním kamenem je kontext podmínek, ve kterých se EU nacházela a částečně ještě nachází, tj. doznívající dopady hospodářské krize, která svým rozsahem negativně ovlivnila socioekonomický vývoj v regionech EU. V tomto duchu je snahou podpořit tvorbu pracovních míst a životní úroveň obyvatel EU.

Strategie Evropa 2020 předkládá **tři vzájemně se posilující priority**:

- Inteligentní růst: rozvíjet ekonomiku založenou na znalostech a inovacích;
- Udržitelný růst: podporovat konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomiku méně náročnou na zdroje;
- Růst podporující začlenění: podporovat ekonomiku s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat sociální a územní soudržností.

Výše uvedené priority jsou kvantifikovány v hlavních pěti cílech, kterých chce EU dosáhnout v následující dekádě. Tyto cíle předurčují dílčím způsobem možnou podobu zaměření politiky soudržnosti v příštím programovém období 2014+. **Jedná se o následující cíle:**

1. **Zaměstnanost** - Zvýšení míry zaměstnanosti populace ve věku 20-64 let minimálně na 75 %.
2. **Výzkum a inovace** - Navýšení investic do výzkumu a vývoje úroveň 3 % HDP.
3. **Změna klimatu a energie** - Snížení energetické náročnosti ekonomiky nejméně o 20 %, zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na energetickém mixu o 20 % a redukce emisí skleníkových plynů o 20 %, s možným navýšením redukčního cíle na 30 % (za podmínky, že se ostatní ekonomicky rozvinuté státy zavážou ke srovnatelným redukčním závazkům a vyspělejší rozvojové země se adekvátně zapojí do tohoto úsilí).
4. **Vzdělávání** - Zvýšení počtu vysokoškolsky vzdělaných lidí ve věku 30-34 let ze současných 31 % nejméně na 40 % a snížení počtu žáků předčasně opouštějících vzdělávací systém ze současných 15 % na úroveň pod 10 %.
5. **Boj proti chudobě** - Snížení počtu obyvatel ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením nejméně o 20 milionů.

Jaké jsou tedy hlavní posuny v tématech majících regionální dimenzi? Zatímco Lisabonská strategie byla vytvářena v určité „integrační euforii“ a období relativně stabilizovaného hospodářského růstu, tak poslední 2 roky byly charakteristické období významných dopadů hospodářské krize, která předurčila výše uvedené hlavní priority a cíle EU pro příští dekádu. Tyto cíle budou realizovány v 7 stěžejních iniciativách, přičemž v rámci některých je možné identifikovat jistou návaznost na tematiku „vyváženého rozvoje území“:

1) **Priorita – Inteligentní růst**

- Inovace v Unii – tato iniciativa nemá přímou návaznost,

- Mládež v pohybu - tato iniciativa nemá přímou návaznost,
- **Digitální program pro Evropu** – tato iniciativa posouvá tematiku vyváženého územního rozvoje v rámci podpory rozvoje vysokorychlostního internetu a využití jednotného digitálního trhu domácnostmi a podniky. Územní dimenze spočívá zejména v nutnosti řešení dosud slabého využití vysokorychlostního internetu v území (zejména ve venkovských oblastech), což následně komplikuje šíření znalostí přes internet a rovněž i distribuci zboží a služeb přes internet. Je zde tudíž velmi úzká návaznost na podporu řešení specifických problémů rozvoje venkova a periferních regionů.

2) **Priorita – Udržitelný růst**

- Evropa méně náročná na zdroje – tato iniciativa nemá přímou návaznost,
- **Průmyslová politika pro věk globalizace** – tato iniciativa navazuje na problematiku územního rozvoje ve smyslu podpory zlepšení podnikatelského prostředí (zejména malé a střední podniky) a podpora rozvoje silné a udržitelné průmyslové základny v kontextu globální konkurenceschopnosti. Územní dimenzi lze v podmínkách ČR zdůraznit zejména v případě ekonomické výkonnosti problémových území a možnostech jejich podpory.

3) **Priorita – růst podporující začlenění**

- **Program pro nové dovednosti a pracovní místa** – tato iniciativa je s problematikou vyváženého územního rozvoje velmi úzce spjatá, protože se zaměřuje na modernizaci pracovních trhů prostřednictvím usnadnění mobility pracovních sil a rozvoj dovedností za účelem zvýšení účasti na trhu práce a lepšího vyrovnaní nabídky a poptávky na trhu práce. Územní dimenze v případě ČR lze sledovat zejména v případě intervencí na trhu práce v územích s neúměrně vysokou nezaměstnaností.
- Evropská platforma pro boj proti chudobě – tato iniciativa nemá přímou návaznost. Ačkoliv je hlavním cílem posílení sociální a územní soudržnosti tak, aby výhody vyplývající z růstu a zaměstnanosti byly ve velkém měřítku sdíleny v širokém spektru společnosti, tak tato iniciativa má spíše průřezový charakter bez územních specifik. Problémy se vyskytují nejen ve strukturálně postižených regionech, ale také ve vyspělých a hospodářsky stabilizovaných regionech či urbánních centrech.

V kontextu výše uvedených priorit a dílčích iniciativ jsou jednotlivé členské země EU průběžně hodnoceny Evropskou komisí, která identifikuje prostřednictvím různých analýz tzv. slabá místa (Bottlenecks to Growth) ekonomik. Je potřeba zdůraznit, že Česká republika by měla významně reflektovat tato slabá místa a jasně identifikovat způsoby, jak je bude dále řešit. Jednou z možností je právě politika HSS nejen současného „dobíhajícího“ programového období, ale rovněž možnosti v příštím programovém období 2014+.

Pro Českou republiku bylo v roce 2010 určeno 5 slabých míst.

- 1) Snížit vysoký strukturální deficit a zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí
Komentář: Toto slabé místo má makroekonomický charakter bez územní dimenze.
- 2) Zlepšit fungování trhu práce, odstranit zbývající strukturální problémy
Komentář: Toto slabé místo má zásadní územní dimenzi a
- 3) Zlepšit podnikatelské prostředí, zejména kvalitu regulace a výkonnost veřejné správy

Komentář: Část týkající se podnikatelského prostředí má výraznou územní dimenzi a dopad v ČR, proto bude nutné věcně navázat na stávající období a reflektovat souvislosti týkající se negativních dopadů hospodářské krize.

- 4) Zvýšit inovační kapacitu, podporovat VaV v podnikatelském sektoru a tím přispět k diverzifikaci ekonomiky a k orientaci na zboží a služby s vyšší přidanou hodnotou

Komentář: Toto slabé místo nemá výraznou územní dimenzi.

- 5) Pokračovat ve zvyšování kvality lidského kapitálu, v dlouhodobém horizontu zvýšit produktivitu práce.

Komentář: Toto slabé místo má vazbu na vyvážený územní rozvoj jen zčásti týkající se kvality lidských zdrojů v území, která je v ČR regionálně velmi různorodá. Intervence v oblasti trhu práce bude nezbytné regionálně diferencovat (viz také kap. č. 3.3).

V přípravách na příští programové období bude nutné reflektovat v otázce „vyváženého územního rozvoje“ zejména druhé a třetí slabé místo České republiky.

2.2 Pátá kohezní zpráva

V listopadu 2010 byla Evropskou komisí představena tzv. Pátá kohezní zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, která věcně navazuje na strategický dokument „Evropa 2020“ analyzovaný v předchozí kapitole. Tato zpráva posunula dále debatu o budoucnosti politiky soudržnosti a více specifikovala dílčí problematické aspekty i potenciální oblasti rozvoje. Tato zpráva v obecné rovině jasně deklarovala následující dva směry:

- 1) Budoucí politika soudržnosti musí být v souladu se strategií Evropa 2020 nicméně s větším důrazem na integrovanou a efektivnější podporu.
- 2) Financování zůstane soustředěno do méně rozvinutých regionů EU.

Výše uvedené dva směry jasně naznačují potřebu hluboké reflexe témat analyzovaných v předchozí kapitole ve vazbě na tematiku vyváženého územního rozvoje. Dále rovněž uvádí, že regionální diferenciaci podpor v rámci politiky HSS bude stále konstruováno dle hospodářské úrovně jednotlivých regionů (ukazatel HDP / osobu).

Pátá kohezní zpráva vymezuje řadu procesních záležitostí možné realizace politiky HSS v příštím programovém období (např. finanční i věcné řízení). Rovněž jsou vymezeny i určité cíle, které mají velmi úzkou vazbu problematiku územně vyváženého rozvoje, z nichž nejdůležitější uvádíme níže:¹

- **Posílení třetí dimenze: územní soudržnost**

V této části je zdůrazněna podpora územní spolupráce, zaměření na oblasti se specifickými geografickými nebo demografickými rysy. Rovněž je kladen důraz na roli měst, které představují tzv. motory regionálního rozvoje. Novým přístupem je zde zdůraznění role „městských orgánů“, které by měly sehrávat výraznější úlohu při navrhování a provádění strategií městského rozvoje. Dále je specifická pozornost věnovaná faktickému územnímu zaměření řešení problémů prostřednictvím politiky soudržnosti. V této souvislosti je zdůrazněna role funkčních zeměpisných celků.

¹ Zdroj: Investing in Europe's future, 5. Report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, November 2010

Komentář: Problematika městské agendy není v politice soudržnosti novinkou, protože na tuto část je kladen důraz již v současném programovém období 2007 – 2013. Pro další programové období 2014+ však Pátá kohezní zpráva vymezuje nové dílčí parametry řešení této tematiky, které může zásadním způsobem změnit dosavadní všeobecné chápání a realizace programů financovaných ze SF EU. Zavádí se tzv. princip větší flexibility v územním pojetí, v rámci kterého by bylo možné realizovat „funkční územní operační programy“. Záměrně uvádíme „územní“ a nikoliv „regionální“, protože by měla být poskytnuta možnost sestavit a řídit nejen národní/sectorové a regionální operační programy, ale rovněž také programy na úrovni skupin několika měst nebo povodí dle funkčního charakteru příslušného území.

- **Podpora využívání nových finančních nástrojů: nové formy financování investic**

Kombinování grantů a půjček, podpora různých forem partnerství veřejného a soukromého sektoru v rámci tzv. nástrojů finančního inženýrství bude představovat novou výzvu v tematice vyváženého územního rozvoje. Pro příští programové období by se měla pozornost z hlediska územního rozvoje více zaměřit na všeobecnou finanční podporu firmám a rozšíření rozsahu působnosti nástrojů finančního inženýrství.

Komentář: V České republice nejsou zkušenosti s tzv. nástroji finančního inženýrství významné vyjma iniciativy JESSICA, která se zaměřuje na specifické aktivity rozvoje urbánních území, která je z hlediska implementace nejdál v Moravskoslezském kraji. Ostatní formy, tj. JEREMIE (podnikání) v gesci MPO se fakticky nerozjel a v případě iniciativy JASPERS (velké infrastrukturní projekty v oblasti dopravy a ŽP) jsou dosavadní zkušenosti také jen velmi parciální. S ohledem na dlouhodobé fiskální problémy a vysoké deficity veřejných rozpočtů bude preferován spíše menší rozpočet EU s posílením „návrtných“ forem financování projektů regionálního rozvoje.

- **Posilování partnerství**

Jedná se o intenzivnější začlenění místních a regionálních subjektů, sociálních partnerů, a občanské společnosti v provádění politiky soudržnosti. Hlavní způsob podpory těchto forem partnerství by měly být tzv. koncepce místního rozvoje, např. vytváření inovačních strategií nebo navrhování řešení pro obnovu zanedbaných oblastí.

Komentář: Vyvážený územní rozvoj nelze zajistit „centrálně“ nebo pouze prostřednictvím metody „top-down“. Jedinou možnou formou, která má dlouhodobý potenciál ve své opodstatněnosti, je pouze zabezpečení širokého zapojení aktérů regionálního rozvoje do rozhodovacích procesů. Komplexní řešení dopadů souvisejících s hospodářskou krizí nebo nových výzev definovaných v dokumentu Evropa 2020 bude možné zajistit širokou platformou spolupráce a dialogu mezi zástupci veřejného, soukromého sektoru, sociálních a hospodářských partnerů a nevládních neziskových organizací.

2.3 Výstupy HLG

High Level Group vydává zprávy k aktuálním tématům, nicméně jejich vazba na územní rozvoj je velmi slabá. Obvykle se jedná o specifická sektorová témata. Z nich se rozvoje území a regionů potenciálně týkají tato témata, která byla akcentována v dílčích reportech a prezentacích:

- Připojení k vysokorychlostnímu internetu - V připojení k vysokorychlostnímu internetu je venkov v ČR nad průměrem EU. V oblasti mobilního vysokorychlostního připojení je ČR naopak mírně pod průměrem EU. Přestože je v ČR jen asi polovina pravidelných uživatelů internetu, dynamika nárůstu je hodně vysoká (hned po IE nejvyšší).
- HLG spatřuje vysoký potenciál a důležitost v zavedení a rozšíření vysokorychlostního internetu a ICT nástrojů celkově i v rámci regionů. Zprávy HLG se v tomto směru odvolávají na Amsterdamskou deklaraci „Challenge of Change“, která řeší rozvoj ICT.

3. Analýza klíčových dokumentů na úrovni ČR

3.1 Dokumenty NERV a MPO ke konkurenceschopnosti ČR a jejich regionální dimenze

K problematice konkurenceschopnosti ČR byly v posledních měsících zpracovány dvě klíčové studie, které byly zařazeny do této rešeršní analýzy. Jedná se o:

- 1) Dokument NERV, tj. *Rámcová strategie konkurenceschopnosti ve vazbě na regionální dimenzi NSRR*;
- 2) Dokument MPO, tj. *Analýza konkurenceschopnosti České republiky*.

V následující části je proveden jejich rozbor a zejména vyhodnocení vazby na územní dimenzi v politice soudržnosti.

Dokument NERV (2011)

Rámcová strategie konkurenceschopnosti ve vazbě na regionální dimenzi NSRR

Rámcová strategie konkurenceschopnosti představuje analytický rozbor základních faktorů, které ovlivňují pozici České republiky v globální ekonomice. Analýza je strukturována podle jednotlivých témat či sektorových oblastí (podnikání a inovace, vzdělanost aj.) a byla provedena na základě statistických dat.

Regionální dimenze však v dokumentu chybí, přičemž není zřejmé, jestli to byl záměr. Konkurenceschopnost a většina doporučení pro její zvýšení je popisována na celonárodní úrovni, i když je zřejmé, že mnohá opatření a intervence sektorových politik mají (budou mít) velmi výraznou regionální dimenzi (Macešková 2009, Robert et al 2001, Martin 2005 aj.). Výrazné regionální disparity socioekonomického vývoje mají přímý vliv na konkurenceschopnost regionů a zprostředkovaně i na kvalitu života obyvatel.

Rámcová strategie konkurenceschopnosti se okrajově zmiňuje o financování projektů z prostředků strukturálních fondů, které představuje pro Českou republiku významný zdroj přínosů pro rozvoj celé řady oblastí (NERV 2010). Autoři studie poukazují zejména na hodnocení reálných mikroekonomických dopadů, produktivity a transakčních nákladů projektů financovaných ze strukturálních fondů. „*Hodnocení by měly být podrobeny i transakční náklady spojené s administrací jednotlivých programů a výzev financovaných z SF a celkově produktivita veškerých finančních prostředků vynakládaných z SF v ČR*“ (NERV 2010, s. 89). Dokument současně zdůrazňuje velmi složitý systém administrace, který je

způsoben velmi výraznou fragmentací operačních programů.

Výše uvedené problémy spojené s rozdělením evropských fondů do operačních programů se jeví jako potenciální nevýhoda pro implementaci opatření ke zvyšování konkurenceschopnosti České republiky, protože koordinace tak vysokého počtu operačních programů je obtížná. Z tohoto důvodu bude vhodné v rámci přípravy opatření na podporu konkurenceschopnosti připravit mimo jiné i nástroje k optimalizaci systému financování projektů z evropských fondů. (NERV 2010)

Zvýšení počtu operačních programů (oproti předchozímu programovacímu období) mělo za následek mimo jiné:

- zvýšené transakční a administrativní náklady,
- neefektivitu způsobené například dublující se podporou jedné oblasti projektů a nízkou či žádnou podporu jiné,
- nepřehlednost pro žadatele,
- obtížnost koordinace a navázání na další strategické dokumenty vlády či samospráv,
- problémy s čerpáním prostředků v rámci jednotlivých operačních programů,
- složitost komplexního vyhodnocení míry naplňování cílů podpory z evropských fondů.

Dokument MPO (2010)

Analýza konkurenceschopnosti České republiky

Analýza se primárně zaměřuje na posouzení české ekonomiky jako celku vzhledem k zahraničí. Regionální dimenze v rámci ČR není explicitně zmiňována v žádné části dokumentu. Nicméně **některé aspekty rozvoje regionů a území lze v analýze rovněž vysledovat, a to konkrétně v části věnované významu infrastruktury pro konkurenceschopnost.**

Analýza konstatuje, že „*Ekonomická úspěšnost vybraného regionu či státu je do značné míry definována kvalitou infrastruktury, která funguje jako páteř hospodářství a umožňuje rozvoj podnikatelských aktivit. Kvalita propojení méně vyspělých regionů s ekonomickým centrem významně posiluje možnosti růstu v regionu, stejně jako je v tomto ohledu důležitá i jejich fyzická vzdálenost.*“ [MPO, 2010, str. 9] Infrastrukturu chápe analýza jako technickou i sociální, přičemž z hlediska konkurenceschopnosti ČR je vhodné soustředit se zejména na infrastrukturu technickou, mezi kterou jsou obvykle řazeny dopravní, energetické a telekomunikační sítě.

Analýza dále uvádí, že „*Podle Global Competitiveness Report patří infrastruktura v České republice mezi evropský podprůměr. Až na 80. místě mezi všemi hodnocenými státy je řazena ČR podle kvality silnic. Celkově je podle kvality infrastruktury na 39. příčce, mezi zeměmi jako Panama, Chorvatsko nebo Chile. V rámci EU je řazena na 18. místo, nejbližší Řecko, Irsko a Litva.*“ [MPO, 2010, str. 9]

Hustota silniční infrastruktury je v ČR srovnatelná se západní Evropou, ale celková délka dálnic na rozlohu a kvalita infrastruktury je výrazně horší. Negativní hodnocení se týká také rozsahu dopravních komunikací pro nemotorová vozidla a vodní cesty jsou tradičně pro dopravu využívány jen velice omezeně. Hustota železnic je v České republice spolu s Belgií nejvyšší v Evropě, ve srovnání se západní Evropou jsou slabou stránkou nedostatečně

rozvinuté vysokorychlostní železniční koridory.

Analýza se dále věnuje otázce telekomunikací a rozvoji vysokorychlostního připojení k internetu: „Připojení k internetu se stalo „silnicí 21. století“, pro rozvoj ekonomiky má stejný význam, jaký v předchozích stoletích měla budovaná dopravní infrastruktura). Většinu lidí u nás zatím nedochází, že stejně jako každá vesnička musí být dosažitelná silnicí aspoň 3. třídy, musí také být dosažitelná připojením k internetu (aspoň pomalým). Je součástí veřejné služby státu toto připojení poskytnout. Vysokorychlostní připojení k internetu je analogií dálnice – a v tomto smyslu je možné za ně platit jako za nadstandardní službu, ale zajištění základního připojení zdarma je veřejnou službou a má pro rozvoj konkurenceschopnosti stejný význam jako existence silniční sítě základní kvality.“ [MPO, 2010, str. 10]

Analýza dále konstatuje, že „Přesně cílené a účelné státní výdaje na zkvalitnění silniční a železniční sítě, letecké dopravy a síťových služeb přináší ovoce i s ohledem na dlouhodobou konkurenceschopnost dané země. Regiony s vyššími hodnotami celkového potenciálu dostupnosti mají přístup k většímu objemu ekonomické aktivity v daném rozsahu „efektivní“ vzdálenosti. Z makroekonomického pohledu jsou proto tyto regiony považovány za regiony s relativně výhodnou pozicí pro další ekonomický rozvoj.“ [MPO, 2010, str. 10]

Otázku infrastruktury shrnuje studie pomocí SWOT analýzy:

Silné stránky:

- Geografická poloha ČR předurčuje pro roli tranzitní země. Měla by této příležitosti využít a profitovat z kvalitní dopravní infrastruktury a intenzivního zapojení do přeshraničního obchodu s energiemi.

Slabé stránky:

- Hustota dopravních sítí v České republice je sice vysoká, ale problematická je jejich kvalita, resp. nedostatečné pokrytí dálnicemi a vysokorychlostními železničními koridory.
- Nedostatečné rozšíření datových služeb po celém území státu; omezená dostupnost vysokorychlostních datových služeb. V budoucnosti by mohlo způsobit zaostávání ČR v přístupu k informacím a trhům.

Příležitosti:

- Zvýšení kvality dopravní infrastruktury – výstavbou nových tratí pro vysokorychlostní železnice a dobudováním dálniční sítě, což přispěje k navýšení přepravních kapacit.
- Prioritou v oblasti přenosových soustav je zlepšit propojení zejména s Německem a Rakouskem.
- Zajištění pokrytí všech obcí dostupnými datovými službami jako součást veřejné služby; aktivní vytváření podmínek pro větší dostupnost vysokorychlostního internetu.
- Zajištění infomobility v dopravě – zavádění moderních technologií pro řízení a usměrňování dopravy, řešení její bezpečnosti a plynulosti (ITS – inteligentní dopravní systémy)

Hrozby:

- Bez investic do zkvalitnění dopravní infrastruktury ČR nebude schopna využít geografické dostupnosti hlavních exportních trhů.

Další oblastí, která se částečně dotýká rozvoje regionů a území a souvisí úzce s rozvojem

infrastruktury, je zajištění vyšší mobility pracovní síly. Analýza zmiňuje význam zvýšení mobility pracovní síly pro zvýšení konkurenceschopnosti ČR.

Dílčí závěr

Z analýzy MPO vyplývá, že pro zvýšení konkurenceschopnosti České ekonomiky je důležité napojení regionů na kvalitní a kapacitní infrastrukturu (dopravní, energetickou a zejména pak telekomunikační). Tyto aspekty jsou velmi úzce provázané i s prioritními záležitostmi dokumentu Evropa 2020, který byl analyzován v předchozí kapitole. Lze tudíž vyvodit dílčí závěr, že **existuje soulad mezi pohledem EU a ČR v oblasti řešení ICT infrastruktury s návazností na „digitální regiony“ a úzkou vazbou na potenciál vyváženého rozvoje území v druhé dekádě 21. století.** Z pohledu podpory rozvoje vnitřního trhu EU je zdůrazněna role dopravní infrastruktury ve smyslu jejího rozsahu a kvality. Propojení a umožnění obchodování v území by nemělo být blokováno neadekvátní dopravní infrastrukturou.

3.2 Studie týkající se regionální preference a relevance intervencí

Regionální preference, relevance a potřebnost intervencí z územního hlediska byly v ČR dosud analyzovány v několika různých dokumentech. Ve vazbě na tuto rešeršní analýzu byly vybrány následující analýzy:

- Zahradník Petr (říjen 2010): *Rozvojové priority regionů České republiky a analýza potenciálu jejich absorpční schopnosti v rámci Kohezní politiky EU po roce 2013;*
- dílčí analýzy IREAS k problematice regionální diferenciaci tvrdých projektů v rámci OPŽP (2010, zpracováno pro Ministerstvo životního prostředí) a regionální dimenze měkkých projektů v rámci ESF na příkladu aktivní politiky zaměstnanosti a podpory trhu práce (2011, zpracováno pro MPSV, evaluační studie „Roční operační vyhodnocení OPLZZ 2010“).

Rozvojové priority regionů ČR podle Petra Zahradníka

Tento dokument není dosud zcela oficiální (veřejně dostupný), tudíž vyhodnocení příslušných závěrů a metodiky je možné považovat spíše jako možné „vodítko“ pro další rozhodování o schematizaci rozvojových priorit regionů ČR. Analýza Petra Zahradníka vyhodnocuje výchozí parametry odborné diskuse o budoucnosti politiky soudržnosti, aktuální dokumenty EU k říjnu 2010, které do té doby nejvíce ovlivňovaly zmíněné diskuse.

Ekonomika České republiky je podle Petra Zahradníka stále podrozvinutá a v tomto smyslu **by měla být zastávána pozice tradiční silné kohezní politiky.** Na druhou stranu však dále zmiňuje, že **je potřeba mnohem více posílit integrovaný přístup k rozvoji regionů a lokalit a v žádném případě nedopustit opětovnou fragmentaci kohezní politiky.** Tyto aspekty se týkají zejména zkušeností stávajícího programového období 2007 – 2013, které je charakteristické právě vysokým počtem sektorových operačních programů. Lze tedy vyvodit dílčí závěr, že **právě integrovaný přístup k území by měl být akcentován v prioritě vyváženého územního rozvoje.** Tento přístup je také zdůrazněn v obecné rovině rovněž i v dokumentu Evropa 2020, tj. tlak na zaměření se na limitovaný počet jasně a zřetelně definovaných priorit. Na národní úrovni jednotlivých členských států by tento přístup měl být plně reflektován.

V souvislosti s přijatou **Lisabonskou smlouvou byla problematika hospodářské a sociální soudržnosti legislativně doplněna o problematiku „územní soudržnosti“**, a proto bude tato tematika v příštím programovém období mimořádně sledována z hlediska jejího začlenění do konkrétních aspektů politiky soudržnosti. Klíčové výzvy počátku 21. století jsou spojeny zejména se zesílenou potřebou konkurenceschopnosti a stabilizované zaměstnanosti na regionální úrovni. Tento aspekt bude zajištěn prostřednictvím podpory regionálních inovačních systémů založených na regionálně specifických aktivech a přednostech. Zároveň jsou i v tomto dokumentu zdůrazněny aspekty nutnosti pokrytí integrace napříč hranicemi, tj. zdůraznění zejména funkčních regionů (včetně vazeb město-venkov) na úkor administrativně vymezených regionů.

Zhodnocení regionálních dopadů vymezených regionálních potřeb na územní rozvoj

Z hlediska tematického vymezení předpokládaných faktorů růstu ČR vyplynulo, že dosavadní konstrukce základu hospodářského vývoje musí být určitým způsobem redefinována na kvalitativně náročnější faktory růstové strategie. Petr Zahradník zdůrazňuje celkem 5 těchto faktorů, které mají významnou územní dimenzi a věcně navazují na současné nastavení priority NSRR „vyváženého územního rozvoje“. Jedná se o:

1. Kvalitu a míru kultivace podnikatelského prostředí,
2. Zesílenou integraci ekonomických subjektů v rámci mezinárodního produkčního procesu,
3. Řešení nahromaděných problémů strukturální povahy,
4. Přizpůsobení výstupů vzdělávacího systému potřebám praxe,
5. Zlepšení kvality a propojenosti infrastruktury v nejširším slova smyslu.

Třetí bod týkající se problémů strukturální povahy je dále řešen v této kapitole v rámci analýzy reflexe regionální dimenze OPLZZ. Pátý bod týkající se infrastruktury je v této rešeršní analýze již vyhodnocen v rámci analýzy konkurenceschopnosti ČR dle MPO (viz kap. 3.1).

Současné předběžné priority sektorů, krajů a SMO na územní rozvoj jsou v dokumentu Petra Zahradníka klasifikovány z hlediska jejich typu ovlivnění regionálního rozvoje. Jedná se o konvergenční (K), welfarové (W), rozvojové (R) a postkrizové (P). Toto rozdělení je dobré, nikoliv však postačující. **Doporučujeme zadavateli, aby tuto klasifikaci regionálních potřeb doplnil o určitý vícekritériální způsob hodnocení** a to dle:

- a) hierarchické úrovně územního dopadu, tj. celonárodní, regionální a lokální úroveň dopadu,
- b) typu možné intervence, tj. sektorové nebo průřezové (horizontální).

Dílčí analýzy a studie IREAS: Regionální diferenciaci OPLZZ a OPŽP

V této dílčí analýze se řešitelský tým IREAS zaměřil na hodnocení zkušeností s vybranými operačními programy, které v nedávné minulosti evaluoval. V této části je pozornost zaměřena především na regionální disparity z hlediska čerpání finančních prostředků z ESF, ERDF a FS.

Při přípravách a zpracování operačních programů včetně NSRR byla povinnost zahrnout do těchto strategických dokumentů kapitolu popisující regionální dimenzi předpokládaných

projektů. Ve většině dokumentů je možné nalézt deklaratorní odstavce slibující reflektování regionálních problémů a přizpůsobení intervencí ze strukturálních fondů míře závažnosti při řešení těchto problémů.

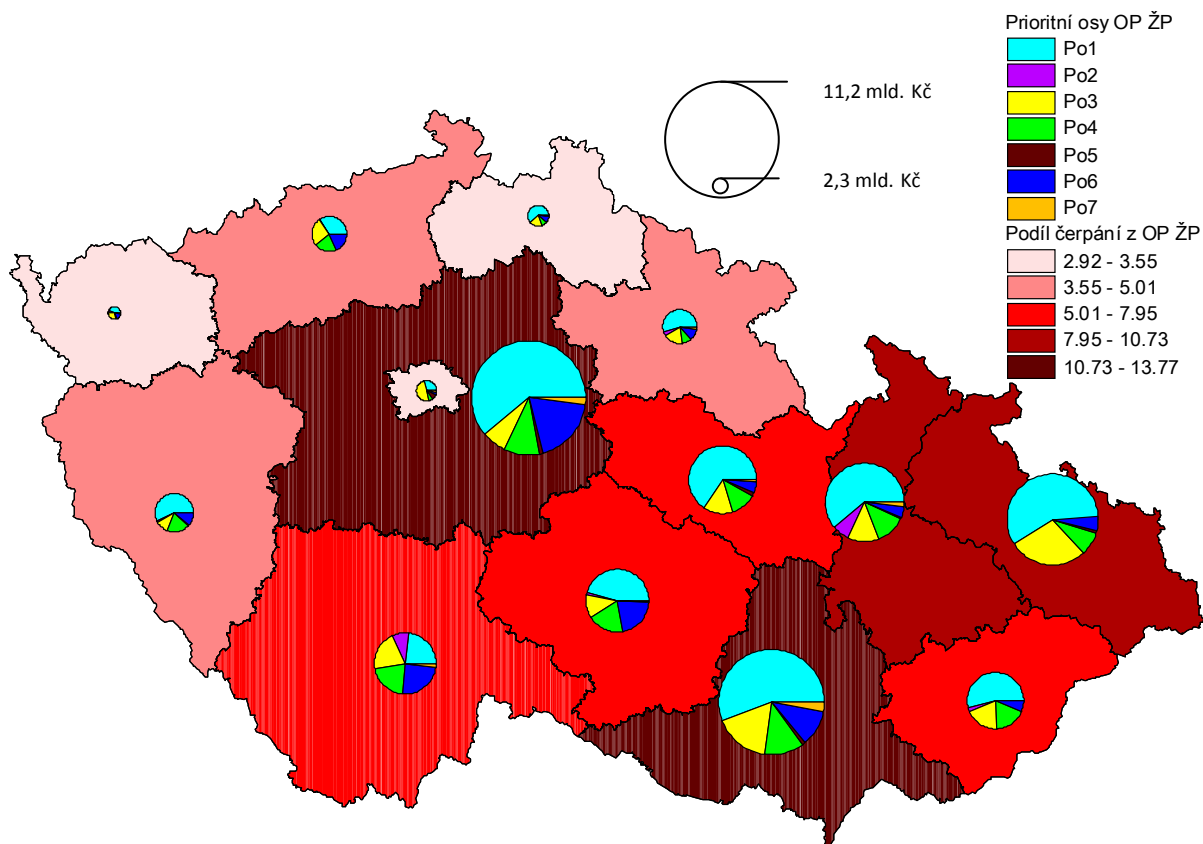
Operační program Životní prostředí

Nejprve je možné poukázat na regionální rozdíly z hlediska čerpání finančních prostředků z operačního programu OPŽP. Vzhledem k rozdílnému hospodářskému vývoji a existujícím meziregionálním rozdílům na úrovni krajů i okresů je pravděpodobné, že i možnosti spolufinancování v rámci OPŽP vykazují silnou regionální rozrůzněnost. Proto bylo cílem tohoto úkolu vyhodnotit regionální diferenciaci v kontextu distribuce finančních prostředků z fondů EU, které financují aktivity OP ŽP. Celý úkol byl proveden až do úrovně oblastí podpory OP ŽP.

Na základě graficky vyjádřené diferenciaci krajů z hlediska úspěšných projektových žádostí je patrné, že nejvyšší podíl finančních dotací OP ŽP získal Středočeský a Jihomoravský kraj (informace se vztahují k 27. 5. 2010). V případě Středočeského kraje je tato situace ovlivněna zejména nejvyšším podílem získaných dotací v PO 1 – Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní (téměř 7 mld. Kč) a PO 6 - Zlepšování přírody a krajiny (přes 2. mld. Kč). Současně zde jsou druhé nejvyšší výdaje resp. dotace na rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání a osvětu (zatím bylo vyčerpáno přes 200 mil. Kč).

Poněkud překvapivé jsou výsledky pro kraje lokalizované v severních Čechách. Zejména kraj Liberecký a Karlovarský spadá do nejnižší kategorie s minimálním podílem na celkovém čerpání z OP ŽP. Ústecký kraj, který patří mezi strukturálně postižené regiony s poškozeným životním prostředím, patří mezi kraje s nízkým čerpáním dotací z OP ŽP. Z hlediska struktury finančních dotací v jednotlivých krajích je patrná převládající dominance PO 1 (Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní). Jedná se zejména o Plzeňský, Středočeský, Královéhradecký, Pardubický a všechny čtyři kraje v moravskoslezském prostoru Česka, ve kterých projekty zaměřené na zlepšování vodohospodářské infrastruktury představují více než polovinu z celkového objemu alokovaných finančních prostředků. Druhým významným segmentem ve všech krajích je PO 3 (Udržitelné využívání zdrojů energie), kdy pravděpodobně i díky rozsáhlé marketingové kampani a reálnému zájmu o tyto projektové aktivity, je relativní podíl na celkových dotacích ve všech krajích značný. Směrodatná odchylka v tabulce 1 ukazuje nejnižší proměnlivost čerpání mezi kraji. Z toho tedy vyplývá relativní rovnoměrnost čerpání v rámci PO 3 napříč celou Českou republikou. Podobné rozložení vykazuje také PO 4 (Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží), jejíž zastoupení v jednotlivých krajích je relativně rovnoměrné.

Obr. 1: Disparity mezi kraji z hlediska celkového objemu úspěšných projektů a jejich tematického zaměření



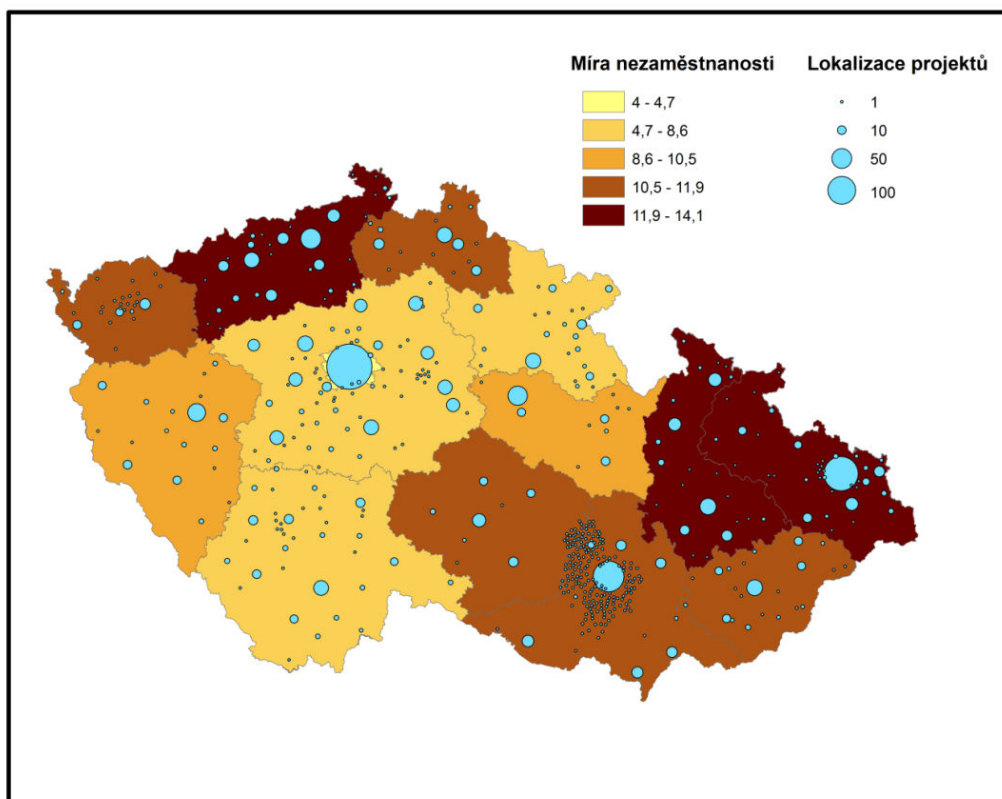
Zdroj: vlastní výpočty na základě dat IS OPŽP

Z výsledků provedených agregací individuálních dat IS OP ŽP a následných analýz vyplynulo několik podstatných skutečností. Zejména byla patrná značná regionální nerovnoměrnost dosud alokovaných finančních prostředků mezi jednotlivými kraji. Smyslem OP ŽP by mělo být snížit regionální disparity z hlediska kvality životního prostředí, ale z prvotních analýz vyplynulo, že diference mezi kraji a okresy se mohou v budoucnu spíše prohlubovat. Obecně by cílem podpořených aktivit měla být snaha o maximální koncentraci, což je také jeden z hlavních principů regionální politiky EU. Tedy prostředky se mají soustředit do oblastí s největšími problémy a na akce, které přinesou maximální efekt.

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost: prioritní osa 2 - Adaptabilita

Prioritní osa je zaměřena především na podporu zaměstnanosti resp. na snižování nezaměstnanosti formou zvyšování kvality informačních, poradenských a vzdělávacích služeb. Smyslem této části bylo poukázat na regionální disparity z hlediska míry nezaměstnanosti a lokalizace realizovaných projektů v prioritní ose 2. Průměrný počet uchazečů o zaměstnání v roce 2009 (465,6 tisíc) byl o 141,0 tisíc vyšší než v předchozím roce, naopak průměrný počet volných pracovních míst (48,6 tisíc) byl meziročně nižší o 93,2 tisíc (MPSV 2010). Základem pro realizaci aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) na jednotlivých úřadech práce jsou „Programy realizace APZ na rok 2009“.

Obr. 2: Lokalizace a míra realizace projektů v PO2



Zdroj: vlastní zpracování v softwaru ArcGIS 9.3.1 na základě dat z MONIT7+ a ČSÚ

Pozn.1: Lokalizované diagramy ukazují místa realizace projektů v PO2 na bázi obcí a velikost diagramu vyjadřuje celkovou sumu projektů, které mají uvedeno v monitorovacím systému jako místo realizace příslušnou obec.

Pozn.2: Shluk obcí v Jihomoravském kraji poukazuje na nejednotnou metodiku a respektování metodických pokynů monitoringu dat. Nejedná se o tak velké množství schválených projektů, ale o několik projektů, které zadali jako místo realizace několik obcí v Jihomoravském kraji.

Výše uvedený kartodigram znázorňuje lokalizaci a míru realizace projektů podpořených v rámci prioritní osy 2 v jednotlivých obcích. Současně je zde vizualizován kartogram s mírou nezaměstnanosti v roce 2010 na úrovni jednotlivých krajů. Prostorový vzorec nezaměstnanosti odpovídá dlouhodobé situaci, která byla vytvořena během 90. let (extrémní nárůst variability regionů z hlediska nezaměstnanosti). Naopak období po roce 2000 „lze hodnotit z hlediska vývoje regionálních rozdílů jako stagnační, resp. jako období, kdy již dochází jen k mírné oscilaci velikosti regionálních disparit kolem již dosažené hladiny. V tomto období tedy dochází k relativní stabilizaci nové regionální struktury ČR“ (Blažek, Csank, 2007). Právě z tohoto důvodu by prostředky z PO2 měly být koncentrovány do regionů s dlouhodobě vysokou nezaměstnaností a s problémy při začleňování osob zdravotně postižených či dlouhodobě nezaměstnaných na trh práce. Výsledky provedeného hodnocení však naznačují, že regionální struktura realizace projektů příliš neodpovídá potřebám na trhu práce. V regionech s nejvyšší nezaměstnaností není realizováno významně více projektů, než ve zbytku České republiky. Naopak např. Karlovarský kraj, který v důsledku strukturálních změn nevykazuje vysoký ekonomický růst doprovázený zvýšenou nezaměstnaností, realizuje na svém území minimum projektů z PO2. Podobně nevýraznou pozici zaujímá také Olomoucký kraj, který má významné vnitřní disparity uvnitř regionu. Nejpostiženější oblastí je území ORP Jeseník, které se dlouhodobě řadí k regionům s nejvyšší

nezaměstnaností, avšak ani zde není lokalizováno více projektů než v jiných obdobných regionech.

4. Analýza podkladů z klíčových mezinárodních konferencí RSA

V této kapitole uvádíme dílčí analýzu trendů v územním pojetí rozvoje dle dosavadních odborných diskusí na mezinárodních konferencích Regional Studies Association. Text je v této kapitole členěn podle diskutovaných témat.

Dopravní infrastruktura

Zavodnik – Lamovšek a Drobne (2011) zmiňují, že primární orientace na výstavbu dálnic vedla ve Slovinsku k tomu, že byla posílena ekonomická role center a regiony zůstávají „opomenuty“.

Inovace a entrepreneurship jako klíčový faktor budoucnosti regionálního rozvoje

Dlouhodobě jsou považovány inovace za klíčový faktor pro růst konkurenceschopnosti firem, ale i regionů a zemí (Porter 1998). Proto je pochopitelné, že jsou zmiňovány i ve strategii Evropa 2020. Dle Vozába (2011) jsou české firmy v regionech obvykle 2. až 4. dodavatel mezinárodních firem. Firmám schází schopnost tvořit inovace, které zaplní prostor na trhu (a to i přesto, že mají technické možnosti, schopnou pracovní sílu).

Na druhou stranu například Jerzyniak (2011) zmiňuje, že inovativní akce vedly k cenným dopadům v regionech podpořených kohezní politikou a v mnoha případech vznikly udržitelné strukturální změny. Strube (2011) empirickým testem upozorňuje, že nejprve jsou nutné investice do lidského kapitálu a teprve poté investice do infrastruktury vědy a výzkumu. Investice v tomto pořadí vytváří dostatečnou absorpční kapacitu ve výzkumu a vývoji a ta pak přeneseně k regionálnímu rozvoji prostřednictvím inovací.

Řada autorů zmiňuje entrepreneurship jako jeden z faktorů, které vedou k rozvoji regionů (např. pro venkovské regiony Michalewska-Pawlak (2011), nebo McCann a Ortega-Argilés (2011) v oblasti konkurenceschopnosti a specializace, dále Romero 2011). McCann a Ortega-Argilés (2011) zároveň ale také upozorňují, že vyšší hustota osídlení je spojená s vyšší inovativností a entrepreneurshipem, čímž poukazují na to, že venkovský prostor se nachází v horší výchozí pozici. Benneworth a Rutten (2011) doplňují teritoriální inovační modely navíc i o sociální dynamiku v těchto modelech s ohledem na globální konkurenceschopnost inovačních sítí.

Governance

Způsob rozhodnutí o zaměření regionální politiky a způsob její implementace jsou významným faktorem pro vnímání této politiky a její úspěšnost. Význam tohoto faktoru dokládá zájem o toto téma.

Důležitá je i vertikální struktura governance. Molle (2011) zmiňuje různé druhy - participace regionů na implementaci centralizovaných politik, přes implementaci regionalizovaných politik až po autonomní design a implementaci politik (v bohatších zemích je přesun k regionům patrnější)². Ostatně i Dijkstra (2011) sleduje proces governance z pohledu důvěry ve vládní instituce, včetně regionálních vlád.

² Např. kvalita vlády na národní úrovni je tímto autorem hodnocena v ČR přibližně v polovině spektra v EU (index 40, nejlepší země mají 80).

Také Leonardí (2011) poukazuje na to, že Evropa si již nemůže dovolit nesoulad mezi politickými cíli a systém implementací kohezní politiky. Faludi a Peyrony (2011) v této souvislosti mluví 4 možných scénářích. Zvažuje při nich srovnání liberálnějších přístupů s intervencionistickými a jejich možné dopady na regiony a trh práce v Evropské unii.

Funkční vymezení regionů

Poměrně často diskutovaným přístupem k regionálnímu rozvoji je otázka funkčních regionů charakterizovaných koncentrací ekonomických aktivit a služeb a intra-regionální dopravní infrastrukturou usnadňující velkou mobilitu lidí, produktů a vstupů v rámci hranic regionu.

Pichler-Milanović (2011) s tímto vymezením doporučují, že by Evropská komise měla podporovat územní spolupráci a vytváření sítí, protože segregace mezi sektory a administrativními územními jednotkami je překážkou pro obyvatelstvo (ale i vlády), aby optimálně využívali svých možností.

Finance

ČR je vnímána jako země, která patří mezi země, které nejvíce profitují z kohezní politiky (Barca 2009). Milio (2011) ale zároveň zmiňuje, že mezi těmito 10 zeměmi jich je ale 6 z EU15, ale 60 % podporovatelných regionů v konvergenci je z EU10. Balazs (2011) poukazuje na neexistující vazbu mezi výší obdržených dotací a růstem HDP či mírou nezaměstnanosti v Maďarsku. Tento závěr potvrzují i Kollár a kol (2011), že v Maďarsku nedosáhly Strukturální fondy očekávaných výsledků v nejchudších regionech.

Náběh čerpání prostředků kohezní politiky se zpožďuje s každým dalším programovacím obdobím (Bachtler 2011). Důvodem je zejména vyšší počet operačních programů, kterými se musí Evropská komise zabývat. Z tohoto důvodu je možné očekávat tlak na snižování počtu programů a to i zejména počtu regionálních operačních programů. Například Molnar, Penzés a Radics (2011) zmiňují, že se maďarské regionální programy mezi sebou neliší co do zaměření. Podobné je to i s těmi českými.

Jak uvádí Bradley a Untiedt (2011), není příliš průkazné, že by kohezní politika dosáhla přijatelnou míru návratnosti investic. V ex-post hodnocení kohezní politiky je na toto upozorňováno zejména pro země přistoupivší po roce 2004 (tedy včetně ČR).

Evaluace

S ohledem na výše zmíněný bod, financování regionálního rozvoje, je velice silně diskutována otázka evaluace regionální politiky a používaných metod (např. Martini 2009, 2011, Gaffey 2009, nebo Bradley a Untiedt 2011). Evaluace mají sloužit jako nástroj k tomu, aby ukázaly, co opravdu funguje, jaké má kohezní politika efekty a které směry regionálního rozvoje bude nutné opustit.

Ze zmíněných příspěvků a dalších jednoznačně plyne tlak na kvalitu monitorovacích systémů a možnost jejich využití při evaluacích. Ty evaluace však musí být doplněny i o další zdroje dat a chápány jako nástroj pro zvýšení efektivity realizovaných politik. ČR je však zařazována stále mezi země, které ještě nedosahují špičky v evaluační kultuře a kapacitách (jak na straně zadavatelů, tak evaluátorů) (Ferry 2009). Například Bienias (2009) ukazuje rozvoj evaluační kultury v Polsku (v ČR je vývoj obdobný).

Dílčí závěr

Z výše uvedených témat k aktuální diskusi o budoucnosti kohezní politiky a regionálního rozvoje lze očekávat, že pro další vývoj v regionálním rozvoji:

1. Bude kladen větší důraz na to, jaké typy politik skutečně vedou k naplňování strategických cílů. Budou více využívány nové evaluační metody schopné jednoznačně určit, jaké politiky jsou efektivní.

2. Více bude zohledněno funkční vymezení regionů (a to i ve vazbě město – venkov), oproti formálnímu vymezení.
3. Bude kladen větší důraz na inovace, konkurenceschopnost a aplikovaný výzkum, jakožto aspekty růstu konkurenceschopnosti firem, regionů, zemí, ale i celé EU.

5. Závěry a doporučení pro další kroky přípravy programovacího období 2014+

Hlavním cílem provedené rešeršní analýzy bylo identifikovat klíčové trendy v oblasti současné priority NSRR „vyváženého územního rozvoje“ tak, jak jsou reflektovány v klíčových dokumentech k budoucnosti politiky soudržnosti na úrovni EU i ČR. Jednalo se zejména o strategické dokumenty Evropa 2020, Pátá kohezní zpráva, dokumenty HLG, NERV a další dílčí odborné studie reflektující regionální a územní dimenzi nástrojů politiky soudržnosti.

Strategický dokument Evropa 2020 klade specifický důraz v oblasti územní dimenze nástrojů politiky soudržnosti na **rovnoměrné využívání moderních technologií v území** ve vazbě na tzv. digitální společnost. Chápání dostupnosti a dostupnosti lokalit v území prostřednictvím ICT se v poslední dekádě významně změnilo a v tomto smyslu se dílčím způsobem mění i funkce venkova a jeho vazby na městské a suburbánní lokality. HLG k tomuto tématu navíc konstatovala, že spatřuje vysoký potenciál a důležitost v zavedení a rozšíření vysokorychlostního internetu a ICT nástrojů celkově v rámci regionů. Dále byla zdůrazněna průmyslová politika pro věk globalizace ve vazbě na posilování ekonomické výkonnosti problémových území. Přitom práce **kvalita podnikatelského prostředí** byla vymezena Evropskou komisí jako tzv. slabé místo ČR, a proto bude v příštím programovém období určitě silně podporována. Vyvážený územní rozvoj byl rovněž velmi silně akcentován v souvislosti s **modernizací pracovních trhů a usnadnění mobility pracovních sil**. Jak vyplynulo z dílčích analýz, tak právě problematika trhu práce by měla být v politice soudržnosti ještě více regionálně diferencována ve prospěch regionů s největšími problémy s mírou nezaměstnanosti (faktické potřeby intervencí). Kvalita lidského kapitálu v ČR byla rovněž v této souvislosti označena za tzv. slabé místo.

Pátá kohezní zpráva vymezila určité cíle, které mají velmi úzkou vazbu problematiku územně vyváženého rozvoje. Jedná se zejména o posílení třetí dimenze soudržnosti, tj. územní soudržnosti. Zavádí se tzv. **princip větší flexibility v územním pojetí**, v rámci kterého by bylo možné realizovat „**funkční územní operační programy**“. Záměrně uvádíme „územní“ a nikoliv „regionální“, protože by měla být poskytnuta možnost sestavit a řídit nejen národní/sektorové a regionální operační programy, ale rovněž také programy na úrovni skupin několika měst nebo povodí dle funkčního charakteru příslušného území. Řešení územního rozvoje by mělo být dále **významněji řešeno prostřednictvím nových nástrojů finančního inženýrství**, tj. aplikace návratných forem financování projektů regionálního rozvoje.

Rámec strategie konkurenceschopnosti nabízí v rámci syntézy každého tématu řadu relativně detailních doporučení pro eliminaci identifikovaných slabých stránek a zvýšení konkurenceschopnosti ČR v dané oblasti. **V celém dokumentu však není akcentována regionální dimenze, resp. nejsou rozlišovány rozdíly mezi regiony a tedy i odlišné podmínky a možnosti pro zvyšování konkurenceschopnosti**. Přitom lze předpokládat, že navrhované změny a intervence jednotlivých sektorových politik budou mít významné regionální dopady. To je ovšem pro Českou republiku typické, kdy **při alokaci veřejných výdajových programů se příliš nepočítá s regionálními důsledky a naopak je evidentní dominance sektorového přístupu**. Při této příležitosti je ovšem možné poukázat na

významný nesoulad mezi regionálními dopady sektorových politik a cíli oficiální regionální politiky reprezentované např. Strategií regionálního rozvoje (viz Macešková 2009). Regiony vymezené pro potřeby české regionální politiky jsou až na výjimky sektorovými investicemi opomíjeny. V rámci aktualizace Strategie regionálního rozvoje je proto nezbytné výše zmíněné skutečnosti reflektovat.

Dále bylo provedeno vyhodnocení dílčích analýz, které určitým způsobem reflektovaly územní dimenzi sektorově zaměřených intervencí politiky soudržnosti, tj. podpory v rámci OPŽP (tvrdé projekty) a OPLZZ (měkké projekty). Smyslem OP ŽP by mělo být snížení regionálních disparit z hlediska kvality životního prostředí, nicméně z analýz vyplynulo, že diferenciací mezi kraji a okresy se mohou v budoucnu spíše prohlubovat. Obecně by cílem podpořených aktivit měla být snaha o maximální koncentraci, což je také jeden z hlavních principů regionální politiky EU. Tedy prostředky se mají soustředit do oblastí s největšími problémy a na akce, které přinesou maximální efekt. S velmi obdobnými problémy týkající se nízké územní relevance realizovaných aktivit byly hodnoceny v rámci OPLZZ. Zatímco prostorové konfigurace míry nezaměstnanosti se v českém prostoru víceméně stabilizovaly už od konce 90. let a nebyly významně proměněny v průběhu hospodářské krize z konce poslední dekády, tak intervence OPLZZ v oblasti řešení problémů spojených s trhem práce a začleňování znevýhodněných osob příliš neodpovídají faktickým potřebám na trhu práce. V regionech s nejvyšší nezaměstnaností není realizováno významně více projektů, než ve zbytku České republiky.

Z hlediska tematického vymezení předpokládaných faktorů růstu ČR vyplynulo, že dosavadní **konstrukce základu hospodářského vývoje musí být určitým způsobem redefinována na kvalitativně náročnější faktory růstové strategie**. Tyto faktory by měly být mnohem více reflektovány při aktualizaci Strategie regionálního rozvoje ČR na další období.

Současné předběžné priority sektorů, krajů a SMO na územní rozvoj jsou v dokumentu Petra Zahradníka klasifikovány z hlediska jejich typu ovlivnění regionálního rozvoje. Jedná se o konvergenční (K), welfarové (W), rozvojové (R) a postkrizové (P). Toto rozdělení je dobré, nikoliv však postačující. **Doporučujeme zadavateli, aby tuto klasifikaci regionálních potřeb doplnil o určitý vícekritériální způsob hodnocení** a to dle:

- a) hierarchické úrovně územního dopadu, tj. celonárodní, regionální a lokální úroveň dopadu,
- b) typu možné intervence, tj. sektorové nebo průřezové (horizontální),
- c) významnosti potenciálních dopadů.

Dále je nezbytné zdůraznit, že obecně by cílem jednotlivých plánovaných priorit a následných projektových aktivit měla být snaha o maximální koncentraci. Tedy prostředky se mají soustředit do oblastí s největšími problémy a na akce, které přinesou maximální efekt. Snahou by mělo být podporovat ucelené programy a nikoliv jednotlivé, fragmentované a vzájemně neprovázané nebo malé projekty. Toto by mělo být respektováno nejen v rámci příprav na příští programovací období RP EU, ale také při aktualizaci Strategie regionálního rozvoje.

Použité zdroje

- [1.] Bachtler, John; The Future of Cohesion Policy: Policy Questions; What's New and What Works in the EU Cohesion Policy 2007- 13: Discoveries and Lessons for 2014-2020; Vilnius 3. – 4. březen 2011
- [2.] Balázs, Rólad; Performance and Effectiveness of the Cohesion Policy - Evaluation of the Allocation Mechanisms; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [3.] Benneworth, Paul; Rutten, Roel; Territorial innovation models blond the leasing regions: Towards understanding the social dynamics of innovation networks.; 16th International Conference of the Regional Studies Association; Newcastle upon Tyne, United Kingdom, 18th-20th April 2011
- [4.] Bienias, Stanislaw; Evaluation of Structural Instruments in Poland. Experience in evaluation capacity building; Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilisation Vilnius, 26-27 March 2009
- [5.] Bradley, John; Untiedt, Gerhard; The Future of EU Cohesion Policy in a Time of Austerity; What's New and What Works in the EU Cohesion Policy 2007- 13: Discoveries and Lessons for 2014-2020; Vilnius 3. – 4. březen 2011
- [6.] Dijkstra, Lewis; Institutions, Innovation or Infrastructure; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [7.] Faludi, Andreas; Peyrony, Jean; Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion - Scenarios ; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [8.] Ferry, Martin; Evaluation capacity-building in the EU Member States: a cross-national overview; Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilisation Vilnius, 26-27 March 2009
- [9.] Gaffey, Veronica; Methods for Assessing Impacts of Structural Interventions: Lessons from Ex Post Evaluation, 2000-2006; Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilisation Vilnius, 26-27 March 2009
- [10.] Jerzyniak, Tomasz; Policy lessons from experimentation with Regional Programmes for Innovative Actions (RPIA) ; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [11.] Kollár, Kitti; Káposzta, József; Nagy, Adrienn; Nagy, Henrietta; Prohászka Vudiné, Viktória; Do the Structural and Cohesion Funds represent real means of development in the least-developed territories of Hungary?; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [12.] Leonardi, Robert; The Future of Cohesion Policy in 2014-2020: Can Cohesion Policy Be Merged with the Europe 2020 Programme? What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [13.] MACEŠKOVÁ, M. (2009): *Fiskální politika jako klíčový mechanismus regionálního rozvoje: příklad regionální dimenze sektorových a horizontálních politik ČR*. Disertační práce, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Univerzita Karlova v Praze,

128 s.

- [14.] Martini, Alberto; Counterfactual impact evaluation: what it can (and cannot) do for cohesion policy New Methods for Cohesion Policy Evaluation: Promoting Accountability and Learning; Warsaw, 30. 11. – 1. 12. 2009
- [15.] Martini, Alberto; The Sounds of Evaluation Pipe Organs or Bagpipes?; What's New and What Works in the EU Cohesion Policy 2007- 13: Discoveries and Lessons for 2014-2020; Vilnius 3. – 4. březen 2011
- [16.] MARTIN, R. (2001): *Geography and public policy: the case of the missing agenda*. Progress in Human Geography, 25, č. 2, s. 189-210.
- [17.] McCann, Philip; Ortega-Argilés, Raquel; Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [18.] MEJSTŘÍK, M. a kol. (2011): *Rámec strategie konkurenceschopnosti*. Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV), Praha, 308 s.
- [19.] Michalewska-Pawlak, Małgorzata; Rural Areas Development as a Field of Intervention of the European Union Cohesion Policy after 2013, What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [20.] Molle, Willem; Cohesion post 2013; ambitions and capacity; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [21.] Molnár, Ernő; Péntzes, János; Radics, Zsolt; The spatial aspects of the allocation of European development resources in Hungary between 2004 and 2010; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [22.] MMR (2006): *Strategie regionálního rozvoje České republiky*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, květen 2006
- [23.] MMR (2007): *Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, červenec 2007
- [24.] Pichler-Milanović, Nataša; Territorial Cohesion and Polycentric Development of Slovenia: The role of functional (urban) regions; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [25.] Porter, E. Michael; *Competitive Advantage of Nations*; Free Press, 1990
- [26.] Romero, Aurelio Jiménez; Entrepreneurship and Cohesion Policy: Smart specialization; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [27.] Strube, Daniela; Threshold effects in absorptive capacity and the effectiveness of innovation policy: An analysis of a spatially interdependent sample splitting model; .; 16th International Conference of the Regional Studies Association; Newcastle upon Tyne, United Kingdom, 18th-20th April 2011
- [28.] Vozáb, Jan; EU Cohesion Policy 2014+, its challenges in the Czech Republic and their implications in a broader context; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011
- [29.] Zavodnik-Lamovšek, Alma; Drobne, Samo; Evaluation of the transport and other national policies for sustainable development as key for cohesion policy of Slovenia - Experiences and thoughts for future; What for Future for Cohesion Policy? Bled 17. – 18. březen 2011