

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PŘÍRODOVĚDECKÁ FAKULTA**

KATEDRA SOCIÁLNÍ GEOGRAFIE A REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

**Miroslav Smejkal**

**Aktéři, stimulační a regulační mechanismy regionálního  
rozvoje – příklad Pardubického kraje**

Disertační práce

Praha 2008

**Vedoucí disertační práce: Prof. RNDr. Martin Hampl, DrSc.  
Konzultant: Doc. RNDr. Jiří Blažek, Ph.D.**

Prohlašuji, že jsem předloženou disertační práci zpracoval samostatně a všechny použité zdroje jsem řádně citoval. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

Pardubice 20. 6. 2008

Miroslav Smejkal

Chtěl bych poděkovat vedoucímu disertační práce Martinu Hamplovi za cenné odborné rady a ustavičnou podporu. Dále chci poděkovat konzultantovi práce Doc. Jiřímu Blažkovi za velké množství podnětů a připomínek, které mi poskytl při zpracování této práce. Velký dík patří všem mým příbuzným a přátelům, kteří mne povzbuzovali a dali mi energii dále pracovat. Zvláště pak chci poděkovat mé matce Marii Smejkalové za její stálou podporu a důvěru ve zdárné dokončení této práce.

## Obsah

<b>1.</b>	<b>Úvod.....</b>	<b>6</b>
1.1.	Cíle práce.....	7
1.2.	Struktura práce.....	8
<b>2.</b>	<b>Teorie regionálního rozvoje.....</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>Institucionální teorie regionálního rozvoje .....</b>	<b>11</b>
3.1.	Základní východiska a zdroje institucionálních teorií regionálního rozvoje.....	11
3.2.	Inovace jako klíčový podnět současného regionálního rozvoje, možnosti pro veřejný sektor .....	13
3.3.	Využitelnost doporučení pro rozvoj regionů inspirovaných institucionálními teoriemi, problematika opakovatelnosti a jedinečnosti.....	15
3.4.	Možnosti uplatnění institucionálních teorií v případě ČR.....	16
<b>4.</b>	<b>Regionální politika Evropské unie, ČR a krajů.....</b>	<b>17</b>
4.1.	Diskuse pojmu regionální politika .....	17
4.2.	Politika hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie .....	18
4.3.	Regionální politika České republiky .....	21
4.4.	Regionální politika krajů ČR.....	21
4.5.	Shrnutí .....	23
<b>5.</b>	<b>Aktéři a mechanismy regionálního rozvoje v ČR.....</b>	<b>23</b>
5.1.	Typologie aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR.....	23
5.2.	Bližší charakterizace vybraných aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR.....	27
5.2.1.	Nadnárodní úroveň .....	27
5.2.2.	Národní úroveň.....	28
5.2.3.	Regionální úroveň .....	29
5.2.4.	Lokální úroveň .....	33
5.2.5.	Ostatní subjekty .....	35
<b>6.</b>	<b>Kraje jako subjekty regionálního rozvoje.....</b>	<b>35</b>
6.1.	Kompetence krajů.....	36
6.2.	Finanční možnosti krajů .....	36
6.3.	Lidský potenciál .....	38
6.4.	Konektivita .....	40
<b>7.</b>	<b>Strategické plánování.....</b>	<b>40</b>
7.1.	Společné rysy strategického plánování .....	41
7.2.	Soustava strategických a programových dokumentů v ČR.....	41
7.3.	Popis jednotlivých programových dokumentů .....	42
7.3.1.	Neevropská linka .....	42
7.3.2.	Evropská linka .....	46
7.3.3.	Vazba evropské a neevropské linky .....	48
<b>Aktéři a mechanismy regionálního rozvoje působící na území Pardubického kraje .....</b>		<b>49</b>
<b>8.</b>	<b>Socioekonomická charakteristika území Pardubického kraje.....</b>	<b>49</b>
8.1.	Stručná charakterizace území Pardubického kraje .....	49
8.2.	Celkové hodnocení transformační úspěšnosti Pardubického kraje ve srovnání s ostatními kraji ČR.....	50
8.3.	Vnitroregionální diferenciaci území Pardubického kraje .....	54
8.3.1.	Výběr vhodných územních jednotek pro soustředěnou podporu .....	55
8.3.2.	Použité ukazatele pro vymezování regionů pro soustředěnou podporu .....	55
8.3.3.	Metodika práce s ukazateli .....	56
8.3.4.	Metodika výběru regionů pro soustředěnou podporu.....	57
<b>9.</b>	<b>Problematika regionálního rozvoje na území Pardubického kraje.....</b>	<b>58</b>
9.1.	Klíčové aktéři regionálního rozvoje v Pardubickém kraji .....	58

9.1.1. Identifikace klíčových aktérů při formování politiky regionálního rozvoje v Pardubickém kraji.....	58
9.1.2. Analýza aktivit jednotlivých klíčových aktérů při utváření politiky regionálního rozvoje.....	67
9.2. Analýza rozvojových politik Pardubického kraje s důrazem na politiku regionálního rozvoje.....	69
9.2.1. Analýza prostředí, ve kterém vzniká politika regionálního rozvoje Pardubického kraje.....	69
9.2.2. Analýza rozvojových dokumentů kraje.....	72
9.3. Analýza nástrojů pro podporu regionálního rozvoje užívaných Pardubickým krajem	77
9.3.1. Finanční nástroje Pardubického kraje.....	77
9.3.1.1. Analýza rozpočtových výdajů Pardubického kraje v období 2002 – 2006.....	77
9.3.1.2. Analýza vybraných dotačních programů.....	80
9.3.1.3. Analýza dalších finančních nástrojů.....	91
9.3.2. Vybrané nefinanční nástroje Pardubického kraje.....	95
9.3.2.1. Případové studie.....	95
9.3.2.2. Další nefinanční nástroje.....	98
<b>10. Závěry.....</b>	<b>100</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>104</b>
<b>Seznam dalších použitých materiálů.....</b>	<b>107</b>
<b>Seznam tabulek.....</b>	<b>108</b>
<b>Seznam zkratk.....</b>	<b>109</b>
<b>Seznam příloh.....</b>	<b>110</b>

## 1. Úvod

Vznikem krajských samospráv k 1. 1. 2001 došlo k ustavení významného subjektu, který začal formovat politiku regionálního rozvoje na regionální úrovni. Zatímco ve vyspělých evropských zemích mají regionální samosprávy dlouholetou tradici, v České republice tento článek doposud (od nástupu demokratického zřízení po roce 1989) chyběl. Ve vyspělých zemích jsou regionální samosprávy vnímány jako jeden z klíčových subjektů ovlivňujících přes rozvoj „svých“ regionů stále více ekonomickou prosperitu celých států. Regionům je tedy přisuzován stále větší význam. Růst významu regionů je někdy (ne zcela přesně) označován jako nový regionalismus. Wallis (2002) uvádí jako jeden z jeho základních zdrojů ekonomickou globalizaci. Dále k nim řadí růst významu udržitelného rozvoje a revoluci v postupování kompetencí z centra na nižší úroveň (devolution revolution). Lowering (1998) uvádí 4 skupiny procesů, které lze vidět jako součásti vzniku nového regionalismu:

- série transformací v technologické a organizační dimenzi produkce označovanou jako Post-Fordismus
- přeměna regionu na klíčové místo přijetí institucionálních změn
- shoda na skutečnosti, že region je v mnoha směrech vhodnější než národní úroveň pro působení formálních a neformálních interakcí vedoucích k úsporám z rozsahu a tím ke zvýšení jeho konkurenceschopnosti na světovém trhu
- Post-Fordismus jako ekonomika založená do značné míry na znalostech vede k novému participativnímu ekonomickému systému

Růst významu regionů je z praktického pohledu potvrzován např. růstem výdajů (v absolutním i relativním měřítku) Evropské unie na politiku soudržnosti. To vše samozřejmě stále více přitahuje i zájem odborníků, což se odráží i v nárůstu počtu prací zaměřených na tuto problematiku. Názorným příkladem těchto změn může být dynamický rozvoj institucionálních teorií regionálního rozvoje, kde lze vysledovat zjevný posun zájmu studia od firem ke kompetencím a aktivitám regionálních samospráv.

Neexistence regionálních samospráv v ČR před rokem 2001 byla nepřímo kritizována již v roce 1997 v rámci Posudku Evropské komise týkajícím se připravenosti ČR na vstup do EU. Z toho zároveň vyplývá, že krajské samosprávy (dále „kraje“) by se měly stát klíčovými subjekty regionálního rozvoje celé České republiky.

V porovnání se zrušenými krajskými národními výbory v roce 1990 jsou krajské samosprávy z pohledu jejich kompetencí a s tím spojené legislativy, jejich finanční základny a v neposlední řadě i jejich personálního obsazení naprosto novými subjekty. Návaznosti v jejich fungování lze spíše vidět (zejména po stránce jejich personálního obsazení) ve vztahu k bývalým okresním úřadům. Političtí představitelé krajů se však rekrutují z velké části z obecních a městských zastupitelstev (Čermák 2004).

Platná právní úprava postavení krajů (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích) přiřazuje krajům jednak rozsah a obsah úkolů, které mají zabezpečovat při svém poslání (tzv. působnost krajů) a dále v souvislosti s tím i příslušná konkrétní rozhodovací apod. oprávnění, způsobilá k zabezpečení a realizaci předmětné působnosti (tzv. pravomoc krajů). Z pohledu rozlišení působnosti krajů na samostatnou a přenesenou působnost je výše uvedeným zákonem č. 129/2000 Sb. vymezeno, že „kraje ve své samostatné působnosti mj. pečují ve svém územním obvodu, v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi, o komplexní územní rozvoj, zejména o utváření podmínek pro rozvoj a uspokojování potřeb svých občanů“. Takto definovaná působnost je takřka všeobjímající a zahrnující nejrůznější spektrum možných aktivit. Z pohledu problematiky regionálního rozvoje jsou pravomoci krajů stanoveny zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Jejich formulace je také velmi obecná.

I přes dobu více jak 7 let, která uplynula od vzniku krajů, je nutno konstatovat, že kraje se stále učí naplňovat tyto působnosti v praxi. Toto naplňování působností je nutno vnímat ve 2 rovinách (Smejkal 2008):

a) určení toho, co kraje mají a chtějí dělat (stanovení priorit) spočívající v:

- nalezení nejvhodnějšího modelu hospodaření se svým majetkem
- stanovení nejvhodnějších forem podpory aktivit ostatních subjektů v území

b) určení toho, jak toho kraje mají dosáhnout spočívající v:

- stanovení způsobů a postupů pro realizaci priorit
- nalezení obsahu a způsobu koordinace při realizaci priorit s dalšími příslušnými subjekty jak na vertikální, tak i na horizontální úrovni.

## 1.1. Cíle práce

Základním tématem celé práce je analýza stimulačních a regulačních mechanismů, které jsou nebo mohou být využívány v regionální politice na území Pardubického kraje. V první řadě je však nutno podrobněji diskutovat, co to vlastně mechanismy regionálního rozvoje jsou a jaký je jejich vztah k často používanému pojmu nástroje regionální politiky. Tyto pojmy používá celá řada autorů, chybí však systémový přístup. O ten se pokouší práce Hampla, Blažka a Žížalové (2008), kteří pracují s faktory podmiňujícími regionální rozvoj a rozlišují jejich 3 základní typy:

- Geografické faktory (přírodní podmínky a zdroje, polohové poměry, intenzita a kvalita osídlení)
- Ekonomické a navazující socioekonomické faktory (kapitál, lidské zdroje)
- Sociokulturní faktory (schopnosti a postoje lidí a skupin, tradice, sociální kapitál apod.)

Tyto faktory autoři vidí jako primární. Zvláštní význam přisuzují tzv. institucionálním „nadstavbovým“ faktorům (organizační principy a pravidla hry fungování společnosti, distribuce moci a bohatství), které jsou podmíněny primárními faktory. Působnost primárních faktorů, upravená příslušnými institucionálními rámci se realizuje prostřednictvím různých mechanismů (regionálního) vývoje, kdy autoři rozlišují tři hlavní typy těchto mechanismů:

- Kooperativní mechanismy spočívající v rozvoji společenské i územní dělby práce, a tedy s hlavním motorem společenského vývoje.. Dominantní orientace v působení těchto mechanismů je divergenčního typu.
- Konkurenční mechanismy jako trh a politická soutěž. Také konkurenční mechanismy podmiňují divergenční orientaci změn.
- Regulační mechanismy mají v první řadě koordinující a harmonizační funkce. Jsou dominantně vědomého typu a jejich podmíněnost spontánním vývojem je pouze zprostředkovaná. Reprezentantem těchto mechanismů je sociální a regionální politika. Významnější jsou však spíše regulace nepřímé – budování infrastruktury a odpovídající propojování systému, růst jeho organičnosti atd., obdobně pak vzdělávací systém, zdravotní a důchodové zabezpečení atd. (Hampl, Blažek a Žížalová 2008).

Dané mechanismy pak ovlivňují (formují) procesy regionálního rozvoje, které lze vidět jako výsledky vzájemného spolupůsobení faktorů, zprostředkovaného příslušnými mechanismy.

Ve vztahu k předkládané práci je zapotřebí se podrobněji zaměřit na regulační mechanismy. Výše uvedené pojetí je velmi široké a zahrnuje de facto všechny mechanismy, které jsou vědomého typu a nějakým způsobem se snaží působit na realitu. Nabízí se zde i užší pojetí, kdy za regulační mechanismy mohou být považovány ty, které se snaží zabránit nežádoucím procesům, resp. omezit jejich působení. Tyto mechanismy je možné označit jako

restriktivní (omezující) na rozdíl od mechanismů stimulačních (motivačních) majících za úkol podpořit (stimulovat) nedostatečně rozvinuté a fungující procesy (aktivity) v území.

Zbývá zodpovědět, jakou roli v tomto systému mají aktéři regionálního rozvoje a jimi používané nástroje. Z terminologického hlediska je především nutno uvést, že nelze hovořit o nástrojích regionálního rozvoje. Nástroje mohou pouze ovlivňovat (regulovat) regionální rozvoj a tedy lze hovořit pouze o nástrojích regionální politiky.

Nástroje (resp. jejich použití) jsou výsledkem rozhodnutí subjektů (aktérů), kteří mají své cíle, tzn. určují své priority a strategie, jak jich dosáhnout. V souladu např. s terminologií užívanou operačními programy lze hovořit o výsledcích a dopadech jako důsledcích využívání nástrojů. Aktéři se pomocí využívání nástrojů snaží dosáhnout nějaké změny. V některých případech je primárním cílem aktérů ovlivnit (stimulovat, regulovat) rozvoj měst a regionů (samospráva), v některých případech je dopad (chtěný nebo nechtěný) na region až druhotným projevem užití nástrojů (podnikatelská sféra). Z tohoto pohledu se nástroje regionální politiky obsahově velmi blíží regulačním mechanismům v jejich širším pojetí. Stejně tak s jistou dávkou zjednodušení lze považovat za obsahově velmi podobné kategorie stimulační a regulační mechanismy regionálního rozvoje (v jejich užším pojetí) a stimulační a regulační nástroje regionální politiky. I přesto, že v názvu této práce je uveden pojem mechanismy regionálního rozvoje, lze vzhledem k frekventovanějšímu používání spojení nástroje regionální politiky v odborné literatuře pragmaticky používat právě tento pojem a dále tuto problematiku analyzovat jak na národní úrovni, tak na konkrétním příkladu území Pardubického kraje.

Při vědomí tohoto terminologického zjednodušení byly definovány následující cíle práce:

- a) shrnutí aktuálních směrů vývoje institucionálních teorií regionálního rozvoje zejména ve vztahu k jejich vnímání aktérů a mechanismů regionálního rozvoje
- b) zpracování společné typologie aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR
- c) přehled základních skupin aktérů regionálního rozvoje působících v ČR s důrazem na roli krajů
- d) identifikace a charakterizace hlavních aktérů působících na území Pardubického kraje
- e) analýza způsobu přípravy i obsahové stránky rozvojových dokumentů Pardubického kraje
- f) analýza stimulačních a regulačních mechanismů používaných Pardubickým krajem v oblasti regionálního rozvoje vyjádřená pomocí analýzy využívání finančních a nefinančních nástrojů kraje pro podporu regionálního rozvoje

Z daných cílů vycházejí i stanovené hypotézy práce. Týkají se zejména role krajů jako institucí při výkonu rozvojových politik. Prvé dvě hypotézy jsou formulovány na obecné úrovni a budou prověřeny na příkladu Pardubického kraje:

- a) kraje dosud jen ve velmi omezené míře využívají stimulační nástroje nefinanční povahy pro rozvoj svého území.
- b) kraje se vzhledem k omezeným zdrojům soustředí zejména na investice do svého majetku a nezbývá jim příliš mnoho finančních zdrojů na podporu aktivit na území krajů.
- c) v Pardubickém kraji se v rámci procesu formování rozvojových politik vytvořil poměrně úzký soubor subjektů, které se na formulování „způsobu“ tohoto rozvoje podílejí. Tato hypotéza se týká specifické problematiky řízení regionálního rozvoje území Pardubického kraje.

## 1.2. Struktura práce

Vzhledem k zaměření celé práce na problematiku regionálního rozvoje je vhodné uvést teoretická východiska této problematiky. Kapitola 2 proto podává celkový přehled teorií regionálního rozvoje. Ukazuje na jejich výchozí filozofické a ekonomické principy a zdroje i na různou „oblubu“ jednotlivých skupin teorií v čase.



Klíčovým prvkem práce je analýza role aktérů v problematice regionálního rozvoje. Činnosti aktérů regionálního rozvoje lze do značné míry ztotožnit z činnostmi institucí. Proto se 3. kapitola věnuje právě institucionálním teoriím regionálního rozvoje. Tyto institucionální teorie jsou jednou z nejdynamičtější vyvíjejících a formujících se skupin teorií regionálního rozvoje. Kapitola stručně shrnuje celou problematiku (pojmy, principy), zaměřuje se na nové trendy v pojetí těchto teorií spočívajících mimo jiné v zdůrazňování klíčové role veřejného sektoru jako iniciátora vytváření vhodného inovačního prostředí (v jeho širokém slova smyslu), které se ukazuje jako nezbytné pro rozvoj každého regionu a snaží se odpovědět na možnosti a překážky aplikování těchto teorií v případě ČR a Pardubického kraje.

V celém textu je jako ekvivalent pojmu regionální politika krajů používán pojem politika regionálního rozvoje. To odráží skutečnost, že reálná regionální politika na úrovni krajů v jejím užším pojetí zaměřeným na podporu vybraných regionů vlastně neexistuje (Smejkal 2008). Jaká je tedy krajská politika regionálního rozvoje v kontextu regionální politiky Evropské unie a České republiky a jak ji lze v současných podmínkách vykonávat je diskusní téma kapitoly 4.

Regionální rozvoj je ovlivňován působností velice různorodých a hierarchicky odlišných subjektů. Na úrovni krajů zde plní mimo celé řady regionálních aktérů důležitou roli i aktéři a jejich aktivity na nadnárodní (politika EU, globalizace, nadnárodní společnosti aj.) a celostátní úrovni (ministerstva aj. centrální orgány, velké firmy atd.). Na politiku regionálního rozvoje ovšem působí i lokální aktéři (obce, svazky obcí, NNO, vzdělávací organizace aj.). Cílem kapitoly 5 je proto vypracování systematické typologie aktérů a nástrojů regionální politiky včetně základní charakterizace těchto aktérů.

Krajské samosprávy a krajské úřady jsou bezesporu klíčovými subjekty při realizaci politiky regionálního rozvoje na svém území. Proto je jim věnována samostatná 6. kapitola. Aby kraje mohly formovat a naplňovat politiku regionálního rozvoje na svém území, musí být dostatečně vybaveny v následujících oblastech:

- rozsah a struktura kompetencí
- finanční zdroje pro realizaci politiky regionálního rozvoje
- kvalitní lidský potenciál pro tvorbu a realizaci úspěšné politiky regionálního rozvoje
- fungující kontakty (konektivita) na místní i hierarchicky vyšší „důležité“ subjekty regionálního rozvoje

Strategické plánování je v současné době uznávanou metodou, jak celý proces přípravy a realizace politiky regionálního rozvoje zajistit. Pro tyto účely jsou na nejrůznějších řádovostních úrovních v ČR zpracovávány a realizovány nejrůznější programové dokumenty. V kapitole 7 je popsán systém strategického plánování v ČR. Důraz je kladen na identifikaci odlišných přístupů při tvorbě a zejména realizaci „evropské“ a „neevropské“ linky programových dokumentů. Vzhledem k zaměření práce na problematiku regionálního rozvoje na úrovni krajů je také provedena podrobnější analýza procesu vzniku a realizace programů rozvoje jednotlivých krajů

Následující kapitoly jsou nejrozsáhlejší a zabývají se působením aktérů a využíváním mechanismů regionálního rozvoje v podmínkách Pardubického kraje. Nejprve je provedena socioekonomická charakteristika území Pardubického kraje zaměřená na identifikaci jeho klíčových problémů, zhodnocení pozice Pardubického kraje v socioekonomickém systému celé ČR, i na posouzení velikosti a vývoje vnitroregionálních disparit.

Kapitola 9 je zaměřena na problematiku Pardubického kraje jako instituce. Využívá poznatků z předchozích kapitol a snaží se je ověřit na konkrétních podmínkách. V první řadě se zabývá vytipováním a charakterizací nejdůležitějších aktérů, kteří se spolu s Pardubickým krajem podílí na přípravě a realizaci politiky regionálního rozvoje. Při zpracování této části bylo využito dat za zastoupení jednotlivých subjektů v pracovních skupinách sestavených pro potřeby přípravy programových dokumentů kraje, případně pro jiné aktivity zaměřené na

stanovení rozvojových krajských priorit. Tato data byla následně dále a podrobněji analyzována formou metody SNA (social network analysis). Dalším krokem je rozbor klíčových programových dokumentů Pardubického kraje a analýza prostředí Pardubického kraje a krajského úřadu, kde je tato rozvojová politika realizována.

Druhou částí 9. kapitoly je analýza stimulačních a regulačních mechanismů využívaných krajem jako prostředků pro realizaci politiky regionálního rozvoje. Podstatou této části je analýza finančních a nefinančních nástrojů užívaných krajem. Dále je užitá je relativně jednoduchá metodika pro hodnocení kvality přípravy a administrace dotačních programů Pardubického kraje. V rámci analýzy nefinančních nástrojů kraje byla zvláštní pozornost věnována dvěma případovým studiím týkajícími se aktivit kraje, které se mohou stát inspirací i pro jiné kraje.

Závěrečná kapitola pak obsahuje shrnutí základních zjištěných poznatků.

## **2. Teorie regionálního rozvoje**

Teoretická příprava je důležitým předpokladem pro koncipování a realizaci praktických řešení úloh souvisejících s otázkou regionálního rozvoje. V souvislosti s nárůstem regionálních nerovností v 2. polovině 90. let minulého století i v souvislosti s přijetím strukturální politiky Evropské unie nabývá v České republice otázka regionálního rozvoje na významu. Problematika regionálního rozvoje je bezesporu multidisciplinární záležitostí, a proto i teorie regionálního rozvoje musí mít multidisciplinární charakter. Vzhledem k relativní novosti této problematiky, k její obtížnosti a multidisciplinaritě dlouhou dobu neexistovala o teoriích regionálního rozvoje dostatečně syntetizující literatura. Zejména to platí pro českou literaturu, v níž nalezneme potřebnou práci teprve v roce 2002. Tou je publikace Blažka a Uhlíře (2002) *Teorie regionálního rozvoje (nástin, klasifikace, kritika)*. Určitým předobrazem této publikace jsou práce Blažka (1999) a Ježka (1999). Při zpracování kapitol 2 a 3 této disertace autor z velké části čerpal právě z těchto titulů.

Ve své práci Blažek a Uhlíř dělí popisované teorie do několika skupin. Toto dělení je založeno na příslušnosti popisovaných teorií k hlavním metodologickým přístupům (poněkud nepřesně k filozofickým směrům) a k hlavním ekonomickým teoriím. Jako hlavní metodologické přístupy Blažek a Uhlíř uvádí pozitivismus, post-pozitivistické směry (kritický racionalismus a falsifikace, post-pozitivismus ve filosofii vědy, strukturalismus, kritický realismus a teorie struktury) a relativistické přístupy (hermeneutika a poststrukturalismus a postmodernismus). Mezi hlavní ekonomické teorie autoři řadí neoklasickou teorii, keynesiánskou ekonomii, neomarxismus, neoliberalní ekonomii a institucionální ekonomii. Teorie regionálního vývoje tak můžeme členit na neoklasické, keynesiánské, neomarxistické, neoliberalní a institucionální, neboť je zpravidla možno identifikovat dosti zřejmou vazbu mezi inspirující ekonomickou teorií a vlastní teorií regionálního rozvoje. Současně existuje zpravidla také těsná spojitost mezi vazbou na určitý ekonomický směr a zvoleným metodologickým přístupem (velmi častá bývá zejména kombinace přístupu inspirovaného neoklasickou ekonomikou a metodologickým pozitivismem, nebo obdobnou kombinací marxismus – strukturalismus, či méně výraznou, ale přesto častou vazbou institucionalismus – hermeneutika).

Další členění těchto teorií může být podle jejich názoru na dlouhodobé tendence změn regionálních rozdílů (Blažek 1999). V tomto směru můžeme hovořit o tzv. divergenčních teoriích tvrdících, že v průběhu vývoje dochází spíše k dalšímu zvětšování meziregionálních rozdílů a naopak o konvergenčních teoriích přiklánějících se k přesvědčení o vyrovnávání rozdílů mezi regiony jako přirozené základní tendenci regionálního vývoje. Hlavní rozdíl mezi oběma skupinami spočívá v tom, zda jejich autoři přikládají větší význam mechanismům a procesům vedoucím k nivelizaci nebo zda za silnější považují procesy a mechanismy diferenciací (kumulativní, selektivní, koncentrační apod.). Většina zastánců

obou základních teoretických směrů samozřejmě přiznává i existenci opačných procesů, tedy např. zastánci teorií nerovnoměrného vývoje počítají s působením vyrovnávacích mechanismů, jejich působení však považují za dočasné, náhodné nebo za slabší (Blažek 1999).

Pro účely této práce lze uvést následující přehled přístupů k regionální politice převzatý z práce Blažka (1999). Jejich podrobnější popis a určitou modifikaci lze najít v již zmiňované práci Blažka a Uhlíře (2002).

Tab. 1: Hlavní vývojové etapy regionální politiky

obecný přístup	převažující teorie regionálního vývoje	regionální politika
neoklasický (1920-1940)	teorie reg. rovnováhy (zejm. tzv. neoklasické modely)	základní idea - „dělníci za práci“, hlavní nástroje - nástroje zvyšující mobilitu pracovních sil
keynesiánský (1950-1975)	teorie reg. nerovnováhy (např. teorie kumulativních příčin, teorie pólu růstu)	„práce za dělníky“, nástroje podporující příliv investic ze soukromého i veřejného sektoru do problémových regionů (investiční dotace, relokační instituce)
neomarxistický (1970 - 1985)	teorie reg. nerovnováhy (např. teorie prostorových dělb práce)	návrhy na opatření neomarxisté neformulovali (v soc. zemích byla reg. politika velmi účinná, ale za cenu ztráty vnější konkurenceschopnosti)
neokonzervativní (1975 - )	teorie reg. nerovnováhy (např. <i>path dependence</i> , nová teorie růstu)	„podpora lokální iniciativy“, podpora malých a stř. firem, decentralizace kompetencí, deregulační opatření,
neoinstitucionální (1980 - )	teorie reg. nerovnováhy (např. teorie průmyslového okresu, teorie učících se regionů)	„spolupráce a inovace“, podpora malých a stř. firem, šíření inovací, <i>networking</i> , gradualistická proměna místních institucí, založená na učení

Zdroj: Blažek (1999)

### 3. Institucionální teorie regionálního rozvoje

Vzhledem k zaměření práce na roli institucí při formování regionální politiky na území krajů je zapotřebí podrobněji diskutovat institucionální teorie regionálního rozvoje.

#### 3.1. Základní východiska a zdroje institucionálních teorií regionálního rozvoje

Tyto teorie v posledních cca 20 letech nabývají na významu a popularitě a lze je označit za jeden z nejdynamičtější se vyvíjejících směrů studia regionálního rozvoje. V tomto smyslu můžeme hovořit o pojmu „institucional turn“, jako o označení souboru četných konceptů a dílčích teorií vycházejících z potřeby zasazení fungování ekonomiky do široce pojatého institucionálního rámce (Wood, Valler 2004). Další podrobnější diskusi k tomuto pojmu včetně jeho specifikace lze najít např. v práci Jessopa (2000).

Z pohledu ekonomického myšlení lze za základ institucionálních teorií regionálního rozvoje označit institucionální ekonomii. Zdrojem pro tyto teorie byly však i jsou práce A. Marshalla (1920), který při studiu vzájemné blízkosti firem definoval koncept vnějších úspor (*external economies*), jejichž specifickým případem jsou také aglomerační úspory (*agglomeration economies*). Ty souvisejí s lokalizací průmyslové aktivity a projevují se zejména lepší dostupností specializovaných informací, dostupností pracovní síly kvalifikované v daném oboru a úsporami, které plynou z používání specializovaného strojního vybavení (Blažek, Uhlíř 2002). Na tyto poznatky cca o 60 let později s příchodem tzv. postfordistického způsobu výroby navázali autoři teorie výrobních okrsků. Základem této teorie je tvrzení, že zdrojem prosperity regionu jsou kvalitní sociální, kulturní a institucionální struktury a nehierarchický systém organizace spolupráce malých firem (Blažek, Uhlíř 2002). Teorie vychází ze studia regionů tzv. „třetí Itálie“, které nepatří mezi tradiční průmyslové oblasti (Lombardie nebo Piemont), ale které v poválečném období prošly obdobím relativně rychlého hospodářského růstu založeném na rozvoji průmyslové produkce specializovaných

malých a středních podniků (Blažek, Uhlíř 2002). Bagnasco (1977) připisuje úspěch regionů třetí Itálie pocitu kolektivní sounáležitosti, důvěry a tradičních hodnot (jedná se o silně religiózní oblasti) (Bagnasco 1977, in Blažek, Uhlíř 2002). Brusco (1982) zároveň poukazuje na skutečnost, že tyto regiony jsou charakteristické relativně velkým množstvím malých, velmi flexibilních a do značné míry spolupracujících firem, které tak byly schopny reagovat na rychle se měnící požadavky trhu (Blažek, Uhlíř 2002). Kritika této teorie je zaměřena zejména na skutečnost, že těchto úspěchů mohlo být dosaženo jen v naprosto specifických podmínkách (vykořisťování neorganizované pracovní síly, tj. delší pracovní doba, nižší mzdy, menší, příp. žádné sociální a pracovní jistoty) a rozsáhlým využíváním nelegálních praktik (různé formy daňových úniků) včetně napojení na politické špičky v regionech (Amin 1989, in Blažek, Uhlíř 2002).

Druhá významná a aktuální institucionální koncepce je teorie učících se regionů předpokládající, že konkurenceschopnost regionů je založena na jejich schopnosti učením se (Blažek, Uhlíř 2002). Jedná se o širší pojetí než je pouhá schopnost inovovat, i když právě téma inovace je v případě této teorie velmi důležité. Jde spíše o schopnosti vytvářet kulturní klima (prostředí), které inovacím napomáhá (Blažek, Uhlíř 2002). Prostředí je přitom chápáno nejen jako síť vztahů s dalšími firmami a institucemi, ale i jako obecný rámec pro činnost firmy, tedy institucionální struktura, sociální hodnoty, politická kultura dané země a/nebo regionu do kterého je daná firma zakořeněna (Lundvall, 1992, in Blažek, Uhlíř 2002). V každém regionu jsou určité specifické schopnosti a dovednosti (vztahová aktiva), které nemají přenositelný charakter a jsou mnohdy důležité pro rozvoj konkurenceschopnosti regionu.

Institucionální teorie také mění názor na klíčové faktory ovlivňující regionální růst. V dnešní době je stále více faktorů mobilních a tzv. přenositelných. Stále více je do popředí stavěna problematika znalostí a schopnosti inovovat. I znalosti a inovace jsou však do značné míry již díky vyspělé komunikační technice přenositelné (tzv. codified knowledge) a lze se je naučit. Mnohé znalosti jsou však nepřenositelné (tacit knowledge) a je možné získat je pouze vlastní zkušeností a spoluúčastí na dané činnosti (Blažek, Uhlíř 2002). Tyto nekodifikovatelné vědomosti a dovednosti se stávají zdrojem konkurenční výhody, protože jsou vázány na specifický regionální kontext, na institucionální charakteristiky území (sítě kontaktů, forma zakořenění). Mezi takové znalosti či schopnosti můžeme počítat například způsob dosahování konsensu, způsob předávání informací o nových postupech, nebo metody stimulace pracovníků (Blažek, Uhlíř 2002).

Předností institucionálních teorií je pokus o skutečně mnohovrstevný záběr k problematice rozvoje regionů. Její relativní obecnost je však zároveň její slabinou, kdy klíčové prvky této teorie jsou obtížně uchopitelné a také obtížně souměřitelné charakteristiky, čímž velmi znesnadňují možnost dospět v případě empirických studií k exaktním a statisticky průkazným závěrům (Blažek, Uhlíř 2002).

Obecná kritika institucionálních teorií regionálního rozvoje je zaměřena na několik aspektů. Lowering (1998) tyto teorie vidí jen jako projev nového ekonomického konservatismu, kdy prospěch z realizace příslušných opatření má jen úzká skupinka subjektů. Na příkladu Walesu jako regionu, na kterém je často demonstrován úspěch těchto teorií ukazuje, že aplikace těchto teorií nepřinesla výraznou změnu k lepšímu ani s ohledem na růst HDP, ani s ohledem na růst pracovních příležitostí v malém a středním podnikání. Jeho kritika je zaměřena na přílišné zjednodušení filozofického obsahu teorií, na přílišné ekonomické zjednodušení (nezohlednění makroekonomiky) postihující zejména redukcionistické pojetí inovací, toků finančního kapitálu a nezohlednění existence sociologie pracovního trhu i na přílišnou ingerenci politiky do těchto teorií. Smith, Rainnie a Dunford (2001) uvádějí, že tyto teorie nejsou schopny vysvětlit příčiny v rozdílnostech územního

rozvoje v Evropě a varují před nekritickým přejímáním „receptů na úspěch“ ze zdánlivě úspěšných regionů do regionů ostatních.

### **3.2. Inovace jako klíčový podnět současného regionálního rozvoje, možnosti pro veřejný sektor**

Jedním ze základů problematiky institucionálních teorií je Marshallovo pojetí průmyslových aglomerací jako územně si blízkých seskupení firem. Tento přístup je mj. rozvíjen v Porterově pojetí klastrů (Porter 1990) a z něho vyplývající konkurenční výhody, kdy systém vzájemně propojených a územně blízkých subjektů v případě spolupráce je schopen efektivněji využívat místní zdroje, a tím zvyšovat konkurenceschopnost zapojených subjektů. Pro udržení této konkurenční výhody nestačí však pouhá existence těchto subjektů v tomto systému, ale je třeba tuto výhodu aktivně rozvíjet (Asheim, Coenen, Moodyson, Vang 2007). Zde se naskytá důležitá role pro veřejný sektor, který se může stát iniciátorem tzv. regionální výhody (European Commission 2006). Zatímco tedy pojetí komparativní a kompetitivní výhody je zaměřeno většinou na soukromé subjekty, koncept regionální výhody doplňuje toto pojetí o potřebu proaktivního zapojení veřejného sektoru. Četné práce v posledních letech rozvíjejí toto pojetí a zabývají se v tomto kontextu zejména následujícími třemi otázkami:

#### *a) nutností územní blízkosti firem pro úspěšný proces učení*

Gertler (2007) zkoumá, zda proces učení nezbytně vyžaduje prostorovou blízkost (buzz without being there). Uvádí, že mimo jiných faktorů (jazyková blízkost, organizační blízkost, sektorová blízkost atd.) je důležitý i typ vzájemně sdílených znalostí (tzv. znalostní základny - knowledge-base), resp. že některý typ znalostí lze snadněji sdílet než ostatní. Na třech případových studiích dokládá nestejnost výsledného efektu tohoto sdílení. Podrobný popis znalostních základen předkládají ve své práci Asheim, Coenen, Moodysson a Vang (2007). Znalostní základny obsahují různý mix nepřenositelných i přenositelných znalostí, zvyklostí a schopností začleněných organizací, vzorců inovačních procesů atd. Autoři podle těchto parametrů vyčleňují následující 3 typy znalostních základen

- analytická znalostní základna se vztahuje zejména k odvětvím, kde klíčovou roli hraje základní výzkum a obecně získávání nových poznatků. Typickými příklady jsou např. biotechnologie nebo nanotechnologie. Informační výstupy jsou převážně ve formě kodifikovaných znalostí, např. ve formě studií. Důležitým prvkem v získávání informací je analýza. Typickými reprezentanty zapojených subjektů jsou univerzity
- syntetická znalostní základna je založena zejména na aplikaci již známých znalostí, kdy jejich kombinací a výkladem vznikají nové hodnoty. To je často důsledkem potřeby dodavatelů řešit aktuální požadavky jednotlivých klientů. Příklady odvětví využívajících syntetickou znalostní základnu jsou mnohé obory zpracovatelského průmyslu (např. automobilový průmysl). Zvyšuje se zde podíl nepřenositelných znalostí, i když kodifikované znalosti mají taktéž svůj význam. Vzdůstává význam praktických zkušeností. Inovační procesy jsou více zaměřeny na efektivitu a spolehlivost a zejména na modifikace existujících produktů
- symbolická znalostní základna je charakteristická pro odvětví, kde jsou důležité estetické atributy produktů. Typickými odvětvími jsou film, grafika, hudba, reklama, design. Převládají zde nepřenositelné znalosti. Znalosti jsou transformovány a prezentovány v symbolech, obrazech, zvucích a jsou velmi úzce vázány na „odběratele“ (publikum).

Z těchto charakteristik vyplývají i příčiny nestejného sdílení znalostí, jak uvádí Gertler (2007). Kodifikované znalosti mají do značné míry univerzální charakter a stejný význam pro osoby z různých kultur. Naprosto odlišné je to u nepřenositelných znalostí. Film natočený

v některé z evropských zemí může být odlišně chápán např. v americké kultuře a o to více např. v kultuře muslimské. Proto paralelně u odvětví založených na analytické znalostní bázi klesá význam potřeby územní blízkosti firem a naopak.

*b) charakterem vztahů mezi odvětvími*

Asheim, Boschma a Cooke (2007) ve své práci uvádějí dva možné přístupy k optimální tvorbě znalostí a inovací s ohledem na míru koncentrace a specializace odvětví v regionu. Na jedné straně vysoká specializace v duchu Marshallových průmyslových aglomerací může přinést výrazné aglomerační úspory, na druhé straně však může hrozit tzv. cognitive lock-in ve smyslu neschopnosti „překročit svůj stín“ a generovat radikálně nové poznatky a znalosti. Diversifikovaná regionální struktura se může těmito poznatky navzájem obohacovat, ale pokud „poznávací vzdálenost“ je příliš velká, nenalézají „společnou řeč“ a k přenosu a absorpci těchto znalostí nedochází. Asheim, Boschma a Cooke proto poukazují na význam tzv. related variety. Tento pojem byl podrobně rozpracován a aplikován na příkladu Nizozemí v práci Frenkena, Van Oorta a Verburga (2007) a vyjadřuje existenci mezisektorových vazeb a sdílených kompetencí potřebných pro předávání a šíření inovací. Nejedná se tedy např. pouze o spolupráci ekonomických subjektů založenou na bázi dodavatelsko-odběratelských vztahů, ale i o sdílení společných zvyklostí, znalostních základů, struktur aj. prvků. Asheim, Boschma a Cooke tvrdí, že právě prostřednictvím těchto mezisektorových vazeb vznikají důležité inovace.

*c) úspěch mohou zaznamenat i jiná odvětví, než ty, která jsou řazena mezi tzv. high-tech*

I když se velká část dostupné literatury zaměřuje na úspěšné příklady u tzv. high-tech oborů, existují i případy, kdy úspěšné mohou být i regiony se specializací na tzv. méně perspektivní oblasti. Příkladem může být práce Maskella (2004), který na příkladu Dánska a odvětví jako zemědělství nebo nábytkářství demonstruje možnost rozvoje i těchto odvětví, které z hlediska jejich vyspělosti zařadily Dánsko do světové špičky. Jako jednu z příčin této skutečnosti uvádí potřebu vzájemné důvěry, kdy v Dánsku jako malé zemi se většina zástupců relevantních firem zná a v rámci jejich vzájemné spolupráce není možno se dopustit nějaké nepravosti. Samozřejmostí je i všestranná podpora procesu tvorby a šíření inovací ze strany centrální úrovně a politika zaměřená na posilování konkurenceschopnosti.

S ohledem na problematiku rozvoje inovací a znalostí obecně se zdůrazňuje potřeba propojení veřejného sektoru, soukromého sektoru a vzdělávacích a výchovných institucí (tzv. Triple Helix) a nutnost systémového přístupu k této problematice (vznik tzv. regionálních inovačních systémů - RIS). Regionální inovační systémy lze definovat jako vzájemně reagující subsystémy vytvářející a využívající znalosti propojené s globálními, národními a regionálními systémy (Cooke 2004). Cooke (2004) zároveň uvádí 2 hlavní typy RIS, a to tzv. IRIS (institucionální RIS) s klíčovým vlivem veřejného sektoru a naproti tomu tzv. ERIS (podnikatelský RIS) s dominantním vlivem soukromého sektoru.

Podrobnější charakteristiky a možné přístupy k vymezení RIS jsou uvedeny v práci Adámek, Csank a Žížalová (2007). Ti zároveň odhadují, že většina regionů v Evropě patří zatím mezi neúplné RIS, ve kterých není dostatečně rozvinuta některá z významných složek systému. Podle Tödlinga a Trippla (2005) shrnují (str. 10) tyto všechny nedostatky do tří typů – (i) organizační stíhlost (nízká úroveň klastrování a nedostatek potřebných organizací), (ii) fragmentace (nedostatečná vzájemná spolupráce) a (iii) lock-in situace. Tyto nedostatky se mohou vyskytovat v různých regionech a v různých kombinacích (tzn. určitý region může vykazovat více těchto nedostatků), nicméně často jsou tyto nedostatky typické pro určité, specifické typy regionů. Těmito regiony jsou (ve stejné posloupnosti) periferní regiony, (fragmentované) metropolitní regiony a staré průmyslové regiony, které často trpí situacemi

lock-in. Na druhé straně v některých administrativních a pravděpodobně relativně velkých regionech se může vyvinout několik rozdílných regionálních inovačních systémů, které mohou být specificky sektorově orientované.

Adámek, Csank a Žižalová (2007, str. 10) dále vycházejí z prací Cookea (2004), Asheima a Gertlera (2005) a uvádějí typologii tzv. ideálních RIS dle dvou dimenzí. První charakterizuje institucionální strukturu (*governance*), druhá pak podnikatelskou, resp. firemní strukturu v daném regionu a jejich vzájemné vztahy stejně jako jejich vztahy s okolím. Tato typologie je uvedena v tab. 2.

Tab. 2: Typologie ideálních regionálních inovačních systémů

	Zakořeněný	Networked	Řízený
<b>Lokalistický</b>	Toskánsko, Marche, Emilia-Romagna (Itálie) Baskicko (Španělsko)	Dánsko Tampere (Finsko) Slovinsko	
<b>Interaktivní</b>	Katalánsko (Španělsko)	Baden-Wurtenburg Uppsala (Švédsko) Upper Austria (Rakousko) Eindhoven (Nizozemí) Skotsko (UK)	Grenoble, Rhone-Alpes (Francie)
<b>Globalizovaný</b>	Brabant (Nizozemí)	Severní Porýní-Vestfálsko Midi-Pyrénées (Francie) Irsko	Wales

**Zdroj:** Adámek, Csank a Žižalová (2007)

Asheim, Boschma a Cooke (2007) ve své práci uvádějí potřebnost vzniku platform pro regionální politiku. Na základě konkrétních poznatků získaných z interview uvádějí, že v současné době velká část úspěšných podnikatelských subjektů postrádá ze strany veřejného sektoru vyšší flexibilitu a operativnost při formování rozvojových politik. Tím se myslí nejen plnohodnotné zapojení těchto subjektů do přípravy těchto politik, ale zejména schopnost řešit pomocí těchto politik komplexně více cílů najednou. Jako příklad této „platform policy“ uvádějí finský region Lahti, okolí univerzity Leuven v Belgii, Linköping ve Švédsku a Preseli ve Walesu. Ve všech případech jde o příklady, kdy se podařilo zapojit do spolupráce relativně různorodé subjekty, najít to, co je spojuje (related variety) a formulovat a realizovat úspěšné rozvojové strategie.

Původní pojetí průmyslových aglomerací nenabízí pro veřejný sektor příliš mnoho možností, jak aktivně napomáhat rozvoji svého území. Naopak koncepty inovačních systémů, regionální výhody, „platform policy“ atd. přímo vycházejí z potřeby aktivního zapojení veřejného sektoru do „děje“. Role veřejného sektoru tedy nespočívá (resp. nekončí) pouhým rozdělením (i když vítaných) finančních zdrojů, ale je spatřována zejména v pozici zprostředkovatele, moderátora a důležitého spolutvůrce konsensu.

### 3.3. Využitelnost doporučení pro rozvoj regionů inspirovaných institucionálními teoriemi, problematika opakovatelnosti a jedinečnosti

Z pohledu jednotlivých regionů je nutno diskutovat otázku, co z daných institucionálních teorií je možné použít jako správné „recepty“ pro problematiku rozvoje jednotlivých regionů. Problematikou opakovatelnosti a možnosti přebírání konceptů z úspěšných regionů do jiných regionů se zabývá např. práce Blažka a Uhlíře (2002). Autoři uvádějí možné formy intervencí, kterými by se mohla regionální politika inspirovaná institucionálními teoriemi řídit:

- zvýšení investic do vzdělání (Hodgson, 1999)
- vznik institucí na podporu učení, vědy a výzkumu (Maskell a Malmberg, 1999)
- vytvoření organizací, které podporují a usnadňují vzájemnou komunikaci mezi podniky - tzv. regionální podpůrná infrastruktura aj.

V zásadě se ukazuje, že nejučelnější jsou investice do lidských zdrojů, do vzdělávání a výchovy kvalifikované pracovní síly. Mezi další oblasti možné intervence řadí institucionalisté také doporučení, která souvisejí s obecně pojatou podporou vytváření příjemného životního prostředí.

Asheim, Boschma a Cooke (2007) se taktéž zabývají problematikou možnosti přebírání úspěšných konceptů. Poměrně jednoznačně odmítají možnost aplikace tzv. one-size-fits-all strategií a ukazují na konkrétních příkladech z jednotlivých interview, že i tak všeobecně přijímané koncepty jako clustery či klíčová odvětví mohou být vnímány jako neúčinné a nevyhovující. Zároveň zdůrazňují potřebu vycházet vždy z naprosto specifických podmínek jednotlivých regionů a těm přizpůsobovat jednotlivá řešení. Z tohoto pohledu lze tedy institucionální teorie řadit k idiografickým teoriím, což naznačují i Blažek a Uhlíř (2002).

### **3.4. Možnosti uplatnění institucionálních teorií v případě ČR**

Institucionální teorie regionálního rozvoje jsou v ekonomicky vyspělých zemích patří k nejnámennějším a nejdynamičtěji se vyvíjejícím teoriím. V ČR je však zatím studium a aplikace těchto teorií nedostatečné. Na základě praktických zkušeností autora lze předpokládat, že širšímu uplatnění institucionálních teorií v ČR brání zejména 3 faktory:

#### *a) složitý koncept institucionálních teorií*

Problematiku institucionálních teorií lze stále i z celosvětového pohledu považovat za poměrně novou, teprve se vyvíjející a tím za ne zcela ujasněnou a ustálenou. Navíc jde v mnohých případech o koncepty relativně složité, mnohdy využívající vysoký stupeň abstrakce a proto obtížně pochopitelné a popularizovatelné. Dalším „problémem“ je, že vycházejí převážně z „měkkých“ dat a zjištění (viz bod c).. V předchozí části bylo konstatováno, že lze jen velmi obtížně aplikovat řešení z jedné regionů na druhé (idiografický přístup). Výsledky jsou často prokazatelné až v delším časovém horizontu, čímž jsou i méně zajímavé pro politickou reprezentaci. Tyto přístupy včetně jejich filozofických a ekonomických východisek navíc nemají v České republice žádnou tradici. To vše přispívá k tomu, že institucionální teorie mohou být v kontextu České republiky chápány jako relativně cizorodý prvek a jen málo relevantních subjektů má zájem se touto problematikou zabývat.

#### *b) podceňování vlastního konceptu institucionálních teorií, nepochopení role veřejného sektoru*

V úvodu je nutno předeslat, že z hlediska aktuálních problémů regionálního rozvoje je v České republice poněkud jiná situace než ve vyspělých evropských zemích. Institucionální teorie akcentují zejména měkké faktory regionálního růstu. To do značné míry odpovídá trendům ve vyspělých západních zemích s mnohem vyšší kvalitou tzv. „tvrdé“ infrastruktury. V České republice je stav této infrastruktury nedostatečný a zcela zákonitě se samosprávné subjekty na všech úrovních zaměřují na její urychlené vybudování. V tomto kontextu pak měkké faktory rozvoje mnohdy nejsou vnímány jako důležité a podstatné a dochází k jejich podceňování. Toto podceňování má i druhou příčinu. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná ze strany veřejného sektoru o záležitosti spočívající např. v koordinaci, iniciaci a komunikaci, které lze velmi obtížně měřit, může vznikat u mnohých veřejných subjektů pocit, že ony samy intenzivně komunikují a tím tyto činnosti vlastně vykonávají. Z toho může vznikat dojem, že v této oblasti vlastně není co zlepšovat. V tomto případě se jedná o nepochopení role veřejného sektoru při rozvoji území spočívající v nedocení významu tzv. měkkých faktorů při realizaci rozvojových aktivit. Je ovšem pravdou, že přijetí této teze je v případě naší finančně stále poddimenzované ekonomiky velkým problémem.



### *c) nedostatečná datová základna*

Širší uplatnění a aplikace těchto teorií v ČR je podvázána nedostatečnou datovou základnou. Vzhledem k omezené přenositelnosti úspěšných „řešení“ a jedinečnosti situace v jednotlivých regionech musí být praktické uplatnění těchto teorií založeno zejména na případových studiích. Tyto studie vyžadují pro své zpracování jak data vycházející ze zdrojů ČSÚ za dané regiony, tak i „měkká“ data, která lze zjistit pouze z dotazníkových šetření. ČSÚ začalo poskytovat relativně širokou paletu dat charakterizujících problematiku výzkumu a inovací. Podrobný přehled možných zdrojů uvádí Kahoun (2007). Dostupné údaje jsou však maximálně do úrovně krajů.

Vzhledem k novosti této problematiky a k vývoji tohoto konceptu v České republice existuje jen velmi málo případových studií. Pokud existují, pak jsou zaměřeny zejména na problematiku inovací v komerčním sektoru (např. Stejskal 2007). Případové studie zaměřené na problematiku zapojení veřejného sektoru do procesu tvorby inovací v českých podmínkách na úrovni regionů jsou doposud velmi vzácné. Lze k nim přiřadit např. již citovanou práci Adámka, Csanka a Žízalové (2007) a práci Blažka a Uhlíře (2007).

Výše uvedené faktory však neznamenají, že poznatky vyplývající z institucionálních teorií nelze v České republice zohlednit a využít. Zároveň to ani neznamená potřebu určení priorit ve smyslu buď tvrdá infrastruktura nebo měkké faktory. Otázkou je spíše, do jaké míry lze institucionální teorie regionálního rozvoje a z nich vycházející doporučení pro podporu regionálního rozvoje převzít pro jednotlivé regiony charakterizované svými specifickými podmínkami.

## **4. Regionální politika Evropské unie, ČR a krajů**

Po diskuzi pojmu regionální politika bude proveden popis a následné srovnání základních charakteristik regionální politiky EU (politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU – dále HSS), regionální politiky ČR a regionální politiky krajů ČR. Tyto systémy budou vzájemně srovnány především z hlediska jejich koncepce, zaměření, a způsobu zajištění realizace. Cílem je posouzení nastavení jednotlivých aspektů zkoumaných úrovní regionální politiky. Současně bude snahou této kapitoly i pokus o zachycení vztahů regionální politiky ČR versus politiky HSS a regionální politiky krajů versus politiky HSS. Pro zpracování této kapitoly bylo využito zejména dvou zdrojů – studie DHV (2007) a práce Smejkal (2008).

### **4.1. Diskuse pojmu regionální politika**

Regionální politika může mít různé podoby a zaměření. Na nejobecnější úrovni se regionální politika podle svého zaměření dělí na 2 následující typy (viz např. Blažek in Potluka a kol. 2003):

#### *a) Strategická regionální politika*

U tohoto typu regionální politiky je primárním cílem dosáhnout vnější konkurenceschopnosti celého státu nebo jiného územního celku. Prostředkem k dosažení tohoto cíle je posílení postavení hlavních center, či jejich metropolitních areálů. Ty jsou vnímány jako nejprogresivnější oblasti a póly růstu, jejichž dynamický rozvoj má pozitivní dopady i na všechny ostatní regiony státu. Nejznámějším případem takovéto politiky byl přístup nizozemské vlády, která v 80. letech primárně podporovala hlavní konurbaci Randstad Holland, pro zlepšení jejího postavení ve srovnání s ostatními metropolitními regiony v dalších, především evropských, zemích. Určité rysy tohoto konceptu lze vysledovat i v politice HSS pro období 2007 – 2013 obsahující zjevný důraz na zvyšování

konkurenceschopnosti regionů a zemí. Konkrétně se to projevilo např. akcentací urbánní problematiky při vyjednávání českých operačních programů.

#### *b) Pojišťovací regionální politika*

Pojišťovací regionální politika je ve své čisté podobě zaměřena na snižování regionálních rozdílů a na prevenci ekonomických a sociálních problémů, především v zaostávajících regionech. Tento typ regionální politiky vychází z premisy udržování vnitřní soudržnosti celku a z předpokladu, že zlepšením pozice nejvíce zaostávajících regionů bude dosaženo i zlepšení pozice celku. V prostředí ČR tento přístup doposud naprosto dominuje, a to jak na národní, tak i na regionální úrovni.

Další možnost dělení regionální politiky je podle jejího vymezení. Dle tohoto aspektu lze rozlišit:

- a) široké (implicitní) pojetí regionální politiky
- b) úzké (explicitní) pojetí regionální politiky

ad a)

Pod širokým vymezením pojmu regionální politiky v rámci tohoto projektu rozumíme všechny koordinované politiky s určitým typem specificky územního zaměření. V tomto případě tedy do pojmu regionální politika mohou spadat i sektorové politiky zohledňující regionální specifika. Typickým příkladem tohoto typu politik v ČR je např. oblast investičních pobídek (volnější požadavky na výši investice a vyšší příspěvky v regionech s nejvyšší nezaměstnaností), aktivní politiky zaměstnanosti (alokace finančních prostředků pro úřady práce v závislosti na registrované míře nezaměstnanosti), apod. Pokud by však tyto politiky měly být považovány za součást regionální politiky, měla by u nich být patrná jasná koordinace a součinnost v zájmu přispívání ke společným cílům (zlepšování postavení regionů s nejvyšší mírou nezaměstnanosti). Tuto koordinačně-metodickou nástavbu, na kterou upozorňují i Bachtler, Wishlade a Yuill (2003), však v našich sektorových politikách hledáme jen obtížně a výše uvedené příklady tak lze považovat spíše za sektorové politiky s výraznými územními dopady.

ad b)

Do úzkého vymezení regionální politiky zahrnujeme takovou politiku, která je zaměřená specificky na podporu vybraných regionů. V našich podmínkách dominující pojišťovací regionální politiky se jedná o podporu zaostávajících či problémových regionů. Tuto podporu má v rámci ČR na národní úrovni v gesci MMR ČR, které administruje několik regionálně zaměřených programů. Tyto programy ovšem trpí relativně malými finančními alokacemi a regionální politiku v úzkém vymezení lze tudíž na národní úrovni považovat za slabou.

## **4.2. Politika hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie**

Politika hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) EU představuje do značné míry jedinečný systém nadnárodní koordinace regionální politiky. Rozvíjí se od 70. let 20. století, po přistoupení Velké Británie, kde měla regionální politika silnou tradici. Dalším důležitým milníkem bylo vytvoření Evropského fondu regionálního rozvoje v roce 1975, klíčového nástroje pro regionální politiku EU. Z původně doplňkové role k národním regionálním politikám se postupně vyvinula samostatná regionální politika EU, která naopak národním systémům v mnoha ohledech dominuje (Potluka a kol, 2003). Rostoucí význam této politiky se projevuje i zvyšujícím se podílem politiky HSS na rozpočtu EU.

V politice HSS výrazně převládá pojišťovací přístup, protože značná část prostředků je alokována do zaostalých regionů na vyrovnání jejich pozice s vyspělejšími územími. V tomto ohledu dochází tedy k výrazné koncentraci prostředků a výrazně se profiluje i řádovostní

úroveň podpory – tzv. regiony soudržnosti (NUTS II). Strategický přístup je však také částečně uplatňován, protože Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je zaměřen spíše strategicky, tj. na podporu konkurenceschopnosti.

### **Zaměření politiky HSS – cíle a priority**

Činnost EU se bude v období 2007-2013 zaměřovat na posílení hospodářské a sociální soudržnosti rozšířené EU. Hlavními cíli politiky HSS se pro stávající programové období staly:

- harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj EU
- snížení hospodářských, sociálních a územních rozdílů
- posilování růstu, konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, sociálního začlenění a ochrany a kvality životního prostředí

Tyto cíle jsou v podstatě totožné s obecnými cíli minulého období. Cíle jsou však formulovány vágně, bez konkrétní hranice, k níž by naplňování politiky HSS mělo reálně dospět. Přesné hranice koncepčních plánů s sebou sice nesou jistá rizika, ale takto obecně stanovené cíle budou nepochybně platné i v příštím programovém období, protože stále bude mít smysl posilovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj, růst, konkurenceschopnost či snižovat regionální rozdíly.

Priority EU jsou formulovány ve Strategických obecných zásadách Společenství (SOZS), které představují základní strategický dokument pro politiku HSS. Tyto zásady vymezují orientační rámec pro intervence fondů, jsou zde podrobněji rozvedeny jednotlivé oblasti tak, aby bylo možné získat představu o tom, co bude možné podpořit v rámci politiky HSS. Úkolem každého členského státu je vybrat si, která možná kombinace intervencí nejvíce přispěje k soudržnosti, růstu a zaměstnanosti.

### **Nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU**

Klíčovým nástrojem politiky HSS jsou strukturální fondy (Evropský regionální a rozvojový fond – ERDF a Evropský sociální fond – ESF) a Fond soudržnosti a územní průmět jejich podpory v podobě tzv. Cílů (Konvergence, Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce). Bližší popis strukturálních fondů a Cílů lze najít např. v DHV (2007). Mezi nástroje politiky HSS je ovšem možné počítat také programové dokumenty, protože principy při jejich zpracování a procesu schvalování Evropskou komisí zajišťují jednotný koncepční přístup v jednotlivých zemích i regionech EU.

### **Programové dokumenty**

Pro politiku HSS je charakteristická poměrně pevně daná hierarchie programových dokumentů. Je nejen pevně stanovena posloupnost těchto dokumentů, ale i struktura a způsob jejich zpracování. Podmínkou pro získání podpory je i zajištění partnerství při jejich přípravě a zohledněny musí být i ostatní zásady politiky HSS (viz výše). Všechny programové dokumenty jsou zpracovávány na období 7 let, tedy na celé programové období. Oproti minulému programovému období došlo k jistým změnám, které vedou k určitému zjednodušení programování – zejména došlo k redukci celkového počtu dokumentů, které musí být schváleny EU. Cílem je snížit administrativní zátěž jak na straně členských států, tak na straně Evropské komise. Základní strukturu představuje na úrovni členských států národní strategický referenční rámec a operační programy. Jejich podrobnější popis je uveden v části 7.3.2.

### **Aktuální tendence regionální politiky v Evropě**

Od roku 2000 probíhá v rámci EU mnoho změn v nastavování a zaměřování regionální politiky. Některé z těchto aktuálních trendů, které jsou velmi inspirativní jak z hlediska

budoucího nastavování regionální politiky, tak z hlediska popisu toho, co se v ČR v současné době v oblasti regionální politiky děje, shrnují Bachtler, Wislade a Yuill (2003):

a) Zaměřování cílů regionální politiky na efektivnost a efektivitu

V posledních letech prudce stoupá důraz na mezinárodní konkurenceschopnost regionů a na jejich produktivitu. Zdůrazňuje se příspěvek regionu k národnímu růstu a rozvoji. Upouští se tedy postupně od zaměření cílů na rovnovážný vývoj regionů a klade se důraz na jejich konkurenceschopnost a co nejefektivnější využívání regionálního potenciálu a regionálních specifik.

b) Zvyšování významu regionální úrovně pro regionální politiku

V jednotlivých členských státech EU pokračují širší regionalizační a decentralizační tendence. Je přikládán mnohem větší důraz na regionální aktéry ekonomického rozvoje, posilování regionálních kapacit a podpora role regionu v rámci nastavování politik. Prosazuje připravování politik „na míru“ jednotlivým regionům tak, aby co nejvíce odpovídaly jejich požadavkům a specifikům.

c) Nárůst zájmu o koordinaci různých úrovní politik

Ve vztahu k předchozímu bodu, se řada států zabývá tím, jak rozvoj na regionální úrovni nejlépe koordinovat tak, aby byl zajištěn jak regionální, tak národní cíle. Objevuje se tak stále větší tlak na koordinaci politik na národní a regionální úrovni. Na národní úrovni je čím dál více upouštěno od centrálního výkonu jednotlivých politik a důraz se klade na nastavování koordinačních mechanismů, identifikace a propagování nejlepších příkladů („best practise“), apod.

d) Rostoucí ovlivňování národní regionální politiky strukturami EU

V členských státech EU je pozorovatelný vliv nástrojů, mechanismů a procesů vyplývajících z implementace EU na regionální politiku samotného členského státu. Zejména díky tlaku na kofinancování ve státech, v nichž je alokace strukturálních fondů EU signifikantní, dochází ke sblížení národních a evropských priorit v oblasti regionální politiky. Stejně tak dochází k přebírání některých nástrojů, principů a procesů a jejich uplatňování v národní regionální politice.

e) Specifický vývoj v nových členských státech

Nové členské státy (tj. státy, které přistoupily do EU v roce 2004 včetně ČR) se v první etapě svého rozvoje po roce 1990 soustřeďovaly zejména na strukturální politické a makroekonomické reformy, přičemž se zároveň vyrovnávaly s relativně omezenými zdroji. V té době se příliš nezohledňovaly regionální dopady reform, nebyla dostatečně posilována institucionální kapacita a odkládala se problematika územně-administrativních reform. V současné době se však regionální politika v těchto státech dostává do popředí zájmu. Narůstající regionální rozdíly a vstup do EU pomohly nárůstu významu regionální politiky. Přesto však přetrvávají problémy s omezenými finančními zdroji alokovanými na regionální politiku a přetrvávají dominantní tradice sektorových politik. Celý proces decentralizace a regionalizace veřejné správy je hodnocen jako pomalý a nedokončený. Zároveň je jako největší přetrvávající nedostatek považována absence koordinace mezi ministerstvy a ostatními úrovněmi státní správy a především samosprávy. Konečně v neposlední řadě dochází v těchto státech, jak už bylo uvedeno výše, k výrazným tensím mezi národními cíly a cíly EU, které do značné míry dominují vlivem větších disponibilních finančních prostředků.

#### **4.3. Regionální politika České republiky**

Oproti stavu v roce 1996, kdy Posudek Evropské komise na Dotazník České republiky v roce 1997 konstatoval, že Česká republika nemá žádnou regionální politiku, se situace zlepšila. Byl konečně vytvořen legislativní a institucionální rámec a připraveny programové i finanční nástroje. Navzdory tak výraznému posunu však situace stále není uspokojivá. Stále přetrvává dominující sektorový přístup s nekoordinovaným územním dopadem. To je navíc umocněno rivalitou mezi jednotlivými sektory i mezi orgány ústřední, regionální a lokální správy.

#### **Koncepce regionální politiky ČR**

Regionální politika ČR v užším smyslu se zaměřuje na podporu problémových regionů a na jejich přiblížení se vyspělejšími regionům. Jedná se tedy o pojišťovací typ regionální politiky a tento přístup je realizován na řádovostní úrovni okresů, v menší míře i ORP. Situace regionální politiky ČR je však poněkud komplikovaná. ČR velmi usiluje o co nejintenzivnější využití prostředků z politiky HSS a tento cíl je v podstatě určující pro formulaci současného nastavení českého systému. To se projevuje již v nové Strategii regionálního rozvoje ČR (SRR), základního dokumentu z hlediska regionální politiky ČR. Ve SRR je zcela otevřeně proklamováno, že regionální politika ČR se v letech 2007-2013 orientuje „na maximální využití prostředků z fondů EU“. Převážná část cílů SRR tak má být řešena (a financována) prostřednictvím operačních programů zpracovávaných pro potřeby strukturálních fondů a teprve doplňkově budou hledány jiné veřejné zdroje. Tento dokument tak v podstatě představuje pouze jeden z mnoha materiálů využitých pro tvorbu programové dokumentace pro politiku HSS a jeho samostatné využití pro potřeby české regionální politiky je velmi omezené.

Regionální politika ČR se hlásí k principům pomoci politiky HSS. Explicitně tak činí v Zásadách regionálního rozvoje, ačkoli zde nejsou vyjmenovány všechny (chybí princip monitorování), implicitně pak v SRR – objevují se v textu, ačkoli žádný z pětice klasických principů politiky HSS není zařazen mezi principy naplnění SRR.

#### **Zajištění realizace regionální politiky ČR**

Vzhledem k tomu, že SRR svěřila realizaci převážné většiny svých aktivit operačním programům, stává se institucionální základna budovaná pro potřeby realizace politiky HSS tou nejdůležitější součástí implementační struktury regionální politiky. Jak již bylo zmíněno, pravidla implementace politiky HSS, její institucionální zabezpečení, realizace, systém monitorování a evaluace atd., jsou stanovena poměrně přesně a je nezbytné je dodržovat. Tento propracovaný systém tak může být tak i pro implementaci české regionální politiky velmi užitečný. To se týká mimo jiné problematiky monitorování a hodnocení. V českém systému regionální politiky to byla vždy poměrně opomíjená oblast. V zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje se sice s hodnocením a monitorováním počítá, ale je v poněkud modifikované verzi (§ 7, odstavec 6). Namísto hodnocení, ze kterého by bylo vyvozeno poučení pro další programy, se provádí pouze kontrola, jejíž přínos se omezuje na ujištění se o řádném plnění smluv. Přesto i zde došlo ke zlepšení. Například jsou již stanovena pravidla pro monitorování a hodnocení SRR. Monitorování by mělo probíhat každoročně a na základě takto získaných dat budou realizovány hodnotící zprávy. Průběžné hodnocení bude realizováno ve dvouletých intervalech a po roce 2013 (bez bližší specifikace) bude provedeno hodnocení ex post.

#### **4.4. Regionální politika krajů ČR**

Základní obrysy regionální politiky krajů jsou definovány v zákoně č. 248/2000 Sb. Přesto je velmi obtížné ji podrobněji a přitom jednotně formulovat, protože každý z krajů ČR

k této problematice přistupuje jinak. Za tímto stavem je třeba hledat mnoho faktorů. Kraje se přizpůsobují intenzitě podpory z národní a evropské regionální politiky a současně také reflektují specifickou vnitřní socioekonomickou situaci.

### **Koncepce regionální politiky krajů**

Kraj má ze své působnosti podle zákona č. 248/2000 Sb. analyzovat a hodnotit úroveň rozvoje svého územního obvodu a schvalovat program rozvoje územního obvodu kraje. S ohledem na svoji působnost tak může podporovat rozvoj svého regionu a je na něm, jakým způsobem k tomu přistoupí. Je obtížné stanovit základní koncepční východisko regionální politiky krajů, protože regionální politika v užším smyslu v krajích téměř praktikována (Smejkal 2008). Ve většině případů jsou hlavní referenční jednotkou správní obvody obcí s rozšířenou působností. Převažujícím trendem v chápání regionální politiky v krajích je tedy regionální politika v širším smyslu, to znamená výrazně sektorový přístup (nejčastěji ale bez určení mezisektorových priorit – viz Smejkal 2008). Aby mohl mít tento sektorový přístup pozitivní dopad na regionální rozvoje, vyžaduje velmi silnou koordinaci. To znamená zajištění průřezu identifikovaných regionálních problémů do implementace jiných politik. Některé kraje o tento způsob vedení regionální politiky usilují (podle jejich vlastního vyjádření jde třeba o morální tlak nebo o tiché dohodě s jinými odbory - viz DHV 2007). Tento přístup je však nejen nekoncepční, ale také nemůže zaručit žádoucí výsledek.

Územní dimenze je zahrnuta jen v málo případech nebo pouze nevýrazně. Vymezení problémových regionů jde jen ve výjimečných případech napříč všemi částmi těchto dokumentů a současně se odráží i v praxi. Zatímco v analýze bývá tato problematika často reflektována, ve strategické části a při samotné implementaci je již její zohlednění vzácné.

### **Zajištění realizace regionální politiky krajů**

Zajištění realizace je jeden z hlavních nedostatků, které vyplynuly v téměř všech krajích ČR při komparativní analýze jejich strategických dokumentů (Smejkal 2008). Hlavními problémy jsou jen velmi vágně popsána implementace a velmi často chybějící systém monitorování. To je přirozeně opět způsobeno pouze obecně definovanými cíli, prioritami a opatřeními, pro něž lze obtížně nalézt odpovídající indikátory. Tyto problémy výrazně omezují, ne-li znemožňují, sledování naplněnosti stanovených cílů.

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

Na úrovni ROP je tato stránka ošetřena nepoměrně lépe, protože jsou regiony soudržnosti nuceny reflektovat pravidla stanovená politikou HSS. Monitorování a hodnocení je zajištěno a důraz je věnován i na institucionální strukturu budovanou pro implementaci ROP.

V tomto ohledu se také projevuje souvislost s objemem finančních prostředků určených na podporu té které linky. Na úrovni jednotlivých krajů v naprosté většině případů nelze určit velikost prostředků, které budou směřovány na regionální rozvoj. Souvisí s již zmiňovaným sektorovým přístupem k řešení regionální politiky. Oproti tomu politika HSS slibuje pro regiony značné množství prostředků. Od toho se odvíjejí i výrazná očekávání krajů od realizace politiky HSS na jejich území formou regionálních operačních programů.

Finanční prostředky plynou do krajů také z regionální politiky ČR. Ty se však výrazněji projevují jen v krajích, jejichž celé území spadá do klasifikace regionů se soustředěnou podporou státu. Zde je také národní regionální politika vnímána poměrně pozitivně, v jiných regionech je chápána jako velmi slabá.

#### 4.5. Shrnutí

Politika HSS a možnosti čerpání prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti představují velmi výrazný faktor ovlivňující jak úroveň národní regionální politiky, tak regionální politiky krajů (viz shrnutí v tabulce 3). Je zcela evidentní, že se jí oba tyto systémy postupně přizpůsobují, což vyplyne na národní úrovni zejména ze zjištění podobných srovnání staršího data (viz podobná srovnání Blažek 2003, Potluka 2003, Vášková 2002).

Tab. 3: Srovnání politiky HSS, regionální politiky ČR a regionální politiky krajů

Oblast	Politika HSS	Regionální politika ČR	Regionální politika krajů
<b>Koncepce</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kombinace pojišťovací a strategické reg. politiky, silný důraz na pojišťovací reg. politiku</li> <li>• střednědobý přístup</li> <li>• propracované koncepční zázemí, zavedené principy monitorování</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• výhradně pojišťovací reg. politika</li> <li>• přechod k víceletému přístupu (SRR)</li> <li>• slabé koncepční zázemí</li> <li>• především sektorový nekoordinovaný přístup</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pojišťovací reg. politika</li> <li>• především sektorový nekoordinovaný přístup</li> </ul>
<b>Zaměření</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• priority zaměřené na posílení hospodářské a sociální soudržnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• důraz na většinový soulad národních priorit s prioritami politiky HSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• široké zaměření</li> <li>• ROP – užší vymezení priorit, soulad s prioritami politiky HSS</li> </ul>
<b>Programování</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• propracovaný systém programových dokumentů</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udržována linka programových dokumentů národní i evropská</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udržována linka programových dokumentů pro kraje i regiony soudržnosti</li> <li>• příliš mnoho programových dokumentů hlavně na úrovni krajů</li> </ul>
<b>Implementace</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• propracovaný systém implementace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• národní SRR implementována pomocí systému pro politiku HSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mnoho regionálních strategií reálně neimplementováno</li> <li>• lepší implementační připravenost na politiku HSS</li> </ul>
<b>Hodnocení a monitorování</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jeden z principů</li> <li>• silná tradice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tendence ke zlepšení a k přebírání fungujícího systému politiky HSS</li> <li>• výraznější nedostatky na národní lince</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ucelený systém na úrovni regionů soudržnosti</li> <li>• na úrovni krajů většinou chybí</li> </ul>
<b>Disponibilní prostředky</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• velký objem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• malý objem, důraz spíše na spolufinancování než na samostatné programy</li> <li>• velký význam politika HSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• krajská úroveň – malý, obtížně kvantifikovatelný objem</li> <li>• regiony soudržnosti – řádově vyšší objem</li> </ul>

Zdroj: DHV (2007)

## 5. Aktéři a mechanismy regionálního rozvoje v ČR

### 5.1. Typologie aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR

Problematikou aktérů regionálního rozvoje v ČR se zabývá řada autorů působících v rámci Sociologického ústavu Akademie věd ČR. Jako příklad lze uvést práce Pospíšilové a Vajdové (2007) nebo Stachové, Blažka a Kosteckého (2007). Práce obvykle určují aktéry regionálního rozvoje (nejčastěji na lokální úrovni) za pomoci dotazníkových šetření. Autorovi však není známo, že by byla provedena komplexní typologie aktérů regionálního rozvoje dle řádovostní úrovně jejich působení, kde by byla zapracována i klasifikace nástrojů regionální politiky.

Před provedením typologie aktérů regionálního rozvoje je třeba stanovit některé základní předpoklady a vysvětlení. Je nutno zdůraznit, že uvedená typologie se týká aktérů, které se uplatňují na území České republiky, a to zejména na úrovni krajů.

S typologií aktérů bezprostředně souvisí i klasifikace nástrojů regionální politiky. Těch je však celá řada. Např. Stejskal (2007) uvádí 8 těchto klasifikací (typologií) včetně vlastního

přístupu. Dokládá klasifikace Armstronga a Taylora (1985), Vanhove a Klaasena (1987), Wokouna a Matese (2006) i další. Práce Stejskala (2007) však obsahuje pouze výčet těchto přístupů bez hlubšího odůvodnění jejich výběru.

Při zpracování syntetické klasifikace je třeba zohlednit následující hodnotící aspekty:

- aktér regionálního rozvoje, který daný nástroj aplikuje. V tomto případě je nutno určit řádovostní úroveň, na které působí (nadnárodní, národní, regionální a lokální)
- cíle činnosti jednotlivých aktérů. Specifickými aktéry jsou orgány státní správy a samosprávy (EU, stát, kraje, obce), jejichž hlavním cílem je komplexní rozvoj příslušného území. U firem je naopak hlavním cílem vlastní ziskovost a dopady do území jsou pouze vedlejším projevem. Složitější je tato otázka u ostatních subjektů, kdy daná dichotomie (rozvoj území x rozvoj sebe sama) není takto jednoduše zodpověditelná (regionální rozvojové agentury apod.)
- územní dopad, pro kterou je daný nástroj určen (makroekonomické nástroje pro celé území ČR, ostatní nástroje s dopadem na regiony a lokality resp. lokální subjekty)
- „cílová skupina“ – (podnikatelský sektor, obyvatelstvo ve smyslu zvyšování kvality jeho života atd.). V mnohých případech nemusí být cílová skupina přesně definována - investice do dopravní infrastruktury přinesou efekty jak pro ekonomiku regionu ve smyslu snížení dopravních nákladů či zvýšení flexibility dodávek, tak i pro obyvatelstvo regionu ve smyslu zvýšení komfortu jeho dopravy, zlepšení dopravní dostupnosti práce i služeb atd.
- v případě podpory ekonomiky nástroje směřované buď na kapitál (nákup technologií, budov, dostupnost finančních zdrojů), lidské zdroje (zvýšení kvality formou vzdělávání, nebo jejich množství formou zvyšování mobility pracovní síly), široce pojeté snížení výrobních nákladů (rozvojem infrastruktury) či zvyšování kvality produktů (podpora inovací)
- nástroje mající buď stimulační nebo regulační charakter. Při této příležitosti je třeba zmínit možné různé chápání pojmu regulace. Hampl, Blažek a Žížalová (2008) užívá pojem regulační mechanismus, kdy regulací uvažuje v jejím širokém významu blížícímu se v některých případech koordinaci činností. Na druhé straně lze regulaci vnímat v užším pojetí jako omezení či dokonce restrikcii. Zde užitý pojem nástroj regulačního charakteru se blíží spíše užšímu pojetí
- nástroje mající buď finanční (ve smyslu přímé finanční podpory) nebo nefinanční povahu (koordinace činností atd.)
- nástroje, které podporují přímo danou cílovou skupinu (např. dotace podnikatelským subjektům, občanům) nebo nepřímo přes „zprostředkovatele“ (dotace obcím, neziskovým organizacím)
- nástroje mající za cíl posílit vlastní pozici (běžná činnost ekonomických subjektů) nebo pozici jiných subjektů (aktivity státu, územních samospráv).

Výše uvedené charakteristiky jednotlivých nástrojů nám umožňují přiblížit se k obecné definici nástroje regionální politiky. V první řadě se musí jednat o vědomou činnost. Nástroj by měl vycházet ze stanovené strategie (cílů) a měl by být prostředkem, jak daných cílů dosáhnout. Z toho vyplývá, že nástroj by měl mít jasně daného nositele a jasně danou cílovou skupinu. To by ho mělo odlišovat od procesů, které v území probíhají, ale mají spontánní charakter. Nástroj by měl dále umožňovat vyhodnocení jeho účinnosti (evaluace).

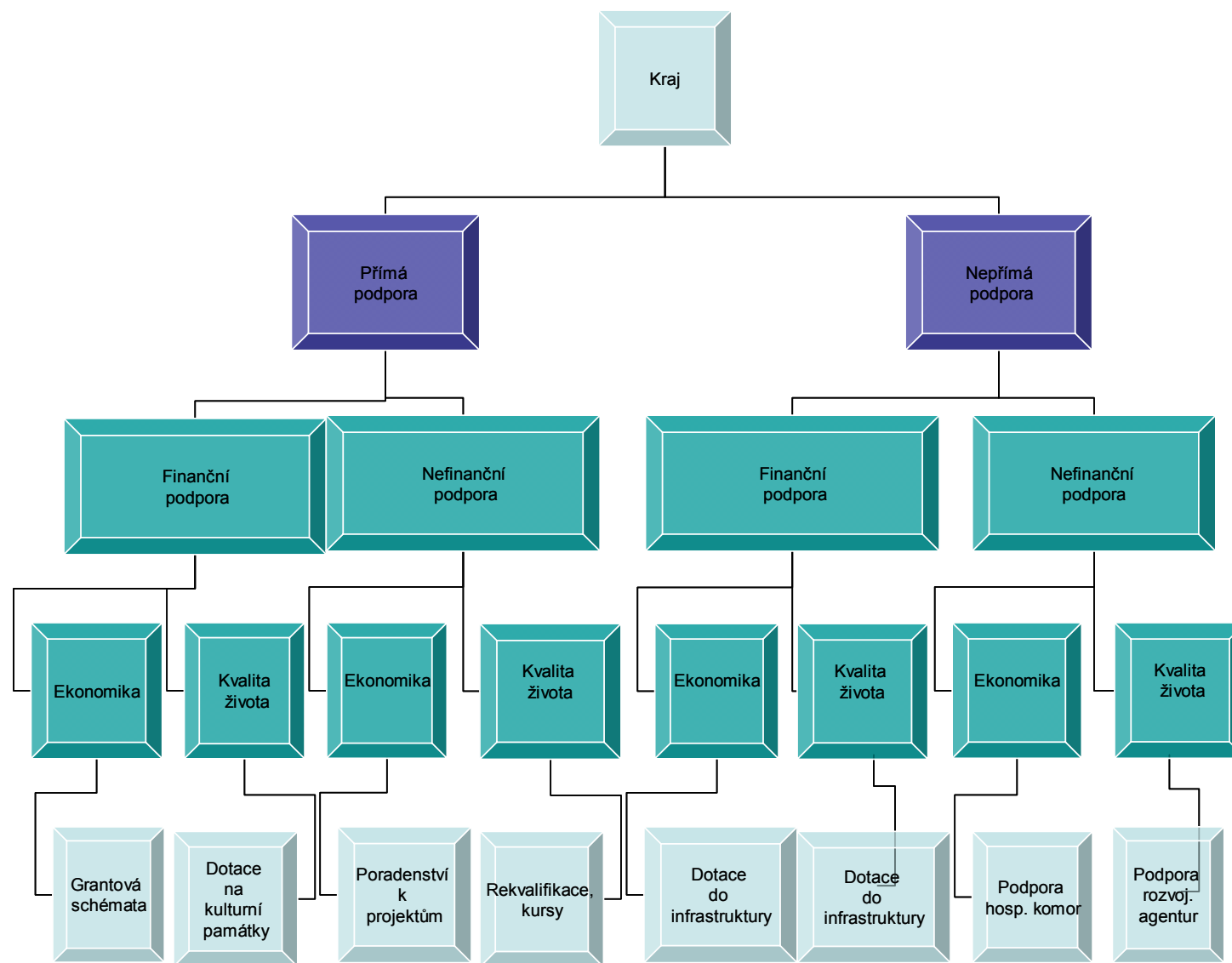
V následující části byl proveden pokus o dvě komplexně pojeté typologie. Ta první v tab. 4 bere za výchozí parametr aktéry regionálního rozvoje, které uspořádává podle měřítkové působnosti. K nim přidává typy nástrojů, kterými daní aktéři disponují a další výše uvedené parametry. Druhá typologie v tab. 5 je provedena pouze pro podmínky kraje jako aktéra rozvojové politiky a ukazuje na možné dělení nástrojů, kterými kraj disponuje a které používá při realizaci svých rozvojových priorit.



Tab. 4: Typologie aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR

Aktér	Cíl činnosti	Rádovostní úroveň	Skupina nástrojů	Cílová oblast	Směřování - v případě ekonomického rozvoje	Dopad	Stimulace/regulace	Finanční/nefinanční
Evropská unie	Rozvoj území	Nadnárodní	Strukturální fondy – investiční dotace	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Kapitál, snižování nákladů	Národní, regionální i lokální úroveň	Stimulace	Finanční
			Strukturální fondy – neinvestiční dotace	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Lidské zdroje, snižování nákladů, zvyšování kvality	Národní, regionální i lokální úroveň	Stimulace	Finanční
Nadnárodní korporace	Zlepšování vlastní pozice	Nadnárodní				Národní, regionální i lokální úroveň		
Jednotlivá ministerstva	Rozvoj území z hlediska rezortu	Národní	Investiční pobídky	Ekonomický rozvoj	Snižování nákladů	Zejména lokální úroveň, v případě podpory velkých subjektů i regionální	Stimulace	Nefinanční
			Investiční dotační programy	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Snižování nákladů	Zejména lokální úroveň, někdy regionální	Stimulace	Finanční
			Neinvestiční dotační programy	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Lidské zdroje, snižování nákladů, zvyšování kvality	Zejména lokální úroveň	Stimulace	Finanční
			Politika územního rozvoje ČR	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Nelze specifikovat	Regionální a lokální úroveň	Regulace	Nefinanční
Vrcholné orgány institucí	Převládá zlepšování vlastní pozice	Národní				Regionální a lokální úroveň		
Kraje	Rozvoj území	Regionální	Dotační investiční programy	Kvalita života obyvatel		Lokální úroveň	Stimulace	Finanční
			Dotační neinvestiční programy	Kvalita života obyvatel		Lokální úroveň	Stimulace	Finanční
			Územní plány krajů	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Snižování nákladů, částečně zvyšování kvality	Regionální a lokální úroveň	Regulace	Nefinanční
Vysoké školy	Převládá zlepšování vlastní pozice	Regionální/lokální				Regionální a lokální úroveň		
Města a obce	Rozvoj území	Regionální/lokální	Dotační programy obcí (měst)	Kvalita života obyvatel		Regionální a lokální úroveň	Stimulace	Finanční
			Územní plány obcí	Ekonomický rozvoj, kvalita života obyvatel	Snižování nákladů, částečně zvyšování kvality	Lokální úroveň	Regulace	Nefinanční
Rozvojové agentury	smíšený	Regionální/lokální				Lokální úroveň		

Tab. 5: Typologie možných nástrojů regionální politiky využívaných kraji



### ***Celkové zhodnocení provedených typologií***

Výsledná typologie založená na aktérech regionálního rozvoje je uvedena v tab. 4. Z celkového pohledu na danou typologii lze připomenout skutečnost, že v rámci praxe České republiky lze specifikovat jen velmi málo nástrojů, které by měly regulační charakter v užším slova smyslu (nehovoříme zde o skutečnosti, že pokud dotujeme vybrané akce v nějakém území - např. v problémových regionech, současně tím omezujeme disponibilní dotační zdroje v regionech ostatních). Jedním z mála užívaných nástrojů výrazně regulujících aktivity v území je systém územního plánování používaný zejména na regionální a lokální úrovni. Z tohoto důvodu jsou v tabulce tyto nástroje uvedeny, i když mohou být ve vztahu k ostatním položkám vnímány jako parciální. Územní plány zejména ovlivňují lokalizaci infrastruktury, a ve vztahu k podnikání mají vliv zvláště na snižování nákladů (výstavba nové silnice může zlevnit dopravní náklady). Skutečnost týkající se omezení regulačních nástrojů v ČR je do značné míry v souladu se současnými celosvětovými ekonomickými trendy omezování regulací v ekonomice. Lze doložit na příkladu již zmíněných prací Armstronga, Taylora (2000), Vanhove a Klaasena (1987), že např. v 80. letech minulého století byly regulační nástroje i ve vyspělých evropských zemích poměrně běžně využívány.

Druhá typologie uvedená v tab. 5 je zaměřena na identifikaci nástrojů užívaných krajem. Jako další kritéria jsou uvedeny formy přímé, resp. nepřímé podpory a finanční, resp. nefinanční podpory. S předchozí typologií má společné kritérium „cílové skupiny“. V závěru pak jsou uvedeny konkrétní příklady užívaných nástrojů. Z výsledků této typologie je zřejmé, že existuje relativně široká paleta nejrůznějších nástrojů, které mohou kraje využívat pro podporu realizace svých rozvojových priorit. Již nyní je však možno předeslat, že kraje zejména používají nástroje typu přímé finanční podpory jako jsou dotace do infrastruktury. Tyto nástroje jsou poměrně jednoduše aplikovatelné a zejména výsledky užití těchto nástrojů jsou brzy a průkazně viditelné. V menším měřítku se zatím uplatňují nástroje nefinanční podpory, které mají často systémový charakter a mohou mít tedy někdy i větší význam než dotace do infrastruktury. Jejich příprava (vhodné zacílení) však bývá náročnější a efekty jejich uplatnění nejsou tak viditelné, mimo jiné i pro jejich převážně strategické (a dlouhodobé) zaměření.

## **5.2. Bližší charakterizace vybraných aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR**

### **5.2.1. Nadnárodní úroveň**

#### **Evropská Unie - politiky EU**

Se vstupem ČR do EU rapidně vzrostl význam politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU (HSS) pro formování rozvojových politik na úrovni centra, regionů i na místní úrovni. Finanční prostředky poskytované pomocí HSS se již v období 2004 – 2006 staly důležitým zdrojem pro realizaci četných rozvojových záměrů. Vzhledem ke skutečnosti, že se ČR nabízí šance čerpat v období 2007 – 2013 až 100 mld. Kč ročně, stávají se tyto zdroje a tím potažmo celá HSS jedním z klíčových prvků ovlivňujícím zaměření rozvojových politik na všech úrovních - tedy i na regionální úrovni. Podrobnější rozbor principů regionální politiky EU byl již uveden v kapitole 4.

#### **Nadnárodní subjekty, proces globalizace**

Vznik a zejména fungování nadnárodních subjektů je v celosvětovém kontextu velmi dynamická záležitost, která je zejména v souvislosti s procesem globalizace často diskutována a protichůdně hodnocena. Sýkora (2000) vidí právě nadnárodní společnosti (NNS) jako vůdčí aktéry globalizace. Dicken (1992, in Sýkora 2000) zdůrazňuje tři významné charakteristiky nadnárodních společností. (1) NNS vyvíjejí ekonomické aktivity na několika národních trzích. (2) Mohou tak využívat odlišností mezi jednotlivými zeměmi, včetně rozdílů v politických prioritách, regulačních mechanismech a v rozsahu pobídek pro přilákání přímých zahraničních

investic a NNS. (3) NNS mají vysokou geografickou flexibilitu a na měnící se místní podmínky mohou rychle reagovat přesunem svých aktivit do vhodnější lokality v jiné části světa. Sýkora dále vidí pokrok v oblasti informačních technologií a deregulace světového a národních trhů se zbožím i penězi jako nejdůležitější kontextuální podmínky, které umožnily rozvoj nadnárodních společností. Důležitým znakem NNS je jejich hierarchická struktura, kdy pobočky těchto firem vykonávají obvykle méně náročné a méně placené činnosti a rozhodovací pravomoci zůstávají v centrále NNS. Tyto pobočky nejsou zakořeněny v regionu (nemají ani zájem spolupracovat) a jejich perspektivy jsou nejisté. Dochází k tomu, co Massey (1995) nazývá „katedrálami v poušti“.

Nadnárodní společnosti přinášejí do zemí, ve kterých se rozhodly investovat, celou řadu výhod. Nejde jen o příliv kapitálu ve formě PZI a o nárůst výrobních kapacit, ale i o vytváření nových pracovních příležitostí, o zdokonalení výrobních postupů a aplikaci nových technologií, o rozpočtové příjmy z nové produkce či o zlepšení obchodní bilance země. Přínos NNS však může být jen zdánlivý. Zisky z výroby nemusí být investovány v místě vzniku, ale mohou být převedeny do mateřské firmy. Zpětný proud financí tak může po čase překonat původní investici (Sýkora (2000)). V méně vyspělých ekonomikách NNS mohou přinést poměrně velké množství pracovních příležitostí, často se však jedná o místa méně placená s rizikem jejich rychlé ztráty. Problémem často bývá odlišné vnímání kulturních a jiných zvyklostí mezi NNS a zaměstnanci v daném místě, jejichž překonání může trvat poměrně dlouhou dobu. Tento případ lze ilustrovat např. na činnosti firmy FOXCONN v Pardubicích.

### 5.2.2. Národní úroveň

#### Ministerstva a jejich politiky

Jednotlivé ministerstva používají a realizují poměrně širokou paletu nástrojů (dotačních programů) zejména finančního charakteru s větším či menším dopadem na oblast regionálního rozvoje. Na první pohled to může být vnímáno jako správný koncepční přístup; problémovost jednotlivých regionů (subjektů, problematik) má různé příčiny a k těmto příčinám je zapotřebí nacházet různá řešení. Jako příklad lze uvést práci DHV (2007), která v rámci hodnocení Strategii regionálního rozvoje ČR identifikuje pro jednotlivé kategorie podporovaných regionů uvedených v tomto materiálu následující typy problémů a zaměření podpory:

Tab. 6: Přehled kategorií regionů v ČR se soustředěnou podporou státu

Kategorie podporovaných regionů	Charakter problémů	Zaměření podpory
strukturálně postižené regiony	<ul style="list-style-type: none"> <li>hluboké strukturální změny a masivní růst nezaměstnanosti</li> <li>nevhodná kvalifikační struktura nabídkové strany na trhu práce</li> <li>neadekvátní technická a podnikatelská infrastruktura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>přilákání nových podnikatelských aktivit</li> <li>oblasti vzdělávání, celoživotního učení, školení</li> <li>do technické infrastruktury vyššího řádu (pro firmy v oblasti high-tech, výzkumu, vývoje technologií)</li> </ul>
hospodářsky slabé regiony	<ul style="list-style-type: none"> <li>nízká ekonomická výkonnost</li> <li>nízké mzdy</li> <li>slabá ekonomická aktivita</li> <li>vysoká nezaměstnanost</li> <li>nepříznivá geografická poloha a nerozvinutá technická infrastruktura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>investice do vzdělávání</li> <li>rozvoj malého a středního podnikání</li> <li>výstavbu technické infrastruktury, zejména dopravní, informační apod.</li> </ul>
regiony s vysoce nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>kombinace obou výše uvedených typů</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>místní malé a střední podnikání a služby</li> <li>technická infrastruktura</li> <li>opatření k rozvoji venkova</li> <li>základní sociální infrastruktura</li> <li>rozvoj městských oblastí</li> </ul>

Zásadním problémem je však skutečnost, že většina těchto programů je finančně nedostatečně zajištěna a tématicky špatně koordinována. Tuto skutečnost dokládají na příkladu programů směřujících do oblasti regionálního rozvoje také Blažek a Vozáb (2004). Blažek, Příkryl a Nejdí (2002) uvádí pro rok 2000 existenci 262 dotačních titulů, které jsou v ČR využívány. Pro žadatele je navíc poměrně náročné nalézt vhodný zdroj podpory, a to je ještě dále umocněno poměrně náročnou administrativní procedurou. MMR je jediným subjektem, který tyto programy orientuje na cílenou podporu vymezených problémových území. Sektorové programy (resp. rozvojové programy sektorových ministerstev) mají přirozeně také regionální dopad, ale ten není nijak koordinovaný. Navíc operují často s větším rozpočtem, než kterým disponuje MMR na své rozvojové programy, Z tohoto hlediska tak dopad na úzce vymezenou regionální politiku ve smyslu přímé podpory problémových regionů MMR nemůže mít příliš významný vliv. To ve svém důsledku vede k neefektivnímu využívání již tak omezených finančních zdrojů. Z pohledu problematiky regionálního rozvoje by tuto skutečnost mělo napomáhat řešit MMR ČR, které však má poměrně slabou pozici a není schopno vyvinout na ostatní ministerstva dostatečný tlak. Šance k řešení této skutečnosti se nabízí v souvislosti s čerpáním strukturálních fondů v období 2007 -2013. Pokud ČR chce plně využít možnosti fondů a čerpat cca 100 mld. Kč ročně, musí vzhledem k podmínce zajišťování národního financování dojít k reformě těchto programů prostřednictvím jejich koncentrace.

#### **Jiné centrální orgány, vrcholové orgány institucí**

Mezi tyto subjekty patří třeba centrály odborových organizací, nadací, zaměstnavatelských svazů atd. Nejsou to subjekty, které by v dané lokalitě zaměstnávaly velké množství osob. Jejich význam tkví zejména v poměrně velkém vlivu na zaměstnance. Bývají často velmi dobře organizovány a mají obvykle silnou hierarchickou strukturu. Z toho důvodu jsou nezastupitelnými subjekty při hledání konsensu nad rozvojovými prioritami v daném území a neměly by tedy být opomíjeny.

#### **5.2.3. Regionální úroveň**

##### **Kraje**

Vzhledem k zaměření celé práce je podrobnější charakteristika krajů jako aktérů regionálního rozvoje a jimi používaných nástrojů uvedena v následující kapitole

##### **Vzdělávací a výzkumné instituce**

Vzdělávací instituce a zejména univerzity lze řadit k velmi důležitým aktérům regionálního rozvoje. Jejich význam stoupá zejména s již zmíněným akcentem na endogenní přístupy k regionálnímu rozvoji. Z tohoto pohledu je samozřejmě důležitá „klasická“ funkce univerzit – tj. výchova odborníků, kteří v daném území zůstávají a působí. Čím dále větší akcent je ale kladen i na roli univerzit v procesu zvyšování inovativní schopnosti regionu jako jedné ze základních podmínek pro jeho růst. Z tohoto pohledu lze připomenout četné zahraniční zkušenosti s klíčovou rolí univerzit při rozvoji regionů. Příklady Silicon Valley a blízkosti Stanfordské univerzity a Univerzity Kalifornie, průmyslový pás kolem silnice č. 128 v Massachusetts a role univerzity v Cambridge ve Velké Británii jsou dostatečně známé. V tomto směru lze přínosy univerzit pro region vidět v následujících aktivitách (Chakrabarti, Lester, 2002):

- nejrůznější formy spolupráce s průmyslovým sektorem propojující základní výzkum s možnostmi jeho aplikace (např. vědeckotechnické parky, podnikatelské inkubátory, clustery, spolupráce s jednotlivými firmami)

- aktivní účast v orgánech, které se podílejí na řízení procesu inovací v území (zpracování a realizace regionálních inovačních strategií, organizace regionálních inovačních systémů)
- schopnost zprostředkování a šíření mnohdy jen obtížně dostupných informací v regionu včetně využití vzájemné spolupráce univerzit. Pavitt (1998) zdůrazňuje význam výměny nepřenositelných znalostí osobními kontakty.
- vytváření spin-off jako možných zárodků úspěšných firem
- podpora činností nových firem založených na využívání výzkumu (studenti, zaměstnanci)

Díky zapojení do těchto procesů mohou univerzity na druhou stranu získat následující výhody:

- zvyšování jejich kvality a významu formou vzájemné spolupráce
- díky zapojení do nejrůznějších projektů často financovaných z národních a evropských zdrojů mohou univerzity získat dodatečné finanční zdroje
- studenti mohou své teoretické poznatky konfrontovat s praxí a tím univerzitě poskytnout cennou zpětnou vazbu

Pro Českou republiku platí, že jedním z největších problémů rozvoje znalostní ekonomiky je nízká úroveň uplatnění výsledků výzkumu (základního i aplikovaného) v praxi. K řešení tohoto problému by mj. měla napomoci výstavba infrastruktury jako jsou vědeckotechnické parky, podnikatelské inkubátory, centra pro transfer technologií atd. Tato infrastruktura by ze své podstaty měla umožnit práci týmů složených ze zástupců univerzit, či jiných výzkumných organizací a podnikatelského sektoru. Následující tabulka 7 podává přehled o stavu a lokalizaci této infrastruktury v jednotlivých krajích ČR. Bylo využito údajů z webových stránek Společnosti vědeckotechnických parků ČR. Akreditaci danému subjektu uděluje Komise pro akreditaci při této Společnosti, takže pro získání akreditace musí daný subjekt splnit předem dané podmínky. U ostatních kategorií platí, že registrovat se dle své úvahy může (a samozřejmě nemusí) každý provozovatel, a proto tyto údaje mohou trpět subjektivitou.

Z daných údajů jsou vidět jisté, i když nikoli extrémní rozdíly mezi jednotlivými kraji ČR. Nejvíce těchto zařízení je v Moravskoslezském kraji, následně pak v Praze, v Jihočeském a Jihomoravském kraji. V Pardubickém kraji se nevyskytuje žádné toto zařízení. Pouze v 10 z 38 zařízení (tj. o něco více jak v ¼ případů) jsou dle dostupných údajů zapojeny univerzity a stejně tak jen v 10 případech výzkumné organizace. Tento počet je poměrně nízký a jen potvrzuje nedostatečné propojení vědy a výzkumu a praxe. Velká část těchto zařízení je tedy provozována na běžném komerčním základě.

Tab. 7: Rozmístění vědeckotechnických parků v ČR

	Akreditované	Další provozované	Připravované	Celkem	Zapojení univerzity	Zapojení výzkumné organizace
Praha	3	1	1	5	1	3
Středočeský	1			1		1
Jihočeský	3		2	5	2	1
Plzeňský	1		1	2	1	
Karlovarský		1		1		
Ústecký	1	1		2		1
Liberecký		1		1		1
Královéhradecký	1		1	2		
Pardubický						
Vysočina	1			1		1
Jihomoravský	1	2	2	5	1	1

Olomoucký	2		1	3	1	
Zlínský	1	3		4	2	
Moravskoslezský	3	1	2	6	2	1
Celkem	18	10	10	38	10	10

Zdroj: [www.svtp.cz](http://www.svtp.cz) (data k 20. 4. 2008), ČSÚ, vlastní výpočty

Pozn. V rámci zapojení výzkumných organizací byly uvažovány pouze ty subjekty, které mají výzkum jako převládající činnost, nikoli pouze jako doplněk k výrobní činnosti.

Další tabulka 8 ukazuje počty firem v jednotlivých krajích provádějících vědu a výzkum. Data jsou převzata z databáze Asociace výzkumných organizací (AVO) a byla srovnána s počty obyvatel jednotlivých krajů. I zde jsou data zadávána jednotlivými subjekty. AVO však tyto údaje koriguje.

Z regionálního pohledu nepřekvapuje výrazná dominance Prahy. Silnou pozici má podle tohoto ukazatele Jihomoravský a trochu překvapivě i Pardubický a Královéhradecký kraj. Při porovnání tohoto ukazatele s výše uvedenými výsledky týkajícími se infrastruktury pro vědu a výzkum je zřejmé, že krajské intenzity počtu organizací provádějících vědu a výzkum neodpovídají počtu zařízení infrastruktury pro vědu a výzkum. Moravskoslezský kraj s nejméně zařízeními dosahuje výrazně podprůměrných hodnot intenzity ukazatele firem provádějících vědu a výzkum, zatímco v případě Královéhradeckého a zejména Pardubického kraje tomu je přesně naopak. V kontextu problematiky mechanismů regionálního rozvoje lze ukazatel počtu organizací provádějících vědu a výzkum považovat jako výsledek spíše kooperativních a tedy spontánních mechanismů, kdežto budování infrastruktury pro rozvoj podnikání je spíše projevem regulačních (stimulačních) mechanismů. Podrobné posouzení jejich vzájemné provázanosti je složité a přesahuje rámec této práce.

Tab. 8: Rozmístění organizací provádějících vědu a výzkum v ČR

	Počet organizací	Počet obyvatel k 31. 12. 2007	Počet organizací/ 10 000 obyv.
Praha	273	1 212 097	2,25
Středočeský	73	1 201 827	0,61
Jihočeský	48	633 264	0,76
Plzeňský	35	561 074	0,62
Karlovarský	6	307 449	0,20
Ústecký	38	831 180	0,46
Liberecký	41	433 948	0,94
Královéhradecký	55	552 212	1,00
Pardubický	58	511 400	1,13
Vysočina	32	513 677	0,62
Jihomoravský	149	1 140 534	1,31
Olomoucký	47	641 791	0,73
Zlínský	60	590 780	1,02
Moravskoslezský	81	1 249 897	0,65
Celkem	996	10 381 130	0,96

Zdroj : [www.avo.cz](http://www.avo.cz) (data k 20. 4. 2008), ČSÚ, vlastní výpočty

Pozn. V případě ukazatele počtu obyvatel se jedná o předběžná data poskytovaná ČSÚ

### Rozvojové agentury

Regionální rozvojové agentury jsou velmi důležitým subjektem napomáhajícím regionálnímu rozvoji. Jejich podrobnější charakterizaci ve vztahu k jejich statutu a vykonávaným činnostem provedla Žáková (2002). Následující údaje jsou převzaty z této práce.

Regionální rozvojové agentury (RRA) jsou poloautonomní organizace, jejichž posláním je přispívat k rozvoji regionu, pro který byly zřízeny. V době šetření existovalo v České republice 18 regionálních rozvojových agentur. Byly zřizovány po vzoru Evropské unie od počátku devadesátých let. První RRA byly založeny v letech 1993-1994 z popudu vlády ČR, a

to v regionech s nejtíživější hospodářskou situací (severozápadní Čechy, Ostravsko). Jejich úkolem bylo pomoci těmto regionům prostřednictvím speciálních projektů a podpory podnikání vyřešit problémy spojené s restrukturalizací průmyslu a nezaměstnaností. Ve své činnosti však agentury narážely na četné překážky, zejména nedostatek projektů a kontraktů. Stát, který tyto agentury spoluzakládal, jejich existenci nijak nepodpořil a udržoval vůči nim nejednoznačný postoj. Druhá vlna zakládání RRA přišla v letech 1996 a 1997. Většina RRA v tomto období vznikla na základě iniciativy zdola, ze strany místních a regionálních aktérů. Obce a města se sdružovaly, aby koordinovanou akcí mohly lépe zajistit rozvoj svých regionů. Jako nástroj této koordinované akce měly sloužit právě regionální agentury. Sdružení měst a obcí, Euroregiony a jimi založené RRA tak do jisté míry suplovaly neexistující regionální samosprávu. Dalším impulsem pro zakládání RRA byl vliv Evropské unie – jednak zde působil model EU jako vzor, kde RRA představovaly jeden z pilířů politiky regionálního rozvoje, jednak s rostoucí finanční pomocí EU na rozvoj slabších regionů v kandidátských zemích vznikl prostor pro další agentury, které nemalou část této pomoci spravovaly. Nejmladší agentury pocházejí z období let 1998-2000, kdy se do formování RRA opět vložil stát. V Principech regionální politiky z dubna 1998 byly RRA označeny explicitně jako nástroj státní regionální politiky. Ve snaze vnést do procesu zakládání RRA více koncepčnosti vláda v roce 1999 určila podmínky pro RRA, jež určovaly nárok na podporu od státu. Na základě metodického vedení Centra pro regionální rozvoj pak vznikla přibližně polovina současných agentur.

V České republice neexistuje jednotný model RRA. Agentury se liší co do právní formy, struktury zakladatelů a současných vlastníků, velikosti (počtu pracovníků, obratu), zaměření aktivit i způsobu financování. Pokud jde o první charakteristiku, převládají neziskové právní formy: (zájmové) sdružení právnických osob (9) a obecně prospěšná společnost (4). Volily si je v podstatě všechny agentury založené na konci devadesátých let. Tyto právní formy jsou v současnosti považovány za vhodnější, neboť umožňují agenturám využívat prostředky státního rozpočtu a účastnit se různých domácích i zahraničních grantů. Rovněž se lépe pojí s neziskovým posláním agentur. Méně časté jsou komerční právní formy, které jsou vlastní nejstarším agenturám: akciová společnost (3) a společnost s ručením omezeným (1). Výhody těchto právních forem lze ocenit v některých oblastech života agentur (jednodušší zajišťování obchodních vztahů, například dodávky služeb či zboží, možnost účastnit se podnikání jiných osob). Struktura zakladatelů je pro RRA velice důležitá, neboť ovlivňuje její sílu a akceschopnost. Například příliš velký počet zakladatelů může vyústit v nekonzistentní řízení agentury. Téměř všechny agentury v České republice byly založeny veřejným sektorem. To jim dodává potřebnou politickou podporu. Avšak na rozdíl od Evropské unie, kde je dominantním zakladatelem stát, české RRA byly zakládány na základě iniciativy místních či regionálních veřejných subjektů: buď jednotlivými městy nebo jejich sdruženími (15 ze 17). Politické zázemí, o které se agentury mohou opírat, je tak nižší než v EU, ovšem na druhou stranu vazba na místní veřejnou sféru umožňuje agenturám lépe se orientovat na potřeby daného regionu. Dalším významným zakladatelským subjektem byly regionální pobočky hospodářských a agrárních komor (9), Euroregiony (4), univerzity (3), Ministerstvo pro místní rozvoj a úřady práce (3). Spíše ojedinělá je účast soukromého sektoru (2), neziskových organizací (1) a odborů (1).

Jestliže srovnáme původní strukturu zakladatelů a dnešní vlastnickou strukturu RRA, zjistíme, že nejnápadnější změnou je majetkový vstup krajů do agentur. Od počátku své existence v roce 2001 vstoupily kraje již do téměř poloviny RRA. Tato změna byla pro regionální rozvoj pozitivní v tom smyslu, že umožnila narovnání vazeb mezi oběma subjekty, vyjasnění jejich rolí v regionálním rozvoji a lepší dělbu práce mezi nimi (viz dále). Majetkový vstup krajů do RRA přinesl výhody oběma stranám: agenturám silnější politickou podporu a výhledově i finanční zázemí a krajům faktickou kontrolu nad aktivitami RRA.



Obrovské rozdíly existují co do velikosti RRA. Počet pracovníků se pohybuje od 1 do 18 s průměrem 9 zaměstnanců na agenturu s tendencí k nárůstu počtu zaměstnanců. To dokazuje, že poptávka po službách RRA je na vzestupu.

Pokud jde o financování RRA, velice záleží na právní formě. Jak již bylo zmíněno, RRA založené na komerční bázi (a.s., s.r.o.) nemohou čerpat finanční podporu ze státního rozpočtu a jejich přístup ke grantům je obecně omezený. Proto při výběru aktivit u těchto agentur často převládá komerční hledisko. Na druhou stranu RRA neziskových právních forem mohou čerpat příspěvky od státu až do 25% svého rozpočtu, ovšem za podmínky, že se vlastníci RRA zavážou financovat chod agentur alespoň v rozsahu provozních nákladů. To se ale většinou neděje. A tak podstatná část příjmů agentur je stále výsledkem jejich vlastních aktivit (v průměru 80%). Zbytek pokryjí členské příspěvky, domácí a zahraniční granty a příspěvky ze státního rozpočtu.

Regionální agentury se zabývají především zpracováváním místních a regionálních rozvojových dokumentů (v průměru 34% činnosti), zpracováváním a administrativou projektů v rámci programů pomoci (22%), implementací státní regionální politiky (20%), poradenskou činností (16%), spoluprací se zahraničními partnery (7%) a dalšími méně významnými aktivitami (např. propagace krajů, pořádání výstav a veletrhů s účastí krajů).

Výsledky konkrétní případové studie zaměřená na aspekty spolupráce organizací s regionální rozvojovou agenturou (Dušek, Skořepa 2007) ukazují, že služby agentur jsou doposud vyhledávány zejména veřejnou správou (kontakt s agenturou uvedlo cca 70% respondentů z této oblasti). Naopak obdobný kontakt uvedlo pouze cca 17 % respondentů ze sektoru obchodních společností. V průměru ale nepřišlo dosud do kontaktu cca 3/4 respondentů. Cca polovina respondentů byla s jejich službami spíše spokojena. Názory respondentů jsou mnohdy velmi odlišné – profesionální lidé versus nefundovaní lidé, špatná informovanost versus aktivní přístup atd. Lépe hodnoceny jsou agentury založené obcemi a jejich sdruženími než agentury založené státem či krajem. Nejčastěji zaznívá kritika na adresu komerčního přístupu RRA, a to především ze strany obcí, které nejsou zvyklé za informace a poradenství platit.

#### **5.2.4. Lokální úroveň**

##### **Svazky obcí, obvody pověřených obcí 3. stupně**

Zákon o obcích umožňuje jednotlivým obcím zakládat a vstupovat do tzv. dobrovolných svazků obcí. Jedna obec může být dle svého uvážení členem i více dobrovolných svazků obcí a naopak obec nemusí být členem žádného svazku obcí. V rámci daného dobrovolného svazku obcí si zástupci obcí volí výkonné orgány svazku.

Zakládání dobrovolných svazků obcí (mikroregionů) začalo cca v druhé polovině 90. let minulého století. Lze ho vidět jako reakci na následující problémy:

- a) administrativní struktura ČR je charakteristická větším počtem malých obcí, které zároveň mají většinou nižší příjmovou základnu, a tím nedostatek zdrojů na rozsáhlejší investice
- b) snaha řešit investice, které jsou ve společném zájmu více obcí

K urychlení jejich zakládání přispěly i dotační tituly MMR ČR v rámci Programu rozvoje venkova. Ten byl mj. směřován i na podporu zpracování strategických plánů mikroregionů a některé dílčí dotační tituly tohoto programu vyžadovaly existenci strategického plánu. Tato skutečnost zejména přispěla k zakládání dobrovolných svazků obcí, které měly tzv. „komplexní“ charakter, tj. ve svých zakládacích dokumentech se hlásily ke komplexnímu rozvoji svého území (nikoli pouze k rozvoji některého odvětví – plyn, kanalizace apod.). V současné době vznikají nové dobrovolné svazky obcí jen velmi zřídka. K typickým činnostem svazků obcí patřilo a patří mimo zpracování svého strategického plánu zejména vyznačení cyklotras na svém území a společná propagace svého území z hlediska cestovního

ruchu. Jednalo se tedy o činnosti relativně finančně nenáročné, svým dopadem zasahující celé území mikroregionů a tudíž z pohledu přínosu pro všechny zastoupené obce dobře obhajitelné. S nástupem možnosti čerpání strukturálních fondů se mnohé mikroregiony dostávají na rozcestí z následujících důvodů:

- a) příprava projektů směřovaných do strukturálních fondů, kde žadatelem je dobrovolný svazek obcí, je organizačně velice náročná (zejména ve vztahu k řešení majetkových vztahů a tím k získání územního rozhodnutí a stavebního povolení), takže přípravu těchto projektů zvládnou jen dobře organizované svazky obcí s profesionálním zázemím (projektoví manažeři).
- b) projekty do strukturálních fondů jsou i finančně náročné a tím vyžadují od členských obcí i nemalý podíl spolufinancování, přičemž efekty z výsledného projektu nemusí být stejným dílem sdíleny všemi obcemi.

Obce s rozšířenou působností 3. stupně (ORP) vznikly v rámci reformy veřejné správy k 1. 1. 2003. Tímto zákonem byly zároveň vymezeny i jejich územní obvody, ve kterých tyto obce zajišťují výkon vybraných aktivit státní správy. Jsou územně skladebné, tzn. je jimi pokryto celé území ČR a žádná obec nespadá do více jak jednoho obvodu obce s rozšířenou působností. Nemají žádný samosprávný orgán. Z pohledu regionálního rozvoje se ale přesto jedná o důležitý subjekt. I přes různé problémy v četných konkrétních případech byla při jejich vymezení snaha respektovat vztahy centra a zázemí. Z důvodů skladebnosti s nimi často pracují strategické dokumenty při vymezování problémových mikroregionů (strategie reg. rozvoje ČR, programy rozvoje krajů). Statistický úřad publikuje za tyto jednotky stále více údajů. Navíc i některé legislativní kroky jim přisuzují vybrané pravomoci (nový stavební zákon). Z tohoto pohledu se jako nanejvýš žádoucí jeví stav, aby obce s rozšířenou působností (tudíž i s určitou finanční silou) převzaly i určitý díl zodpovědnosti za rozvoj „svého“ obvodu a začaly v něm uplatňovat i některé prvky regionálního rozvoje (tudíž samosprávných činností) na bázi neformálních dohod.

Velmi zajímavou alternativou činností svazků obcí se jeví i zakládání a fungování tzv. místních akčních skupin (MAS). Tyto subjekty vznikly a vznikají v souvislosti s realizací dotačního titulu LEADER. Charakteristickým prvkem pro tyto subjekty je relativně vysoká úroveň „subsidiarity“, kdy MAS vlastně rozhodují o udělení dotací pro předem naplánované aktivity.

### **Neziskový sektor**

Činnost nestátního neziskového sektoru je velmi důležitá, protože relativně efektivně zabezpečuje velké množství obecně prospěšných služeb, které by jinak nebyly občanům k dispozici. Základním problémem neziskového sektoru je jeho roztržitost, a to jak vzhledem k množství, tak i k širokému záběru zabezpečovaných služeb. Jednotlivé neziskové organizace prosazující pouze své parciální zájmy nemohou být relevantními partnery pro stanovení rozvojových priorit regionu. Proto je nanejvýš potřebné (ale zároveň i kvůli značné velikostní i odvětvové různorodosti jednotlivých neziskových organizací velmi obtížné) vytváření střešních organizací, které by byly uznávané a respektované jak samosprávnými a jinými orgány, tak i neziskovým sektorem samotným. V Pardubickém kraji se to podařilo a došlo k založení KONEPu (Koalice nevládek Pardubicka), který tímto respektovaným zástupcem je. Dalším problémem vyplývajícím např. ze studie neziskového sektoru v Pardubickém kraji (2007) je skutečnost, že cca jen asi 1/10 všech neziskových subjektů vyvíjí stabilně činnost a zajímá se „o dění kolem sebe“. Neziskové subjekty mají také velmi ztížený přístup k finančním (zejména evropským) zdrojům, což vede ke skutečnosti, že jednotlivé organizace jsou finančně i vzhledem k jejich lidským zdrojům slabé a nejsou schopny ani připravit, ani realizovat větší projekty.

## 5.2.5. Ostatní subjekty

### Firmy

Dopady působení firem na problematiku regionálního rozvoje může být rozmanitý. Velké firmy mohou mít podobné dopady na region jako nadnárodní společnosti. Většinou však u nich bývá větší ochota a možnost jednat o specifikaci jejich aktivit v rámci regionu tak, aby to bylo prospěšné jak pro samotné firmy, tak pro rozvoj území. Na druhé straně jsou zejména malé firmy důležité z pohledu flexibility výroby a rozvoje inovací. Z celoevropského pohledu jsou považovány za významné motory rozvoje a je jim poskytována formou dotačních programů poměrně významná pomoc.

V českém prostředí jsou stále ještě podnikatelské subjekty poměrně novým prvkem a jejich vztah k samosprávám je stále plný nedůvěry. V očích veřejnosti je navíc podpora podnikatelských subjektů ze strany samospráv často vnímána jako něco podezřelého spojeného s korupcí. Autor zná situaci na krajích a ví, že i v případě krajů je k podpoře podnikatelských subjektů přistupováno velmi obezřetně. Do značné míry to bylo způsobeno i velkou finanční nestabilitou týkající se rozpočtových příjmů krajů. Teprve se stabilizací daňové soustavy od roku 2005 začínají jednotlivé kraje včetně Pardubického kraje hledat vhodné nástroje na podporu podnikatelských aktivit. Do značné míry k tomu přispívá i relativní roztržitost a nejednotnost podnikatelských subjektů. Hospodářské komory jako jejich zástupci i vzhledem k legislativě neplní a nemohou plnit zastřešovací funkci tak kvalitně, jak by bylo žádoucí.

### Města a obce

Stejně jako u firem se projevují dopady činnosti samospráv na problematiku regionálního rozvoje rozdílně s ohledem na jejich populační velikost. Velká města (nejen typu Prahy, ale i např. Pardubic i menší) jsou důležitým aktérem v regionálním rozvoji na celokrajské úrovni. To mj. vyplývá i z politických důvodů, kdy lídři samospráv velkých měst většinou bývají i na špičkových pozicích krajských a někdy i republikových stranických hierarchií. Města a obce jsou minimálně na republikové úrovni dobře organizována (Svaz měst a obcí je důležitým subjektem). V některých případech tomu bývá i na krajských úrovních. V tomto případě jsou tyto organizace důležitým partnerem při hledání dohody nad rozvojovými prioritami v území. Navíc již bylo zmíněno, že některé prvky legislativy posilují význam měst i tam, kde nemají samosprávné aktivity (tzv. obce s rozšířenou působností mají po novele stavebního zákona důležité pravomoci v územním plánování v rámci celého svého obvodu). Aktivity velkých měst samozřejmě mají významný opad na rozvoj celého regionu. Velká města mají i dobré finanční zázemí (rozpočet města Pardubic je srovnatelný s rozpočtem Pardubického kraje). Ve rámci přípravy celokrajských rozvojových dokumentů by však jejich role neměla být (ve smyslu vytváření specifických podmínek) přeceňována.

## 6. Kraje jako subjekty regionálního rozvoje

Aby kraje mohly formovat a naplňovat politiku regionálního rozvoje na svém území, musí být dostatečně vybaveny v následujících oblastech:

- rozsah a struktura kompetencí
- finanční zdroje pro realizaci politiky regionálního rozvoje
- kvalitní lidský potenciál pro tvorbu a realizaci úspěšné politiky regionálního rozvoje
- fungující kontakty (konektivita) na místní i hierarchicky vyšší „důležité“ subjekty regionálního rozvoje

## 6.1. Kompetence krajů

Platná právní úprava postavení krajů (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích) přiřazuje krajům jednak rozsah a obsah úkolů, které mají při svém poslání zabezpečovat (tzv. působnost krajů) a dále v souvislosti s tím i příslušná konkrétní rozhodovací apod. oprávnění, způsobilá k zabezpečení a realizaci předmětné působnosti (tzv. pravomoc krajů). Z pohledu rozlišení působnosti krajů na samostatnou a přenesenou je výše uvedeným zákonem č. 129/2000 Sb. vymezeno, že kraje ve své samostatné působnosti mj. pečují ve svém územním obvodu, v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi, o komplexní územní rozvoj, zejména o utváření podmínek pro rozvoj a uspokojování potřeb svých občanů. Takto definovaná působnost zahrnuje nejrůznější spektrum možných aktivit. Krajům byl dále převeden do jejich vlastnictví poměrně rozsáhlý majetek (silnice 2. a 3. třídy, střední školy atd. ) Z pohledu problematiky regionálního rozvoje jsou pravomoci krajů stanoveny zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Jsou ale taktéž formulovány poměrně obecně.

Z tohoto pohledu je zřejmé, že lze hovořit o 2 typech kompetencí:

- a) kompetence, které se týkají přímo majetku kraje a způsobu nakládání s ním
- b) kompetence ostatní

Rozsah a obsah kompetencí převedených krajům je velmi obtížné nějakým způsobem kvantifikovat. Jednou z mála možností, jak toho dosáhnout, je individuální šetření. Touto problematikou se zabýval např. výzkum DHV (2006). Ten se dotazoval představitelů dvou krajů (Moravskoslezský a Vysočina, přičemž výsledky byly zpřesňovány zástupci dalších krajů), zda vybrané kompetence krajů považují za dostatečné. Šlo o následující oblasti kompetencí:

- sociálně ekonomický rozvoj, řízení a správa kraje
- hospodářská činnost a podnikání
- služby, zdravotnictví a sociální péče
- technické vybavení a obsluha území kraje
- hospodaření s přírodními zdroji a složkami životního prostředí

Ve velké většině případů bylo zjištěno, že kraje mají v dané oblasti buď veškeré potřebné nebo minimálně dostatečné kompetence. Jedinou oblastí, kde kompetence byly pocit'ovány ze strany krajů jako nedostatečné, byla oblast stanovování problémových regionů ze strany státu. Problémem u většiny oblastí bylo ale zabezpečení dostatku finančních zdrojů pro realizaci daných kompetencí.

## 6.2. Finanční možnosti krajů

V rámci analýzy finančních možností krajů je nejprve nutno zdůraznit relativní krátkost historie fungování krajů a s tím spojenou nedostatečnost jejich příjmové stránky danou rozpočtovým určením daní. Z tohoto pohledu lze roky 2001 – 2004 hodnotit jako svým způsobem pilotní. Teprve od roku 2005 došlo k takovým změnám v rozpočtovém určením daní, které znamenaly významné navýšení podílů sdílených daní spadajících do krajských rozpočtů. Podle novely zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určením daní příjmy jednotlivých krajů v roce 2006 tvořily:

- a) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- b) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- c) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- d) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,

- e) podíl na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d),
- f) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů uvedených v písmenu a) a výnosů daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až f) podílí procentem stanoveným v příloze k zákonu č. 243/2000 Sb. Následující tabulky 9, 10 a 11 ukazují stav a vývoj základních kategorií financování rozpočtů krajů v letech 2001- 2006.

Tab. 9: Stav a vývoj základních kategorií rozpočtů krajů

Ukazatel	Skutečnost k 31. 12. 2001	Skutečnost k 31. 12. 2002	Skutečnost k 31. 12. 2003	Skutečnost k 31. 12. 2004	Skutečnost k 31. 12. 2005	Skutečnost k 31. 12. 2006
<b>Daňové příjmy</b>		10 169	11 395	12 580	39 609	42 266
<b>Nedaňové příjmy</b>		720	1 424	3 177	2 810	2 943
<b>Kapitálové příjmy</b>	83 <sup>-</sup> - vl. příjmy	37	237	342	364	361
<b>Dotace celkem</b>	14 433	26 700	82 761	84 614	70 686	76 558
<b>Vlastní příjmy</b>	83	10 926	13 056	16 099	42 783	45 570
<b>Příjmy celkem</b>	14 517	37 627	95 818	100 713	113 469	122 128
<b>Běžné výdaje</b>	13 222	32 070	84 961	88 385	100 590	108 488
<b>Kapitálové výdaje</b>	1 223	3 733	9 366	11 501	11 975	15 909
<b>Výdaje celkem</b>	14 445	35 804	94 327	99 886	112 565	124 398
<b>Saldo příjmů a výdajů</b>	72	1 823	1 491	827	904	-2 270

Zdroj: Závěrečný účet ČR 2006, vlastní výpočty

Tab. 10: Podíly jednotlivých příjmových a výdajových kategorií na celkových příjmech a celkových výdajích krajů

	Skutečnost k 31. 12. 2001	Skutečnost k 31. 12. 2002	Skutečnost k 31. 12. 2003	Skutečnost k 31. 12. 2004	Skutečnost k 31. 12. 2005	Skutečnost k 31. 12. 2006
<b>Daňové příjmy</b>		27,0	11,9	12,5	34,9	34,6
<b>Nedaňové příjmy</b>		1,9	1,5	3,2	2,5	2,4
<b>Kapitálové příjmy</b>	0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
<b>Dotace celkem</b>	99,4	71,0	86,4	84,0	62,3	62,7
<b>Vlastní příjmy</b>	0,6	29,0	13,6	16,0	37,7	37,3
<b>Příjmy celkem</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Běžné výdaje</b>	91,5	89,6	90,1	88,5	89,4	87,2
<b>Kapitálové výdaje</b>	8,5	10,4	9,9	11,5	10,6	12,8
<b>Výdaje celkem</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Závěrečný účet ČR 2006, vlastní výpočty

Tab. 11: Vývoj základních kategorií financování rozpočtů krajů

	% 2002/2001	% 2003/2002	% 2004/2003	%2005/2004	%2006/2005
<b>daňové příjmy</b>	0	112,06	110,40	314,86	106,71
<b>dotace celkem</b>	184,99	309,97	102,24	83,54	108,31
<b>vlastní příjmy</b>	13 163,86	119,49	123,31	265,75	106,51
<b>příjmy celkem</b>	259,19	254,65	105,11	112,67	107,63
<b>běžné výdaje</b>	242,55	264,92	104,03	113,81	107,85
<b>kapitálové výdaje</b>	305,23	250,90	122,80	104,12	132,86

<b>výdaje celkem</b>	247,86	263,45	105,89	112,69	110,51
----------------------	--------	--------	--------	--------	--------

Zdroj: Závěrečný účet ČR 2006, vlastní výpočty

Z tabulek je zřejmá výrazná rozkolísanost těchto parametrů do roku 2005 a určitá stabilizace v letech 2005 -2006. Jak příjmy, tak i výdaje krajů až do roku 2003 rychle rostly. V roce 2005 se změnou rozpočtového určení daní dochází ke kvalitativní změně v příjmové části krajů, kdy je jim výrazně zvýšen podíl na daních a dochází dokonce k úbytku dotací. Při hodnocení finančních možností krajů je důležité, jaké množství příjmů mají kraje „volně“ k dispozici – tzn. nejsou poskytovány jako účelově vázané dotace. Jde o tzv. vlastní příjmy krajů. Odpověď na tuto otázku dává tab. 9. Z té vyplývá, že např. podíl vlastních příjmů v roce 2004 nedosahoval ani 16% z celkových příjmů krajů. Se změnou rozpočtového určení daní tento podíl narostl na cca 38%, což ale přesto znamená, že kraje jsou z cca 2/3 závislé na dotacích ze státního rozpočtu. Z pohledu výdajové stránky je vidět, že kapitálové (investiční) výdaje krajů tvoří dlouhodobě pouze cca 10 % jejich výdajů. Tyto všechny ukazatele nedávají jasnou odpověď ohledně dostatečnosti krajských finančních zdrojů. Přesto je ale možné indikovat, že vzhledem k rozsahu kompetencí a majetku nejsou finanční zdroje krajů zdaleka dostatečné.

### 6.3. Lidský potenciál

Existence dostatečného počtu kvalifikovaných osob na krajských úřadech je taktéž jednou ze základních podmínek pro kvalitní zajišťování a výkon politiky regionálního rozvoje. Měřit kvalitu lidského potenciálu je však velmi složité už z principu nesnadného definování kvality výsledné politiky regionálního rozvoje. Následující část se tedy zaměřuje spíše na charakterizaci podmínek a kvantitativní popis způsobů zajištění této problematiky na krajských úřadech.

#### Srovnání vývoje počtu zaměstnanců jednotlivých krajských úřadů

V následující tabulce 12 jsou uvedeny počty zaměstnanců pracujících na krajských úřadech v polovině roku 2003 a ke konci roku 2007. Dále jsou uvedeny i intenzitní údaje o počtech zaměstnanců vztahených na počet obyvatel a na velikost území krajů. Do uváděných dat nebyli zahrnuti politici (členové krajských rad, zastupitelstev, výborů atd.). Údaje z roku 2003 jsou převzaty z materiálů Ministerstva vnitra ČR, údaje z roku 2007 jsou zjištěny z webových stránek jednotlivých krajů. Do hodnocení kvůli své specifčnosti nebyla zahrnuta Praha.

Tab. 12: Intenzitní ukazatele počtu zaměstnanců krajských úřadů

Kraj	stav k 30.6.2003	stav k 30.10.2007	%07/03	počet obyv. k 31.12.2007	zaměstn./100 00 obyvatel	rozloha (km <sup>2</sup> )	zaměstn./100 km <sup>2</sup>
Středočeský	566	646	114,13	1 201 827	5,38	11 015	5,86
Jihočeský	397	479	120,65	633 264	7,56	10 057	4,76
Plzeňský	318	378	118,87	561 074	6,74	7 561	5,00
Karlovarský	258	311	120,54	307 449	10,12	3 315	9,38
Ústecký	380	441	116,05	831 180	5,31	5 335	8,27
Liberecký	317	346	109,15	433 948	7,97	3 163	10,94
Královéhradecký	367	367	100,00	552 212	6,65	4 758	7,71
Pardubický	298	356	119,46	511 400	6,96	4 519	7,88
Vysočina	337	383	113,65	513 677	7,46	6 796	5,64
Jihomoravský	506	598	118,18	1 140 534	5,24	7 196	8,31
Olomoucký	390	496	127,18	641 791	7,73	5 267	9,42
Zlínský	351	456	129,91	590 780	7,72	3 964	11,50
Moravskoslezský	573	627	109,42	1 249 897	5,02	5 427	11,55

<b>Celkem</b>	<b>5 058</b>	<b>5884</b>	<b>116,33</b>	<b>9 169 033</b>	<b>6,42</b>	<b>78 371</b>	<b>7,51</b>
---------------	--------------	-------------	---------------	------------------	-------------	---------------	-------------

Zdroj: Materiály Ministerstva vnitra, webové stránky krajů, ČSÚ, vlastní výpočty

Z tabulky lze odvodit následující charakteristiky:

- a) při srovnání let 2003 a 2007 došlo s výjimkou Královéhradeckého kraje vždy k nárůstu počtu zaměstnanců. Toto navýšení však vzhledem k zvýšení rozsahu vykonávané agendy v tomto období (dokumentované třeba i navýšením rozpočtu krajů v tomto období) není relativně vysoký.
- b) počty zaměstnanců nezávisí příliš ani na počtu obyvatel kraje, ani na jeho rozloze. Je možno pouze konstatovat, že populačně menší kraje mají relativně vyšší počty zaměstnanců krajských úřadů, což je důsledkem řádově obdobné pracovní agendy všech krajů.

### **Postavení odborů a oddělení regionálního rozvoje v organizační struktuře krajů**

V příloze č. 1. je uvedeno postavení odborů a oddělení, jejichž činnost přímo souvisí s politikou regionálního rozvoje v organizační struktuře jednotlivých krajů. I zde byly informace získány z webových stránek krajů. Předem je nutno zdůraznit, že postavení těchto odborů a oddělení se v rámci každého kraje relativně výrazně odlišuje. Rozhodně lze zde najít větší pestrost členění odborů a oddělení (včetně jejich názvů) než u velké většiny ostatních odborů krajských úřadů. Práce těchto subjektů je vykonávána téměř výhradně v samostatné působnosti a je tedy na jednotlivých krajích, jak jí začlení do své organizační struktury. Rozdílnost vyplývá i z vlastního charakteru práce, která je velmi pestrá. V neposlední řadě k této rozdílnosti výrazně přispěl i nástup problematiky evropských fondů, kdy administrace evropských projektů a zejména tzv. grantových schémat vyžadovala její oddělení od složky připravující projekty, což každý kraj řešil po svém. Z tohoto pohledu lze v první řadě vysledovat 2 základní modely zajišťování celé „rozvojové“ agendy včetně agendy evropských fondů:

- a) celá agenda je koncentrována do 1 odboru, což většinou znamená vyšší počet oddělení (5 krajů)
- b) došlo ke vzniku dvou odborů, kde je vykonávána oddělená agenda spojená s evropskými fondy a agenda čítající pouze „krajskou“ rozvojovou politiku - tj. „evropská a neevropská rozvojová linka“ (8 krajů).

Pro odbory s „neevropskou“ linkou je pak charakteristické včlenění oddělení cestovního ruchu (7 případů) či oddělení územního plánu nebo stavebního řádu (5 případů). Naopak u „evropské“ linky je téměř vždy zastoupeno oddělení administrace grantových schémat (výslovně v názvu oddělení je uvedeno u 10 případů, přičemž tato agenda je ale prováděna ve všech krajích). Velmi zajímavá je v tomto případě kombinace „evropské“ a „neevropské“, linky, kdy např. v případě Jihočeského kraje oddělení řízení grantů a projektů vykonává nejen „klasickou“ administraci grantových schémat z období 2004-2006, ale navíc i granty administrované v rámci realizace ročních akčních plánů programu rozvoje kraje.

Počty zaměstnanců daných odborů a oddělení závisí taktéž na způsobu vytěžování krajských rozvojových agentur. Autor může dokumentovat naprosto odlišné přístupy k této problematice uplatňované v rámci NUTS II Severovýchod tvořeného Královéhradeckým, Pardubickým a Libereckým krajem. Královéhradecký kraj založil tzv. Centrum evropského projektování jako svojí vlastní příspěvkovou organizaci 100% vlastněnou krajem. Tento subjekt zaznamenal (i za politické podpory) raketový vzestup (dnes má téměř 40 zaměstnanců), takže zajišťuje odborné činnosti nejen pro kraj, ale také pro města a obce na území Královéhradeckého kraje a expanduje dokonce i na území jiných krajů. Z toho pak vyplývá potřeba relativně malého počtu osob pro tuto problematiku v rámci příslušného

odboru Královéhradeckého kraje. Na druhé straně Liberecký kraj vytěžuje místní rozvojovou agenturu v relativně malé míře a velké množství prací si zajišťuje vlastními silami. Pozice vztahu Pardubického kraje ke „své“ agentuře je zhruba uprostřed. Kraj zadává přípravu drtivé většiny svých projektů této agentuře, přičemž tato agentura má relativně omezené kapacity pro ostatní subjekty v kraji. To mělo za následek vznik relativně velkého množství regionálních ryze komerčních poradenských firem na území Pardubického kraje, s kterými ale kraj velmi intenzivně spolupracuje (viz část 9.1.).

#### **6.4. Konektivita**

Pojem konektivity vychází z pojmu sociální kapitál. S tímto pojmem hodně pracují zejména sociologické obory. Putnam (1993) definoval sociální kapitál jako „rasy sociální organizace jako důvěra, normy a sítě, které mohou zlepšit efektivitu fungování společnosti usnadňováním koordinovaných akcí“. Tento autor se ve své práci věnoval hledání souvislostí mezi sociologickým kapitálem, ekonomickým rozvojem a výkonem vlád (Putnam 1993 in Kostecký, Patočková, Vobecká 2007). Výsledky jeho prací prokazovaly mimořádný význam sociálního kapitálu pro ekonomický rozvoj i výkon vlád. Jeho práce vzbudila obrovský ohlas, a to jak kladný, tak i záporný. Přehled těchto ohlasů je uveden v již zmíněné práci Kosteckého, Patočkové a Vobecké (2007). I přes zmíněné rozporuplné ohlasy je zřejmé, že existence zmíněné důvěry a sítě v případě samospráv může sehrát velmi pozitivní vliv při prosazování jejich záměrů. Znamená to mj. i počty a kvalitu zapojení nejrůznějších aktérů do činností samospráv. Podmínkou na jedné straně je ochota samospráv tuto spolupráci umožnit, na straně druhé zájem a důvěra subjektů v danou spolupráci.

Výše zmíněná práce Kosteckého, Patočkové a Vobecké (2007) se pokouší na příkladu krajských samospráv v ČR o toto hledání souvislostí mezi sociálním kapitálem, ekonomickým rozvojem a výkonem vlád. Jedná se o jednu z prvních prací tohoto typu v ČR. Agregátní ukazatel sociálního kapitálu byl získán zprůměrováním ukazatelů, kterými byly počet nestátních neziskových organizací v přepočtu na 1000 obyvatel (coby ukazatel „hustoty“ neziskových organizací v kraji), podíl lidí, kteří čtou regionální noviny, celostátní deníky a sledují zpravodajství v televizi (jako indikátory zájmu o veřejné věci), důvěra prezidentovi, důvěra krajským a obecním zastupitelstvům (jako indikátory institucionální důvěry), počet dobrovolných dárců krve v přepočtu na 1000 obyvatel (jako indikátor generalizované důvěry), průměrná volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny, průměrná volební účast ve volbách do krajských zastupitelstev a účast v referendu o vstupu do Evropské unie (jako ukazatele politické participace obyvatel kraje). Autorům se nepodařilo najít silnou závislost mezi sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád a jen méně těsnou závislost mezi sociálním kapitálem a ekonomickou výkonností kraje. Autoři sami uvádějí celou řadu možných vysvětlení tohoto faktu a lze jen souhlasit se snahou se k tomuto tématu vrátit a získat tak i dynamický pohled na tuto problematiku.

Většinou se tedy jednalo o ukazatele popisující důvěru obyvatel. Téměř vůbec se zde nevyskytovaly ukazatele zaměřené na existenci čtených vzájemných vazeb kraje s dalšími subjekty z území kraje a na schopnost kraje tyto vazby využívat. Tyto informace lze jen ve velmi omezené míře získat ze statistických zdrojů. Nejčastěji se získávají osobními pohovory a proto je v tomto ohledu situace každého kraje velmi specifická. Jednou z mála možností je využití údajů ohledně zastoupení subjektů v pracovních skupinách pro přípravu programových dokumentů a jiných orgánech pro stanovování rozvojových priorit kraje.

#### **7. Strategické plánování**

Strategické plánování je metoda, která může být používána v celé řadě lidských činností a jejíž používání v oblasti územního rozvoje je poměrně nedávného data. Původně byla tato metoda uplatňována ve vojenství. Nevojenské použití spadá do první poloviny 70. let, kdy



byla na Harvard University modifikována pro rozhodování o rozvoji firem a teprve poté se přenesla do sféry prostorového plánování, resp. plánování rozvoje územních jednotek (Vozáb 1999).

U firemního plánování (na rozdíl od využití této metody v problematice územního rozvoje) je dán dopředu cíl a účastníci procesu. Diskuse dále směřuje ke zpřesňování a určení bližších cílů účastníku procesu.

Použití této metody v souvislosti s rozvojem územních jednotek má za cíl aktivovat aktéry a vyřešit možné střety řady různých cílů a zájmů (často navzájem protichůdných), které jsou prosazovány a obhajovány množstvím nezávislých a odlišných subjektů (veřejná sféra, soukromý sektor, neziskový sektor). Existuje mnoho „rozvojových voleb“ a jednou z nejdůležitějších součástí procesu strategického plánování je dohadování jeho různých aktérů o potřebnosti a uskutečnitelnosti jednotlivých „voleb“ a s tím související vyjednávání o sladění či případně omezení individuálních zájmů a potřeb. Základní rysy i formální struktura strategického plánovacího přístupu jsou však ve firemním plánování i v plánování územního rozvoje v základních aspektech stejné (Vozáb 1999).

### **7.1. Společné rysy strategického plánování**

Existuje celá řada charakteristik metody strategického plánování. Jako jejich společné rysy však lze vidět (Vozáb 1999):

- a) strategické plánování je proces zaměřený na realizaci změn
- b) dochází ke spolupráci mezi vnějším a soukromým sektorem
- c) z časového hlediska jde o dlouhodobý výhled, ale krátkodobou realizaci
- d) komplexita a selektivnost strategického plánování – tj. zabývá se všemi oblastmi, ale opatření jsou směřována jen na některé segmenty
- e) vždy jsou stanoveny priority
- f) strategické plánování je zaměřeno „dovnitř“ na vlastní zdroje
- g) vždy by mělo existovat monitorování a vyhodnocení dosažených výsledků
- h) obvyklý je postup od analýzy k vytvoření strategie, její realizace a monitorování a hodnocení této realizace

### **7.2. Soustava strategických a programových dokumentů v ČR**

Výsledná politika regionálního rozvoje na dané úrovni je vyjádřena prostřednictvím strategických rozvojových dokumentů. Jejich analýza s důrazem na krajskou úroveň je obsahem této kapitoly. Obecně lze tyto dokumenty rozdělit do 2 skupin:

- a) dokumenty, jejichž prostřednictvím jsou čerpány evropské finanční zdroje („evropská“ linka)
- b) dokumenty ostatní („neevropská“ linka)

Tabulka 13 ukazuje typologii vybraných strategických a programových dokumentů v ČR. Ve směru zleva - doprava a shora – dolů jsou zároveň vyjádřeny jejich vzájemné vertikální vazby (nikoli ale ve smyslu nadřazenosti a podřízenosti, ale ve smyslu konkretizace „vyšších“ programů). Je třeba však říci, že zejména v případě tématických operačních programů a regionálních operačních programů se jedná o naprosto rovnocenné dokumenty, které se z pohledu možností financování nejrůznějších aktivit prostřednictvím strukturálních fondů vzájemně doplňují. Stejně tak je velmi slabá vazba mezi ročními programy (plány) na jednotlivých úrovních. Z tabulky je zřejmý poměrně velký počet dokumentů a lze v tomto smyslu hovořit v ČR o určitém „přeprogramování“ (Blažek, Vozáb 2004).

Tab. 13: Soustava strategických a programových dokumentů v ČR

	Národní úroveň	Regionální úroveň	Lokální úroveň
<b>Národní zdroje</b>	Strategie regionálního rozvoje (SRR)	Strategie regionálního rozvoje kraje Program rozvoje kraje (PRK)	Strategie rozvoje svazků obcí, měst, obcí
	Odvětvové koncepce	Odvětvové koncepce	Odvětvové koncepce
	Roční regionální a odvětvové rozvojové programy	Roční akční plány	Roční plány aktivit
<b>Evropské zdroje</b>	Národní rozvojový plán (NRP)		
	Národní strategický referenční rámec (NSRR)		
	Tematické operační programy (TOP)	Regionální operační programy (ROP)	

Z hlediska metodického přístupu k tvorbě uvedených dokumentů lze rozdělit dokumenty popsané v této kapitole do dvou základních skupin:

- dokumenty, které jsou převážně naplňovány formou vyhlášení příjmu a podpory projektů do daných priorit (opatření, aktivit). K těmto dokumentům patří tematické a regionální operační programy a regionální a odvětvové rozvojové programy a roční plány. Realizátorem dokumentu jsou vlastně ty subjekty, které realizují své projekty.
- dokumenty, které se většinou omezují pouze na stanovení priorit (opatření, aktivit) bez výše uvedené finanční „koncovky“. Sem právě patří Programy rozvoje krajů, ale i Strategie regionálního rozvoje ČR, strategické plány na úrovni svazků obcí (mikroregionů) dlouhodobé odvětvové koncepce na úrovni státu aj. Dokumenty většinou nemají jasně daného realizátora.

Za jakýsi smíšený typ lze označit strategické plány měst (obcí), které taktéž postrádají většinou finanční koncovku, ale mívají jasně daného realizátora.

Z hlediska terminologie by bylo možné obecně označit dokumenty uvedené pod bodem a) jako programy, dokumenty uvedené pod bodem b) jako strategie. Toto pojetí však právě programy rozvoje krajů (a další dokumenty na lokální úrovni) nenaplňují a nabízelo by se je pojmenovat jako strategie rozvoje krajů. Tento pojem však již je „obsazen“ zpracovanými strategiemi rozvoje kraje. Při dodržování této terminologie by tedy programům rozvoje krajů příslušelo spíše pojmenování „krátkodobá strategie“. Pokud by toto pojetí bylo prakticky aplikováno, bylo by možno lépe odlišovat pojmy strategické dokumenty a programové dokumenty, jejichž používání je v současné době běžně zaměňováno.

### 7.3. Popis jednotlivých programových dokumentů

#### 7.3.1. Neevropská linka

##### Strategie reg. rozvoje ČR

Strategie regionálního rozvoje České republiky se pořizuje jako základní dokument politiky regionálního rozvoje podle § 5 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Prvním koncepčním materiálem na úseku regionální politiky byla Strategie regionálního rozvoje ČR přijatá vládou v roce 2000 usnesením č. 682 ze dne 12. července 2000 o Strategii regionálního rozvoje České republiky. Tato Strategie regionálního rozvoje vytvořila základní rámec pro formování regionální politiky České republiky komplementární s regionální politikou Evropské unie. Strategie vymezila strategické cíle, směry a rozvojové aktivity, z nichž řada je v gesci ústředních správních úřadů, přičemž bylo žádoucí, aby je příslušné resorty zapracovaly do svých koncepčních dokumentů. Strategie vznikla na základě výstupů ze strategií regionálního rozvoje jednotlivých krajů. Na celostátní úrovni byla ustanovena Národní koordinační skupina, složená jednak ze zástupců regionů (předsedové

Regionálních koordinačních skupin a Regionálních řídicích a monitorovacích výborů) a dále ze zástupců vybraných ministerstev, Parlamentu ČR (Senát i Poslanecká sněmovna), Hospodářské a Agrární komory ČR a dalších institucí. Tato koordinační skupina monitorovala průběh prací spojených s pořízením celostátní strategie a posuzovala dílčí výstupy strategie a to i prostřednictvím jednotlivých pracovních skupin, ustanovených pro každý ze šesti problémových okruhů strategie. Součástí prací na strategii bylo i hodnocení regionálních rozdílů podle krajů a okresů.

Dne 17. 5. 2006 byla schválena usnesením vlády ČR č. 560 Strategie regionální politiky ČR, pro léta 2007-13, Cílem této aktualizované verze SRR ČR je implikace nových nařízení EU v oblasti politiky hospodářské a sociální soudržnosti do strategie, priorit a opatření české regionální politiky. Dokument určuje orientaci politiky regionálního rozvoje České republiky v období let 2007 - 2013. Vychází ze Strategie udržitelného rozvoje České republiky a v ekonomické oblasti ze Strategie hospodářského růstu. V oblasti politiky soudržnosti navazuje na SRR ČR na její základní programové dokumenty na národní úrovni Národní rozvojový plán a Národní strategický referenční rámec. Cílem strategie je zároveň formulování témat a aspektů významných pro podporu regionálního rozvoje a zahrnutí regionální dimenze do těchto politik tam, kde je to účelné a potřebné. Strategie regionálního rozvoje tak představuje strategickou orientaci pro budoucí programy regionálního rozvoje na centrální i regionální úrovni.

V tomto ohledu je třeba zmínit stále přetrvávající nedostatek, a tím je institucionální zázemí monitorování a hodnocení. Zodpovědným orgánem je totiž MMR, které však SRR nejen zpracovává, ale v jeho gesci je i její realizace. Pozitivním rysem je zahrnutí soustavy indikátorů, která by měla hodnotit plnění globálního cíle a jednotlivých priorit. Tato soustava je ale poměrně složitá a navíc ani u indikátorů, ani u jednotlivých cílů SRR není uvedena žádná kvantifikace ani počátečních, ani cílových hodnot. Cíle jsou navíc formulovány natolik vágně a široce, že vyhodnocení jejich naplnění je v podstatě nemožné. To je ještě umocněno tím, že se počítá s realizací valné většiny priorit SRR prostřednictvím operačních programů, které mají samy jiný systém monitorování. V SRR je to řešeno tak, že součástí hodnocení má být tak posouzení toho, do jaké míry došlo k promítnutí cílů strategie do operačních programů.

### ***Vymezení regionů se soustředěnou podporou státu***

Strategie regionálního rozvoje ČR vymezuje na základě zákona č. 248/2000 regiony pro soustředěnou podporu státu. Vymezení těchto regionů pro období 2007 – 2013 bylo součástí zmíněného vládního usnesení č. 560/2006. Tento fakt je třeba ocenit jako určitý pokrok při formování regionální politiky. Na druhou stranu rozvojové programy pro takto vymezené regiony jsou stále nastavovány v ročním harmonogramu.

Základní územní jednotkou pro vymezení regionů se soustředěnou podporou státu byly okresy, v případě regionů s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností se jedná i o ORP. Vymezení regionů se opíralo o tyto ukazatele:

- souhrnné hodnocení situace na trhu práce (nezaměstnanosti) zahrnující míru nezaměstnanosti, dlouhodobou nezaměstnanost a počet uchazečů na jedno volné pracovní místo
- daňové příjmy na 1 obyvatele
- počet podnikatelů na 1000 obyvatel
- kupní síla obyvatel

Na základě těchto indikátorů bylo stanoveno pořadí regionů, které se pak dále dělilo na jednotlivé typy regionů se soustředěnou podporou státu. Regiony s vyšším podílem těžebního a těžkého průmyslu byly vymezeny jako strukturálně postižené regiony, ostatní okresy v

daném pořadí byly klasifikovány jako hospodářsky slabé nebo s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností. Na rozdíl od předchozí verze Strategie z roku 2000 nebyly identifikovány venkovské regiony podle zákona č. 248/2000. Nově jsou však zařazeny regiony s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti. Tuto verzi je možné považovat za lepší, už jen z toho důvodu, že venkovský region neznamená automaticky region problémový. Vymezené regiony zahrnují územní obvody 21 okresů a územních obvodů ORP o celkové rozloze 29,4 % území ČR a 31,9 % obyvatel z celkového počtu obyvatel ČR.

### **Strategie reg. rozvoje krajů**

Podnětem pro zpracování Strategií regionálního rozvoje jednotlivých krajů bylo schválení zákona č. 347/1997 Sb, který potvrdil, že s účinností od 1. 1. 2000 bude Česká republika rozdělena na 14 krajů. V této souvislosti MMR ČR zadalo v rámci plnění usnesení vlády ČR č. 235/98 o zásadách regionální politiky vlády zpracování těchto dokumentů. Cílem tohoto zadání bylo získat celostátní přehled regionálních rozvojových potřeb. Strategie regionálního rozvoje se tedy měly zabývat rozvojem jednotlivých krajů s výhledem na 5 – 10 let. Závěry těchto krajských strategií měly být použity pro zpracování Strategie regionálního rozvoje ČR a tehdy připravovaného Regionálního rozvojového plánu ČR. Strategie měly zároveň ovlivňovat podobu využívání pomoci ze zdrojů EU. Vzhledem k neexistenci funkčních orgánů na úrovni krajů byly pro účely zpracování strategií v každém kraji ustaveny tzv. regionální koordinační skupiny (RKS) jako pracovní a reprezentativní orgány složené ze zástupců klíčových (veřejných i soukromých) institucí působících v území nesoucí odpovědnost za organizační a věcné zajištění potřebných prací. Členové RKS byli jmenováni přednosty okresních úřadů na základě organizačního pokynu MMR ČR. Tvorba strategií probíhala v souladu s metodikou řešitele národní rozvojové strategie ČR – konsorciem DHV CR, spol s r.o., RRA Most a ARR Ostrava. Podle této metodiky měly krajské strategie obsahovat následující kroky:

- a) situační analýzu regionu
- b) vizi regionu a analýzu jeho silných a slabých stránek
- c) definování strategických cílů a směrů rozvoje

Z dnešního pohledu lze strategie regionálního rozvoje krajů z následujících důvodů hodnotit jako překonané a nefunkční dokumenty (DHV 2007):

- a) ne ve všech krajích došlo nakonec ke zpracování těchto dokumentů. Jaké příklad lze uvést Plzeňský a Moravskoslezský kraj
- b) až na výjimky (Liberecký kraj) politické reprezentace krajů tyto strategie nepřevzaly a neschválily
- c) se strategiemi zároveň nebylo dále pracováno. I když v některých případech se programy rozvoje jednotlivých krajů k těmto strategiím hlásily (Smejkal 2008), jen výjimečně byly tyto strategie orgány kraje dále rozpracovávány, aktualizovány a využívány (Smejkal 2008).

### **Programy rozvoje krajů**

Programy rozvoje krajů vycházejí ze zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje v platném znění. Ten definuje tyto Programy rozvoje územního obvodu kraje - zkrácený název „Program rozvoje kraje“, jako základní programové dokumenty realizační fáze strategie regionálního rozvoje na úrovni kraje.

Vzniku těchto programů většinou předcházelo ještě před vznikem krajů zpracování již zmíněných strategií regionálního rozvoje jednotlivých krajů. Na tyto strategie navazovalo zpracování programů rozvoje kraje. První návrhy jednotlivých programů byly zpracovány často ještě před vznikem krajů a v tom případě byly také schvalovány Regionálními

koordináčnící skupinami. Metodicky byly podporovány MMR ČR za pomoci metodiky zpracované konsorciem DHV CR, ARR Ostrava a Metod Konzult IPM (DHV CR, Agentura pro reg. rozvoj Ostrava, Metod Konzult IPM 2000). Zpracování a schválení vlastních programů v orgánech kraje většinou proběhlo v letech 2001 – 2002 a již zde se začalo výrazně opouštět od zmíněné metodiky a přizpůsobovat jednotlivé dokumenty reálným podmínkám a možnostem v jednotlivých krajích.

Podrobnější charakterizaci tohoto typu dokumentů lze najít v práci (Smejkal 2008). V této práci lze najít základní charakteristické znaky těchto dokumentů v ČR. K nim patří obdobná formální struktura těchto dokumentů, někdy až příliš rozsáhlá analytická část ne zcela problémově zaměřená, formálně uvedená strategie programu bez jejího řádného zdůvodnění, nízká až žádná prioritizace návrhové částí, jen formálně a obecně popsany způsob implementace, slabá „citlivost“ na regionální specifika atd. Z pohledu vymezení regionů pro soustředěnou podporu se ze 13 analyzovaných krajů 8 pokouší o nějakou formu vymezení „svých“ regionů se soustředěnou podporou. K jejich vymezení však přistupuje každý kraj odlišně a jen velmi obtížně lze nalézt určitou tendenci společnou pro všechny kraje. Neexistuje ani přímá souvislost mezi velikostí regionálních rozdílů a mírou územní specifikace podpory. Například ve Středočeském kraji byly v analytické části PRK 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.

Smejkal (2008) dále navrhuje následující doporučení, jejichž zohlednění by přispělo k lepší kvalitě těchto dokumentů a tím i k lepšímu formování a realizaci rozvojové politiky na území krajů:

- a) ze strany centrálních orgánů (případně Asociace krajů ČR) zabezpečit další rozpracování metodiky pro přípravu těchto dokumentů.
- b) rozvíjet v regionech formování reprezentativních subjektů v území (partnerů), které na jedné straně mají mandát reprezentativně navrhopvat krajské rozvojové priority a na straně druhé garantovat jejich naplňování včetně tvorby informačního zázemí o jejich plnění.
- c) ze strany krajů prioritizovat jak své odvětvové politiky, tak i celkovou rozvojovou politiku, což mimo jiné zvýší možnosti ostatních subjektů formulovat své rozvojové záměry.
- d) ze strany krajů při přípravě dokumentů klást vyšší důraz na ty části, které předchozí analýza identifikovala jako slabá místa (návrh a realizaci jiných opatření a aktivit než pouze infrastrukturní povahy, funkční propojení programů s krajskými rozpočty, kvantifikace cílů, priorit a opatření programů pro zajištění jeho hodnotitelnosti atd.).
- e) zabezpečení monitoringu „svrchu“ vyžaduje relativně širokou paletu relevantních statistických ukazatelů. V tomto smyslu je důležité působit na rozšíření poskytování regionálních informací ze strany ČSÚ a zároveň zvýšit schopnosti krajů dané informace vyhodnocovat.

Proces přípravy a realizace programů rozvoje krajů tedy nabízí jedinečnou příležitost pro zahájení a vedení skutečného dialogu o rozvojových prioritách krajů formou skutečného partnerství. Tento proces by měl být v současné době umocněn i přípravou regionálních operačních programů v jednotlivých regionech soudržnosti. Z pohledů krajů se tak naskýtá historická možnost povýšení jejich rozvojové politiky na kvalitativně vyšší úroveň (Smejkal 2008).

### **Strategické plány mikroregionů a měst**

Zrod těchto dokumentů je úzce svázán s problematikou vzniku dobrovolných svazků obcí (mikroregionů), což je popsáno v části 5.2.4. Tyto dokumenty vznikaly většinou velmi krátce po vzniku těchto svazků tj. cca kolem roku 2000. Existence těchto dokumentů byla v této době z hlediska Programu rozvoje venkova jednou z nutných podmínek pro to, aby

dobrovolné svazky obcí mohly z tohoto programu čerpat dotace. Problematika těchto dokumentů na konkrétním příkladu Pardubického kraje je popsána v části 9.2.2.

### 7.3.2. Evropská linka

#### Národní strategický referenční rámec

Národní strategický referenční rámec (NSRR) představuje základní programový dokument na úrovni státu schválený EK. Jeho úkolem je zajistit soulad mezi národními prioritami a mezi prioritami Společenství. V NSRR jsou uvedeny jednotlivé operační programy realizované politikou HSS v daném programovém období.

V minulém programovém období byl výchozím dokumentem pro proces vyjednávání s Evropskou komisí Národní rozvojový plán. Ačkoli nebylo nutné jej zpracovávat i pro roky 2007-2013, protože Evropská komise jej nevyžaduje, v České republice byl aktualizován a sloužil tak jako výchozí materiál pro tvorbu NSRR.

Ani v NSRR nejsou globální a strategické cíle kvantifikovány, takže lze obtížně vyhodnotit jejich dosažení. NSRR ale nabízí kvantifikovanou soustavu indikátorů a navíc jsou relevantní indikátory z této množiny součástí jednotlivých operačních programů, což by mělo zajistit možnost sledovat přínos politiky HSS na úrovni jednotlivých programů, ale i souhrnně na úrovni NSRR.

#### Operační programy

Operační programy představují strategii rozvoje daného území nebo tématu v rozmezí priorit podporovaných v rámci politiky HSS. Zpracovávají je členské státy a EK je schvaluje. Jejich počet a rámcové zaměření je uvedeno v NSRR. Zásadou je, že operační programy mohou být podporovány pouze z jednoho strukturálního fondu (výjimkou je možnost tzv. křížového financování). Na operační programy navazují dokumenty, které již nepodléhají schvalování EK a rozpracovávají základní úroveň operačních programů (prováděcí dokumenty, příručky pro žadatele a příjemce, operační manuály atd.). Tyto dokumenty podrobněji specifikují způsob realizace operačních programů. Přehled jednotlivých operačních programů včetně jejich finančních alokací se zaměřením na cíl Konvergence podává následující tabulka 14:

Tab. 14: Rozdělení finančních prostředků SF v ČR mezi jednotlivé operační programy

Cíl Konvergence	podíl	mil. EUR	mil. Kč
Integrovaný operační program	6,00%	1 553,00	44 260,50
Regionální operační programy	18,00%	4 659,00	132 781,50
OP Technická pomoc	1,00%	258,8	7 375,80
OP Životní prostředí	19,00%	4 917,90	140 160,15
OP Doprava	22,25%	5 759,10	164 134,35
OP Podnikání a inovace	11,75%	3 041,30	86 677,05
OP Výzkum a vývoj pro inovace	8,00%	2 070,70	59 014,95
OP Lidské zdroje a zaměstnanost (ESF)	7,00%	1 811,80	51 636,30
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (ESF)	7,00%	1 811,80	51 636,30
Cíl Konvergence celkem		25 883,40	737 676,90
Cíl Evropská územní spolupráce - OP ČR-Polsko		219,50	6 255,80
Program rozvoje venkova 2007 – 2013* – financováno z EAFRD – není strukturální fond		2815,5	80 241,75

Okrovou barvu jsou označeny programy, které jsou financovány z ERDF a mají tedy investiční charakter, slabě modrou barvou jsou vyznačeny neinvestiční programy financované z ESF. Finanční alokace na tyto programy jsou výsledkem poměrně dlouhých jednání jak mezi ČR a Evropskou komisí, tak i v rámci ČR samotné. Z pohledu absolutní výše vyjednaných finančních zdrojů ze strukturálních fondů dosáhla ČR bezesporu úspěch a částka cca 700 mld. Kč na období 2007-2013 je ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi mimořádně vysokou. Autor však ze své zkušenosti s absorpční kapacitou z území Pardubického kraje (viz kapitola 9) považuje cca 100 mld. Kč na oba neinvestiční programy za příliš vysokou částku, kterou se jen stěží podaří vyčerpat. Naopak za podhodnocenou považuje částku cca 130 mld. Kč pro všechny ROP (s výjimkou OP Životní prostředí, programů přeshraniční spolupráce a částečně OP Podnikání a inovace nemohou kraje, města a obce předkládat své investiční projekty v jiném programu, přičemž ale mají velkou absorpční kapacitu).

### ***Tématické (sektorové) operační programy***

V rámci cíle Konvergence je pro období 2007-2013 je připraveno celkem 8 tématických (sektorových) operačních programů. Každý z těchto 8 operačních programů má specifické tematické zaměření a je určen pro celé území České republiky s výjimkou Hlavního města Prahy.

Na tematické operační programy (TOP) cíle Konvergence je vyčleněno 21,2 mld. € (cca 598,6 mld. Kč). Pro doplnění dodejme, že z prostředků cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost jsou TOP navýšeny o dalších 75,8 miliónů € (cca 2,1 mld. Kč).

### ***Regionální operační programy***

Příprava prvních verzí Regionálních operačních programů započaly již de facto v roce 1998 ustavením Regionálních řídicích a monitorovacích výborů (RMMC). Jádrem těchto výborů byli představitelé dřívějších Regionálních koordinačních skupin z krajů, z nichž byl každý NUTS II složen. RMMC byly odpovědny za přípravu regionálních rozvojových dokumentů (Konzultačních dokumentů a Regionálních operačních programů). Regionální operační programy se začaly připravovat souběžně s procesem projednávání zmíněných konzultačních dokumentů, takže ke konci roku 1999 již jednotlivé NUTS II měly připraveny návrhy svých regionálních operačních programů. Při zpracování těchto programů bylo vycházeno z doporučené metodiky pro vypracování ROP (DHV, ARR Ostrava, Metod Konzult IPM Olomouc). V průběhu let 2000 – 2001 bylo hlavním tématem prací zpracovávání Národního rozvojového plánu (NRP) České republiky. Regionální části NRP byly zpracovány regionálními zpracovateli a byly projednány Regionálními řídicími a monitorovacími výbory. Tyto výbory ukončily svou činnost 31. 12. 2000 a byly v průběhu roku 2001 v souladu se zákonem 248/2000 Sb. nahrazeny Regionálními radami.

Do tohoto procesu klíčovým způsobem zasáhlo obecné doporučení Evropské komise minimalizovat počet připravovaných operačních programů. Reakce na tato doporučení byla v případě regionálních operačních programů konkretizována návrhem připravit jeden Společný regionální operační program (SROP) pro 7 regionů soudržnosti, které budou splňovat kritéria pro čerpání pomoci v rámci Cíle 1 strukturálních fondů. Výsledná podoba SROP byla schválena Evropskou komisí v prosinci 2003.

Zahájení prací na aktuálních verzích ROP lze datovat cca ke konci roku 2004, kdy začala probíhat diskuse mezi MMR, ostatními resorty a kraji o výsledné struktuře operačních programů ČR pro období 2007 -2013. MMR zpočátku prosazovalo názor zpracování dalšího SROP, kde by ovšem kraje měly výraznější prostor pro „zviditelnění“ svých priorit. Tento návrh byl kraji odmítnut a tak jednotlivé regiony soudržnosti začaly v průběhu roku 2005

připravovat své ROP. I zde bylo velmi obtížné hledat rozhraní mezi jednotlivými ROP a TOP. Z hlediska krajů se jako nezbytná ukázala potřeba koordinace jednání o překryvech s jednotlivými řídicími orgány TOP (ministerstvy). To vedlo k ustavení vyjednávacích týmů složených ze zástupců krajů zaštitěných Asociací krajů ČR, kdy tyto týmy měly mandát jednat za všechny kraje ČR. Výsledky těchto jednání byly pak zapracovány do jednotlivých ROP. Tento systém se ukázal jako relativně funkční a zřejmě jediný možný. Jeho důsledkem je ale velká obsahová podobnost až totožnost jednotlivých ROP a odlišnosti jsou de facto jen v členění priorit a oblastí podpory a ve finančních alokacích na tyto priority a oblasti podpory. Dalším charakteristickým znakem ROP je, že se pokusily vyplnit většinu „bílých míst“ v oblasti možnosti financování strukturálních fondů. To vše vede ke zjištění, že jednotlivé ROP jsou jen velmi málo citlivé k regionálním specifikům daných regionů soudržnosti.

Lze se právem domnívat, že i s přihlédnutím k velmi nevýrazné roli MMR jako koordinačního orgánu pro přípravu politiky soudržnosti v ČR (do značné míry způsobené i častými personálními změnami na MMR na všech úrovních) by izolovaná vyjednávání jednotlivých krajů s centrálními orgány nevedla k žádoucím výsledkům. Na druhou stranu je ale nutno přiznat, že kraje plně využily své klíčové role při přípravě těchto dokumentů a „přizpůsobily“ si jednotlivé ROP dle svých potřeb a kompetencí včetně rozdělení finančních alokací na jednotlivé oblasti podpory. To je dokumentováno na příkladu ROP NUTS II SV v části 9.2.4.

### **7.3.3. Vazba evropské a neevropské linky**

Cílem této části je propojení poznatků získaných při zpracování kapitol 6 a 7. Jak uvádí aktuální verze Strategie regionálního rozvoje ČR, národní regionální politika se velmi výrazně opírá o politiku HSS a využití prostředků politiky HSS je jejím hlavním cílem. Z tohoto důvodu je nezbytné sledovat při hledání tematického zaměření regionální politiky ČR nejen zákon č. 248/2000 Sb. a SRR, ale i NSRR.

Z hlediska tematického zaměření priorit regionální politiky ČR, které vyplývá z analýzy těchto dokumentů, je třeba konstatovat, že jsou pojaté nesmírně široce. Snahou je podporovat v podstatě vše, což ostatně koresponduje s velmi vágně nastavenými globálními cíli jak SRR, tak NSRR. Převážná většina intervencí obou dokumentů je sektorové povahy, ačkoli v obou dokumentech je zdůrazňována také regionální dimenze.

Regionální specifika a potřeby jsou v obou dokumentech zohledněny dvojím způsobem. Jednak jde v rámci SRR ČR a NSRR o explicitní vymezení jedné prioritní oblasti a strategického cíle s touto tematikou (Vyvážený rozvoj území – NSRR a Problémová území – SRR). Tím druhým způsobem je regionální dimenze sektorově zaměřených priorit a aktivit, které představují všechny ostatní intervence. Z hlediska koncepčního nelze proti tomuto záměru nic namítat. Jisté pochybnosti však vyvolává plánované organizační zajištění. SRR předpokládá naplnění převážné většiny vytčených cílů prostřednictvím operačních programů (pouze minimum aktivit SRR bude realizováno samotným MMR, případně jiným ministerstvem), přičemž se počítá současně i s využitím implementační struktury formované pro potřeby politiky HSS. V SRR je také zdůrazněno, že i tematické operační programy budou důsledně zohledňovat regionální dimenzi a NSRR se k tomuto odkazu hlásí.

Problém realizace této představy je ovšem dvojího druhu. Zaprvé je třeba zmínit, že regionální operační programy, od nichž je očekáván velmi výrazný přínos, jsou sice z pohledu politiky HSS na úrovni EU vnímány jako regionální politika v užším smyslu, na úrovni ČR, kde jsou jejich prostřednictvím podporovány všechny regiony s výjimkou Prahy, to však lze chápat spíše jako specificky zaměřenou sektorovou podporu. Téměř všechny ROP totiž jednak podporují stejnou škálu intervencí a nejsou zaměřeny na podporu vnitřních regionálních problémů.



Druhým problémem je reálný územní dopad tematických operačních programů. Přirozeně v každém z těchto dokumentů lze vystopovat specifické regionální dopady daných sektorových politik. Většinou se však jedná o zcela nezávisle identifikované regionální dopady – jako příklad lze uvést stavbu páteřních komunikací v rámci OP Doprava nebo aktivity OP Životní prostředí, které povedou ke zlepšení životního prostředí zejména v oblastech s nejvíce narušeným životním prostředím. Tyto intervence jsou samozřejmě v zásadě správné a povedou ke zlepšení kvality života obyvatel. Nelze od nich však očekávat výrazný podíl na snížení regionálních rozdílů, protože nejsou za tímto účelem koordinované a případné pozitivní dopady z tohoto úhlu pohledu tak budou spíše náhodného charakteru.

### **Aktéři a mechanismy regionálního rozvoje působící na území Pardubického kraje**

Zbylá část práce se věnuje aktérům a mechanismům regionálního rozvoje působícím na území Pardubického kraje. V kapitole 8 je dokumentována pozice Pardubického kraje ve vztahu k celé ČR. Následně je na základě dvou metodických postupů ukázán vývoj socioekonomické pozice Pardubického kraje vůči ostatním krajům ČR. To je nazváno jako hodnocení transformační úspěšnosti. V další části je poté provedena analýza vnitroregionální diference socioekonomické pozice jednotlivých mikroregionů v Pardubickém kraji ústícím do výběrů problémových mikroregionů v kraji. V souladu s definicí mechanismů regionálního rozvoje provedené v úvodu práce lze tyto projevy vidět jako formy kooperačních mechanismů vztahujících se k území Pardubického kraje, tzn. převážně spontánních mechanismů, které vedou k prohlubování územní dělby práce jak na úrovni celé ČR (Pardubický kraj versus ostatní kraje ČR), tak na úrovni samotného Pardubického kraje (mikroregiony v rámci celého kraje).

Kapitola 9 je zaměřena na Pardubický kraj jako subjekt. V první části je proveden výběr a analýza aktérů, kteří jsou nejintenzivněji zapojeni do formování a realizace politiky regionálního rozvoje, kterou vykonává Pardubický kraj. Další část se věnuje stimulačním a regulačním nástrojům používaných Pardubickým krajem pro dosažení svých cílů při realizaci svých rozvojových politik (analýza rozpočtových výdajů Pardubického kraje, analýza vybraných dotačních programů kraje, rozbor nefinančních nástrojů používaných krajem aj.). Opět v souladu s úvodem práce lze nástroje obsahově ztotožnit se stimulačními a regulačními mechanismy regionálního rozvoje.

## **8. Socioekonomická charakteristika území Pardubického kraje**

Následující kapitola se zabývá socioekonomickou charakteristikou Pardubického kraje. Tato kapitola by mohla být velmi rozsáhlá. Vzhledem k zaměření této práce bude však zaměřena na následující 3 části:

1. stručná charakterizace Pardubického kraje
2. celkové hodnocení transformační úspěšnosti Pardubického kraje ve srovnání s ostatními kraji ČR
3. hodnocení mikroregionálních rozdílů v rámci Pardubického kraje

### **8.1. Stručná charakterizace území Pardubického kraje**

Vzhledem k charakteru práce je uvedena velmi stručná charakterizace Pardubického kraje spočívající v:

- a) základní baterii socioekonomických dat uvádějících pro srovnání i podíly Pardubického kraje daného jevu vůči celé České republice
- b) SWOT analýze za Pardubický kraj kompletně převzaté z Programu rozvoje Pardubického kraje (2006).

ad a)

V tab. 15 jsou uvedena základní socioekonomická data charakterizující území Pardubického kraje. Z nich vyplývá, že Pardubický kraj rozlohou i počtem obyvatel patří k menším krajům ČR. Z hlediska průmyslu má však poměrně silnou pozici. V některých ukazatelích průmyslu převyšuje svým podílem na ČR obdobný podíl na počtu obyvatel.

Tab. 15: Základní socioekonomická data charakterizující území Pardubického kraje

	ČR	Pardubický kraj	podíl Pk na ČR
Rozloha území k 31.12.2007 (km <sup>2</sup> )	78 866	4 519	5,73
Obyvatelstvo (mil.obyvatel) k 31.12.2007	10 381 130	511 400	4,93
Hustota obyvatel na 1 km <sup>2</sup> k 31.12.2007	131,6	113,2	
Míra registrované nezaměstnanosti k 31.12.2007 (%)	6,62	5,43	
Průmyslové podniky (100 a více zaměstnanců) k 31.12.2007	2 496	144	5,77
Tržby za prodej vlastních výrobků a služeb k 31.12.2007 (mil.Kč) - průmyslové podniky se 100 a více zaměstnanci	2 820 364	190 125	6,74
Průměrný evidenční počet zaměstnanců (fyzické osoby) k 31.12.2007	3 323 955	134 814	4,06
Průměrná hrubá měsíční mzda zaměstnance (fyzické osoby) k 31.12.2007	21 692	18 594	85,72
HDP regionu v běžných cenách k 31.12.2006 (mil. Kč)	3 231 576	130 295	4,03
HDP/1 EA k 31.12.2006	100	81,7	

Zdroj: data ČSÚ

ad b)

Příloha č. 2 obsahuje kompletní SWOT analýzu Pardubického kraje. Autor z ní (resp. z jejich silných a slabých stránek) vybral následující výroky, které dále vymezují pozici kraje vůči ČR a tím doplňují pohled na socioekonomickou charakteristiku Pardubického kraje:

- Výhodná geografická poloha kraje v centru ČR
- Silná průmyslová tradice (chemie, elektrotechnika)
- Podprůměrná míra nezaměstnanosti
- Velký počet malých obcí v kraji
- Absence dálnic a rychlostních silnic (vnější silniční napojení kraje)
- Značný podíl strukturálně ohrožených odvětví v ekonomické struktuře kraje (textil apod.)
- Podprůměrná úroveň příjmů obyvatelstva – nižší koupěschopná poptávka

## 8.2. Celkové hodnocení transformační úspěšnosti Pardubického kraje ve srovnání s ostatními kraji ČR

Transformační úspěšnost krajů je hodnocena pomocí 2 metod:

- a) metody, která se soustřeďuje zejména na využití údajů každoročně poskytovaných ČSÚ se snahou postihnout maximální délky časových řad a využívá relativně větší počet ukazatelů
- b) metody, která je zejména postavena na využití dat ze SLBD 1991 a 2001

Oba postupy jsou založeny na stanovení pořadí krajů ČR v rámci vybraných ukazatelů v daných časových horizontech.

ad a)

### Metodika hodnocení

Následující empirická část se zabývá hodnocením změn pořadí jednotlivých krajů v letech 1995, 2000 a 2006 vyjádřených pomocí dílčích ukazatelů zaměřených na reakci na ekonomické a sociální změny po roce 1989. Souhrnný výsledný ukazatel lze tudíž nazvat jako ukazatel transformační úspěšnosti jednotlivých krajů.

Pro výběr dílčích ukazatelů byly stanoveny následující podmínky:

- dílčí ukazatele musí být sledovatelné každoročně. Nesmí být tedy získatelné např. pouze z jednotlivých SLBD – tj. 1 x za 10 let
- ukazatele musí být sledovatelné v co nejdelší časové řadě
- ukazatele by měly postihovat zejména proces ekonomických změn. Zároveň by měly být schopny postihnout tento proces v jeho širších souvislostech.

Na základě těchto předpokladů byly do hodnocení zařazeny následující dílčí ukazatele

- Výše hrubého domácího produktu na 1 EA obyvatele (HDP) vztažená k průměru ČR (ČR=100%)
- Výše čistého disponibilního důchodu domácností (ČDDD) na 1 obyvatele vztažená k průměru ČR (ČR=100%)
- % míry registrované nezaměstnanosti
- Přírůstek (úbytek) obyvatel stěhováním (na 1 000 obyvatel středního stavu) – ukazatel migrace
- Podnikatelská aktivita (podíl počtu OSVČ na počet zaměstnaných z VŠPS)
- Produktivita práce (roční) měřená tržbami za prodej vlastních výrobků a služeb průmyslové povahy na zaměstnance - subjekty se 100 a více zaměstnanci a sídlem v kraji

Autor si je vědom určitých (zejména metodologických) nedostatků zvolených ukazatelů. Přesto se domnívá, že ukazatele umožňují objektivní hodnocení transformační úspěšnosti krajů v letech 1995, 2000 a 2006 (pro ukazatel produktivity práce byla disponibilní data až od roku 1997). Na základě absolutních hodnot jednotlivých ukazatelů v daném roce bylo vždy stanoveno pořadí krajů za daný ukazatel v daném roce a dále vypočítán vážený průměr těchto pořadí ze všech ukazatelů k danému roku. Při výpočtu souhrnného ukazatele byla ukazateli míry nezaměstnanosti vzhledem ke svému významu přidělena váha 1,5, ostatním ukazatelům včetně HDP vzhledem k jeho vzájemné závislosti s ukazatelem ČDDD váha 1. Při hodnocení těchto ukazatelů nebylo přihlíženo k metodickým změnám v jejich konstrukci v průběhu sledovaného období, protože byl přijat zjednodušený předpoklad, že tyto metodické změny se u všech krajů odrážejí ve stejné míře. Hlavní důraz je v této práci kladen na změny pořadí krajů, nikoli na konstrukci časových řad.

### Vlastní výsledky hodnocení transformační úspěšnosti krajů

Všechna data za jednotlivé ukazatele a výsledky hodnocení jsou uvedeny v příloze č. 3. V tabulce 16 jsou uvedena výsledná pořadí krajů v jednotlivých letech a v tabulce 17 změny pořadí mezi těmito roky. Z důvodu větší přehlednosti má vždy zlepšení pořadí kladnou hodnotu, i když by to matematicky správně mělo být přesně naopak.

Tab. 16: Souhrn průměrných hodnot pořadí krajů za jednotlivé ukazatele v letech 1995, 2000 a 2006

	Pha	StČ	JHČ	PLK	KVK	ULK	LBK	HKK	PAK	VYS	JHM	OLK	ZLK	MSK
<b>Průměr celk. 1995</b>	2,50	4,58	5,46	5,25	9,58	8,83	7,92	6,63	9,92	12,58	7,00	13,00	8,67	11,33

<b>Průměr celk. 2000</b>	3,67	2,92	4,83	4,83	11,25	10,83	5,75	6,58	9,25	9,75	9,25	13,33	8,75	12,75
<b>Průměr celk. 2006</b>	1,75	2,17	6,67	4,33	12,75	12,08	7,25	6,92	8,17	9,83	8,17	12,42	9,50	11,75

Z hlediska vlastního pořadí krajů v roce 2006 lze vysledovat vzrůstající polarizaci České republiky ve směru západ – východ. Nejlepší z moravských krajů – kraj Jihomoravský – dosahuje průměrné hodnoty pořadí 8,17. Z českých krajů stejné hodnoty dosahuje pouze Pardubický kraj a horší hodnoty jsou u výrazně problémových krajů Ústeckého a Karlovarského. Průměrné hodnoty za pět sledovaných ukazatelů dávají do určité míry i představu o výši rozdílů mezi jednotlivými kraji. Výrazně nejlepší pozici má Praha, ke které se poměrně rychle blíží kraj Středočeský. Za těmito kraji s relativně velkým odstupem následuje Plzeňský kraj. K Plzeňskému kraji se blíží ostatní české kraje s výjimkou zmíněného Pardubického kraje (ten má ale výraznou tendenci k zlepšování pořadí - viz tab. 17). Pardubický kraj lze zařadit do skupiny s Jihomoravským a Zlínským krajem a s krajem Vysočina. Ústecký a Karlovarský kraj lze spolu s krajem Olomouckým a Moravskoslezským zařadit do skupiny problémových krajů, přičemž oba „pánevní“ kraje navíc vykazují negativní tendenci změny pořadí.

Tab. 17: Změny pořadí transformační úspěšnosti mezi kraji v letech 1995, 2000 a 2006

	Pha	StČ	JHČ	PLK	KVK	ULK	LBK	HKK	PAK	VYS	JHM	OLK	ZLK	MSK
<b>Rozdíl 2000-1995</b>	-1,17	1,67	0,63	0,42	-1,67	-2,00	2,17	0,04	0,67	2,83	-2,25	-0,33	-0,08	-1,42
<b>Rozdíl 2006-2000</b>	1,92	0,75	-1,83	0,50	-1,50	-1,25	-1,50	-0,33	1,08	-0,08	1,08	0,92	-0,75	1,00
<b>Rozdíl 2006-1995</b>	0,75	2,42	-1,21	0,92	-3,17	-3,25	0,67	-0,29	1,75	2,75	-1,17	0,58	-0,83	-0,42

Z hlediska dynamiky změn pořadí v jednotlivých letech lze sledovaný soubor krajů rozdělit do 3 skupin:

- kraje se zlepšením pořadí jak v letech 1995-2000, tak i v letech 2000 – 2006
- kraje se zhoršením tohoto pořadí v obou časových horizontech
- kraje s různými změnami pořadí v obou časových horizontech

Do první skupiny lze zařadit kraj Středočeský, Plzeňský a Pardubický kraj. Do druhé skupiny patří kraj Karlovarský, Ústecký a Zlínský. Ostatní kraje zaznamenaly v jednom ze sledovaných časových horizontů zlepšení pořadí a v druhém zhoršení a naopak. Poslední řádek pak obsahuje rozdíl změn pořadí za období 1995 – 2006. Mimo krajů uvedených v první kategorii lze vidět celkové zlepšení pořadí (v letech 1995 – 2006) ještě u Prahy, Libereckého, Olomouckého kraje a kraje Vysočiny. Největší propad pak stále zaznamenávají oba „pánevní“ kraje – Ústecký a Karlovarský.

V rámci hodnocení byla zároveň porovnány jednotlivé ukazatele v jednotlivých letech z hlediska jejich vzájemné závislosti (za využití Pearsonova korelačního koeficientu). Výsledné hodnoty koeficientů jsou v následujících tabulkách:

Tab. 18: Koeficienty korelace vybraných ukazatelů – rok 1995

	HDP/1 EA	ČDDD/1 obyv.	Migrace	Míra nezam.%	Podnikat. aktivita	Produktivita práce
<b>HDP/1 EA</b>	1,00	0,97				
<b>ČDDD/1 obyv.</b>	<b>0,97</b>	1,00				
<b>Migrace</b>	-0,01	0,09	1,00			
<b>Míra nezam.%</b>	<b>-0,54</b>	<b>-0,61</b>	-0,07	1,00		

<b>Podnikat. aktivita</b>	<b>0,53</b>	<b>0,63</b>	<b>0,57</b>	<b>-0,66</b>	1,00	
<b>Produktivita práce</b>	<b>0,52</b>	<b>0,55</b>	<b>0,49</b>	0,08	0,46	1,00

Tab. 19: Koeficienty korelace vybraných ukazatelů – rok 2000

	HDP/1 EA	ČDDD/1 obyv.	Migrace	Míra nezam.%	Podnikat. aktivita	Produktivita práce
<b>HDP/1 EA</b>	1,00					
<b>ČDDD/1 obyv.</b>	<b>0,99</b>	1,00				
<b>Migrace</b>	-0,19	-0,16	1,00			
<b>Míra nezam.%</b>	<b>-0,52</b>	<b>-0,57</b>	-0,16	1,00		
<b>Podnikat. aktivita</b>	<b>0,69</b>	<b>0,73</b>	<b>0,50</b>	<b>-0,69</b>	1,00	
<b>Produktivita práce</b>	0,42	0,41	<b>0,54</b>	0,06	<b>0,56</b>	1,00

Tab. 20: Koeficienty korelace vybraných ukazatelů – rok 2006

	HDP/1 EA	ČDDD/1 obyv.	Migrace	Míra nezam.%	Podnikat. aktivita	Produktivita práce
<b>HDP/1 EA</b>	1,00	0,96				
<b>ČDDD/1 obyv.</b>	<b>0,96</b>	1,00				
<b>Migrace</b>	0,26	<b>0,50</b>	1,00			
<b>Míra nezam.%</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,71</b>	<b>-0,63</b>	1,00		
<b>Podnikat. aktivita</b>	<b>0,76</b>	<b>0,79</b>	0,44	<b>-0,65</b>	1,00	
<b>Produktivita práce</b>	0,32	0,42	<b>0,60</b>	-0,08	0,12	1,00

Pozn. Tučně jsou zvýrazněny statisticky významné korelace na hladině 95%

Ve všech třech sledovaných obdobích je zřejmá vysoká závislost mezi ukazateli HDP a ČDDD. U ostatních ukazatelů tato závislost dosáhla max. absolutní hodnoty 0,79 (hodnocení závislosti ČDDD a podnikatelské aktivity), a to pouze v jediném sledovaném roce (2006). Z toho lze usuzovat na relativní vysokou nezávislost daných ukazatelů (s výjimkou velké závislosti HDP a ČDDD) a tedy na oprávněnost jejich zařazení do tohoto hodnocení. V této souvislosti jsou velmi zajímavé výrazné změny korelačních koeficientů u ukazatele migrace v jednotlivých letech. Výsledky z roku 2006 naznačují trend stěhování obyvatel do míst s lepšími hodnotami daných ukazatelů a tedy do „úspěšnějších“ regionů.

ad b)

Následující empirická část vyjadřuje transformační úspěšnost krajů ČR v letech 1991 – 2006 formou pořadí krajů dle tohoto ukazatele. Takto vyjádřené pořadí krajů je dále srovnáváno s pořadím krajů podle kvality jejich programů rozvoje kraje. Hodnocení transformační úspěšnosti krajů má za cíl jednoduchým způsobem podchytit její vývoj a míru od začátku transformace ekonomiky ČR po roce 1989 až do současnosti a bylo provedeno pomocí následujících ukazatelů:

1. Ukazatel vlastní transformační úspěšnosti (TÚ) krajů v letech 1991 – 2001. Jde o součet indexů tzn. ekonomického agregátu/obyv. v roce 2001 a vývoje ekonomického agregátu v letech 1991 – 2001 (ČR = 200). Ukazatel byl kompletně převzat z práce Hampla (2005) včetně konkrétních hodnot.
2. Výše hrubého domácího produktu na 1 EA obyvatele (HDP) vztažené k průměru ČR (ČR=100%) pro rok 2006

U obou ukazatelů bylo zjištěno pořadí krajů ČR. Výsledný ukazatel celkové transformační úspěšnosti byl spočten jako vážený průměr obou pořadí, přičemž ukazateli HDP/1EA byla přisouzena váha 0,5. Výsledné údaje obsahuje tabulka 21.

Tab. 21: Celková transformační úspěšnost krajů ČR 1991 - 2006

	Pha	StČ	JHČ	PLK	KVK	ULK	LBK	HKK	PAK	VYS	JHM	OLK	ZLK	MSK
<b>TÚ 2001 – abs. hodnoty</b>	340,8	192,9	191,2	195,3	175,2	163,5	190,7	188,3	178,2	175,2	188,1	171,5	179,9	161,8
<b>TÚ 2001 – pořadí krajů</b>	1	3	4	2	10,5	13	5	6	9	10,5	7	12	8	14
<b>HDP/1 EA 2006 ČR = 100 %</b>	210,6	90,4	90,1	93,6	76,3	80,7	84,7	86,9	81,7	84,3	90,9	74,2	80,8	85,9
<b>HDP/1 EA 2006 – pořadí krajů</b>	1	4	5	2	13	12	8	6	10	9	3	14	11	7
<b>CTÚ pořadí krajů</b>	1,00	3,33	4,33	2,00	11,33	12,67	6,00	6,00	9,33	10,00	5,67	12,67	9,00	11,67

Pozn: TÚ 2001– transformační úspěšnost 2001

CTÚ - celková transformační úspěšnost

Z hlediska pořadí krajů v obou ukazatelích lze vysledovat poměrně výraznou podobnost zejména u krajů s nejlepším pořadím těchto ukazatelů (Praha, Plzeňský a Středočeský kraj). Celková podobnost však není tak vysoká, jak by se dalo očekávat (Spearmanův korelační koeficient pořadí dosahuje hodnoty 0,781). Největší rozdíly mezi pořadími obou ukazatelů jsou u Moravskoslezského kraje (7 jednotek). Rozdíly mezi pořadími jsou obecně způsobeny komplexnějším charakterem ukazatele ekonomického agregátu, který v sobě např. obsahuje i změny počtu pracovních příležitostí a tím i částečně odpovídá hodnotám míry nezaměstnanosti v krajích. Ukazatel HDP/1EA naproti tomu dosahuje lepších hodnot v krajích s vysokým podílem těžebního a těžkého průmyslu, i když to jsou např. z pohledu nezaměstnanosti ty nejpostíženější kraje.

Z pohledu ukazatele celkové transformační úspěšnosti lze i zde konstatovat výraznou polarizaci České republiky ve směru západ – východ. Nejlepší z moravských krajů – kraj Jihomoravský – dosahuje průměrné hodnoty pořadí 5,67. Z českých krajů za touto hodnotou zaostávají mírně pouze Liberecký a Královéhradecký kraj, více Pardubický kraj a výrazně problémové kraje Ústecký a Karlovarský. Při pohledu na absolutní čísla daných ukazatelů je nutno vnímat výraznou dominanci Prahy.

### Porovnání obou metodických přístupů

Oba metodické přístupy dávají velmi podobné výsledky. Pořadí krajů počítaných podle obou metodických přístupů za rok 2006 je uvedeno v následující tabulce:

Tab. 22: Výsledky porovnání metodických přístupů měření transformační úspěšnosti

	Pha	StČ	JHČ	PLK	KVK	ULK	LBK	HKK	PAK	VYS	JHM	OLK	ZLK	MSK
<b>Průměr celk. 2006</b>	1,75	2,17	6,67	4,33	12,75	12,08	7,25	6,92	8,17	9,83	8,17	12,42	9,50	11,75
<b>CTÚ pořadí</b>	1,00	3,33	4,33	2,00	11,33	12,67	6,00	6,00	9,33	10,00	5,67	12,67	9,00	11,67
<b>Rozdíl abs.</b>	0,75	1,16	2,34	2,33	1,42	0,59	1,25	0,92	1,16	0,17	2,50	0,25	0,5	0,08

Spearmanův korelační koeficient pro výsledky za obě metody je 0,9509, což potvrzuje jejich velkou podobnost. Největší rozdíly jsou v případech Plzeňského, Jihočeského a Jihomoravského kraje, kdy jde vesměs o kraje, jejichž hodnocení vychází hůře podle první metodiky.

### 8.3. Vnitroregionální diference území Pardubického kraje

Podrobné hodnocení vnitroregionální diference Pardubického kraje bylo provedeno v rámci aktualizace Programu rozvoje Pardubického kraje v roce 2006. Při tomto hodnocení bylo nejprve zapotřebí zabývat se dvěma základními metodologickými otázkami.

a) volbou nejvhodnějších územních jednotek, za které bude toto hodnocení provedeno

b) výběrem ukazatelů (indikátorů) včetně stanovení metodiky jejich syntézy pro účely výběru problémových mikroregionů kraje.

### **8.3.1. Výběr vhodných územních jednotek pro soustředěnou podporu**

Územní jednotky pro hodnocení disparit na úrovni krajů nejsou nijak stanoveny či vymezeny obecně platnou legislativou nebo metodikou. V případě první verze Programu rozvoje Pardubického kraje z roku 2001 byly využity územní obvody vymezené a používané úřady práce pro potřeby analýz nezaměstnanosti a trhu práce (okrsky úřadů práce). Ty nepochybně představují věcně odůvodněné, logicky vymezené územní celky. Znamená to, že jejich centry jsou stabilní a ekonomicky silná střediska osídlení - města (resp. soustava takových center se vzájemnými aglomeračními vazbami) a jejich území je tvořeno přirozeným spádovým zázemím těchto center. Vedle této výhody se ovšem v průběhu času – zejména v souvislosti s postupem reformy územní veřejné správy – objevovaly i nevýhody této typologie vymezovaných mikroregionů. K nim patří zejména dvě základní:

1. volba okrsků úřadů práce je volbou v rámci krajů ČR ojedinělou (byla uplatněna jen v Pardubickém kraji), což ztěžuje možnost mezikrajských srovnání
2. tato volba nekoresponduje ani s jednotkami, s nimiž pracují celostátní dokumenty regionálního rozvoje (Strategie regionálního rozvoje apod.) a komplikuje tedy i případnou koordinaci evropských a národních podpůrných aktivit s aktivitami krajskými.

Proto se v aktualizovaném PRK z roku 2006 od této volby upustilo a aplikovaly se územní jednotky vycházející se standardního územně – správního členění státu. Zde ovšem přicházely v úvahu hned tři varianty řešení:

- okresy,
- územní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP),
- územní obvody pověřených obecních úřadů (POÚ).

Při výběru nejvhodnější varianty byla snaha zvolit co nejvíce sociálně – ekonomicky homogenní jednotky (homogenita je největší u obvodů POÚ a nejmenší v případě okresů), za které budou vzhledem k potřebě každoročního monitorování stavu „problémovosti“ regionů k dispozici data poskytované ČSÚ. To naplňují velmi dobře územní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP). Z těchto důvodů byly právě územní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP) v rámci aktualizace PRK zvoleny jako jednotky, za které bude provedeno hodnocení jejich „problémovosti“ PRK tedy při svém vymezování regionů pro soustředěnou podporu nově pracuje s 15 obvody ORP.

### **8.3.2. Použití ukazatele pro vymezování regionů pro soustředěnou podporu**

Pokud jde o ukazatele použité k vymezování regionů pro soustředěnou podporu, Program rozvoje Pardubického kraje pracuje s následnými 6 ukazateli:

- míra nezaměstnanosti : souhrnný ukazatel využívání zdrojů práce daného území (ve struktuře i objemu) a „zdraví“ jeho ekonomické základny. Zdroj: úřady práce. Vymezení: poměr počtu registrovaných uchazečů o zaměstnání u úřadu práce ku počtu ekonomicky aktivních obyvatel, mezi něž patří osoby patnáctileté a starší, které splňují podmínky pro zařazení mezi zaměstnané a nezaměstnané
- daňová výtěžnost : souhrnný ukazatel reálných daňových příjmů daného území. Zdroj: (daňové příjmy) MF ČR - Automatizovaný rozpočtový informační systém – interní databáze (pozn.: veřejná databáze se ukázala jako zatížená nadměrnou chybovostí, autorizované hodnoty ukazatelů v součtu za obce jednotlivých pracovních okrsků bylo proto nutno objednat přímo na MF ČR), (počet trvale bydlících obyvatel) ČSÚ - Krajská reprezentace Pardubice. Vymezení: poměr daňových příjmů v daném území ku počtu trvale bydlících obyvatel

- relativní počet podnikatelů : souhrnný ukazatel o atraktivitě podnikání v daném území. Zdroj: ČSÚ - Krajská reprezentace Pardubice (počet podnikatelů, počet trvale bydlících obyvatel). Počet podnikatelů odpovídá počtu platných oprávnění k podnikání. Údaje o skutečném počtu podnikajících subjektů nejsou k dispozici. Vymezení: poměr počtu podnikatelů ku počtu trvale bydlících obyvatel v tisících
- index stáří: ukazatel vymezuje věkovou strukturu obyvatelstva, tedy jednu za základních charakteristik „demografického zdraví“ regionu. Zdroj: ČSÚ - Krajská reprezentace Pardubice. Vymezení: poměr počtu obyvatel ve věku nad 65 let k počtu obyvatel mladších čtrnácti let, vyjádřený v procentech
- hustota obyvatelstva: ukazatel signalizuje atraktivitu částí daného území, a to v konfrontaci přírodních, ekonomických a sociálních faktorů. Zdroj: ČSÚ - Krajská reprezentace Pardubice. Vymezení: počet trvale bydlících obyvatel na kilometr čtvereční
- migrace: ukazatel signalizuje atraktivitu trvalého bydlení v daném území, a to v konfrontaci demografických (věkových), ekonomických (životní úroveň a aspirace na její budoucí vývoj) a sociálních (stabilita rodiny apod.) faktorů. Zdroj: ČSÚ - Krajská reprezentace Pardubice. Vymezení: rozdíl počtu přistěhovaných a vystěhovaných, vztažený na 1000 obyvatel kraje.

Jde vesměs o ukazatele, kterými disponuje ČSÚ a úřady práce. Žádný ukazatel, který by vyžadoval speciální šetření, nebyl z praktických důvodů volen.

### 8.3.3. Metodika práce s ukazateli

Při práci s ukazateli byly využity časové řady, a to se záměrem postihnout nikoli jen momentální stav hodnocené skutečnosti, ale dlouhodobější časové úseky, reprezentované průměrnými hodnotami. V zásadě byl u zvolených 6 ukazatelů volen časový úsek 2001- 2004, aby bylo dosaženo porovnatelnosti dat (pro rok 2000 nebyla některá data k dispozici). Takové časové řady byly tvořeny v případě ukazatelů migrace, míry nezaměstnanosti, daňové výtěžnosti a počtu podnikatelů. U hustoty obyvatelstva byl zvolen údaj za rok 2004, stejně jako u indexu stáří, neboť je předpoklad, že tyto údaje se meziročně nemění natolik, aby byly schopné výrazně ovlivnit výsledné údaje.

Souhrnné tabulky zachycující absolutní hodnoty jednotlivých ukazatelů byly pak vesměs transformovány do indikátorů - relativních ukazatelů (s výjimkou ukazatele migrace obyvatelstva, kde tvorba indikátoru vzhledem k možnosti jak záporného, tak kladného salda narážela na matematické překážky a jako indikátor je uvažován jen kladný, nulový či záporný výsledek).

Indikátory byly vypočteny jako podíl průměru časové řady ukazatele za obvod ORP a průměru časové řady stejného ukazatele za kraj. Teprve v této podobě mohly ukazatele sehrát roli rozhodovacího kritéria. Výsledkem je dále uvedená tabulka 23:

Tab. 23: Data za indikátory pro stanovení regionů pro soustředěnou podporu Pardubického kraje

OBVODY OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTVÍ	Indikátor míry nezaměst- nanosti	Indikátor daňové výtežnosti	Indikátor indexu stáří (0,5)	Indikátor rela- tivního počtu podnikatelů	Indikátor hustoty obyvatelstva (0,5)	Indikátor migrace
Moravská Třebová	0,51	0,82	0,91	0,77	0,51	-
Králíky	0,67	0,70	0,77	0,97	0,24	-



Svitavy	0,63	1,01	0,89	0,89	0,78	0
Holice	1,07	0,55	0,97	1,08	0,66	+
Polička	0,99	0,81	0,93	0,97	0,58	-
Litomyšl	0,84	0,86	0,89	0,99	0,92	-
Chrudim	0,80	0,80	1,01	0,98	1,36	+
Hlinsko	1,12	0,76	1,00	0,95	0,91	-
Ústí nad Orlicí	1,07	0,87	0,95	0,97	1,25	+
Žamberk	1,13	0,78	0,81	1,02	1,46	+
Přelouč	0,92	0,76	1,11	1,06	1,61	-
Česká Třebová	0,86	1,37	0,94	0,81	1,18	-
Vysoké Mýto	1,02	1,08	0,97	0,98	1,38	+
Lanškroun	1,17	0,71	0,81	1,75	0,81	+
Pardubice	1,31	1,44	1,21	1,13	2,13	-
<b>PARDUBICKÝ KRAJ</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>Minus</b>

Zdroj: Program rozvoje Pardubického kraje (2006)

### 8.3.4. Metodika výběru regionů pro soustředěnou podporu

Pro výběr konkrétních obvodů ORP – regionů pro soustředěnou podporu - byla zvolena forma prostého součtu číselných hodnot indikátorů a jeho kombinací s kvalitativní hodnotou indikátoru migrace. Při součtu byla 3 ze 5 indikátorů přisouzena váha 1, poloviční váha pak byla přiznána indikátorům hustoty a indexu stáří, neboť tyto ukazatele nemají tak silnou souvislost s ekonomickou úrovní regionu jako ukazatele ostatní. Podle takto získaného součtu indikátorů byly obvody ORP seřazeny od těch, jejichž součet byl nejmenší až k těm, jejichž součet byl nejvyšší. Z takto vzniklého pořadí byly následně vybrány ty obvody ORP, jejichž součet indikátorů je nižší než 3,5 vůči průměru kraje a dále obvody ORP, u nichž je součet indikátorů nižší než 4 vůči průměru kraje a zároveň v nich migrace obyvatelstva dosahuje záporných hodnot. Výsledné vybrané obvody ORP - regiony pro soustředěnou podporu – jsou v následující tabulce zvýrazněny tučným písmem.

Tab. 24: Výběr regionů pro soustředěnou podporu

<b>OBVODY OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTVÍ</b>	<b>Indikátor migrace</b>	<b>Součet indikátorů</b>
<b>Moravská Třebová</b>	-	2,90
<b>Králíky</b>	-	3,07
<b>Svitavy</b>	0	3,47
Holice	+	3,54
<b>Polička</b>	-	3,57
<b>Litomyšl</b>	-	3,70
Chrudim	+	3,76
<b>Hlinsko</b>	-	3,78

<b>PARDUBICKÝ KRAJ - průměr</b>	-	<b>4,00</b>
Ústí nad Orlicí	-	4,00
Žamberk	+	4,06
Přelouč	-	4,16
Česká Třebová	+	4,25
Vysoké Mýto	+	4,28
Lanškroun	+	4,63
Pardubice	-	5,32

Zdroj: Program rozvoje Pardubického kraje (2006)

Celkový počet navržených regionů pro soustředěnou podporu v Pardubickém kraji je tedy 6, což je 40% z celkového počtu 15 obvodů ORP kraje. V těchto obvodech ORP žije celkem 135 480 obyvatel (k 31.12. 2004), tedy 26,8 % obyvatel kraje. Celková rozloha těchto regionů činí 39,5 % rozlohy kraje. Celkový počet obcí zahrnutých do těchto regionů je 143, což je 31,6 % z úhrnného počtu 452 obcí v kraji. Obrázek znázorňující vymezení těchto problémových mikroregionů je uveden v příloze č. 4.

## **9. Problematika regionálního rozvoje na území Pardubického kraje**

Kapitola 9 je nosnou částí celé práce. Zabývá se konkrétními projevy politiky regionálního rozvoje, kterou pro své území aplikuje Pardubický kraj (jako instituce). Je zřejmé, že v rámci potřebného konsensu a zvýšení efektivity realizace této politiky ji nemůže vykonávat izolovaně. První část této kapitoly se proto zabývá určením klíčových aktérů, kteří se spolu s krajem podílejí na formulaci této politiky. Následně jsou podrobně popsány konkrétní formy a projevy činnosti těchto aktérů. Pro přípravu a realizaci této politiky je také důležité posoudit kontext jejího zrodu a realizace s ohledem na reálné možnosti jejího uplatňování. V první řadě jde o kvalitu úřednického aparátu podílejícího se na její přípravě a realizaci. Neméně důležitá je i schopnost hájit zájmy kraje ve vztahu k ostatním krajům i k centrální úrovni. To vše bude analyzováno v další části práce. Obsah a kvalita výsledné politiky by se měly odrážet v příslušných rozvojových dokumentech. Proto následuje jejich stručný popis. Druhá část této kapitoly se věnuje nástrojům pro podporu regionálního rozvoje užívaných Pardubickým krajem. Zde je využito typologie těchto nástrojů provedené v části 5.1. Důležitou skupinou jsou finanční nástroje. Nejprve je provedena analýza rozpočtu Pardubického kraje s důrazem na možnosti podpory aktivit z jeho území. Poté jsou hodnoceny vybrané dotační programy kraje (resp. i ty, na kterých se kraj nějakým způsobem podílí – příprava, administrace). Následně je pozornost věnována poněkud opomíjeným nepřímým formám podpory regionálního rozvoje. V tomto kontextu jsou uvedeny 2 příklady (případové studie) aktivit, které jsou příkladem uplatnění koordinační role a partnerského přístupu kraje při řešení problémů a zároveň se mohou stát inspirací pro kraje ostatní.

### **9.1. Klíčoví aktéři regionálního rozvoje v Pardubickém kraji**

#### **9.1.1. Identifikace klíčových aktérů při formování politiky regionálního rozvoje v Pardubickém kraji**

V kapitole 5 byla provedena na obecné úrovni analýza aktérů problematiky regionálního rozvoje na území ČR. Tito aktéři ovlivňují fungování mechanismů regionálního rozvoje i na území Pardubického kraje. V následující části bude provedena identifikace klíčových aktérů, kteří se nejintenzivněji podílejí na formování rozvojové politiky samotného kraje jako instituce. Metod pro stanovení těchto aktérů je nepochybně více. Lze provádět analýzu subjektů zastoupených na nejrůznějších jednáních. Další možností je empirické zjištění těchto

klíčových hráčů formou dotazů na samotné vybrané aktéry, koho oni sami považují za důležité aktéry, či zda oni sami se za ně považují. Tyto průzkumy však mohou být zatíženy poměrně vysokou mírou subjektivity. Jednou z možností relativně objektivního vytipování nejdůležitějších aktérů v území podílejících se na tvorbě krajské politiky regionálního rozvoje je analýza jejich zastoupení v různých pracovních skupinách, případně v řídicích skupinách pro přípravu programových dokumentů spojených s problematikou regionálního rozvoje nebo pro realizaci vybraných aktivit tohoto charakteru. Právě tato analýza bylo použita v této práci. Posuzováno bylo zastoupení subjektů v 16 pracovních skupinách (řídicích skupinách, pracovních týmech – dále „pracovní skupiny“) působících v období 1999 – 2007.

Při výběru těchto skupin byly dodrženy následující kritéria:

1. Nominace členů do pracovních skupin musela vycházet zejména z jejich odbornosti, nikoli politické příslušnosti. Proto se do tohoto výběru nedostaly výbory ZPk pro reg. rozvoj, neboť složení těchto výborů je v první řadě výsledkem politických dohod a výbory jsou tvořeny převážně samotnými členy ZPk. Naopak do výběru byly zařazeny Řídící a koordinační skupina pro SRR a návrh PRK, Řídící výbor projektu 3.3.SROP a Výbor reg. rozvoje ROP, SROP. I když jejich funkce byla a je převážně rozhodovací (nikoli přípravná), při nominaci jejich členů nehrála roli politická příslušnost, ale zejména odborná stránka.
2. Do výběru byly zařazeny pracovní skupiny, které řešily programy a projekty zaměřené na relativně komplexní (nikoli pouze odvětvovou) rozvojovou problematiku. Vzhledem k množství koncepčních materiálů, na jejichž zpracování se Pardubický kraj podílel, by v případě zahrnutí i „odvětvových“ pracovních skupin byl jejich počet daleko vyšší. Předmětem práce je však problematika regionálního rozvoje a podrobné hodnocení odvětvových politik přesahuje rámec této práce.
3. Do výběru jsou zařazeny pracovní skupiny připravující dokumenty ještě před vznikem kraje. To nelze považovat za chybu a naopak to umožňuje lépe dokumentovat vývoj formování těchto aktérů.

Určitou slabinou této metody je skutečnost, že nominace osob do velké části těchto skupin vznikala na základě návrhu odboru strategického rozvoje kraje. Tyto návrhy byly předneseny příslušnému radnímu s gescí za problematiku regionálního rozvoje či evropských fondů, který poté svým dopisem oslovil buď konkrétní osobu z daného subjektu či vyzval daný subjekt k nominaci příslušné osoby. Z tohoto pohledu lze odvodit klíčovou roli odboru strategického rozvoje kraje a jeho pracovníků při tomto procesu a tím přiznat i určitý subjektivismus při vzniku těchto skupin. I přes tento nedostak však je možno tuto metodu použít pro výběr klíčových aktérů. Výsledný soubor pracovních skupin, pro které byla provedena analýza jejich personálního zastoupení je tedy následující:

1. Řídící a koordinační skupina pro Strategii reg. rozvoje Pk a Návrh PRK
2. Pracovní skupiny Strategie reg. rozvoje Pk
3. Prac. skupiny pro zpracování Návrhu PRK
4. Prac. skupiny Aktualizace PRK 2005
5. Tým zpracovatelů ROP 1999 (zástupci z území Pk)
6. Prac. skupiny ROP 1999 (zástupci z území Pk)
7. Výbor reg. rozvoje ROP, SROP (zástupci z území Pk)
8. Tým zpracovatelů ROP 2005 (zástupci z území Pk)
9. Prac. skupiny ROP 2005 (zástupci z území Pk)
10. Přípravná skupina projektu 3.3.SROP
11. Řídící výbor projektu 3.3.SROP
12. Partneři projektu 3.3.SROP

13. Prac. skupina Regionální inovační strategie
14. Zastoupení v porad. sboru radního pro regionální rozvoj
15. Zastoupení v por. sboru hejtmána pro investice
16. Pracovní skupina pro projekt Phare 2001 (zástupci z území Pk)

V rámci provedené analýzy byl kladen hlavní důraz na kontinuitu působení jednotlivých osob ve skupinách, nikoli subjektů, které zastupovaly. Z toho důvodu bylo provedeno v některých případech (stejná osoba v průběhu sledovaného období zastupovala různé subjekty) se znalostí věci sloučení těchto subjektů. V některých komplikovanějších případech (vztah bývalých okresních úřadů versus Pardubický kraj, přechod zástupců z okresního úřadu a svazku obcí do společné poradenské firmy), kde se nejednalo o jasné pokračování kontinuity, však toto spojení provedeno nebylo. Na základě těchto dat bylo možno provést vyhodnocení, v kolika skupinách byl daný subjekt zapojen. Výsledná tabulka je uvedena v příloze č. 5.

Ze zjištěných výsledků je možno vyzorovat následující zajímavé skutečnosti. Do práce ve skupinách se za celé období zapojilo 123 subjektů. Nejdůležitějším zjištěním je skutečnost, že se z daných subjektů poměrně zřetelně vykristalizovalo „silné jádro“ zahrnující 8 subjektů, jejichž počet zastoupení je vyšší než 5. Proto lze tedy pro území Pardubického kraje navrhnout následující klíčové subjekty formující jeho politiku regionálního rozvoje (poradenská firma REDEA vznikla spojením pracovníka okresního úřadu Ústí nad Orlicí a pracovníka svazku obcí Orlicko uvedených jako samostatné subjekty, takže počet 4 zapojení je v tomto směru podhodnocený a proto byla do seznamu také přiřazena).

1. Pardubický kraj (Krajský úřad Pardubického kraje)
2. Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje
3. Úřad práce Pardubice
4. Univerzita Pardubice
5. OHGS s.r.o. (poradenská firma)
6. Krajská hospodářská komora Pardubického kraje (KHK Pk)
7. Regionální pobočka agentury CzechInvest
8. Koalice nevládek Pardubicka (KONEP)
9. REDEA s.r.o. (poradenská firma)

U těchto vybraných subjektů bylo taktéž posuzováno, kolik osob z daného subjektu bylo do těchto skupin zapojeno. Dané subjekty lze rozdělit do 2 skupin:

- a) Pardubický kraj (Krajský úřad Pardubického kraje), Regionální rozvojová agentura Pk, Univerzita Pardubice a částečně KONEP, kde v rámci skupin se zapojil relativně širší počet osob z daného subjektu. Je třeba poznamenat, že RRA Pk byla převážně zapojena jako zpracovatel daných podkladů
- b) Úřad práce Pardubice, OHGS, s.r.o., KHK Pk, CzechInvest, REDEA s.r.o., kde převážná část zapojení je realizována většinou 1 osobou. S výjimkou Úřadu práce Pardubice se jedná o personálně menší subjekty nemající dostatek osob pro rozsáhlejší zapojení do daných skupin.

Výše uvedená zjištění tedy umožňují tvrdit, že i přes poměrně široké zapojení nejrůznějších subjektů a proklamované využívání principu partnerství je výsledná politika regionálního rozvoje Pardubického kraje (jako organizace) v konečném důsledku připravována poměrně úzkým spektrem osob. To lze interpretovat i způsobem, kdy i přes relativně velké množství podnětů jen úzká skupina osob má možnost výrazně ovlivnit způsob jejich zpracování.

Z pohledu kontinuity zastoupení jednotlivých osob ve vybraných pracovních skupinách lze např. konstatovat, že ve srovnání pracovních skupin návrhu SRR Pk a PRK (rok 2000) ve srovnání s pracovní skupinou aktualizovaného PRK (rok 2006) je stejných 11 osob, což je 25% všech osob, které se na aktualizaci PRK v roce 2006 podílely. Vzhledem k relativně rychlému vývoji institucí v posledních 7 letech jde zjevně o poměrně vysoký počet. Tyto osoby lze vnímat jako osoby, které se „osvědčily“ a proto je s nimi spolupracováno i nadále, což jen potvrzuje skutečnost, že se na formování politiky reg. rozvoje v Pk podílí poměrně omezený počet subjektů i osob.

### **Analýza aktérů – využití metody social network analysis**

Metoda social network analysis - (SNA) analýza sociálních sítí - za použití matematického a grafického aparátu výrazně rozšiřuje možnosti, jak dané výsledky analýzy aktérů rozšířit a dále prohloubit. V článku Buštkové (1999) lze najít základní informace o problematice SNA zahrnující její vývoj, vznik pojmového aparátu, teoretická a metodologická východiska aj. Tato metoda byla rozvíjena zejména v rámci sociologických oborů. Jak dokládá Kubátová (2005), lze ji úspěšně využít také v rámci analýzy dodavatelských vztahů.

V případě problematiky regionálního rozvoje není její využití v České republice doposud příliš časté. Jako úspěšnou aplikaci této metody lze uvést práci Pospíšilové a Vajdové (2007), které provedly na základě dat získaných z řízených rozhovorů a zpracovaných metodou SNA identifikaci a charakterizaci skupin aktérů rozvoje regionu soudržnosti Jihozápad. Práce se zvláště zabývala aktéry působících v oblasti obecné rozvojové politiky i aktéry působících v oblasti čerpání strukturálních fondů. Tato analýza byla formou srovnání dosažených výsledků provedena jak pro jednotlivé kraje (Plzeňský a Jihočeský), tak pro jednotlivé sektory (veřejná správa, neziskový sektor, privátní sektor). V první části bylo využito metody SNA a programu UCINET (Borgatti, S.P., Everett, M.G., Freeman, L.C. 2002), kdy byla spočtena hustota a centralita sítí a zároveň uvedeny skupiny aktérů s podobnými charakteristikami. V druhé části práce bylo využito dalších údajů z rozhovorů a posuzovány názory respondentů (aktérů) na dopady předstrukturálních fondů, transparentnost výběru projektů, zapojení neziskového sektoru, důvěru v instituce apod. První část hodnocení ukázala na rozdíly v hustotě a centralitě sítí aktérů mezi oběma kraji (hustší síť aktérů a více horizontální charakter sítí u Jihočeského kraje). Zároveň ukázala, že příprava a realizace čerpání strukturálních fondů v obou krajích nenapomáhaly zaplnit výše uvedená slabá místa, ale spíše posilovaly existující disparity. Druhá část hodnocení významně potvrdila výsledky naznačené v první části do té míry, že dokonce lze ve srovnání obou krajů hovořit o odlišných politicko-kulturních entitách (Pospíšilová a Vajdová 2007).

Tato disertační práce se snaží v první řadě o identifikaci nejdůležitějších aktérů regionálního rozvoje, kteří ovlivňují rozvojovou politiku Pardubického kraje. Nevychází na rozdíl od práce Pospíšilové a Vajdové (2007) z dotazníkových šetření a řízených rozhovorů, ale z analýzy již dříve popsaného zastoupení jednotlivých subjektů v 16 pracovních skupinách. Zabývá se pouze jedním regionem - územím Pardubického kraje.

V prvním kroku byly dříve uvedené pracovní skupiny spojeny do 4 tzv. základních skupin (podle obdobného zaměření) následujícím způsobem:

**Základní skupina „PRK a SRR“** obsahující pracovní skupiny:

1. Řídící a koordinační skupina pro Strategii reg. rozvoje Pk a Návrh PRK
2. Pracovní skupiny Strategie reg. rozvoje Pk
3. Prac. skupiny Návrh PRK
4. Prac. skupiny Aktualizace PRK 2005

Jedná se o nejrozsáhlejší základní skupinu s cca 100 subjekty. Činnost těchto subjektů probíhala v letech 1999 – 2006.

**Základní skupina „ROP“** obsahující pracovní skupiny:

1. Tým zpracovatelů ROP 1999
2. Prac. skupiny ROP 1999
3. Výbor reg. rozvoje ROP, SROP
4. Tým zpracovatelů ROP 2005
5. Prac. skupiny ROP 2005

V případě této základní skupiny bylo hodnoceno pouze zastoupení subjektů z území Pardubického kraje. Zde jde o relativně malou skupinu s cca 30 subjekty, jejíž členové pracovali v letech 1999-2006

**Základní skupina „3.3.SROP“** obsahující pracovní skupiny:

1. Přípravná skupina projektu 3.3.SROP
2. Řídící výbor projektu 3.3.SROP
3. Partneři projektu 3.3.SROP

Jde o nejmenší skupinu s cca 20 subjekty. Jejich činnost se omezila na období cca 2003-2007.

**Základní skupina „Ostatní“** obsahující pracovní skupiny:

1. Prac. skupina Regionální inovační strategie
2. Zastoupení v porad. sboru radního pro regionální rozvoj
3. Zastoupení v por. sboru hejtmána pro investice
4. Pracovní skupina pro projekt Phare 2001 (zástupci z území Pk)

Jde o malou skupinu s cca 25 subjekty vzájemně neprovázanou

Dané základní skupiny s výjimkou skupiny „Ostatní“ mají podobné zaměření a lze předpokládat, že relativně významná část subjektů (osob) byla zapojena do prací v několika pracovních skupinách v rámci dané základní skupiny. U skupiny „Ostatní“ jde pouze o spojení všech zbývajících pracovních skupin, které nebylo možno přiřadit do některé ze základních skupin a tudíž lze předpokládat omezenou vzájemnou komunikaci subjektů této základní skupiny. Může ale sloužit jako určitý referenční vzorek.

V rámci těchto základních skupin bylo pro vztah každé dvojice subjektů (aktérů) určeno formou binárních dat, zda spolu (alespoň teoreticky) byly tyto subjekty v kontaktu při práci v jednotlivých pracovních skupinách. V případě, že oba subjekty byly zastoupeny v dané pracovní skupině (a mohly tedy spolu komunikovat), jejich vztah nabyl hodnoty 1, pokud ne, dostal hodnotu 0. Složitější situace nastala např. v případě pracovních skupin PRK, kdy konkrétně u aktualizace PRK byla analytická část projednávána na velkých jednáních za účasti všech členů pracovních skupin (členové všech skupin mohli spolu vzájemně komunikovat), ale návrhová část už byla projednávána po jednotlivých pracovních skupinách (komunikovat mohli jen členové v rámci daných skupin). I v tomto případě však pracovníci krajského úřadu a RRA PK působili jako koordinátoři a snažili se přenášet průřezové problémy do jednání všech skupin. Navíc všechny výstupy byly zaslány všem členům pracovních skupin a členové jednotlivých pracovních skupin měli alespoň částečně možnost podílet se na přípravě materiálů v jiných pracovních skupinách. Proto byl v tomto a podobných případech vztah dvojic subjektů zastoupených ve stejné pracovní skupině

ohodnocen hodnotou 1, vztah dvojic subjektů v různých pracovních skupinách byl ohodnocen hodnotou 0,5. Tyto hodnoty vztahů pro jednotlivé dvojice subjektů za jednotlivé pracovní skupiny byly v rámci dané základní skupiny sečteny. Obdobně byly sečteny hodnoty za základní skupiny pro finální celkovou skupinu.

Na základě výše uvedeného postupu byly získány matice s daty za 4 celkové skupiny a jednu výslednou skupinu. Výsledná skupina obsahovala údaje za všechny 4 celkové skupiny dohromady a tvořila jí matice o 123 řádcích a sloupcích. Všechny tyto skupiny lze považovat za sociální sítě aktérů, kteří mezi sebou mají určitý vztah a tento vztah je matematicky vyjádřen. Tato data byla analyzována pomocí metody SNA za využití programu UCINET (Borgatti, S.P., Everett, M.G., Freeman, L.C. 2002). Tento program nabízí velké množství nejrůznějších ukazatelů a algoritmů. Vzhledem ke skutečnosti, že použití SNA analýzy není v ČR dosud příliš rozšířeno a nelze tedy výběr nejvhodnějších ukazatelů převzít z jiných prací, je nutno nejprve vybrat ty ukazatele, které jsou zaměřeny právě na určení klíčových aktérů v dané síti. Při výběru ukazatelů bylo vycházeno z následujících specifík sledovaných skupin (sítí).

- v pojetí programu UCINET jsou data mezi jednotlivými subjekty symetrická, tzn. že vztah mezi subjekty A a B je stejný, jako opačný vztah mezi subjekty B a A
- struktura hodnocených sítí je relativně jednoduchá a plochá, tzn. že v rámci i celkové skupiny (sítě) je možno „se dostat“ ze subjektu A k jakémukoli subjektu v dané síti nanejvýše ve 3 krocích.

Tomu byl uzpůsoben výběr posuzovaných ukazatelů, který se zejména zaměřil na celkové charakteristiky jednotlivých sítí a v případě charakterizace jednotlivých subjektů na jejich sílu (power) v dané síti, částečně na jejich centralitu a na typologii podobností jednotlivých subjektů - kliky (cliques). Program dále umožnil vytipovat „jádrové“ (core) a „periferní“ (periphery) subjekty v rámci daných sítí. Předem je nutno zdůraznit, že české překlady anglických termínů programu jsou pouze autorovou invencí a nevycházejí z obecně užívaných českých ekvivalentů.

### **Hodnocení charakteristik jednotlivých aktérů**

Pro hodnocení charakteristik jednotlivých aktérů byly použity následující ukazatele

1. ukazatel síly (power) daného subjektu v rámci sítě
2. průměrná hodnota váhy 1 vztahu mezi 2 aktéry
3. ukazatel mezilehlosti (betweenness)
4. ukazatel navázanosti na ostatní aktéry (edge betweenness)
5. ukazatel významu jednotlivých aktérů (core-periphery)
6. ukazatel vzniku klik (cliques)
7. ukazatel síly vazeb mezi jednotlivými aktéry (f-Groups)

ad 1)

Ukazatel stupeň síly vychází z počtu a vah jednotlivých vazeb, které má daný subjekt (aktér) k ostatním subjektům. V případě, že daná síť je symetrická, je konstrukce ukazatele síly stejná jako ukazatele stupně centrality u hodnocení skupin. Mezi jednotlivými aktéry má největší sílu RRA Pk. Ta byla zapojena do prací ve velké části pracovních skupin a proto předstihuje i PK/KrÚ Pk (ten nebyl zapojen do prací na strategických dokumentech připravovaných ještě před vznikem krajů).

ad 2)

Tento ukazatel v podstatě potvrzuje pouze zjištění získané u předchozího ukazatele.

ad 3)

Konstrukce tohoto ukazatele byla popsána u charakterizace sítí. Ukazatel přináší do určité míry překvapivé výsledky, kdy nejvyšších hodnot dosahuje Univerzita Pardubice. Ta se tedy může jevit jako velmi důležitý spojovací můstek napojující jinak izolované subjekty. Z daných hodnot takto vystupuje význam některých dalších aktérů, jejichž absolutní síla není tak velká, ale jejich postavení v rámci sítí je velmi významné (Ekocentrum Paleta, SOŠ Ústí nad Orlicí, ČSÚ).

Výsledky za ukazatele 1 – 3 jsou uvedeny v příloze č. 6.

ad 4)

Daný ukazatel spadá taktéž do kategorie ukazatelů mezilehlosti a lze ho považovat jako doplnění přechozího ukazatele. Je konstruován vždy pro jednotlivé dvojice aktérů a lze ho interpretovat jako výše vzájemné závislostitěchto dvojic, kdy vyšší hodnota ukazuje na vyšší míru potencionální izolovanosti jednoho z dvojice aktérů v případě, že ztratí vztah na druhého aktéra. Nejvyšších hodnot pochopitelně dosahuje u dvojic, kdy jeden aktér má minimální množství vztahů (přitom se jedná o vazby na klíčové aktéry) a ztráta každého vztahu je velmi znatelná. Výsledky obsahuje příloha č. 7.

ad 5)

Ukazatel významu jednotlivých aktérů lze považovat za klíčový pro odpověď na otázku, kteří aktéři v dané síti hrají největší roli, protože dělí vztahy mezi dvěma aktéry do 4 kvadrantů podle hustoty (intenzity) vztahů na jádrový (core) kvadrant, 2 méně důležité kvadranty a kvadrant s nejméně důležitými vztahy (periphery). Hustota vztahů v centrálním kvadrantů je 3,355, hustota vztahů v obou „prostředních“ kvadrantech; 0,545 a hustota vztahů v „periphery“ kvadrantu je pouze 0,283. Do centrálního kvadrantu byli zahrnuti KrÚ Pk, RRA Pk, Úřad Práce Pardubice, Univerzita Pardubice, OHGS, KHK Pk, CzechInvest, KONEP, škola obnovy venkova Čepí, REDEA a Klub Hurá kamarád. Jsou zde zahrnuti všichni aktéři vybraní v předchozí analýze a navíc škola obnovy venkova Čepí a Klub Hurá kamarád. V příloze č. 8 jsou uvedeny hustoty vztahů v rámci subjektů zařazeného do centrálního kvadrantu.

ad 6)

Následující ukazatel je založen na analýze tzv. „klik“. Kliky Bušíková (1999) popisuje jako neformální uskupení lidí, mezi nimiž byly ustaveny skupinové normy chování a které spolu soucítí. V rámci této analýzy program UCINET poskytuje poměrně širokou paletu výstupů. I zde UCINET nejprve automaticky převedl data na binární soustavu a tím došlo jistě k určitému zkreslení výsledků. Přesto jsou získaná data tak zajímavá, že byly do hodnocení zařazeny.

V úvodní části analýzy došlo k výběru 35 klik (lze je vnímat jako určitou obdobu klastrů), které byly dále v příloze č. 9 podrobněji analyzovány po stránce „blízkosti“ jednotlivých aktérů klikám, počtu aktérů v klikách a počtu klik, ve kterých je daný aktér zastoupen. Složení jednotlivých klik do značné míry odpovídá složení jednotlivých pracovních skupin. Podle počtu aktérů v klikách se výrazně oddělují 2 kliky s 76 aktéry. Ostatní kliky mají max. 28 aktérů. Klíčoví aktéři regionálního rozvoje by měli být zastoupeni v co největším počtu klik.

ad 7)

Ukazatel f-Groups stejně jako u hodnocení charakteristik sítí hodnotí zastoupení nulových, slabých a silných vazeb mezi jednotlivými aktéry. I zde nejsilnější vazby jsou mezi těmi klíčovými aktéry. Výsledek je znázorněn v příloze č. 10.



## Hodnocení charakteristik jednotlivých základních skupin včetně celkové skupiny

Pro toto hodnocení byly použity následující ukazatele:

1. ukazatel hustoty vazeb (density) v rámci dané skupiny
2. ukazatel centrality dané sítě pomocí ukazatele stupně centrality (degree centrality)
3. ukazatel heterogenity sítě
4. ukazatel centrality dané sítě pomocí ukazatele mezilehlosti (betweenness)
5. ukazatel % počtu zastoupení nulových, slabých a silných vazeb v dané síti (f-Groups)

Tab. 25: Ukazatele hodnocení jednotlivých základních skupin pomocí metody SNA

Základní skupina/ukazatel	Hustota vazeb	Stupeň centrality sítě	Heterogenita sítě	Mezilehlost	Chybějící vazby %	Slabé vazby%	Silné vazby %
PRK	0,46	26,01	1,20	2,84	28,25	71,71	0,04
ROP	0,40	23,16	4,54	24,25	48,39	48,39	3,23
3.3.SROP	1,04	19,17	5,82	2,44	14,04	69,59	16,37
Ostatní	0,44	29,34	4,49	27,65	51,59	47,88	0,53
Celková skupina	0,35	13,12	1,18	7,25	51,79	48,03	0,17

Zdroj: výstupy z programu UCINET

ad 1)

Ukazatel hustoty vazeb vychází z počtu nenulových vazeb mezi jednotlivými aktéry sítě. Popisuje provázanost jednotlivých aktérů v síti a konsistenci dané sítě. V případě binárních dat může dosáhnout maximální hodnoty 1 za situace, kdy všichni aktéři mají vazby na všechny aktéry ostatní. V rámci tohoto hodnocení byla použita vážená data (nikoli binární), a proto může ukazatel nabýt větší hodnoty než 1. Z tohoto důvodu nelze dané výsledky přesně porovnat s výsledky v práci Pospíšilové a Vajdové (2007), nicméně lze odhadnout, že hustota vazeb nabývá v tomto případě s výjimkou základní skupiny „3.3.SROP“ nižších hodnot než bylo zjištěno v uvedené práci v rámci Jihočeského a Plzeňského kraje. V rámci daných celkových skupin není překvapením, že největší hodnotu dosahuje skupina „3.3.SROP“, která ze své povahy se jeví nejkonzistentnější.

ad 2)

Měření tohoto ukazatele je obdobné jako u prvního ukazatele použitého pro hodnocení jednotlivých aktérů. Čím více se hodnota blíží 100, tím více je daná síť centralizovaná (aktéři mají maximální počet vazeb na několik málo centrálních aktérů a téměř žádné vazby mezi sebou). Proto je snadno vysvětlitelné, že nejvyšší hodnoty centralizace dosáhla základní skupina „Ostatní“ (tedy relativně nesourodá skupina). Aktéři v této skupině byli provázáni pouze v rámci svých dílčích pracovních skupin, nikoli pak mezi pracovními skupinami a jejich jednotícím aktérem byl právě Pardubický kraj (resp. krajský úřad). Naopak aktéři v základní skupině 3.3.SROP byli zastoupeni ve více dílčích pracovních skupinách a byli tedy vzájemně provázáni. I zde jsou zjištěné hodnoty výrazně nižší (menší stupeň centralizace sítě) než v práci Pospíšilové a Vajdové (2007).

ad 3)

Stupeň heterogenity sítě vyjadřuje míru rozdílnosti vzájemných vazeb mezi aktéry v dané síti. Je odrazem jak různého počtu vztahů mezi jednotlivými aktéry, tak i různé váhy těchto vztahů. Heterogenita sítě obvykle bývá větší v rámci menších sítí. Tomu odpovídají i dosažené výsledky hodnocení, kdy větší míru heterogenity vykazují menší ze sledovaných sítí. Je však třeba poznamenat, že celková úroveň heterogenity sledovaných sítí není příliš vysoká.

ad 4)

Ukazatel mezilehlosti měří význam daných aktérů jako spojovacích článků pro aktéry ostatní. Byl zvolen do výpočtu i přesto, že program UCINET nejprve přepočítal všechny hodnoty v maticích na binární hodnoty (0 nebo 1) a poté provedl výpočet tohoto ukazatele. Přesto i s nedostatkem nezohlednění velikosti hodnot lze tento ukazatel považovat za přínosný. V případě hodnocení celé sítě ukazuje na míru její centrality ve smyslu zohlednění počtu aktérů, které mají takto výlučné postavení. V rámci daného hodnocení se ukázal rozdíl mezi základními skupinami „ROP“ a „Ostatní“ a dalšími skupinami. Vysoká hodnota tohoto ukazatele u výše zmíněných dvou skupin ukazuje na přítomnost významných aktérů, kteří jsou spojovacími prvky jinak méně sourodé skupiny. Naopak nižší hodnoty tohoto ukazatele u ostatních skupin ukazují na vyšší stupeň provázanosti všech aktérů mezi sebou.

ad 5)

Ukazatel nulových, slabých a silných vazeb je také zajímavým ukazatelem pro analýzu celkového charakteru sítě. I zde ukazuje na určitou sourodost dané skupiny, kdy nejvíce sourodé skupiny by měly mít největší počet silných vazeb. Jako zajímavost lze vidět základní skupinu „PRK“ s výrazným podílem slabých vazeb a s téměř žádnými silnými vazbami. To může být způsobeno velkým počtem aktérů v dané skupině (obdobně to je u celkové skupiny, přičemž celková skupina má navíc i nižší sourodost a tím velký počet nulových vazeb).

### **Vizualizace dosažených výsledků**

Důležitou součástí aplikace UCINET je jeho modul NetDraw, který velmi rychle umožňuje různé modifikace vizualizace vztahů aktérů v rámci jednotlivých sítí. Tyto vizualizace vztahů aktérů jsou zobrazeny v příloze č. 11 této práce. Obr. 1 znázorňuje vizualizaci vztahů aktérů celkové skupiny. Na obr. 2 - 5 jsou vizualizace vztahů aktérů jednotlivých základních skupin. Vzhledem k velkému počtu aktérů v případě základní skupiny „PRK“ a celkové skupiny byly v tomto případě pro přehlednost zobrazeny pouze vazby, které dosáhly hodnoty větší než 0,5. U zbylých základních skupin s menšími počty aktérů byly zobrazeny všechny nenulové vazby. Obr. 6 a 7 dále zobrazují v rámci celkové skupiny vazby, které dosáhly váhy větší a rovno 4 (obr. 6) a větší než 4 (obr. 7). V souladu s hodnocením provedeným v předchozí části lze tuto hranici vidět jako hranici oddělující klíčové aktéry regionálního rozvoje v Pardubickém kraji od ostatních aktérů.

### **Shrnutí**

Stanovení klíčových aktérů regionálního rozvoje z území Pardubického kraje za použití metody SNA si kladl následující 2 cíle:

- a) vlastní výběr klíčových aktérů regionálního rozvoje
- b) vzhledem k dosud malému množství publikovaných prací v české literatuře i prověření vhodnosti použití této metody a programu UCINET k tomuto výběru včetně návrhu vhodných dílčích ukazatelů.

Program UCINET (a jistě i další obdobné programy) disponuje v současné době tak propracovanou sadou matematických i grafických nástrojů, že lze velmi rychle získat velké množství informací a problém je spíše ve výběru vhodných ukazatelů. Z pohledu vhodnosti užitých ukazatelů v této práci lze konstatovat, že v podstatě každý z použitých jednotlivých ukazatelů je schopen sám o sobě indikovat klíčové aktéry regionálního rozvoje. Na druhé straně širší nástrojů těchto programů vybízí k provedení poměrně komplexní a rozsáhlé analýzy (která však jde nad rámec této práce), kde lze jako hlavní problém vidět interpretaci dosažených výsledků.

V konkrétním případě aktérů Pardubického kraje byl de facto potvrzen výběr klíčových aktérů provedený v předchozí části. Provedená SNA umožnila hlubší pohled na tuto problematiku a upozornila na některé zajímavé souvislosti. Výsledky obou metod umožňují v následující části podrobněji charakterizovat jednotlivé klíčové aktéry.

### **9.1.2. Analýza aktivit jednotlivých klíčových aktérů při utváření politiky regionálního rozvoje**

V následující části bude provedena podrobná analýza činností výše uvedených klíčových subjektů při formování rozvojových aktivit kraje.

#### **1. Poradenské firmy – RRA Pk, REDEA, OHGS**

Pro území Pardubického kraje charakteristické velmi silné zastoupení regionálních poradenských firem jako klíčových subjektů regionálního rozvoje (3). Ze zkušeností autora vyplývajících z interních diskusí se zástupci dalších krajů v ČR lze prohlásit, že takto silné zastoupení poradenských firem je spíše ojedinělý případ. Pro pochopení souvislostí je třeba blíže popsat jejich role a aktivity v území. Odlišnou roli v tomto smyslu hrají RRA Pk a zbylé 2 firmy. RRA Pk byla a je z velké části zpracovatelem podkladů pro jednání daných pracovních skupin. Z pohledu ve vztahu ke kraji je v současné době RRA Pk téměř výhradním dodavatelem odborných podkladů pro projekty Pardubického kraje a jeho příspěvkových organizací směřujících do strukturálních fondů., což vytěžuje velkou část jejich kapacit. RRA Pk se tedy jen v omezené míře věnuje přípravě projektů jiných žadatelů z území kraje, případně zpracování dokumentů jako strategický plán. V tomto smyslu si tedy s oběma jmenovanými firmami příliš nekonkuruje. Obě zbylé firmy se pak na běžném komerčním základě věnují zejména poradenským aktivitám pro území Pk. Z nich lze zejména upozornit na nasmlouvané činnosti pro jednotlivé svazky obcí v Pardubickém kraji. Cca 2/3 svazku obcí (v podstatě jde o plné pokrytí svazků obcí na území okresu Ústí nad Orlicí a Svitavy, částečně v okrese Chrudim). mají svého manažera rekrutujícího se právě z těchto firem. Z toho lze dovodit, že jednotlivé obce na území Pk mají s těmito firmami (většinou kladné) zkušenosti, což se pak odráží ve výsledcích výběrových řízení na zadání přípravy a realizace rozvojových projektů obcí. Na základě vlastních zkušeností a vzhledem k velkému objemu prací lze konstatovat, že vztahy mezi oběma těmito poradenskými firmami nejsou tvrdě konkurenční a obě firmy naopak často spolupracují při řešení větších a komplikovanějších zakázek. Zástupci obou firem jsou pak zváni do pracovních skupin z toho důvodu, že mají praktické zkušenosti s přípravou a realizací rozvojových aktivit v území.

#### **2. Úřad práce Pardubice**

Pracovníci Úřadu práce Pardubice vykazují vysoké zastoupení v jednotlivých pracovních skupinách. Z vlastních zkušeností však lze říci, že jejich reálný přínos bývá poněkud menší, než naznačuje četnost těchto zastoupení. V rámci jednání byli tito zástupci méně aktivní. Pardubický kraj jako celek s Úřadem práce spolupracuje zejména v otázce rozvoje lidských zdrojů.

#### **3. Univerzita Pardubice**

I přes skutečnost, že zástupci Univerzity Pardubice byli zastoupeni v pracovních skupinách již před rokem 2005, intenzita spolupráce Univerzity Pardubice s Pardubickým krajem se výrazně zvýšila právě počínaje rokem 2005. To je důsledkem následujících čtyř faktorů:

- a) vznik gesce za rozvoj lidských zdrojů a celoživotního vzdělávání v rámci Rady Pardubického kraje a tím zvýšený akcent na tuto problematiku odrážející se např. ve společné přípravě vzdělávacích projektů

- b) zahájení realizace projektu Pardubického kraje v rámci opatření 3.3.SROP na zvýšení absorpční kapacity území Pk
- c) postupný akcent v prioritách Pardubického kraje na podporu ekonomického rozvoje včetně podpory inovací (zpracování Regionální inovační strategie, zapojení do projektu Technoparku Pardubice) apod.
- d) možnost čerpání významných finančních zdrojů ze strukturálních fondů v období 2007 – 2013 na projekty vysokých škol (vzdělávání, výzkum, inovace), což mj. přimělo Univerzitu Pardubice hledat spolupráci i s jinými subjekty, které mohou pomoci v řešení příslušných problémů.

Všechny tyto faktory se odráží v mnohem těsnějších vazbách (na úrovni zaměstnanců i vedení) mezi Univerzitou Pardubice a Pardubickým krajem. Jejich důsledkem je např. příprava a realizace zmíněného projektu Technoparku Pardubice, která je v části 9.3.2.1 popsána jako případová studie.

#### 4. Krajská hospodářská komora Pardubického kraje

Spolupráci mezi Pardubickým krajem a Krajskou hospodářskou komorou Pardubického kraje lze z pozice Pardubického kraje hodnotit jako dlouhodobou, nicméně jako nepříliš intenzivní a často mající jen formální charakter. Již v roce 2002 byla mezi Pardubickým krajem a KHK Pk uzavřena rámcová dohoda o vzájemné spolupráci. Je však poměrně obecná, spíše proklamativního charakteru a její naplňování není v podstatě vůbec hodnoceno. KHK Pk byla zapojen jako jeden z partnerů Pk v rámci jeho projektu v opatření 3.3.SROP, její role však byla velmi pasivní. Sama KHK Pk trpí určitými organizačními problémy (samostatná existence okresní hospodářské komory ve Svitavách) a i přes nabídky kraje jen zřídka přichází s konkrétními a zajímavými náměty na spolupráci. Také její přínos v rámci pracovních skupin byl velmi malý.

#### 5. Regionální pobočka agentury CzechInvest v Pardubicích

Spolupráce s regionální pobočkou agentury Czechinvest se projevuje v několika formách. Pardubický kraj spolu s tímto subjektem zadali zpracování studie, která v několika postupných krocích mapovala lokality brownfields v kraji. Pracovníci CzechInvestu se podíleli jako experti na hodnocení projektů v rámci grantových schémat Pk v opatření 1.1.SROP. Zástupci CzechInvestu zároveň vždy aktivně a konstruktivně vystupovali v rámci činnosti pracovních skupin. Přesto ale autor práce se domnívá, že tato spolupráce by mohla být daleko intenzivnější. Hlavním problémem je však nalezení společných témat a platform této spolupráce tak, aby byla oběma stranami vnímána jako opravdový přínos.

#### 6. Koalice nevládek Pardubicka (KONEP)

Koalice nevládek Pardubicka je sdružením mnoha neziskových organizací existujících na území Pardubického kraje. Představitelé koalice mají mandát za tyto neziskovky hovořit a konat v jejich prospěch. Tím se stala velmi důležitým partnerem. Také spolupráce s Koalicí nevládek Pardubicka gradovala se zahájením realizace projektu Pardubického kraje v rámci opatření 3.3.SROP na zvýšení absorpční kapacity území Pk. Jedním z hmatatelných výstupů byla stáž jejich členů v Londýně, která výrazně změnila systém její práce. Zástupci Koalice velmi rychle pochopili, že v rámci období 2007 – 2013 lze čerpat na neinvestiční projekty neziskového sektoru velké finanční částky. Proto jejich role ve zmíněném projektu byla velmi aktivní a podařilo se jim např. s přispěním tohoto projektu vytvořit poradenství pro neziskový sektor týkající se přípravy evropských projektů. Zároveň se připravuje projekt, který by měl za úkol systémově podchycovat dílčí projekty v území a přetvářet je do velkých projektů se synergickými efekty, které by mohly být profesionálně administrovány.

Závěrem je nutno dodat, že stanovená hranice pro určení klíčových aktérů nemůže být zcela jednoznačná. Pro jejich výběr bylo použito více metodik a ukazatelů a je tedy zřejmé, že všechny ukazatele nemohou poskytnout stejné výsledky. Vzhledem ke zmíněné různorodosti autor se nepokoušel vytvořit nějaký syntetický a komplexní ukazatel, ale spíše se spolehl na své praktické zkušenosti. Nejvíce na „hraně“ pro zařazení mezi klíčové aktéry byli zejména Klub Hurá kamarád a škola obnovy venkova Čepí. Klub Hurá kamarád nebyl mezi tyto aktéry zařazen zejména proto, že jeho činnost byla ukončena. Taktéž činnost školy obnovy venkova Čepí je v poslední době poněkud omezována a proto ani tento aktér nebyl přidán do výše uvedeného přehledu klíčových aktérů regionálního rozvoje z území Pardubického kraje.

## **9.2. Analýza rozvojových politik Pardubického kraje s důrazem na politiku regionálního rozvoje**

### **9.2.1. Analýza prostředí, ve kterém vzniká politika regionálního rozvoje Pardubického kraje**

Následující část se podrobně zabývá výkonem činností v oblasti politiky regionálního rozvoje nejdůležitějším subjektem na území Pardubického kraje – tj. vlastním Pardubickým krajem, resp. Krajským úřadem Pardubického kraje. Zaměření činností je relativně dobře známo, a proto ho není potřeba příliš rozvádět. K úspěšnému výkonu těchto činností patří dostatečná kvalita lidských zdrojů. Důležitým faktorem pro jejich úspěšné působení je dlouhodobější znalost prostředí, tj. i znalost neformálních postupů, kontaktů, dohod atd. Proto bude poměrně velký důraz položen i na vývoj personálního zastoupení na klíčových subjektech a postech v rámci politické reprezentace kraje i struktury krajského úřadu. Tato analýza vychází především z autorových vlastních zkušeností v působení na krajském úřadu.

#### **Analýza prostředí v rámci Krajského úřadu Pk**

Z hlediska pohledu krajského úřadu Pardubického kraje jsou pro politiku regionálního rozvoje klíčové pozice vedoucího strategického rozvoje kraje a vedoucího oddělení regionálního rozvoje a dále personální naplněnost vlastního oddělení regionálního rozvoje. Vcelku snadno lze popsat kontinuitu působení vedoucího odboru strategického rozvoje kraje. Od 1. 2. 2001 (tedy de facto od vzniku krajů) až doposud tuto funkci vykonává tatáž osoba. Navíc se jedná o osobu, která byla zapojena ještě před vznikem krajů do přípravy všech podkladů spojených s fungováním RKS a přípravy první generace ROP NUTS II SV.

S ohledem na pozici vedoucího oddělení regionálního rozvoje lze konstatovat, že autor této práce nastoupil 1. 4. 2001 jako první pracovník tohoto oddělení. Od této doby až doposud působí střídavě v rolích referenta a vedoucího oddělení. V rámci tohoto oddělení byla mimo výkonu „běžných“ povinností dočasně vykonávána agenda sekretariátu regionální rady a agenda projektového řízení (dokud nedošlo k osamostatnění těchto agend jako samostatných oddělení). Od 1. 3. 2008 došlo ke spojení oddělení regionálního rozvoje s oddělením cestovního ruchu a neziskového sektoru. Ke konci dubna 2008 na realizaci agendy regionálního rozvoje pracuje mimo autora 5 osob. Z toho 3 osoby mají zhruba 2 letou praxi na krajském úřadu, 1 osoba cca 0,5 letou a 1 osoba zhruba 4 letou praxi.

Z daných poznatků vyplývají následující závěry:

1. Oddělení regionálního rozvoje prošlo několika organizačními změnami, přičemž ale jeho pracovní náplň v oblasti koncipování politiky regionálního rozvoje se měnila jen minimálně
2. Činnosti v oblasti regionálního rozvoje („neevropská“ i „evropská“ linka) jsou vykonávány jen minimálním počtem pracovníků

3. V rámci oddělení (mimo organizační změny) však došlo k relativně malým personálním změnám a fluktuacím, což má bezesporu kladný vliv na kontinuitu prací v oblasti politiky regionálního rozvoje kraje.

### **Analýza prostředí v rámci politické reprezentace Pk**

Klíčovou úlohou při přípravě a realizace rozvojové politiky kraje hraje jeho politická reprezentace. Ta schvaluje a usměrňuje výstupy předkládané pracovníky krajského úřadu. Proto bude dále analyzována role příslušných politických orgánů, tj. člena Rady Pardubického kraje (dále RPK) s gescí pro regionální rozvoj, samotné RPK a Zastupitelstva Pardubického kraje (dále ZPK).

Současné kraje fungují již druhé volební období. Lze tedy porovnat počty volených zástupců z obou období a posoudit kontinuitu výkonu jejich činností. V případě RPK ve druhém volebním období pokračuje 7 z 9 původních členů. V některých případech však došlo i k obměně gescí mezi podruhé zvolenými členy RPK, takže naprosto stejnou gesci mají pouze 4 členové RPK. Mezi těmi, kde došlo ke změně je i gesci pro regionální rozvoj. Důležitou skutečností je, že v obou volebních obdobích byla RPK tvořena pouze členy krajské „vládní“ koalice a ta navzájem relativně spolupracovala, takže v obou obdobích RPK funguje jednoduše a konsistentně. V prvním volebním období byl členem rady s gescemi za regionální rozvoj nestraník zvolený na kandidátce KDU-ČSL. Jeho pozice však v rámci RPK nebyla příliš respektována, To vyústilo ve skutečnost, že do druhých krajských voleb nebyl nominován na žádné kandidátce. I spolupráce s vedoucím odboru nebyla na dobré úrovni. Významně odlišná situace nastala v druhém volebním období. Člen RPK s gescemi za problematiku regionálního rozvoje je předchozí hejtman Pardubického kraje a v současnosti zástupce hejtmána. Tato osoba navíc má velmi vysoké postavení v rámci KDU-ČSL, takže má mnoho těsných kontaktů na politické špičky a jde z tohoto pohledu o respektovanou osobnost. To se projevuje zvolením této osoby i do vysokých funkcí z pohledu regionálního rozvoje ČR (předseda komise pro reg. rozvoj při Asociaci krajů ČR, jeden ze dvou politiků, kteří jednají za kraje o politice hospodářské soudržnosti atd.). Navíc má velmi dobré a úzké vztahy s vedoucím odboru strategického rozvoje, které vycházejí z jejich několikaletého pracovního poměru datujícího se ještě před vznikem krajů. Tato osoba má velké renomé i v rámci RPK, což se projevuje i skutečností, že materiály předkládané touto osobou jsou ostatními členy RPK téměř bez diskusí akceptovány. Vzhledem k velké časové vytíženosti tohoto člena RPK stoupá role vedoucího odboru, který de facto má volnou ruku v přípravě všech materiálů. Zároveň se i stal jedním ze špičkových zástupců krajů (po úřednické linii) pro vyjednávání s ministerstvy o přípravě české politiky hospodářské soudržnosti. Výsledkem promítnutí těchto faktů jsou organizační změny v rámci odboru strategického rozvoje kraje, kdy na tento odbor přešla téměř veškerá agenda spojené s přípravou Pardubického kraje na čerpání strukturálních fondů, velká většina administrace fondů a celá příprava a realizace investičních projektů Pardubického kraje včetně finančních zdrojů (odvětvové odbory zodpovídají za smysluplnost projektů a jejich udržitelnost). Z odboru strategického rozvoje se tak stal jakýsi „superodbor“ zajišťující velkou část „rozvojové“ a tedy politicky zajímavé agendy. I když se o tom v předchozím volebním období taktéž hovořilo, nebylo to reálně možné.

Z předchozího vyplývá, že v Radě Pardubického kraje materiály spojené s problematikou regionálního rozvoje jsou bez problémů akceptovány. Otázkou zůstává, jak tomu je v rámci Zastupitelstva Pardubického kraje, které je tvořeno i opozicí.

Zastupitelstvo kraje je tím subjektem, které má za úkol projednávat a schvalovat zásadní a koncepční materiály. Povinnost schvalování některých materiálů ZPK vyplývá z výkladu zákona o krajích č 129/2000 Sb. (např. rozpočet, dotace obcím atd.), někde bylo rozhraní mezi kompetencemi RPK a ZPK nalezeno na základě rutinních a tradičních postupů a zvyklostí. Všechny materiály, které jsou určeny pro jednání ZPK, jsou projednávány i RPK a

ta k ním zaujímá stanovisko ve formě schválení či neschválení návrhu daného materiálu. Předkladatelem materiálů na jednání ZPk je vždy příslušný člen RPk, který ho na jednání ZPk prezentuje. Velká většina materiálů určených pro jednání ZPk je předjednávána v příslušných výborech ZPk pro dané oblasti. Složení výborů ZPk je vyjednáváno politickými stranami vždy na začátku volebního období. Výbory jsou většinou tvořeny členy ZPk. U současného výboru ZPk pro regionální rozvoj a vnější vztahy je kontinuita menší (oproti výboru v prvním volebním období zůstaly 3 osoby z 9). Výbory jsou však většinou schopny se dohodnout a odsouhlasit materiály předkládané pro jednání ZPk. Tuto skutečnost většinou osvědčuje předseda výboru v rámci jednání ZPk na začátku rozpravy k danému materiálu.

Jednání ZPk jsou veřejná a je veřejně přístupný i z nich pořizovaný zápis, ve kterém je dokladována i skutečnost, kdo vystoupil v rozpravě a jak bylo o daném materiálu hlasováno. Z tohoto pohledu je možno analyzovat i průběh projednávání materiálů spojených s programem rozvoje kraje jako vrcholného dokumentu pro regionální rozvoj kraje. Tento materiál (resp. jeho aktualizace, monitoring atd.) byl na programu jednání ZPk zatím 9 x, z čehož 2 x se jednalo o revokaci termínu předložení jeho aktualizované formy – tedy v podstatě jen technická záležitost. Z těchto 9 jednání pouze 2 x se při schvalování usnesení jedna resp. dvě osoby zdržely hlasování (paradoxně to bylo jednou při zmíněné revokaci usnesení). Ve všech ostatních případech byly příslušné materiály jednomyslně schváleny. V rámci těchto devíti jednání byla k předkládaným dokumentům pouze 4 x rozprava (pokud nepočítáme vystoupení předsedy příslušného výboru ZPk vesměs s doporučujícím stanoviskem), přičemž pouze v jediném případě bylo do rozpravy zapojeno 5 osob (v ostatních případech vždy méně). Zároveň je velmi zajímavé, že v rámci 2. volebního období, kdy toto téma bylo na programu pěti jednání ZPk, proběhla rozprava pouze v jediném případě, a to formou nepodstatného formálního doplnění materiálu. Tato skutečnost může být interpretována 2 způsoby:

- a) problematika regionálního rozvoje není ani ZPk vnímána jako prioritní záležitost,
- b) funguje zde obdobná praxe jako u jednání RPk, a to naprosté respektování materiálů předkládaných výše uvedeným klíčovým politikem.

Autor vyvozuje, že obě interpretace jsou správné, protože rozsáhlá rozprava k daným materiálům nebyla ani v 1. volebním období, kdy pozice příslušného člena RPk s gescemí za regionální rozvoj byla výrazně slabší. Obdobný průběh lze vysledovat např. i pro materiály, které se týkají udělení dotací na problematiku regionálního rozvoje. Nutno ale připomenout, že konkrétně pro jednání ZPk je takovýto bezkonfliktní průběh jednání typický, kdy opozice zasahuje jen do některých vybraných materiálů (územní plán s variantami vedení nadregionální dopravní trasy, koncepce školství, transformace nemocnic a některé další – není jich však velký počet), i když dle názoru autora přece jen v 2. volebním období je opozice „více opozicí“. Navíc i ze strany koalice je určitá snaha materiály s opozicí předem dohodnout.

### **Shrnutí:**

Daný příklad velmi dobře ilustruje skutečnost, jakou roli hraje lidský faktor, resp. personální hledisko v aplikaci politiky reg. rozvoje pro území Pardubického kraje. Na rozdíl od předchozího volebního období došlo k výraznému posílení prestiže odboru strategického rozvoje kraje v rámci krajského úřadu, a k významnému zjednodušení procesu projednávání jim připravovaných materiálů v rámci samosprávy. Možná nejdůležitější změnou je ale posílení pozice celého kraje v rámci „mezikrajské soutěže“ o prosazení svých rozvojových priorit včetně podpory svých konkrétních aktivit. Tato změna je velmi výrazná a ukazuje potřebu a oprávněnost tohoto druhu analýz.

### **9.2.2. Analýza rozvojových dokumentů kraje**

Pardubický kraj má zpracováno velké množství koncepčních rozvojových dokumentů (včetně odvětvových). Přehled stavu zpracování těchto dokumentů je každoročně koncem roku předkládán k projednání Radě Pardubického kraje. Jejich seznam z prosince 2007 je obsažen v příloze č. 12. Disertační práce se však zabývá pouze dokumenty, které mají komplexní (multiodvětvový) charakter a měly by tedy odrážet meziodvětvové priority. K nim patří zejména programová prohlášení Rady Pardubického kraje a Program rozvoje Pardubického kraje. Velký význam pro politiku regionálního rozvoje má možnost čerpat strukturální fondy. Proto je do tohoto výčtu zařazen i Regionální operační program NUTS II Severovýchod. V závěru této části jsou charakterizovány i programové dokumenty zpracované na lokální úrovni (svazky obcí a města).

#### **Program rozvoje Pardubického kraje**

V části 7.3.1 jsou shrnuty výsledky práce (Smejkal 2008), která se zabývá srovnáním a hodnocením kvality jednotlivých programů rozvoje krajů v ČR. Nyní je namístě popsat některé specifické prvky spojené s přípravou a realizací Programu rozvoje Pardubického kraje. Některé skutečnosti byly již naznačeny v předchozích částech práce, a to jak v případě poukázání na charakter schvalovacích procesů ze strany Pardubického kraje, tak již při určení klíčových subjektů regionálního rozvoje v kraji. Autor této práce byl jedním ze zástupců kraje při koordinaci prací na jednotlivých verzích programu počínaje rokem 2001. Popsané skutečnosti vycházejí tedy z autorových vlastních zkušeností při tvorbě těchto dokumentů.

První verze Programu rozvoje Pardubického kraje byla schválena ZPK v prosinci roku 2001. Její základ byl obsažen v rámci Návrhu programu rozvoje Pardubického kraje, který byl pořízen ještě před vznikem Pardubického kraje tzv. Regionální koordinační skupinou (RKS) složenou z vrcholných představitelů tehdejších okresních úřadů a dalších subjektů působících na území dnešního Pardubického kraje. Při přípravě tohoto návrhu bylo využito pracovních skupin pro jednotlivé prioritní oblasti, jejichž složení bylo zahrnuto do analýzy klíčových aktérů regionálního rozvoje popsáné v části 9.1.1. Tento Návrh byl rozpracováním Strategie regionálního rozvoje Pardubického kraje, která byla pořízena taktéž již zmíněnou RKS. Návrh programu byl následně po vzniku Pardubického kraje dále dopracován (již bez pracovních skupin) odborem strategického rozvoje kraje, přičemž bylo využito odborné pomoci RRA Pk a dalších odborů kraje.

Z pohledu „obvyklé“ metodiky verze programu z roku 2001 nijak nevybočovala „obvyklé praxi“. Již v této verzi programu bylo „zafixováno“ 7 prioritních okruhů (Ekonomika, Infrastruktura, Lidské zdroje, Zemědělství a venkov, Životní prostředí, Cestovní ruch, Činitelé). V těchto prioritních okruzích a jejich následném rozpracování do specifických cílů a aktivit jsou zahrnuty v podstatě všechny rozvojové aktivity kraje a obdobně je obsahují de facto všechny programy rozvoje krajů v ČR (Smejkal 2008). Za zmínku stojí problémový okruh Činitelé, který v sobě zahrnoval aktivity sloužící ke zviditelnění Pardubického kraje jako nově vzniklého kraje. V rámci implementace je vhodné uvést zajímavý pokus o vyčíslení finančních potřeb v rámci jednotlivých problémových okruhů a snaha o rozpracování vybraných vzorových projektů v jednotlivých problémových okruzích. Poměrně velká pozornost byla věnována vymezení problémových mikroregionů. Program však neobsahoval žádné meziodvětvové priority, akční plány ani jinou formu napojení na krajský rozpočet.

Tento dokument byl v roce 2003 aktualizován. Při aktualizaci bylo opět využito RRA Pk. Aktualizace však spočívala pouze v aktualizaci dat v analytické části a do návrhové části se nikterak nepromítla.

Postup další aktualizace byl schválen ZPK v polovině roku 2005. I když to bylo nazváno aktualizací, jednalo se de facto o zpracování zcela nového dokumentu. Hlavním důvodem pro aktualizaci byly krajské volby v roce 2004 (snaha dát ZPK možnost určit si své priority



formou nového dokumentu) a příprava na plánovací období 2007 -2013. Při aktualizaci bylo opět využito pracovních skupin pro jednotlivé problémové okruhy. Aktualizaci opět prováděla RRA Pk. Vzhledem ke skutečnosti, že RRA Pk se zároveň paralelně spolupodílela na přípravě ROP NUTS II Severovýchod, bylo některých zejména metodických poznatků použito i pro přípravu PRK. Výsledný dokument byl schválen ZPk v září roku 2006. I když autor této práce de facto zajišťoval koordinaci prací na tomto dokumentu, nemohl vždy prosadit své představy o struktuře výsledného dokumentu a je si vědom jeho slabin uvedených níže.

V porovnání s verzí dokumentu z roku 2001 dokument z roku 2006 kopíruje vymezení 7 problémových okruhů. I zde jsou tyto problémové okruhy rozpracovávány prostřednictvím specifických cílů a opatření do jednotlivých aktivit. Přehled problémových okruhů, specifických cílů a následných opatření je uveden v příloze č. 13. Také zde se jedná o všeobjímající seznam zahrnující široké spektrum aktivit, z kterých nelze určit meziodvětvové priority. Program opět neobsahuje roční plány ani vazbu na rozpočet kraje. Naprosto specifický i ve srovnání s programy ostatních krajů ČR je ale přístup ke specifikaci aktivit. Po dlouhých diskusích zde byly vypuštěny „obvyklé“ části jako garant, financování, kritéria pro výběr projektů, indikátory atd., které v případě programů rozvoje mnoha jiných krajů byly vyjádřeny pouze formálně a obecně. Po dohodě s příslušnými subjekty byl u vybraných aktivit stanoven informátor, který je schopen podávat informace o tom, jak se daná aktivita reálně naplňuje. Vhodnost tohoto přístupu se projevila při sestavování monitorovací zprávy programu za roky 2006 a 2007. Ve srovnání s programy ostatních krajů byla relativně velká pozornost věnována i specifikaci jednotlivých problémových okruhů z hlediska stanovení jejich žádoucího vývoje. I když se nepodařilo tyto problémové okruhy charakterizovat jasnými indikátory, přece jen jde o krok vpřed. Podařilo se dále stanovit pro jednotlivé specifické cíle stanovit měrné ukazatele, kterými lze měřit pokrok v naplňování těchto cílů. Je nutno si ale uvědomit, že pokrok v daných ukazatelích je způsobován převážně jinými vlivy než naplňováním programu. Došlo taktéž ke změně metodiky při vymezování problémových mikroregionů v kraje a tato část má nadále velmi vysokou úroveň a bylo z ní vycházeno při popisu vnitrokrajských disparit v části 8.3.

### **Programové prohlášení Rady Pardubického kraje**

Vzhledem ke skutečnosti, že jednotlivé kraje fungují doposud pouze ve druhém volebním období, byly připraveny v případě Pardubického kraje dvě programová prohlášení Rad Pardubického kraje. Obě prohlášení byla sestavena nedlouho po ustavení příslušných Rad Pardubického kraje a následně předložena Zastupitelstvům Pardubického kraje k projednání s návrhem vzetí těchto prohlášení na vědomí, což se tak vždy stalo. V případě prohlášení pro roky 2005 - 2008 k němu proběhla diskuse, ve které vystoupilo 7 osob, ale poté bylo poměrem 40:2:0 vzato na vědomí, tzn. opozice akceptovala a podpořila toto prohlášení, i když v RPK žádný zástupce opozice není zastoupen.

### ***Programové prohlášení pro roky 2005 – 2008***

Jedná se o 4 stránkový dokument. Výslovně se hlásí k návaznosti na předchozí programové prohlášení. V úvodu jsou uvedeny následující principy, kterými se chce RPK řídit:

- průhledností všech rozhodovacích procesů
- důrazem na ekonomickou základnu kraje
- rovnoměrným a vyváženým rozvojem území
- rozhodováním na základě dlouhodobých koncepcí
- snahou o dokončení převodu a umístění správních orgánů státu a justice na území kraje.

Poté jsou uvedeny v rámci jednotlivých témat (shodných s gescemi členů RPK) cíle RPK pro období 2005 – 2008. Prohlášení obsahuje 113 těchto cílů, přičemž stojí za povšimnutí, že počet cílů v rámci témat (gescí členů RPK), případně dílčích „podtémat“ (dílčích gescí) se nápadně podobá (cca 7 cílů pro jednotlivé „hlavní podtéma“ a cca 4 cíle pro případná „dílčí podtémata“). Zdali se jedná o náhodu, nebo o určitou domluvu při naplňování tohoto prohlášení, autor není schopen potvrdit ani vyvrátit. Autorem bylo zároveň posouzeno, kolik cílů je měřitelných k roku ukončení platnosti prohlášení - tj. 2008, tj. buď bylo formulováno relativně ohraničeným způsobem (zpracovat, aktualizovat, vytvořit.....atd.) a zároveň se týkalo jasně uchopitelného tématu (územní plán, systém prezentace kraje, struktura zřizovatelských funkcí kraje v sociální oblasti...). Takto měřitelných cílů bylo zjištěno 43, tj. více jak 1/3 ze všech cílů. Proto i zde je možno vyjádřit názor, že ani v rámci tohoto prohlášení nedošlo k formulaci žádných meziodvětvových priorit a jednotlivé cíle jsou formulovány taktéž poměrně obecně.

### **Regionální operační program NUTS II SV**

Podrobný popis procesu vzniku prvních verzí ROP pro jednotlivé regiony soudržnosti v ČR (tedy i ROP NUTS II SV) byl uveden v části 7.3.2. V případě ROP NUTS II SV první verze tohoto dokumentu byla dokončena v listopadu 1999 realizačním týmem složeným z Agentury regionálního rozvoje, spol. s r.o., Liberec, SAUL Liberec, Regionální rozvojové agentury Východních Čech (Hradec Králové) a Regionální rozvojové agentury Pardubického kraje. Následně byl tento dokument průběžně aktualizován (nikoli ale zásadním způsobem), přičemž zodpovědnost za jeho přípravu převzala od roku 2001 Regionální rada NUTS II Severovýchod. Poslední verze tohoto dokumentu je z listopadu 2001, kdy se s konečnou platností od přípravy ROP v celé ČR upustilo a podklady z těchto dokumentů byly začleněny do připravovaného SROP. Dokument obsahoval 6 vytipovaných prioritních oblastí, schválených RMMC NUTS II SV již v roce 1999.

1. Infrastruktura, logistika
2. Ekonomický rozvoj
3. Zemědělství a rozvoj venkova
4. Lidské zdroje
5. Životní prostředí
6. Cestovní ruch

Pro tyto oblasti byly zpracovány cíle, opatření a aktivity. Při těchto pracech bylo pro jednotlivé prioritní oblasti využito pracovních skupin složených z odborníků ze všech 3 krajů. Oficiální zahájení prací na aktuální verzi ROP NUTS II SV lze datovat do léta 2005, kdy v orgánech všech tří krajů jako společného zadavatele došlo ke schválení zhotovitele tohoto dokumentu, kterým se stalo Centrum evropského projektování H. Králové za podpory rozvojových agentur z Libereckého a Pardubického kraje. V té době neměly regionální rady jednotlivých NUTS II právní subjektivitu (tu nabyly až novelou zákona č. 248/2001 Sb, o podpoře regionálního rozvoje k 1. 7. 2006), a proto bylo nutno situaci řešit daným způsobem. Obdobně byli vybráni i zpracovatelé hodnocení SEA a ex-ante. Výsledky práce byly průběžně projednávány zástupci z jednotlivých krajů a předkládány Regionální radě NUTS II SV ke schválení. I zde bylo pro jednotlivé priority využito pracovních skupin složených z odborníků ze všech 3 krajů. K 1. 7. 2006 vznikl Úřad Regionální rady NUTS II SV, který převzal práce spojené s aktualizací programů na základě výsledků jeho vyjednávání s Evropskou komisí, dále zajišťoval práce na přípravě prováděcího dokumentu a ostatní potřebné dokumentace. ROP NUTS II SV byl Evropskou komisí schválen v prosinci roku 2007.

- Při přípravě ROP NUTS II SV bylo využito následujících vstupů:
- podkladů dodaných ze strany krajů a zpracovávaných ze strany zpracovatele
  - metodik zajišťovaných MMR
  - výstupů z jednání se sektory a později i s Evropskou komisí
  - výstupů z jednání pracovních skupin

Zvláště je třeba ocenit roli ex-ante hodnotitele (firma FINESPA). Jeho zásluhou byl text ROP NUTS II SV výrazně zkvalitněn. Analýza se změnila od pouhého popisu k relativně výraznému problémovému zaměření. Došlo ke výraznému zvýšení kvality „strategické“ části dokumentu, zejména co se týče logické návaznosti jednotlivých částí a (analýza a SWOT analýza, strategie, zaměření oblastí podpor), kdy sám zpracovatel ex-ante nabídl změněné verze textů. Celkově lze tento dokument hodnotit jako příklad velmi inspirativního přístupu (problémová analýza, implementace, monitoring, indikátory) např. právě pro přípravu „neevropských“ programových dokumentů na úrovni kraje (program rozvoje kraje atd.). Ke cti zadavatelů je třeba poznamenat, že připomínky a návrhy ex-ante hodnotitele byly ve velké míře bez problémů akceptovány. Ve vztahu k programům rozvoje jednotlivých krajů se ROP NUTS II SV na ně odvolává jako na jedny z výchozích dokumentů. Dle názoru autora však vzhledem k jejich obecnosti a širokému zacílení mohly být pouze inspirativním zdrojem. V případě Pardubického kraje byla aktualizovaná verze Programu rozvoje kraje zpracovávána s mírným předstihem před zpracováním ROP NUTS II SV.

Výslednou strukturu strategické části dokumentu (priority, oblasti podpory) lze najít v tab. 26, kde jsou navíc přidány alokace na jednotlivé oblasti podpory. Tyto alokace jsou výsledkem dohody politických reprezentací krajů získané na základě známé (očekávané, chtěné) absorpční kapacity v jednotlivých krajích. Ze znalosti konečných příjemců v rámci jednotlivých oblastí podpory a rozsahu a zaměření připravovaných projektů Pardubického kraje lze tvrdit, že z celkové alokace cca 18,5 mld. Kč kraje aspirují svými projekty na alokaci zhruba 7 mld. Kč (celá alokace v oblasti podpory 1.1 a 5.2, významná část alokace oblastí podpora 2.2 a 2.3, část alokace v oblastech podpory 1.2, 3.2), což činí cca 40% veškeré alokace programu. Tento poměr je velmi významný a jen potvrzuje názor vyjádřený v části 9.3.1.2 ohledně velké výhody krajů vyplývající z příležitosti se tak výrazně podílet na tvorbě ROP.

Tab. 26: Alokace finančních prostředků na jednotlivé priority a oblasti podpory ROP NUTS II SV

<i>Číslo prioritní oblasti/oblasti podpory</i>	<i>Název prioritní oblasti/oblasti podpory</i>	<i>Podíl na alokaci %</i>	<i>Zdroje EU (EUR)</i>	<i>Zdroje EU (Kč)</i>
<b>1</b>	<b>Rozvoj dopravní infrastruktury</b>	<b>37</b>	<b>242 889 314</b>	<b>6 800 900 792</b>
1.1.	Rozvoj regionální silniční dopravní infrastruktury	65	157 878 054	4 420 585 512
1.2.	Podpora projektů zlepšujících dopravní obslužnost území	30	72 866 794	2 040 270 232
1.3.	Rozvoj veřejných mezinárodních letišť	5	12 144 466	340 045 048
<b>2</b>	<b>Rozvoj městských a venkovských oblastí</b>	<b>34</b>	<b>223 195 587</b>	<b>6 249 476 436</b>
2.1.	Rozvoj regionálních center (Pce)	23	51 334 985	1 437 379 580
2.2.	Rozvoj měst ( 5tis -50 tis. obyv.)	57	127 221 485	3 562 201 580
2.3.	Rozvoj venkova (do 5 tis. obyv.)	20	44 639 117	1 249 895 276
<b>3</b>	<b>Cestovní ruch</b>	<b>22</b>	<b>144 420 673</b>	<b>4 043 778 844</b>
3.1.	Rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti CR	92	132 867 021	3 720 276 588

3.2.	Marketingové a koordinační aktivity v oblasti CR	8	11 553 652	323 502 256
<b>4</b>	<b>Rozvoj podnikatelského prostředí</b>	<b>4</b>	<b>26 258 304</b>	<b>735 232 512</b>
4.1.	Podpora rozvoje infrastruktury pro podnikání	85	22 319 557	624 947 596
4.2.	Podpora rozvoje spolupráce firem se středními školami a učilišti, dalšími regionálními vzdělávacími institucemi a úřady práce, rozvoj inovačních aktivit v regionu	15	3 938 747	110 284 916
<b>5</b>	<b>Technická pomoc</b>	<b>3</b>	<b>19 693 728</b>	<b>551 424 384</b>
5.1.	Podpora aktivit spojených s realizací a řízením ROP	88	17 443 728	488 424 384
5.2.	Podpora absorpční kapacity regionu NUTS II Severovýchod	12	2 250 000	63 000 000
<b>Celkem</b>		<b>100</b>	<b>656 457 606</b>	<b>18 380 812 968</b>

### Hodnocení programových dokumentů pořízených dobrovolnými svazky obcí a městy na území Pardubického kraje

Stejně jako u Programu rozvoje Pardubického kraje lze vyslovit hypotézu, že rozvojové priority svazků obcí na území Pardubického kraje by měly odrážet jejich rozvojové dokumenty (většinou strategické plány). Pardubický kraj v roce 2002 zadal u firmy PROODOS analýzu těchto koncepčních dokumentů (Příkryl 2002). Tato analýza spočívala mimo hodnocení poskytnutých programových dokumentů i ve vyhodnocení dotazníků, které byly zaslány 29 svazkům obcí komplexně se starajícím o rozvoj svého území a navíc i 28 městům. I když je daná analýza z roku 2002, od té doby bylo na úrovni měst a svazků obcí v Pardubickém kraji nově zpracováno nebo alespoň aktualizováno relativně málo těchto dokumentů a proto závěry z této studie jsou do značné míry platné i nyní.

Z 29 svazků obcí mělo v této době svůj rozvojový dokument plných 22 a dále 9 vesměs největších měst, přičemž další 3 města se odkazovaly na program příslušného svazku obcí. Objektivně posuzovaná kvalita dokumentů se vesměs shoduje se závěry uvedenými při charakterizaci programů rozvoje krajů (část 7.2.1) i Programu rozvoje Pardubického kraje samotného. Jde zejména o neúměrně rozsáhlou a pouze popisnou analýzu, nekonkrétní vizi rozvoje, široce a neprioritně zaměřenou část priorit a opatření a velmi vágně popsanou implementaci. Odpovědi respondentů na dotazník nelze hodnotit jednoznačně. Vyplněný dotazník dodalo 16 svazků obcí, které mají strategický dokument a 8 měst se strategickým dokumentem. Na jedné straně 21 respondentů odpovědělo, že schválený koncepční dokument má účinnou podporu v orgánech samosprávy. Na straně druhé jen v 8 případech byla stanovena nějaká organizační jednotka pověřená koordinací a kontrolou plnění tohoto dokumentu. Ve 13 případech dále tento dokument není nijak využíván při tvorbě místních rozpočtů. V 10 případech respondenti vůbec nepočítají s aktualizací svých strategických dokumentů. Pestrá a nejednoznačná byla také škála odpovědí ohledně užitečnosti dokumentu – od odpovědi pomocný dokument k odpovědím vysoce užitečný. Pouze 9 kladných odpovědí bylo na otázku ohledně přínosu dokumentu pro podporu a rozvíjení partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem.

Součástí dotazníku byly i odpovědi respondentů (osob, které k této problematice mají po pracovní stránce nejbližší) na svůj názor na určení priorit rozvoje mikroregionu či města (Příkryl 2002). U mikroregionů nejvíce odpovědí bylo směřováno na problematiku rozvoje cestovního ruchu, „rozvoje venkova“ podpory podnikání a rozvoje místní technické infrastruktury. Všichni respondenti alespoň nějakou prioritu uvedli na rozdíl od respondentů z měst, kteří ve 4 případech neuvedli žádnou prioritu. V rámci uvedených priorit lze vysledovat jejich relativně širokou škálu od bytové výstavby přes technickou infrastrukturu, školství, životní prostředí atd. Je zajímavé, že tyto priority jsou do relativně velké míry odlišné od priorit uvedených v dokumentech. Ve vlastních dokumentech je relativně větší

význam dáván potřebě podpory podnikání a rozvoji místní ekonomiky, podpoře růstu počtu obyvatel, podpoře sociální soudržnosti atd. Ve srovnání s prioritami uvedených samotnými respondenty se jedná zjevně spíše o proklamativní charakter těchto priorit, protože priority konkrétních respondentů jsou směřovány do oblastí, pod kterým si lze mnohem lépe představit konkrétní většinou investiční akce.

### 9.3. Analýza nástrojů pro podporu regionálního rozvoje užívaných Pardubickým krajem

#### 9.3.1. Finanční nástroje Pardubického kraje

##### 9.3.1.1. Analýza rozpočtových výdajů Pardubického kraje v období 2002 – 2006

Pro stanovení rozpočtových priorit Pardubického kraje byla analyzována výdajová část rozpočtu Pardubického kraje v letech 2002 – 2006. Rok 2001 není hodnocen, neboť rozpočet Pk v roce 2001 byl plně závislý na dotacích ze státního rozpočtu a neobsahoval žádné kapitálové výdaje. Při analýze bylo využito dat publikovaných Pardubickým krajem v rámci zpracování a zveřejňování jeho závěrečného účtu pro jednotlivé roky. Údaje za rok 2007 budou finančním odborem Krajského úřadu Pardubického kraje dopracovány a zveřejněny až koncem května 2008 a proto vzhledem k termínu předložení této práce nemohly být zohledněny. Vstupní data pro analýzu jsou uvedeny v příloze č. 14. V prvním kroku je uveden přehled výdajů Pardubického kraje v členění na běžné a kapitálové včetně meziročních indexů, a to v rozdělení dle jednotlivých odborů, resp. rozpočtových kapitol. Tyto údaje obsahuje tab. 27. Vzhledem ke skutečnosti, že se postupně v závislosti na vývoji kompetencí kraje vyvíjela i struktura krajského úřadu, bylo nutno provést již v této části některé úpravy. Odbor zdravotnictví vznikl až v roce 2003, nově vznikl majetkový odbor a odbor krajský živnostenský úřad a problematika neziskového sektoru přešla z odboru kultury na odbor strategického rozvoje kraje. Proto byla data pro roky 2002 a 2003 za oblast zdravotnictví vyčleněna z údajů za odbor sociálních věcí a zdravotnictví a data za neziskový sektor byla pro celé sledované období 2002 – 2006 období do údajů za kapitolu strategického rozvoje. V rámci Pardubického kraje se dále od roku 2006 začal uplatňovat princip projektového řízení, kdy gesce za realizaci investic byla dána odboru strategického rozvoje (včetně jejich zařazení do rozpočtu této kapitoly). V tomto případě z důvodu srovnatelnosti byly data za jednotlivé akce přiřazeny dle jejich zaměření k příslušným odvětvovým odborům.

Tab. 27: Podíl celkových výdajů rozpočtových kapitol na celkových výdajích kraje

celkové výdaje podle jednotlivých kapitol %	2002	2003	2004	2005	2006
kancelář hejtmána	0,05	0,10	0,17	0,19	0,13
kancelář ředitele	9,67	3,91	3,50	3,44	3,43
životní prostředí a zemědělství	0,58	0,44	1,93	2,61	2,60
doprava a silniční hospodářství	4,98	8,31	9,16	20,29	24,62
školské, mládež a sport	78,22	60,76	60,33	57,22	54,21
sociální věci	1,21	5,42	6,08	5,81	5,80
kultura a památková péče	3,55	1,88	2,79	2,24	1,62
strategický rozvoj kraje	0,57	0,57	0,54	0,58	1,39
finanční	0,07	0,13	1,47	1,40	0,75
krizové řízení	0,31	0,14	0,15	0,15	0,17
majetkový	0,00	0,00	0,35	0,45	0,52
krajský živnostenský úřad	0,00	0,00	0,00	0,04	0,20
zdravotnictví (2002 součást soc. věcí)	0,83	18,34	13,51	5,58	4,55
<b>výdaje celkem</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Zdroj: Závěrečný účet Pardubického kraje, roky 2002 – 2006, vlastní výpočty

V rámci běžných (neinvestičních) výdajů stojí za povšimnutí velký podíl výdajů kapitoly školství, mládeže a tělovýchovy na běžných výdajích celého Pardubického kraje. Je možno předeslat, že velkou část těchto výdajů tvoří dotace z MŠMT na provoz středních škol. V kapitálových (investičních) výdajích je nutno upozornit na významnou výši výdajů na kapitole dopravy, kdy se jedná o modernizace silnic II a III. třídy. Zřetelně je vidět v roce 2003 a částečně 2004 úsilí kraje co nejrychleji řešit problémy v oblasti investic do zdravotnictví (v tomto roce přešly nemocnice do majetku krajů). Obecně lze ale říci, že se postupně daný systém stabilizuje ve smyslu zmenšování skokových změn výdajů v rámci kapitol mezi jednotlivými roky. Výraznější změnu zaznamenal odbor strategického rozvoje kraje v roce 2006 díky zavedení systému projektového řízení a koncentraci zdrojů pro realizaci krajských projektů na jeho kapitole.

Výše uvedené výdaje lze označit z následujících důvodů jako „hrubé“:

1. výdaje v sobě obsahují i účelové dotace ze státních zdrojů, kdy je kraj buď realizuje na svém majetku nebo působí pouze jako jejich převodník (nejčastěji pro obce) a jejich poskytování není odrazem rozpočtové priority.
2. výdaje v sobě obsahují i dotace z evropských fondů (zejména v roce 2006). Zde se jedná o relativně sporný případ. Na rozdíl od dotací ze státního rozpočtu kraj obdrží tyto dotace až po úspěšném ukončení projektu (nebo jeho části). Nemusí je tedy dostat ve stejném roce, v jakém vynaložil výdaje na realizaci projektu. Pro jejich získání kraj musí vynaložit nemalé úsilí (napsat žádost včetně příloh, zajistit kofinancování a průběžné financování příslušných projektů) a tím je lze použít do vyjádření krajských priorit. Na druhé straně však tyto výdaje navyšují krajský rozpočet a vzhledem k selektivnosti finančních zdrojů z EU (nelze financovat všechny aktivity a proto jsou zvýhodněny oblasti, které jsou podporovatelné z evropských fondů) tím „zamlžují“ obraz o reálných krajských disponibilních zdrojích. Výjimkou jsou v tomto případě prostředky z EIB, kdy se jedná o půjčku, kterou kraj musí dříve či později splatit, ale není tím zvyšována výše krajských zdrojů jako celku (jde pouze o časový posun).

Všechny výše uvedené nepřesnosti byly řešeny v tab. 28, která z tohoto pohledu zahrnuje jen „čisté“ výdaje (výdaje bez dotací). U položek obsahujících dotace z evropských fondů byl odhadnut a uvažován vždy jen podíl kraje. Analytika závěrečných účtů u dotacích z poskytnutých jiných rozpočtů vede tzv. účelové znaky, takže pro získání „čistých výdajů“ lze (až na výjimky u oblasti kultury) údaje obsahující účelové znaky vypustit. Se znalostí věci byly takto dodatečně upraveny i některé ostatní jednotlivé položky. Výsledkem těchto úprav jsou údaje uvedené v tab. 28.

Tab. 28: Podíl celkových výdajů bez dotací na celkových výdajích

% celkových výdajů rozpočt. kapitol bez dotací na celkových výdajích rozpočt. kapitol	2002	2003	2004	2005	2006
kancelář hejtmána	100,00	100,00	99,34	96,11	100,00
kancelář ředitele	88,68	92,33	99,72	82,52	91,99
životní prostředí a zemědělství	100,00	98,80	48,87	98,79	89,60
doprava a silniční hospodářství	46,81	20,41	25,77	95,53	89,01
školství, mládež a sport	15,83	8,70	8,91	9,35	9,42
sociální věci	4,24	98,63	98,88	99,56	95,37
kultura a památková péče	94,50	68,43	53,05	77,60	98,62
strategický rozvoj kraje	100,00	99,95	88,27	99,24	90,37
finanční	92,24	100,00	100,00	100,00	100,00
krizové řízení	35,45	32,93	60,69	58,93	60,22
majetkový	0,00	0,00	100,00	100,00	98,88
krajský živnostenský úřad	0,00	0,00	0,00	94,04	17,37

zdravotnictví (2002 součást soc.věcí)	99,46	25,06	52,41	91,33	97,77
<b>výdaje bez dotací celkem</b>	<b>28,90</b>	<b>23,10</b>	<b>29,31</b>	<b>45,50</b>	<b>46,88</b>

Zdroj: Závěrečný účet Pardubického kraje, roky 2002 – 2006, vlastní výpočty

Z výsledků jednoznačně vyplývá klesající závislost kraje na dotacích ze státního rozpočtu (kapitálové výdaje kraje jsou v roce 2006 již hrazeny z téměř 85% z „vlastních“ zdrojů). Tato změna je nejmarkantnější zejména při srovnání let 2004 – 2005, kdy se projevil důsledek změn rozpočtového určení daní ve prospěch krajských zdrojů. V současné době mimo dotací ze strukturálních fondů hraje největší roli dotace z ministerstva školství na provoz škol, která tvoří cca 90% všech běžných výdajů odboru školství mládeže a sportu. U oblasti krizového řízení má význam účelová dotace státu na sbory dobrovolných hasičů. Dotace ze strukturálních fondů lze výrazněji uplatňují až v roce 2006. Lze však předpokládat, že jejich podíl na výdajích kraje bude poměrně rychle stoupat.

Z pohledu relativizovaného mezioborového srovnání (viz příloha č. 14) ještě více vzrůstá preference oblasti dopravy. Je to vidět jak na příkladu běžných výdajů, kdy na kraje přešlo kompletní financování problematiky dopravní obslužnosti, tak i v oblasti kapitálových výdajů, kdy Pardubický kraj si pro odvětví dopravy vzal půjčku od EIB a tu čerpá výhradně na toto odvětví. Je zde také vidět, že mohutný „rozjezd“ investic do zdravotnictví v roce 2003 byl sice z velké části podpořen dotacemi ze státního rozpočtu, nicméně i kraj musel v tomto ohledu vynaložit nemalé vlastní zdroje.

Předchozí údaje navozují otázku, do jaké míry se Pardubický kraj soustředí v rámci své výdajové politiky pouze na správu svého majetku a do jaké míry je schopen dotačně podporovat aktivity finančních subjektů na jeho území (výrazný podíl na celkových výdajích mají odbory s výrazným zastoupením správy krajského majetku prostřednictvím příspěvkových organizací). Tato problematika je řešena v následující části práce, kdy byly vyjádřeny výdaje Pardubického kraje „navenek“. S pomocí položkového členění jednotlivých akcí v rozpočtu lze vybrat pouze ty akce (rozpočtové položky), které označují dotaci některému subjektu v území Pardubického kraje. I v tomto ohledu lze najít řadu sporných bodů. Jedná se např. o výdaje související s pořizováním nejrůznějších koncepčních dokumentů kraje, které sice slouží pro území celého kraje, ale z účetního pohledu jde většinou o nákup služeb či jiných položek, a proto nebyly do hodnocení výdajů „navenek“ zařazeny. Některé typy výdajů (zejména v oblasti životního prostředí) v rámci dostupných údajů ze závěrečných účtů neobsahovaly v sobě toto položkové členění a proto byly posouzeny individuálně. Následující tabulka 29 obsahuje výsledky tohoto hodnocení.

Tab. 29: Podíl celkových výdajů „navenek“ na celkových výdajích bez dotací

% celkových výdajů rozpočt. kapitol „navenek“ na celkových výdajích rozpočt. kapitol bez dotací	2002	2003	2004	2005	2006
kancelář hejtmana	100,00	60,51	67,49	53,67	70,36
kancelář ředitele	0,65	0,58	1,63	1,55	1,44
životní prostředí a zemědělství	61,02	38,65	43,19	83,42	83,52
doprava a silniční hospodářství	0,00	6,85	23,40	34,97	27,79
školství, mládež a sport	3,54	3,78	3,64	5,24	3,40
sociální věci	88,61	10,15	15,73	19,16	19,15
kultura a památková péče	13,36	18,75	17,82	25,97	29,45
strategický rozvoj kraje	46,16	70,65	66,36	67,81	88,32
finanční	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
krizové řízení	59,46	67,12	82,66	86,73	80,22
majetkový	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
krajský živnostenský úřad	0,00	0,00	0,00	44,23	41,19
zdravotnictví (2002 součást soc.věcí)	99,24	3,93	0,47	1,61	2,16

<b>výdaje „navenek“ celkem</b>	8,78	8,49	10,11	25,22	23,85
--------------------------------	------	------	-------	-------	-------

Zdroj: Závěrečný účet Pardubického kraje, roky 2002 – 2006, vlastní výpočty

Předchozí tabulka ukazuje, že cca 25% všech „vlastních“ výdajů Pardubického kraje (tj. výdajů, které zároveň nejsou dotací ze státního či jiných rozpočtů) bylo v letech 2005 a 2006 určeno na podporu aktivit subjektů na území Pardubického kraje. Podrobnější údaje však prokazují, že téměř 60% z těchto zmíněných 25% „vlastních“ výdajů však tvoří výdaje kraje na dopravní obslužnost. Při odečtení této položky jde do území Pk na přímou podporu cca 320 mil. Kč. Vzhledem k objemu rozpočtu kraje to není částka nikterak vysoká. Opět je zde vidět výrazná změna mezi roky 2002 -2003 a 2004 – 2005. Markantní pokles je patrný ve srovnání let 2002 – 2003 u kapitol sociální věci a zdravotnictví, kdy kraj převzal v roce 2003 četná zařízení v této oblasti do svého majetku a proto následně poskytoval příspěvky již na zhodnocení svého majetku. Při podrobnějším členění lze vidět, že zřetelný relativní nárůst dotací navenek je patrný pouze u běžných dotací. V případě nezapočítání dotací na dopravní obslužnost by ale tento růst byl téměř nulový. U kapitálových dotací se toto procento spíše snižuje, což lze přičíst na vrub již zmíněnému převzetí vybraného majetku do vlastnictví kraje.

Následující tabulka 30 se snaží podchytit ve srovnání dynamiku vývoje celkových výdajů kraje, výdajů bez dotací a výdajů navenek. Základní růstové tendence pro všechny 3 skupiny výdajů jsou stejné. Zřetelná je i tendence k určité stabilizaci růstové tendence v posledních obdobích. Na relativním růstu výdajů se většinou větším dílem podílely běžné výdaje. Vzhledem k nevyrovnanosti těchto tendencí nelze dovést, zda v roce 2004 (ve volebním roce) došlo k prokazatelnému zvýšení výdajů kraje.

Tab. 30: Růstové tendence jednotlivých výdajových skupin

Výdaje podle jednotlivých kapitol	%2003/2002	%2004/2003	%2005/2004	%2006/2005
Běžné výdaje s dotacemi	282,22	111,61	116,67	147,93
Kapitálové výdaje s dotacemi	260,23	76,18	109,10	104,94
<b>Celkové výdaje s dotacemi</b>	<b>277,58</b>	<b>104,60</b>	<b>110,19</b>	<b>111,50</b>
Běžné výdaje bez dotací	244,99	139,42	143,36	104,34
Kapitálové výdaje bez dotací	161,97	105,45	320,08	140,24
<b>Celkové výdaje bez dotací</b>	<b>221,90</b>	<b>132,72</b>	<b>171,06</b>	<b>114,87</b>
Běžné výdaje „navenek“	336,50	159,40	479,45	105,70
Kapitálové výdaje „navenek“	104,33	154,16	268,59	124,24
<b>Celkové výdaje „navenek“</b>	<b>214,38</b>	<b>158,06</b>	<b>426,81</b>	<b>108,61</b>

Zdroj: Závěrečný účet Pardubického kraje, roky 2002 – 2006, vlastní výpočty

Z předkládaných tabulek bezesporu lze vysledovat některé meziodvětvové priority Pardubického kraje. Kraj se ve své výdajové politice soustředí zejména na akce jdoucí do majetku (provozu i investice), které jsou v jeho vlastnictví. To se týká zejména silnic II a III. třídy, sociální oblasti, zdravotnictví a středního školství, přičemž pro posledně jmenovanou oblast využívá významné dotace ze státu na provoz těchto zařízení. V posledních letech lze zaznamenat zejména výrazný růst výdajů na silnice v krajském majetku, což souvisí i se skutečností, že se jedná o oblast, která je podporovatelná ze strukturálních fondů. Kraj má (i přes nesporný nárůst těchto výdajů) již jen omezené zdroje pro finanční podporu jiných subjektů na jeho území.

### 9.3.1.2. Analýza vybraných dotačních programů

Následující část se zabývá podrobnější analýzou vybraných nástrojů (dotačních programů) Pardubického kraje. Jedná se o programy financované výhradně z krajských zdrojů, tak napojených na strukturální fondy. V případě strukturálních fondů však jde pouze o



ty programy, kde se Pardubický kraj mohl relativně výrazně podílet na jejich přípravě nebo realizaci. Navíc jde o programy, za které bylo možno získat relevantní data týkající se hodnocených a podpořených projektů v rámci těchto programů. S tímto vědomím byly pro tuto analýzu vybrány následující dotační programy:

1. Program obnovy venkova Pk – dotační program kraje – rok 2007
2. Grantový program Pk v oblasti infrastruktury pro cestovní ruch – roky 2006, 2007 a 2008
3. Grantový program PK v oblasti sociálních věcí – rok 2007
4. Grantové schéma Podpora podnikání ve vybraných regionech - opatření 1.1.SROP
5. Grantové schéma Podpora sociální integrace v regionech - opatření 3.2 SROP
6. Grantové schéma v opatření 4.1.2 SROP - Podpora regionálních a místních služeb v cestovním ruchu
7. Globální grant 3.3.OP RLZ – Rozvoj kapacit dalšího profesního vzdělávání
8. SROP – opatření administrovaná přes sekretariáty regionální rady NUTS II SV

Celkem bylo tedy hodnoceno 8 dotačních programů, přičemž u programu rozvoje venkova bylo hodnocení rozděleno na 4 jeho podprogramy, u programu na podpory infrastruktury CR šlo o hodnocení programů ve 3 letech a u SROPu byly mimo celkového programu zvlášť hodnoceny i 3 opatření. Celkem to znamená, že bylo de facto hodnoceno 8 programů (podprogramů) financovaných krajem a 8 programů (opatření) financovaných z evropských fondů. Navíc u všech „evropských programů“ (tj. dle výše uvedeného seznamu položky 4 - 8), byly hodnoceny i výsledky za jednotlivé výzvy pro předkládání projektů.

V první řadě bylo snahou autora vytvořit relativně jednoduchý metodický aparát, který umožňuje srovnat a charakterizovat tyto relativně nesourodé programy z pohledu jejich základního směřování a přístupu k hodnocení v nich uplatněných projektů. Cílem není komplexní vyhodnocení dopadu a účinnosti těchto programů – to je úkolem velmi podrobných evaluací, které jdou nad rámec této práce.

Pro účely hodnocení byly sestaveny následující ukazatele:

1. *Podíl podpořených projektů z celkem přijatých projektů* – byly uvažovány pouze projekty, které úspěšně prošly v rámci daného programu kontrolou formálních náležitostí a přijatelnosti.

2. Vzhledem ke skutečnosti, že nejsou k dispozici údaje u podpořených projektů o původně požadované výši dotace (k dispozici jsou jen údaje o celkových nákladech projektu a udělené dotaci) pro všechny sledované programy, byl další ukazatel definován jako *hrubý index převisu poptávky tvořený výší požadované dotace nepodpořených projektů vůči výši udělené dotace podpořených projektů*. Tento ukazatel neodráží skutečnost, že výše udělené dotace může být odlišná od výše požadované dotace a tím i u podpořených projektů může být „neuspokojená poptávka“ po dotacích a není ho tedy možno interpretovat jako „čistý“ převis poptávky. Tuto slabinu však do značné míry vykrývá ve větší míře následující skupina ukazatelů relevance.

Oba dva tyto ukazatele lze pojmenovat jako kvalitu zacílení programu. Příliš malé podíly podpořených projektů a velké hodnoty indexu „neuspokojených“ dotací z celkových požadavků lze většinou najít u programů, které jsou příliš široce zaměřené a/nebo nemají dostatečné finanční zdroje na jeho realizaci. Ani situace opačná, kdy se podíly podpořených projektů blíží 100% požadavkům nebo index převisu poptávky se blíží 0, nelze označit za optimální. V tomto případě hrozí, že program byl naopak příliš úzce zaměřený, administrativně složitý a tím o něj v území nebyl dostatečný zájem. Pokud je tato skutečnost signalizována dopředu, žadatel si může být relativně jistý udělením dotace a může ztratit motivaci daný projekt kvalitně připravit. Z praktických zkušeností autora práce se jako

optimální jeví zhruba dvojnásobný převis požadavků (projektů i dotací) vůči podpořeným projektům.

3. *Podíl poskytnuté dotace z celkových nákladů podpořených projektů.* To lze označit jako relevanci programu. Stejně jako u předchozích programů není vhodné se blížit z obou stran hraničním hodnotám. Pokud bude toto procento příliš nízké, ztrácí udělená dotace pro žadatele význam a žadatel by projekt mohl realizovat i bez dotací. Na druhou stranu 100% výše dotace vzhledem k celkovým nákladům projektů není ideální, protože žadatel pak do projektu nevkládá své zdroje a připravuje i projekty, které on sám vzhledem ke svým potřebám nepovažuje skutečně za prioritní. Toto je samozřejmě nutno vnímat i v kontextu k velikosti projektů. U finančně velkých projektů i relativně malý podíl žadatele může být v absolutním vyjádření velmi vysoký a vnímán jako zásadní problém realizace projektu. Vyšší dotace samozřejmě stimuluje nabídku (tj. přípravu projektů v odvětvích, kde se nepředpokládá velký zájem žadatelů). Nicméně autor se domnívá, že např. v případě současných ROP je možná výše dotace 92,5 % z celkových nákladů (součet podílů dotace ze SF a státního rozpočtu) až příliš vysoká

*Podíl dotace byl vyjádřen jednak „absolutně“, tj. počítán skutečně jako podíl poskytnuté dotace k celkovým nákladům projektů a i relativně se zohledněním maximální možné výše dotace stanovené programem (např. u SROPu u individuálních projektů mohla být maximální výše dotace ze SF pouze 75 % z celkových uznatelných nákladů projektu) a vnímá ji jako základ (tedy 100 % a zohledňuje rozdíly při udělování dotací vzniklé při hodnocení projektů a navrhování dotace.*

4. *Variační koeficient pro poskytnuté dotace – byl vypočten jak z absolutních částek udělených dotací, tak z % poskytnutých dotací vzhledem k uznatelným nákladům projektu.* Tento ukazatel lze označit jako citlivost administrace programu. Zejména v případě vyšších hodnot variačního koeficientu spočítaných z % poskytnuté dotace možno indikovat snahu hodnotícího subjektu se projekty podrobně zabývat a přizpůsobit výši dotace opravdové kvalitě a potřebám projektu. U vysokých hodnot spočtených z absolutních hodnot (a zároveň v případě, když jsou doprovázeny nižšími hodnotami variačního koeficientu u % poskytnuté dotace) lze spíše usuzovat na relativní nekonzistentnost programu, kdy spolu soutěží rozdílně veliké projekty. *Pro úplnost srovnání byl dále vypočten variační koeficient z celkových uznatelných nákladů podpořených projektů.*

Celkem tedy v základním kroku bylo hodnoceno 7 ukazatelů. Datová základna umožňovala dále v případě vybraných hodnocených grantových schémat provést toto hodnocení pro jednotlivá kola výzev a v případě individuálních projektů SROP jak pro jednotlivá kola výzev, tak i pro jednotlivá opatření. Přehled získaných dat je uveden v příloze č. 16.

### **Program obnovy venkova Pk**

Jedná se o program, který je administrován odborem životního prostředí a zemědělství. Z tématického pohledu jde od roku 2005 o poměrně stálý program, který se skládá z osmi dotačních titulů. Následující tabulka 31 uvádí vývoj finančních prostředků, které Pardubický kraj vkládal do tohoto programu. Do roku 2004 včetně se jednalo o spolufinancování projektů z území Pk, které žádaly o dotaci z programu administrovaného MMR ČR, od roku 2005 již je tento program plně administrován a financován Pardubickým krajem. Tomu odpovídá i řádový nárůst finančních prostředků pro tento program poskytnutých Pardubickým krajem.

Tab. 31: Výdaje na Program rozvoje venkova v Pardubickém kraji

2003 (tis. Kč)	2004 (tis. Kč)	%2004/2003	2005 (tis. Kč)	%2005/2004	2006 (tis. Kč)	%2006/2005	2007 (tis. Kč)	%2007/2006
1 915	4 090	213,58	47 135	1152,45	48 095	102,04	55 088	114,54

Zdroj: Závěrečný účet Pardubického kraje (2003 – 2004), data odboru zemědělství a životní prostředí (2005-2007), vlastní výpočty

Pozn. Celková částka za rok 2007 uvedená v tabulce je výrazně vyšší, než je součet částek za níže hodnocených 8 dotačních titulů protože z tohoto programu byly obcím poskytnuty i četné mimořádné dotace, které neprošly níže popsaným systémem hodnocení.

Hodnoceny byly výsledky programu za rok 2007, a to jen jeho část, která prošla procesem grantového řízení. Na první pohled lze konstatovat příliš široký tematický záběr tohoto programu zahrnující široké spektrum „rozvojových“ aktivit, s kterými se současné venkovské obce potýkají. Současný program de facto bezezbytku převzal vše, co bylo součástí tohoto programu administrovaného do roku 2004 MMR ČR pro celé území ČR. Šíří programu demonstruje následující výčet jeho dílčích programů (dotačních titulů):

*Dotační titul 1* - výstavba, rekonstrukce, oprava, obnova a údržba venkovské zástavby a občanské vybavenosti, pořízení obecního majetku

*Dotační titul 2*

- 1) Komplexní úprava veřejných prostranství
- 2) Zřizování, obnova a údržba veřejné zeleně

*Dotační titul 3*

- 1) Oprava, rekonstrukce a výstavba veřejného osvětlení
- 2) Oprava, rekonstrukce a výstavba veřejného rozhlasu

*Dotační titul 4*

- 1) Výstavba, rekonstrukce a oprava místních komunikací, chodníků, parkovišť a odstavných ploch
- 2) Výstavba, rekonstrukce a oprava cyklistických a pěších stezek

*Dotační titul 5* - zřízení sběrného místa nebo dvora

*Dotační titul 6* - projekty obcí a svazků obcí na vzdělávání a poradenství v oblasti rozvoje a obnovy venkova

*Dotační titul 7* - integrované projekty venkovských mikroregionů

*Dotační titul 8* - projekty k rozvoji infrastruktury – dotace úroků z úvěru

Šíří programů odpovídá i počet předkládaných projektů, který v roce 2007 překročil počet 400. Tituly 1 – 5 byly řazeny do jednoho dílčího podprogramu, tituly 6, 7 a 8 byly administrovány samostatně. Jen v podprogramu zaměřeném na dotační tituly 1 – 5 bylo přijato více jak 300 projektů. Tento počet téměř znemožňuje jakýkoli pokus o důkladné posouzení kvality jednotlivých projektů a přidělení diferencované dotace. Je třeba říci, že administrátor na toto již dopředu rezignoval a de facto deklaroval, že podpořeny budou téměř všechny projekty jednotlivých obcí, které jsou z jejich pohledu označeny jako prioritní (v případě, že žadatel podával v rámci jednotlivých dotačních titulů více projektů, musel uvést jejich prioritu). Jednotlivé dotační tituly byly omezeny % výše dotace z celkových nákladů v daném roce.

Vzhledem ke skutečnosti, že v každém podprogramu bylo přijato minimálně cca 30 projektů, bylo možno je také odděleně hodnotit. Celý program lze charakterizovat jako program s nejnižšími hodnotami relevance ze všech programů. To se týká zejména podprogramu pro dotační titul 1-5, kde průměrná výše dotace dosahuje pouze cca 20% celkových nákladů v daném roce a maximální možný podíl výše dotace byl využíván pouze z 50%, což je výrazně nejméně ze všech sledovaných programů. Tento fakt reálně nastoluje

otázku, do jaké míry je tato pomoc významná a do jaké míry by se bez ní podpořené projekty obešly. Výsledné hodnoty variačního koeficientu nasvědčují tomu (a podrobný pohled na podpořené projekty to dosvědčuje), že při udělování dotace byl preferován systém poskytnutí velmi podobné absolutní výše dotace i při odlišných nákladech projektu. Tento přístup nesvědčí o snaze podpořit projekty dle jejich kvality a potřeby, ale spíše o snaze populisticky uspokojit co největší počet žadatelů. To je opět nejmarkantnější u podprogramu pro tituly 1-5, kde i přes výrazné odlišnosti ve velikostech projektu dosahuje tento variační koeficient pouze 14 %, což je nejméně u všech sledovaných programů. U ostatních podprogramů lze usuzovat přece jen na snahu o větší citlivost k jednotlivým projektům.

Celkově zde daný program hodnotit jako program s přílišnými ambicemi projevujícími se přílišnou tématickou šíří a ústící ve velmi formální výběr projektů. Jako klad lze uvést jeho transparentnost, kdy žádosti o dotaci jsou zadávány přes internetovou aplikaci, která je přístupná (ve formě náhledu) všem zájemcům.

### **Grantový program Pardubického kraje na podporu budování infrastruktury cestovního ruchu, roky 2006, 2007 a 2008**

Jedná se o grantový program, který je odborem strategického rozvoje kraje v relativně tématicky stabilní podobě administrován již od roku 2003. Alokace na program se pohybuje každoročně okolo 4 mil. Kč. Postupně zde došlo také ke snížení maximální výše dotace na 50% z celkových uznatelných nákladů. Program se sice tématicky překrývá s podporovanými aktivitami SROP, ROP NUTS II SV, případně Programem rozvoje venkova, ale uplatňují se zde pouze relativně malé projekty v řádu desítek až statisíců korun.

Z metodického pohledu měl autor této práce jako člen výběrové komise k dispozici návrhy poskytnutí grantů na jednotlivé projekty pro rok 2008 a mohl je tedy jako předběžná data použít.

Program od ostatních hodnocených programů výrazně liší nízkými hodnotami ukazatelů kvality zacílení programu napovídajícími o příliš širokém zacílení programů. Zejména index převisu projektů je naprosto odlišný od ostatních programů (výše požadavků neuspokojených projektů jsou výrazně vyšší než výše udělené dotace). Je nutno ale ocenit, že např. na rozdíl od předchozího programu se administrátoři nesnažili uspokojit maximální počet žadatelů za cenu snižování výše dotace (ukazatel relevance počítaný z relativních hodnot dosahuje v roce 2007 cca 88%). Poměrně vysoké hodnoty obou variačních koeficientů mohou (ale nemusí vzhledem k realitně velké různorodosti předkládaných projektů) nasvědčovat snaze o diferencovaný přístup při udělení dotace. To dokládá skutečnost, že v roce 2007 bylo rozděleno pouze cca 72 % rozpočtované částky, a to vše při výrazných převisech poptávky po dotacích nad nabídkou. Přesto však administrace tohoto grantového programu ve všech třech letech utrpěla snahou podpořit alespoň nějakým projektem široké spektrum aktivit v oblasti cestovního ruchu. Je zajímavé, že při srovnání hodnot za hodnocené 3 roky se sobě nejvíce podobají výsledky za rok 2006 a 2008, i když v roce 2008 lze zaznamenat výrazně nižší počet předkládaných projektů. U těchto let se projevil určitý trend nivelizace absolutní výše udělené dotace (ať již to byl záměr či nikoli).

Celkově lze daný program v kontextu většiny grantových programů hodnotit kladně. Ocenit lze zejména snahu o diferencovaný přístup v hodnocení projevující se v podpoře pouze těch nejlepších projektů.

### **Grantový program Pk v oblasti sociálních věcí v roce 2007**

Tento program se skládal ze tří podprogramů:

1. *program podpory poskytování činností a služeb působících proti sociálnímu vyloučení* (činnosti a služby, jejichž výčet a charakteristika není taxativně uvedena v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách),

2. *program podpory prevence kriminality* (práce s rizikovou a delikventní mládeží, výchovně-rekreační tábory určené pro děti ze sociálně znevýhodněného prostředí a pro rizikovou a delikventní mládež, víkendová setkání dětí a mládeže s poruchami chování, probační program),
3. *program podpory integrace národnostních menšin a cizinců* (cílené programy pro děti a mládež, které zvýší jejich vzdělanost, podpora multikulturních aktivit, podpora vzdělávání a vzdělanosti romské menšiny, podpora komunitních center).

Všechny podprogramy byly administrovány společně (včetně hodnocení), takže je i v této práci daný program hodnocen jako celek.

V první řadě je nutno konstatovat extrémní rozdílnost předkládaných projektů (řádově od desítek tisíc Kč a ž pro projekty za desítky mil. Kč). Tyto rozdíly není možno přičítat na vrub odlišnosti 3 podprogramů, ale spíše opět poměrně širokému zaměření programu. Dále je z programu zřejmá snaha (obdobně jako u programu rozvoje venkova) podpořit pokud možno co nejvíce žadatelů, což umožnil relativní dostatek finančních zdrojů na daný program (velmi malý „převís“ poptávky). Velmi nízkých hodnot program dosahuje u ukazatelů relevance (a to i po vyloučení dat za 1 extrémně velký projekt). Program sice dosahuje vysokých hodnot variability udělené dotace, ale vzhledem k velké variabilitě všech předkládaných projektů nelze jednoznačně určit, zda jde o cílený proces. Je možno se ale domnívat, že hodnotitelé se v situaci relativního dostatku finančních zdrojů pokusili o do jisté míry diferencovaný přístup k projektům.

### **SROP – individuální projekty**

Historie vzniku tohoto programu je dostatečně popsána v kapitole 7.3.2. Program byl administrován sekretariáty regionálních rad, které byly součástí krajských úřadů. Tyto sekretariáty zajišťovaly kontrolu formálních náležitostí a přijatelnosti jednotlivých projektů a navrhovaly hodnocení projektů, které pak potvrzovala Regionální rada.

Program se skládal z několika opatření (viz tab. 32), která se tématicky významně lišila. Pestrost programu byla impulsem pro hodnocení nejen ukazatelů za program jako celek, ale i za jednotlivé výzvy a za jednotlivá opatření. V první řadě lze provést srovnání počtu úspěšných projektů v rámci jednotlivých krajů. I když byly v rámci programu finanční zdroje alokovány na jednotlivé regiony soudržnosti, ze získaných dat je zřejmé, že v rámci regionu soudržnosti Severovýchod se jednotlivé kraje předem dohodly na alokacích a tuto alokaci (v rámci celého programu i v rámci většiny opatření) za svá území naplnily. Vzhledem k osobním zkušenostem autora s bezproblémovým schvalováním projektů na jednáních regionálních rad je zřejmé, že k vzájemné koordinaci muselo dojít již na úrovni jednotlivých sekretariátů RR na krajích. Zároveň je z výsledků zřejmé, že kraje (jako organizace) dostaly díky SROP do ruky poměrně mocný nástroj k podpoře aktivit na svém majetku a tuto možnost dokázaly využít (Pardubický a Královéhradecký kraj jako organizace získaly na „své“ projekty více jak 1/2 všech finančních zdrojů SROP alokovaných na NUTS II SV a na daná opatření; Liberecký kraj dokonce téměř více jak 70%). Skutečnost, že všechny kraje získaly pro své území cca velmi podobnou částku, dovoluje (i vzhledem k dostupnosti dat) se v další části zaměřit na analýzu projektů z území Pardubického kraje. Tab. 32 ukazuje strukturu návrhové části tohoto programu. Odkazy na dané priority opatření a podopatření v další části práce budou vycházet z této tabulky.

Tab. 32: Struktura návrhové části SROP

Priorita	Opatření	Podopatření
1. Regionální podpora podnikání	1.1. Podpora podnikání ve vybraných regionech	
2. Regionální	2.1. Rozvoj dopravy v regionech	2.1.1. Rozvoj regionální dopravní infrastruktury

rozvoj infrastruktury		2.1.2. Rozvoj dopravní obslužnosti v regionech
	2.2.Rozvoj informačních a komunikačních technologií v regionech	
	2.3.Regenerace a revitalizace vybraných měst	
3. Rozvoj lidských zdrojů v regionech	3.1.Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech	
	3.2.Podpora sociální integrace v regionech	
	3.3.Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programu	
4.Rozvoj cestovního ruchu	4.1.Rozvoj služeb pro cestovní ruch	4.1.1. Podpora nadregionálních služeb cestovního ruchu
		4.1.2. Podpora regionálních a místních služeb cestovního ruchu
	4.2.Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch	4.2.1. Podpora nadregionální infrastruktury CR
		4.2.2. Podpora regionální a místní infrastruktury CR
5. Technická pomoc	5.1.Technická pomoc pro SROP	5.1.1. Aktivity spojené s řízením SROP
		5.1.2. Ostatní výdaje technické pomoci SROP
	5.2.Technická pomoc pro CSF	5.2.1. Aktivity spojené s řízením RPS
		5.2.2. Ostatní výdaje technické pomoci CSF

Dosažené výsledky jsou uvedeny v příloze č. 16. Stejně jako u předchozího programu, i u SROP je patrný větší počet nepodpořených projektů, vůči projektům podpořeným („převís“ poptávky). Poměrně často byly úspěšné finančně větší projekty. Příčinou bylo zejména schválení velkých projektů zaměřených na modernizaci silnic v majetku krajů. Ve srovnání se zbylými dvěma kraji zejména z území Pardubického kraje bylo podpořeno menší množství větších projektů.

Ve vztahu k ukazateli relevance programu musely být provedeny výpočty zohledňující skutečnost, že opatření 3.1. mělo maximální výši dotace z EU až do 80% (na rozdíl od 75% u ostatních opatření). Výsledky ukazují, velmi často došlo k poskytnutí maximální možné dotace.

Program dosáhl ze všech sledovaných programů nejvyšší hodnoty variačního koeficientu počítaného z absolutních hodnot dotace, což je způsobeno pestrým velikostním spektrem předkládaných projektů v jednotlivých opatřeních. Proto bylo vhodné zhodnotit tyto ukazatele také v rámci jednotlivých opatření. Do tohoto hodnocení byly zařazena pouze opatření 2.2, 3.1 a 4.2.2. U ostatních opatření byl z území Pk hodnocen a schválen malý počet projektů (1-3), což by neumožnilo relevantní interpretaci získaných hodnot. Při hodnocení podle jednotlivých opatření se již naplno projevují velké převisy projektů u opatření 3.1. a 4.2.2. Ukazatelé relevance programu nijak nevybočují z předchozích zjištění. Z pohledu získaných hodnot variačních koeficientů zde může dojít ke dvěma vzájemně protichůdným interpretacím. Na jedné straně jsou projekty v rámci jednoho opatření homogennější a tím i velikostně podobnější, na straně druhé v případě menšího počtu podpořených projektů (a to bylo pro všechna opatření relevantní) může v případě výrazné odlišné velikosti třeba jen jediného projektu dojít k výrazným změnám variačního koeficientu. Obě tyto skutečnosti se při hodnocení výrazně projeví.

Daná data taktéž umožnila hodnocení dle jednotlivých kol výzev. Do úvahy byla vzata pouze dvě úvodní kola výzev, protože v ostatních kolech byl vybrán z území kraje pouze jediný projekt. Za nejdůležitější zjištění lze označit, že v prvním kole všechny podpořené projekty obdržely maximální možný % podíl dotace. Z tohoto pohledu tedy nedocházelo ke

koordinaci. Větší převis poptávky byl v 1. kole výzvy, což však bylo způsobeno i tím, že v druhém kole byly schváleny již zmíněné projekty kraje zaměřené na rekonstrukce komunikací. V tomto případě samozřejmě kraj velmi dobře věděl, jakou alokaci má k dispozici a neplýtvat kapacitami na přípravu nadbytečného množství projektů. Totéž bylo možno částečně vysledovat i u opatření 2.2. Odlišná situace byla v opatření 3.1, kdy autor na základě svých zkušeností může konstatovat, že nedošlo k dohodě o prioritách projektů z oblasti školství, zdravotnictví a sociálních věcí, což mělo za následek přípravu až příliš velkého počtu projektů z těchto oblastí. To lze dokumentovat na základě skutečnosti, že např. v rámci 1. kola výzvy byl žadatelem Pardubický kraj u 4 z 6 celkem nepodpořených projektů a u dalšího kola výzvy byl tento poměr 4 z 9.

### **Grantová schémata SROP**

Grantová schémata SROP byla dalším důležitým prvkem v pestré mozaice forem administrace jednotlivých opatření SROP. Týkaly se opatření 1.1. 2.1.1, 3.2, 4.1.2 a 4.2.2. Administraci grantových schémat SROP zajišťovaly jednotlivé kraje. Důvody, proč MMR souhlasilo s převedením administrace na kraje, byly dvojí:

- a) MMR dle tehdy platné legislativy nemohlo poskytovat dotaci podnikatelským subjektům přímo, ale pouze přes zprostředkující subjekt – využilo tedy kraje. To se týkalo opatření 1.1, 4.1.2 a 4.2.2.
- b) u opatření 3.2. se předpokládalo, že předkládané projekty budou malého rozsahu a bude jich velký počet. Proto se zdálo efektivní je ve vztahu ke komfortu žadatelů administrovat formou grantových schémat.

MMR však nadále zůstávalo ve funkci Řídícího orgánu, což znamenalo, že poskytovalo metodiku pro přípravu programů a jednotlivé změny v dokumentaci pro grantová schémata musely být ze strany MMR odsouhlaseny.

V rámci přípravy administrace jednotlivých grantových schémat došlo ze strany krajů sdružených v NUTS II Severovýchod k rozhodnutí, že nebudou připravovat grantová schémata v rámci opatření 2.1.1. zaměřené na podporu místních komunikací. Pardubický kraj se individuálně rozhodl, že vzhledem k malé alokaci disponibilních finančních zdrojů nebude připravovat grantové schéma v rámci opatření 4.2.2. na podporu projektů podnikatelských subjektů směřovaných do oblasti cestovního ruchu. Je třeba ocenit odvahu k tomuto rozhodnutí, protože tím se tyto subjekty z území Pardubického kraje nemohly ucházet o podporu z fondů (např. Královéhradecký kraj toto grantové schéma připravil a realizoval). Objem případného grantového schématu by však dosahoval cca 30 mil. Kč a na zbylé projekty by připadalo cca 20 mil. Kč (za předpokladu již zmíněné oficiálně neexistující ale v praxi realizované alokaci finančních zdrojů na území krajů), čímž by došlo k výraznému tříštění finančních zdrojů a tím ke snížení efektivity vynaložených zdrojů.

V rámci svého rozhodnutí o podpoře administrátor spolu s rozhodnutím o přidělení prostředků ze strukturálních fondů zároveň rozhodl i o dalším financování projektu ze státního rozpočtu a z rozpočtu kraje. Proto byly při stanovení dotace uvažovány tyto zdroje jako celek.

### ***Grantové schéma v rámci opatření 1.1.SROP***

Cílem grantového schématu bylo podpořit malé a střední podnikatele (do 249 zaměstnanců) poskytnutím finanční dotace na realizaci rozvojových podnikatelských záměrů a vytvoření nových pracovních míst ve vymezených oblastech kraje vymezených Programem rozvoje Pardubického kraje – verze schválená ZPk v prosinci 2001 (území okresu Svitavy a dále vybrané obce mikroregionů Heřmanoměstsko, Třemošnicko a Králícko). Podpora projektům mohla být poskytnuta až do výše 48% celkových uznatelných nákladů, z čehož

35% bylo hrazeno ze SF a 13% dával ze svých prostředků kraj. Základní podmínkou poskytnutí grantu bylo vytvoření a obsazení nových pracovních míst. Grantové schéma mělo dvě části – podporu drobných a podporu malých a středních podnikatelů. Specifikem tohoto grantového schématu bylo, že část hodnocení byla zajišťována subjektem zvenčí, kdy ekonomiku projektu hodnotila agentura CzechInvest. O udělení dotace v souladu se svými kompetencemi však ve výsledku rozhodovalo ZPk.

Celý grantový program lze trochu překvapivě charakterizovat nedostatkem zájmu o poskytnutí grantu, takže v prvních dvou kolech výzvy bylo podpořeno 100% všech přijatých projektů. Malý zájem byl zejména v segmentu malých a středních podnikatelů, takže malí a střední podnikatelé v rámci 3. kola výzvy se mohli hlásit do podprogramu pro drobné žadatele. Tento nízký zájem neumožňoval příliš velkou variabilitu při udělování dotace – projekty, které byly v pořádku po formální stránce dostaly maximální možnou výši dotace (s výjimkou krácení dílčích neuznatelných či finančně nadsazených částí projektů). Ve 3. kole výzvy nebyly podpořeny z důvodu převisu požadavků tři méně kvalitní projekty.

### ***Grantové schéma v rámci opatření 3.2.SROP***

Grantové schéma bylo určeno pro nestátní neziskové organizace, organizace zřízené krajem nebo obcemi, obce, svazky obcí a Hospodářskou komoru ČR a její složky. V rámci grantového schématu mohly být realizovány pouze neinvestiční projekty, zahrnující intervence v oblasti rozvoje lidských zdrojů a sociální integraci, podporu zaměstnatelnosti a kvalifikace, poskytování vzdělávacích a sociálních služeb, posilování vnitřní soudržnosti komunit, sociální integraci osob ohrožených sociálním vyloučením a rovnosti příležitostí a poskytování vzdělávacích, kulturních, sociálních, zdravotních a volnočasových služeb, zaměřených na efektivní strukturální změny v obcích a regionech. Výše dotace z EU mohla činit až 80 % a dále státní rozpočet financoval projekty z 10% a krajský rozpočet (s výjimkou projektů obcí) taktéž 10%. Žadatel z řad neziskového sektoru mohl tedy obdržet až 100% dotaci.

U tohoto schématu se opakovala situace z předchozího grantového schématu. Ve výsledku bylo za 3. kola výzvy podpořeno 30 projektů a pouze 2 projekty podporu nedostaly. Proto i zde byla nulová variabilita v udělování procenta dotace – všichni žadatelé dostali maximální výši dotace. O nízkém zájmu svědčí i to, že v rámci vyhlášeného 3. kola výzvy nebyla přijata žádná žádost a v rámci 4. kola výzvy se „podařilo“ přijmout alespoň tři žádosti, aby byla alokace vyčerpána.

### ***Grantové schéma v opatření 4.1.2.SROP***

I v rámci tohoto opatření byla realizována 2 dílčí grantová schémata - pro malé a střední podniky a pro veřejné subjekty. V nich mohly být financovány neinvestiční projekty, zahrnující vytváření produktů cestovního ruchu, propagační a informační kampaně, realizaci partnerství v cestovním ruchu, tvorbu informačních systémů pro turisty, poradenství pro subjekty působící v cestovním ruchu, tvorbu marketingových studií na podporu cestovního ruchu v regionech a konání seminářů o cestovním ruchu. Míra podpory ze strukturálních fondů mohla v případě GS pro malé a střední podniky dosáhnout obdobně jako v GS opatření 1.1. 35% a kraj přidával dalších 13%, v případě GS pro veřejné subjekty mohla výše dotace ze strukturálních fondů dosáhnout 75% a Pardubický kraj poskytoval dalších 15%.

Výsledky administrace obou grantových schémat se částečně lišily od výsledků předchozích dvou schémat. Zejména se „nepodařilo“ podpořit ani jeden podnikatelský projekt, přičemž se přihlásil pouze jeden. Výrazně větší zájem byl o dotace ze strany veřejného sektoru. Důležitou roli zde sehrál samotný Pardubický kraj (jako organizace), kdy z celkového množství 21 podpořených projektů bylo 7, tj. 1/3 předložena právě Pardubickým krajem. Větší zájem byl i ze strany dalších subjektů, o čemž svědčí skutečnost, že ve výsledku



14 projektů nebylo podpořeno. Pro předkládání projektů byly vypsané 4 kola výzev. Ukazatelé převisu dobře ilustrují „tvrdší“ přístup hodnotitelů v prvních výzvách, kdy např. v prvním kole výzvy byla uspokojena cca pouze 1/2 všech žadatelů. Udělená dotace se ale téměř vždy blížila maximální možné dotaci. Z výsledků je také zřejmý jasný záměr rozdělit v poslední výzvě veškerou zbylou alokaci.

### **Grantové schéma v rámci opatření 3.3.OP RLZ**

Grantové schéma v rámci opatření 3.3.OP RLZ bylo zaměřeno na rozvoj nabídky dalšího profesního vzdělávání a na zavedení klíčových systémových mechanismů do této oblasti. V rámci krajského úřadu bylo administrováno odborem rozvoje lidských zdrojů a krajský živnostenský úřad. Žadatel mohl ze strukturálních fondů získat dotaci ve výši 80% a ze státního rozpočtu dalších 20%. Na rozdíl od grantových schémat SROP Pardubický kraj do tohoto GS nekládal žádné finanční zdroje. I zde však bylo Řídícím orgánem ministerstvo (konkrétně MPSV), které kontrolovalo přípravu a administraci tohoto grantového schématu. O výběru konkrétních projektů však rozhodovalo Zastupitelstvo Pardubického kraje.

Výsledky administrace se do značné míry podobají výsledkům GS v opatření 4.1.2. I zde je patrný přísnější přístup k projektům v rámci prvních kola, kdy bylo podpořeno jen asi 1/2 projektů a udělena cca 1/3 dotace vůči požadované výši dotace u nepodpořených projektů. Ve 3. (závěrečném) kole výzvy už byly podpořeny 3/4 ze všech projektů a podobně výše udělené dotace byla cca trojnásobná vůči požadované dotaci u nepodpořených projektů. V prvním kole byla navíc patrná snaha o určitou diferenciaci udělené dotace, kdy průměrná relativní výše udělené dotace vůči maximální možné výši dotace umožněné programem byla 57%. Naproti tomu ve 3. kole výzvy už to bylo 98%. V prvním kole dále došlo k určité nivelizaci absolutní výše dotace (variační koeficient činil cca 31% a variační koeficient CUN 62%). V rámci dalších kol bylo od tohoto trendu postupně upuštěno.

### **Posouzení účinnosti grantových schémat administrovaných kraji**

Odpověď na otázku, zda se osvědčilo přesunutí administrace grantových schémat na kraje je poměrně obtížná a nejednoznačná a je třeba se jí podrobněji zabývat. Prakticky všechna grantová schémata trpěla i přes relativně nevysoké finanční prostředky malým zájmem o předkládání projektů a jen s obtížemi se dařilo vyčerpat předem stanovené finanční alokace. Lze odhadnout, že proto mohly být podpořeny i méně kvalitní projekty. Příčiny takto nízké úrovně absorpční kapacity mohou být následující:

- na jedné straně např. v případě grantových schémat zaměřených na neinvestiční projekty v oblasti rozvoje lidských zdrojů jde o oblast, která obecně trpí nízkým počtem kvalitních projektů. Dosažené výsledky tedy nedávají příliš dobré výhledy do budoucna ve smyslu schopnosti subjektů z území kraje čerpat tak značné finanční prostředky, které se nabízejí v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost a OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost v období 2007 – 2013.
- dalším důvodem je složitost a náročnost administrativních podmínek, kterou se dle názoru autora přesunem na krajskou úroveň nepodařilo zredukovat. Je ale nutno připomenout, že si kraje nemohly připravit tuto dokumentaci zcela volně a dle svých podmínek, ale byly odkázány na řídicí orgány programů. Celý systém se tímto přesunem spíše zkomplikoval.
- třetím důvodem je fakt, že se Pardubickému kraji i přes realizovaný systém nejrůznějších seminářů, školení atd. nepodařilo dostatečně zvýšit absorpční kapacitu pro tyto oblasti podpory. Obdobně zaměřené programy realizované agenturou CzechInvest v případě projektů podnikatelů vykazovaly mnohem větší zájem žadatelů.

Realizace grantových schémat s využitím krajů však přinesla i významné klady. Možností využít územně blízkých konzultací a předkládat projekty na krajích se bezesporu se zvýšil komfort žadatelů. Administrace na krajích přinesla i možnost individuálnějšího přístupu ke konzultacím ve fázi přípravy projektů a řešení problémů ve fázi realizace projektů. Takto se podařilo připravit a realizovat mnohé projekty, které by se v případě centrálně zajišťované administrace pravděpodobně zastavily.

### Zobecnění výsledků hodnocení vybraných dotačních programů Pardubického kraje

Následující část na základě výše zjištěných poznatků nabízí nejčastější kombinace ukazatelů a jejich možnou interpretaci vzhledem ke kvalitě přípravy a hodnocení programů. Předem je nutno zdůraznit, že ke zobecnění daných tvrzení a závislosti uvedených v tabulce 33 je třeba vždy posuzovat relativně vysoký počet projektů v rámci jednotlivých programů.

Tab. 33: Zobecnění výsledků hodnocení vybraných dotačních programů Pardubického kraje

Hodnota ukazatele	Popis problému	Příklad programu
Ukazatel míry podpořených projektů blízký 100%, převis blízký 0, vysoká hodnota ukazatelů relevance	Nedostatečná absorpční kapacita pro program, příliš úzké zaměření	GS 1.1, 3.2 SROP
Ukazatel míry podpořených projektů dosahuje nízké hodnoty, převis vysoký	Příliš široké zaměření programu	PRV
Nízké hodnoty obou ukazatelů relevance	Žadatel nepotřebuje dotaci, program je de facto nepotřebný	PRV, GP v oblasti sociálních věcí
Hodnota ukazatelů relevance (abs.) blízká 100%	Celý projekt je dotován, žadatel ztrácí motivaci ho kvalitně připravit	GS 3.2. SROP
Vysoká hodnota var. koef (VK) počítaného z CUN	Program je nesourodý, vhodné rozložit na podprogramy s oddělenou administrací	SROP individ., grant. program v oblasti sociálních věcí
Nízká hodnota var. koef počítaného z abs. hodnot dotací, VK z % dotací může být nízká i vysoká	Necitlivý přístup, snaha paušalizovat dotaci a udělovat jí formálně	PRV
Vysoká hodnota rozdílu VK CUN-VK abs.dotace, přičemž obě hodnoty nejsou extrémně vysoké	Necitlivý přístup, snaha paušalizovat dotaci a udělovat jí formálně	PRV
Vysoká hodnota VK dotace rel., střední hodnoty ukazatelů relevance, střední hodnoty cílenosti programu	Dobře nastavené zaměření programu, snaha o citlivý přístup k hodnocení	Ideální program

Dosažené výsledky umožňují vytvoření jejich typologie podle jejich charakteristik. Z výsledků je zřejmé, že je vhodné vnímat odlišně grantové programy dotované krajem, grantová schémata SROP financovaná z evropských fondů a SROP - část zaměřené na implementaci individuálních projektů. U grantových programů kraje lze hovořit o jejich širokém zacílení, což spolu s požadavky na jejich relativně jednoduchou administraci a většinou omezenými finančními zdroji na podporu projektů vede k převisu projektů. Anticipovaný vysoký počet projektů může vést poskytovatele dotace k stanovení nižší míry poskytnuté dotace již v rámci vyhlášení programu. To se uplatňuje např. u grantového programu na podporu infrastruktury CR, kdy výše dotace i pro projekty nepodléhající veřejné podpoře je 50%. Vysoký počet projektů však velmi znesnadňuje diferencovaný přístup k jejich hodnocení. U PRV to vedlo k naprosto formálnímu hodnocení a snaze podpořit maximum žadatelů, u programu na podporu infrastruktury CR byla snaha hodnotit diferencovaně pouze ve formě podpory/nepodpory daného projektu. Nízký počet přijatých projektů do grantových schémat a snaha vyčerpat celou alokaci de facto také znemožnil diferencovaný přístup výběru projektů. Určitou výjimkou byla alespoň 1. výzva OPRLZ.

Z tohoto pohledu lze hodnotit nejlépe opatření pro individuální projekty SROP, kde však taktéž nebylo využito možnosti diferencovat kvalitu projektů různou relativní výší dotace. Zde ale byl výběr projektů do značné míry předem limitován neformální, ale reálnou dohodou o alokaci finančních zdrojů na kraje.

Tab. 34: Typologie skupin vybraných dotačních programů Pardubického kraje

Skupina programů	Zacílení programu	Relevance	Citlivost výběru projektů
<b>Grantové programy kraje</b>	Příliš široké	nižší	Různá. Pokud je snaha o citlivější přístup, projevuje se spíše pouze rozhodnutím o podpoře/nepodpoře projektů než diferenciací výše podpory
<b>Grantová schémata</b>	Nízká absorpční kapacita, možná administrativní složitost	vysoká	Různá, determinována však malým počtem projektů k podpoře
<b>SROP</b>	Bez větších problémů	vysoká	Pouze na úrovni výběru projektů, nikoli na úrovni poskytnutí relativní výše dotace

Pro podporu hledání výše uvedených závislostí byly spočteny pro jednotlivé ukazatele Pearsonovy korelační koeficienty. V první řadě byly tyto koeficienty vyčísleny pouze pro výše uvedené ukazatele v rámci sledování zmíněných 8 dotačních programů. V druhé fázi pak byly pro porovnání spočteny tyto korelační koeficienty i pro dílčí ukazatele daných programů (ukazatele za jednotlivá kola výzev, ukazatele za podprogramy). Z metodického pohledu není tento výpočet zcela korektní, protože v sobě zahrnuje nestejný počet dat za daný program (data za SROP jsou za celý program, za jednotlivá opatření i za výzvy, kdežto data za program na podporu infrastruktury CR pouze za celý program). Přesto lze ale tyto dvě sady korelačních koeficientů navzájem porovnat.

Z pohledu hodnocení celých programů je na první pohled nápadné, že v daném souboru korelačních koeficientů jich jen velmi málo vykazuje silnější závislost (ať již pozitivní nebo negativní). Hodnoty přes 0,9 (pozitivní či negativní) dosáhl jen 1 koeficient z 21, hodnoty přes 0,7 (opět ať již pozitivní nebo negativní) dosáhlo pouze 7 koeficientů. U všech těchto 7 koeficientů jde o statisticky významnou korelaci na hladině 95%. Silné závislosti na ostatních ukazatelích vykazuje zejména ukazatel variability celkových užitelných nákladů, a to zejména ve vztahu k oběma ukazatelům variability poskytnuté dotace (pozitivní závislost). Jde o logický vztah, kdy v případě různě velikých projektů lze očekávat variabilní výši dotace (ať již absolutní nebo relativní). Naopak jen slabé závislosti vykazují vůči ostatním ukazatelům ukazatele relevance projektu.

Pro úplnost je nutno dodat, že druhá sada korelačních koeficientů pro „rozšířené“ programy vykázala velmi podobné hodnoty jako sada první. Maximální rozdíl mezi jednotlivými korelačními koeficienty obou sad dosáhl pouze ve 2 případech vyšší (absolutní) hodnoty než 0,4, tzn. že výše uvedené výsledky pro celé programy se jen velmi málo mění, pokud rozšíříme hodnocení závislostí i o podprogramy a jednotlivé výzvy a jsou tedy do značné míry reprezentativní.

### 9.3.1.3. Analýza dalších finančních nástrojů

#### Grantové programy Pardubického kraje

Grantové programy Pardubického kraje jsou důležitým nástrojem pro podporu rozvojových aktivit na území Pardubického kraje. Lze je označit jako relativně specifické nástroje podpory. Jejich specifičnost tkví mj. i ve skutečnosti, že se jedná o programy, které jsou předem vyhlášované Radou Pardubického kraje, mají své cíle, kterých chtějí dosáhnout, podporovatelné aktivity, kritéria pro výběr projektů atd. Základní parametry, které musí při svém vyhlášení obsahovat každý grantový program Pardubického kraje jsou popsány v tzv.

Zásadách pro poskytování grantů z rozpočtu Pardubického kraje. Ty jsou průběžně aktualizovány a jsou na webu Pardubického kraje. Gesci za jejich „údržbu“ má odbor strategického rozvoje kraje. Zásady mimo jiné obsahují i klausuli, dle které návrh pro podporu projektů dává výběrová komise pro každý program, složená částečně z odborníků a částečně z politiků. Zásady byly a stále jsou poměrně intenzivně diskutovány. V současné době Zásady obsahují jen poměrně obecně formulovaná a minimálně nutná ustanovení spojená s administrací grantových programů. Jejich největší slabina je zřejmě v monitoringu, kdy pro jejich naplňování stačí příjemcům grantů a realizátorům podpořených projektů předkládat velmi jednoduché vyúčtování zaměřené pouze na prokázání splnění všech administrativních kroků, nikoli na naplnění cílů programu. Na druhé straně je pravdou, že zatěžovat relativně složitou byrokracií žadatele, který obdrží dotaci ve výši několika málo tisíc Kč není příliš politicky průchodné.

Témata grantových programů Pk lze za poslední 3 roky označit jako stabilní. Témata pro rok 2007 jako příklad jsou uvedeny v příloze č. 15. Podařilo se (až na jednu výjimku) dosáhnout toho, že mezi vlastními grantovými programy Pk nejsou tématické překryvy. Z pohledu tématického překryvu grantových programů s programy strukturálních fondů nebylo doposud hledáno žádné rozhraní. Nicméně je nutno říci, že tento problém začíná být na politické i úřednické úrovni v rámci Pardubického kraje stále více diskutován. Je zapotřebí ale uvést, že typické projekty směřované do grantových programů Pardubického kraje jsou projekty s celkovými náklady v řádu desetitisíců až statisíců korun, což z pohledu evropských fondů znamená, že by většinou nesplňovaly podmínku minimální výše celkových nákladů. S tím souvisí, že se jedná většinou o programy neinvestičního charakteru. Programy investičního charakteru stabilně vypisují pouze odbor strategického rozvoje a odbor školství, mládeže a tělovýchovy. V posledních letech jsou grantové programy vyhlášovány ještě před schválením rozpočtu na daný rok, tzn. neobsahují v sobě výši finančních zdrojů na daný grantový program.

Vývoj výše poskytovaných finančních zdrojů na jednotlivé grantové programy za jednotlivé rozpočtové kapitoly včetně jejího srovnání s celkovou výší dotací poskytovaných krajem „navenek“ je uveden v tab. 35. Data jsou podobně jako u analýzy rozpočtu Pk přebírány ze závěrečných účtů Pk s tím, že data pro roky 2002 a 2003 byla z důvodu nemožnosti odlišení „grantových a ngrantových“ položek přebrána z webu Pardubického kraje, kde je archiv výsledků jednotlivých grantových řízení. U zmíněných dvou roků lze ve srovnání s roky ostatními identifikovat následující metodické problémy při získávání potřebných dat:

- u dat získaných z webu existuje možnost, že daný grant nebyl ve výsledku zcela dočerpán. To by právě u dat získaných ze závěrečných účtů mělo být korigováno
- v některých případech (např. u kultury a památkové péče) není zcela jasně specifikováno, zda se jedná o dotace poskytnuté v rámci grantového programu (a tedy poskytované na základě programu) nebo jde o individuální jednorázové dotace. V pozdějších letech je již toto rozlišení na lepší úrovni.

Tab. 35: Výdaje Pardubického kraje na grantové programy v letech 2002 -2006

	2002	2003	%03/02	2004	%04/03	2005	%05/04	2006	%06/05
	celkem	celkem		celkem		celkem		celkem	
výdaje „navenek“ (tis. Kč)	54 738,45	117 349,26	214,38	185 478,42	158,06	791 639,41	426,81	859 818,69	108,61
výdaje na granty (tis. Kč)	11 144,53	37 396,03	335,56	47 515,34	127,06	79 906,30	168,17	79 779,26	99,84

% výdajů na granty z výdajů „navenek“	20,36	31,87	25,62	10,09	9,28
---------------------------------------	-------	-------	-------	-------	------

Zdroj: Závěrečný účet Pardubického kraje, roky 2005 – 2006, [www.pardubickykraj.cz](http://www.pardubickykraj.cz), vlastní výpočty

S výše uvedenými omezeními z tabulky vyplývá, že absolutní výše prostředků poskytovaná prostřednictvím grantových programů se zvyšovala. To je v kontextu se zvyšujícími se výdaji „navenek“ samozřejmé. V relativním porovnání s výdaji „navenek“ se však tato výše snižuje a dosahuje v roce 2006 pouze cca 10% ze všech výdajů poskytnutých ze zdrojů Pk „navenek“. Vzhledem k tomu, že ve srovnání s poskytováním přímých individuálních dotací by mělo jít o relativně nejtransparentnější postup (existence Zásad, dopředu jsou známa hodnotící kritéria, složení hodnotitelů, výsledky jsou na webu atd.) je tato částka poměrně malá.

### Výdaje na dopravní obslužnost

Výdaje na dopravní obslužnost tvoří velmi významnou část výdajů Pardubického kraje. Pardubický kraj dotuje zajištění základní obslužnosti a v tomto případě je dotace poskytována dopravcům na úhradu jejich prokazatelných výdajů vyšších než každoročně předem dohodnutý tarif (u autobusové dopravy jde cca o 28 Kč/km, u drážní dopravy o cca 55 Kč/km). Předchozí kapitola uvádí, že se jedná k roku 2006 zhruba o 60% všech „vlastních“ výdajů Pardubického kraje směřovaných do území kraje. Jedná se tedy o velmi významný nástroj, který svým dosahem ovlivňuje stabilizaci obyvatelstva zejména ve venkovských obcích kraje. Stejně jako celý systém financování krajů, prodělal i tento nástroj významné změny, a to od „dobrovolných“ příspěvků kraje v letech 2003 a 2004 (šlo o doplňkovou dotaci k dotaci poskytované ze státního rozpočtu), přes výhradní financování autobusové dopravy i drážní dopravy včetně spolufinancování žakovského jízdného v letech 2005 – 2006 (již bez státních dotací právě s výjimkou již zmíněného žakovského jízdného). Tomu odpovídá i nárůst této dotace v jednotlivých letech. Údaje jsou uvedeny v tab. 36. Mezi roky 2005 – 2006 se tato výše téměř neměnila a zůstává stejný poměr dotace mezi autobusovou a drážní dopravou, kdy dotace na autobusovou dopravu tvoří cca 75 % výše dotace na drážní dopravu. Pro doplnění jsou uvedeny procentní údaje výdajů na dopravní obslužnost k celkovým výdajům Pk i všech krajů v ČR. Z těchto údajů je patrné, že výdaje Pardubického kraje na dopravní obslužnost jsou ve všech sledovaných obdobích relativně menší než u součtu všech krajů ČR. Zajímavý je však fakt, že trendy změn podílu výdajů na dopravní obslužnost přesně kopírují obdobné trendy za celkový součet za kraje v ČR.

Tab. 36: Výdaje Pardubického kraje na dopravní obslužnost (DO) v letech 2003 - 2006

	2003 (tis. Kč)	2004 (tis. Kč)	%2004/2003	2005 (tis. Kč)	%2005/2004	2006 (tis. Kč)	%2006/2005
Výdaje abs.	6 449,52	34 140,42	529,35	465 517,41	1 363,54	468 205,62	100,58
% výdajů na DO z celk. výdajů Pk	0,11	0,55		6,75		6,09	
% výdajů na DO z celk. výdajů ČR	4,39	4,84		7,05		6,52	

Zdroj: Závěrečný účet ČR 2006, Závěrečný účet Pardubického kraje 2003 – 2006, vlastní výpočty

### Program rozvoje vodovodů a kanalizací

Od roku 2005 také Pardubický kraj realizuje svůj vlastní Program rozvoje vodovodů a kanalizací. Tento program svou odlišnou formou administrace nelze zařadit mimo již zmíněné

grantové programy. V roce 2005 výdaje na tento program činily cca 47 mil. Kč a v roce 2006 cca 51 mil. Kč

### **Podpora projektů směřujících pro čerpání strukturálních fondů**

Vývoj systému podpory projektů směřovaných do evropských fondů (předkládaných jinými subjekty než Pk a jeho příspěvkovými organizacemi) měl poměrně komplikovaný osud. Převážná část zdrojů je realizována prostřednictvím odboru strategického rozvoje kraje. Je třeba však říci, že i jiné odbory poskytují v omezené míře tyto dotace. Podporu lze rozdělit na:

- a) dotaci na přípravu projektů, tzn. na zpracování potřebné dokumentace pro předložení žádosti.
- b) dotaci na realizaci projektů

Před bližším popisem těchto nástrojů je třeba připomenout, že Pardubický kraj se v souladu s podmínkami jednotlivých programových dokumentů podílí i na administraci vybraných opatření v jednotlivých programech, a to jak pro období 2004 – 2006, tak i pro období 2007 - 2013. V období 2004 – 2006 se jednalo o administraci grantových schémat 1.1, 3.2. a 4.1.2 SROP, o administraci globálního grantu v opatření 3.3 OPRLZ a o částečnou administraci programu INTERREG IIIA ČR-Polsko a částečnou administraci tzv. Norských fondů. Pro období 2007 – 2013 bude Pardubický kraj zajišťovat administraci globálních grantů ve vybraných opatřeních OP Lidské zdroje a zaměstnanost, poskytovat poradenství a účastnit se na hodnocení Programu česko-polské přeshraniční spolupráce 2007 – 2013 a dále pokračovat v částečné administraci tzv. Norských fondů. Také je nutno uvést, že Pardubický kraj poměrně masivně podporuje přípravu svých projektů nebo projektů svých příspěvkových organizací směřovaných do evropských fondů.

ad a)

Podpora tohoto typu byla prováděna v největší míře přes grantové programy odboru strategického rozvoje kraje. V roce 2003 byl realizován program na podporu zpracování dokumentace pro rozvojové projekty v částce 2,5 mil. Kč. I když jedním z deklarovaných cílů programu bylo zvýšení absorpční schopnosti území Pardubického kraje v oblasti využívání fondů EU, program byl otevřen i pro projekty, které do evropských fondů směřovány nebyly. Podpořeno bylo 17 projektů, z nichž doposud pouze 2 obdržely dotaci z evropských fondů. Obdobný program byl poté realizován až v roce 2005. Podpořeno bylo shodou okolností opět 17 projektů s celkovou výší dotace 4 264 350 Kč. Na rozdíl od programu předchozího již všechny projekty musely být směřovány do některého z českých nebo evropských dotačních programů. Z podpořených projektů 4 projekty obdržely dotaci z evropských fondů. Odbor strategického rozvoje kraje již grantový program na toto téma nevyhlásil, ale v roce 2007 přikročil na základě databáze projektových záměrů a výsledků integrovaných řešení v oblasti CR (viz část 9.3.2.1) k individuální podpoře přípravy projektů směřovaných tentokrát výhradně do evropských fondů v období 2007 – 2013. Podpořeno bylo 38 projektů ve výši cca 13,2 mil. Kč.

Ostatní odbory přistoupily k této podpoře jen výjimečně. Např. odbor životního prostředí a zemědělství dotoval v roce 2004 přípravu 1 projektu do strukturálních fondů ve výši 1 mil. Kč.

Z uvedených dat lze odhadnout, že Pardubický kraj podpořil přípravu projektů směřovaných do evropských fondů ostatních subjektů v území částkou cca 17 mil. Kč.

ad b)

Dotace na realizaci projektů čerpajících podporu ze strukturálních fondů (jiných než samotného kraje a jeho příspěvkových organizací) využil opět pouze odbor strategického rozvoje kraje. Ten poskytl dotace v první řadě na projekty realizované prostřednictvím SROP. Jednalo se jak o 2 projekty s celkovou dotací cca 6,55 mil. Kč v rámci podopatření 4.2.2, kde byla zakotvena povinná spoluúčast kraje ve výši 10% z celkových uznatelných nákladů, tak i o povinné kofinancování grantových schémat SROP v opatření 1.1, 3.2 a podopatření 4.1.2. s celkovou výší poskytnutých finančních zdrojů 26 424 608 Kč. Odbor strategického rozvoje kraje dále poskytl kofinancování pro 3 projekty v rámci dalších opatření SROP ve výši 9,3 mil. Kč, 4 projektům z programu Phare 2003 ve výši cca 4,3 mil. Kč a 2 projektům z programu INTERREG IIIA ve výši 2,2 mil. Kč. Vesměs se jednalo o projekty z oblasti cestovního ruchu. Udělení podpory bezesporu ovlivnil fakt, že cestovní ruch je právě součástí odboru strategického rozvoje kraje. Celkem tedy bylo poskytnuto kofinancování pro grantová schémata ve výši 26 424 608 Kč a pro individuální projekty ve výši 22 339 584 Kč. Realizace projektů jiných subjektů než Pardubického kraje a jeho příspěvkových organizací směřovaných do evropských fondů byla tedy podpořena částkou 48 764 192 Kč.

### **9.3.2. Vybrané nefinanční nástroje Pardubického kraje**

#### **9.3.2.1. Případové studie**

##### **Integrovaná řešení v oblasti cestovního ruchu**

Následující případová studie přináší příklad, kdy Pardubický kraj ukázkově hraje roli koordinátora aktivit v území a přispívá tím taktéž k efektivnímu čerpání strukturálních fondů v období 2007-2013 v oblasti cestovního ruchu. Počátky této aktivity lze vysledovat v realizaci zmíněného projektu Pardubického kraje na zvýšení absorpční kapacity financovaného v rámci opatření 3.3. SROP. V rámci tohoto projektu byla spuštěna databáze projektů a projektových záměrů Pardubického kraje, do které mohly vstoupit se svými náměty na využití strukturálních fondů všechny subjekty z území Pk. Již od počátku provozu databáze bylo zřejmé, že právě v oblasti cestovního ruchu (v oblasti podpory 3.1.ROP NUTS II SV) je v území připravováno velké množství projektů, jejichž požadavky na dotace ze strukturálních fondů budou několikanásobně přesahovat možnosti ROP NUTS II SV. Druhým podnětem bylo (taktéž v rámci tohoto projektu) zpracovávání studie absorpční kapacity samospráv. Zpracovatelem této studie byla firma OHGS s.r.o., která (jak vyplývá i z analýzy aktérů na území Pardubického kraje) má bohaté zkušenosti s přípravou projektů samospráv. Součástí této studie byl i pokus návrhu metodiky pro hodnocení projektů do SF zaměřených na budování cyklotras a cyklostezek. Na základě intenzivních komunikací mezi pracovníky krajského úřadu, firmy OHGS a samospráv bylo rozhodnuto o rozšíření a rozpracování metodiky pro hodnocení cyklotras na všechny projekty z oblasti cestovního ruchu směřující do ROP. Následně po dalších jednáních bylo dohodnuto výsledné zadání, že pro 4 z 5 turistických regionů v Pardubickém kraji již dříve vymezenými marketingovou studií rozvoje CR v Pk (Králický Sněžník, Orlicko, Českomoravské pomezí a Chrudimsko – Hlinecko) budou zpracována tzv. integrovaná řešení v oblasti CR spočívající v relativně jednoduché analýze těchto území z pohledu CR, stanovení nosných témat rozvoje cestovního ruchu a určení prioritních projektů, které tato nosná témata nejvíce naplňují.

K zahájení těchto prací došlo během 1. poloviny roku 2007. Zadavatel všech řešení byl Pardubický kraj, zpracovatelem buď firma OHGS s.r.o. nebo firma REDEA Žamberk. Obě firmy si ovšem navzájem vypomáhaly. Všechna 4 řešení mají shodný metodický přístup ke zpracování. V první fázi byly v jednotlivých turistických oblastech na základě pozvání Pardubického kraje sestaveny pracovní skupiny tvořena zástupci svazků obcí, měst a větších obcí, významných provozovatelů turistické infrastruktury a dalších zástupců z oblasti. Počty osob v pracovní skupině se pohybovaly cca okolo 30-40, přičemž v průběhu prací byly tyto

pracovní skupiny dle potřeby doplňovány. Během prvních cca 2 měsíců zpracovatel připravil pro jednání těchto skupin podklady ohledně analýzy podmínek pro cestovní ruch završené pracovním návrhem SWOT analýzy. Tu měli jednotliví členové možnost během následujícího měsíce připomínkovat. Výsledná SWOT analýza byla pak členům pracovních skupin zaslána pro stanovení důležitosti jednotlivých výroků SWOT analýzy pomocí jejich párového srovnání. Výsledkem je tedy prioritizovaná SWOT analýza. Zpracovatel poté přikročil k návrhu obvykle pěti nosných témat včetně jejich specifikace. Nosná témata se ukazují být pravděpodobně nejslabším prvkem této metody, protože v některých případech jsou relativně obecná. Přesto však např. vůči velké většině existujících strategických dokumentů mikroregionů jsou výrazným posunem vpřed. Přehled těchto nosných témat je uveden v příloze č.17.

Zástupci zúčastněných subjektů v pracovních skupinách byli dále vyzváni, aby aktualizovali své projektové záměry v databázi vzniklé v rámci projektu Pk v opatření 3.3.SROP. Samotný Pardubický kraj stejně tak činil dopisy na zástupce samospráv. Databáze obsahovala základní údaje o těchto projektech týkající se jejich zaměření, cílů, finančního rámce a harmonogramu realizace. Tato generované projektované záměry byly pak předány členům pracovní skupiny k hodnocení. Ti měli pomocí bodové stupnice přiřadit každému projektu bodové ohodnocení s ohledem na jeho kvalitu a na míru naplnění stanovených nosných témat. Na základě takto vzešlých návrhů hodnocení se pak pracovní skupina dohodla na prioritních projektech z oblasti cestovního ruchu v území. Finanční objem těchto prioritních projektů byl uzpůsoben odhadu alokace finančních zdrojů z ROP na dané území.

### **Zhodnocení významu integrovaných řešení**

Iniciace integrovaných daných řešení obsahovala četné synergické efekty. V prvé řadě se podařilo nastartovat velmi efektivní diskusi v území ohledně priorit v oblasti cestovního ruchu. Té se účastnili jak zástupci regionální úrovně, tak zástupci místní úrovně. V rámci místní úrovně se podařilo podchytit zástupce samospráv, podnikatelských subjektů a dalších důležitých aktérů v území. Těmto poměrně širokým skupinám se podařilo dosáhnout shody v území ohledně priorit. K úspěšnému jednání bezesporu přispěl fakt, že byla směřována na čerpání jasného finančního zdroje (strukturálních fondů, resp. konkrétních finančních částek v oblasti podpory 3.1. ROP NUTS II SV). Celý výstup se podařilo dopracovat v rekordně krátkém čase (cca ½ roku), čímž se podařilo udržet zájem a nasazení všech zúčastněných. Stanovením prioritních projektů se předešlo přípravě množství malých a izolovaných projektů, které by neměly šanci obdržet dotaci. Tím se šetřily kapacity a finanční zdroje žadatelů. Pro subjekty stojící za těmito prioritními projekty to byl jasný signál o potřebě urychlené přípravy těchto projektů do 1. kola výzvy pro předkládání žádostí. V rámci tohoto kola byly předkládány skutečně z velké většiny pouze tyto prioritní projekty. Na Pardubickém kraji bylo prosadit do hodnocení žádostí v rámci ROP zohlednění výstupů těchto řešení a bodovou bonifikaci prioritních projektů při jejich hodnocení, což se taktéž podařilo. Nezbytnou podmínkou pro funkčnost těchto výstupů je jejich průběžná aktualizace (průběžné hodnocení nových projektů), což Pardubický kraj deklaroval zachovat.

Je možno se domnívat, že tento přístup stanovování priorit je použitelný i pro jiné oblasti než cestovní ruch i mimo projekty do evropských fondů. Je si ale možné představit, že tyto diskuse mohou probíhat i na úrovni obvodů pověřených obcí 3. stupně (viz část 4.2.4). Tento přístup byl naznačen např. v pilotní studii Ministerstva průmyslu a obchodu pro Pardubický kraj a ORP Moravská Třebová týkající se analýzy „zranitelnosti“ a konkurenceschopnosti průmyslových podniků v těchto regionech (MPO 2007). Jako princip je ale tento přístup s jistými modifikacemi aplikovatelný a tedy přenositelný pro většinou oblastí v ČR.



## **TechnoPark Pardubice**

Myšlenka TechnoParku Pardubice vznikla jako rozvojový projekt akciové společnosti FREE ZONE Pardubice již v roce 2002. V roce 2003 ustanovil tehdejší hejtman Pardubického kraje svůj poradní sbor pro podporu vstupu nových investorů do Pardubického kraje, jehož členové byli zástupci zmíněné firmy FREE ZONE, zástupce agentury CzechInvest, MMR ČR, Univerzity Pardubice a některých dalších subjektů. Brzy se myšlenka TechnoParku stala nosným tématem všech jednání zmíněného poradního sboru. Zároveň zde vznikla konkretizace optimálního modelu fungování tohoto projektu. Zastupitelstvo Pardubického kraje v červenci roku 2004 odsouhlasilo 15% vstup Pardubického kraje do komanditní společnosti TechnoPark Pardubice. Mimo Pardubického kraje jsou jejími členy Univerzita Pardubice, FREE ZONE Pardubice a TechnoPark management a.s., která je výkonnou složkou celého projektu. Původní koncepce projektu měla obsahovat Podnikatelský inkubátor, Vědecko-technický park a Centrum pro transfer technologií. Po řadě přípravných kroků bylo v roce 2006 vydáno územní rozhodnutí k výstavbě v lokalitě Městské průmyslové zóny ve Starých Čivcích a bylo požádáno o dotace z fondu Prosperita Operačního programu Průmysl a podnikání administrovaného MPO ČR. Celkové poskytnuté dotace činí téměř 300 miliónů korun z předpokládaných uznatelných nákladů ve výši 422 mil. korun. Prozatím bylo pozastaveno budování centra pro transfer technologií. Celkový záměr projektu v rozsahu přes 600 mil. korun bude v případě úspěchu první etapy realizován v dalších fázích, pravděpodobně až do roku 2013.

Společnost TechnoPark Pardubice k. s. má správní radu, v jejímž čele je rektor Univerzity Pardubice. Úkolem správní rady je kromě jiného jmenovat i průmyslovou radu, která je odborným garantem při posuzování podnikatelských záměrů začínajících a inovačních firem, které budou usilovat o využití služeb technologického parku.

Autorem stavební části projektu TechnoParku pro úroveň územního rozhodnutí je společnost BP projekt Pardubice a pro úroveň stavebního povolení pak společnost Arch. Design s. r. o. Generálním dodavatelem se pak na základě veřejné soutěže stalo sdružení společností GEOSAN GROUP a. s. a PSG - International a. s. Partnerem pro projektové financování je Reiffeisenbank a. s.

## **Zhodnocení projektu TechnoPark Pardubice**

Stavební část 1. etapy projektu byla zahájena v říjnu 2007 a má být dokončena vzhledem k podmínkám udělené dotace ze SF v červnu 2008. Jde tedy o projekt s „otevřeným koncem“. Na rozdíl od „kolektivního“ pojetí prací popsaných v předchozí studii umožňujících přenositelnost této metodiky do jiných regionů je zde zapotřebí zdůraznit význam jednotlivých osobností stojících za projektem a jejich vzájemných vazeb. Není tajemstvím, že zástupce firmy FREE ZONE Pardubice a tehdejšího hejtmana kraje pojí dlouholeté přátelství. Zároveň tato osoba vzhledem ke svému politickému vlivu významně napomohla tomu, že na daný projekt byla udělena dotace. Na druhé straně se jedná o projekt pro území Pardubického kraje velmi potřebný. Některé studie (Ročenka konkurenceschopnosti, ČSÚ) identifikovaly Pardubický kraj jako kraj pohybující se na cca 3-5 místě mezi kraji ČR z hlediska inovačního potenciálu. Přitom obdobná infrastruktura se na území kraje (jako jednoho z mála v celé ČR – viz část 5.2.3.) vůbec nevyskytuje.

Projekt je tedy do jisté míry tažen jednotlivými osobnostmi, které jsou navíc velmi pracovní vyčerpány. Ze strany Pardubického kraje se také jedná i o ujasnění si pozice, jakou by měl ve fungování daného projektu sehrát. Svoji roli při jeho přípravě už de facto naplnil. Autor této práce vidí pro daný projekt následující hrozby:

1. Na základě několika jednání správní rady, kterých se autor práce zúčastnil, lze např. vyzorovat stále nedostatečný zájem o účast v projektu ze strany Univerzity Pardubice, a to zejména pedagogů. To ostatně odpovídá celkové situaci v ČR. Pokud se nepodaří

dostatečně do projektu zapojit právě výzkumné kapacity z Univerzity Pardubice, hrozí neúspěch celého projektu.

2. Už nyní je v projektu silně zastoupen ryze komerční sektor. I při naplnění předchozí hrozby může dojít k situaci, kdy při jeho realizaci naprosto převládnou komerční zájmy, což nemusí být ve všech ohledech v zájmu území Pardubického kraje.
3. Se skutečností, že příprava a realizace projektu je postavena do značné míry na osobních kontaktech úzké skupinky osob je spojen fakt relativně nízké transparentnosti prováděných činností. Na straně jedné je nutno akceptovat potřebu jistého omezení poskytování informací s ohledem na skutečnost, že se do určité míry jedná o podnikatelský záměr. Na straně druhé je např. faktem, že projekt není přihlášen do databáze vedené Společností vědeckotechnických parků ČR, což je do určité míry i zdroj potenciální reklamy.

Celkově ale v této chvíli lze daný projekt vnímat jako relativně úspěšný a jako ukázkou nepřímé a nefinanční podpory podnikání a ekonomiky ze strany Pardubického kraje. Oproti předchozí studii jde o učebnicovou ukázkou naprosto specifických a tím nepřenositelných znalostí výjimečných pro daný region.

### **9.3.2.2. Další nefinanční nástroje**

#### **Nástroje zaměřené na koordinační aktivity v území - organizace cestovního ruchu v Pk**

Jedním z projektů, které Pardubický kraj realizoval v oblasti cestovního ruchu v rámci grantového schématu SROP, podopatření 4.1.2, je projekt „Partnerství pro rozvoj cestovního ruchu“. Klíčovým výstupem tohoto projektu je návrh na vytvoření nové organizace cestovního ruchu (destinační společnosti) na území Pardubického kraje ve vazbě na turistický region Východní Čechy. Hlavním cílem vzniku a fungování destinační společnosti turistického regionu Východní Čechy je rozvíjení konkurenčních výhod uvedené destinace pomocí funkční a strategicky řízené, na trh (hosty) orientované a pružně reagující organizace. Destinační společnost Východní Čechy bude vykonávat především činnosti v následujících základních strategických oblastech:

- Produkty a témata (vývoj produktů a témat cestovního ruchu)
- Propagace a marketing
- Projektování a fundraising
- Plánování, průzkum trhu a výzkum, koncepce
- Management kvality služeb, rozvoj vzdělávání
- Partnerství a komunikace, rozvoj vnitřních a vnějších struktur organizace

Zakladateli DSVČ je 11 subjektů. Jsou mezi nimi jak zástupci samospráv (Pardubický kraj, Sdružení měst a obcí regionu Východní Čechy pro podporu cestovního ruchu), zástupci podnikatelských subjektů působících v oblasti cestovního ruchu (KHK Pk, Asociace hotelů a restaurací České republiky o.s., Léčebné lázně Bohdaneč a.s., tak i zástupci dalších subjektů (Dostihový spolek a.s., Smetanova Litomyšl, o.p.s., Klub českých turistů Pardubický kraj). Na vyhodnocení přínosů z činností této destinační agentury je ještě příliš brzo (byla založena začátkem roku 2008). Už ale samotný fakt, že v sobě zahrnuje jak zástupce samospráv, tak i zástupce podnikatelských subjektů působících v oblasti cestovního ruchu, kteří se hodlají velmi intenzivně podílet na činnostech, na jejichž úspěšné realizaci mají životní zájem je výrazným krokem vpřed. Doposud byly tyto činnosti organizovány a částečně vykonávány Pardubickým krajem, což se ukázalo jako ne zcela efektivní. Tento krok je posunem výkonu daných činností na plně profesionální úroveň.

## **Nástroje zaměřené na vzdělávací aktivity v území**

### **a) projekt Pk v opatření 3.3.SROP**

Projekt Pardubického kraje s názvem „Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů v podmínkách Pardubického kraje“ realizovaný v rámci opatření 3.3.SROP v gesci odboru strategického rozvoje kraje se ukázal být velmi přínosným projektem ke zvyšování absorpční kapacity Pk z pohledu čerpání strukturálních fondů. Jeho hlavní aktivity byly:

- Vzdělávání
- Webový portál
- Poradenství
- Databáze projektových záměrů
- Stáže
- Regionální konference
- Kulaté stoly
- Propagační činnost
- Analýza absorpční kapacity municipalit
- Analýza absorpční kapacity neziskového sektoru
- Analýza absorpční kapacity podnikatelského sektoru

Ve srovnání s ostatními kraji ČR byly jeho celkové náklady nízké (cca 18,5 mil. Kč). Pardubický kraj přistoupil k realizaci tohoto projektu v porovnání s jinými kraji relativně později, což se nakonec ukázalo jako výhoda kvůli možnosti přesnějšího zacílení aktivit projektu vzhledem ke zpoždění přípravy systému čerpání strukturálních fondů v období 2007- 2013.

Z pohledu vzdělávacích aktivit bylo realizováno 5 většinou vícedenních vzdělávacích modulů (Topmanažer, Euromanažer, Potenciální žadatel, Široká veřejnost, Odborníci). Modul Topmanažer byl zaměřen na vzdělávání relativně malého počtu již relativně zkušených pracovníků organizací, které se problematikou strukturálních fondů dlouhodobě zabývají (poradenské firmy, neziskový sektor, krajský úřad, RRA PK atd.). Modul Euromanažer byl cca 10 denní kurs určený zejména pro zaměstnance městských úřadů, kteří by dále žadatelům ze svého spádového území měli poskytovat relativní informace o možnostech čerpání strukturálních fondů. Typickým účastníkem modulu Potenciální žadatel byl starosta obce. Modul Široká veřejnost byl pouze půldenní se zaměřením na vstupní informace o Evropské unii a možnostech strukturálních fondů. Modul Odborníci byl koncipován jako ad hoc modul, který obsahem školení reagoval na aktuální požadavky v území. Celkově bylo proškoleny více jak 1300 účastníků, z toho cca 1000 účastníků bylo proškoleny v rámci modulu Široká veřejnost.

Celkově lze daný projekt hodnotit velice kladně. I přes některé problémy způsobené zejména neustálými změnami podmínek administrace ze strany MMR ČR projekt výrazně přispěl ke zvýšení absorpční kapacity území Pk. Vytvořil navíc mnohá partnerství, které budou např. v rámci čerpání strukturálních fondů v období 2007 – 2013 bezesporu zúročena. Teprve nyní, kdy již jsou známé programové dokumenty pro období 2007-2013 se ukazuje, jakou výhodou byla možnost zaměřit projekt na veškeré aktivity strukturálních fondů – přes investice v regionech, rozvoj lidských zdrojů, rozvoj podnikatelských aktivit atd. V současné formě bohužel Operační program Technická asistence není z tohoto pohledu příliš použitelný a navíc operační programy si tento problém řeší samostatně, čímž na regionální úrovni dochází k přílišné fragmentaci problematiky zajišťování absorpční kapacity.

### **b) celoživotní vzdělávání**

Důraz na problematiku celoživotního vzdělávání byl v Pardubickém kraji položen začátkem volebního období 2005 – 2008, kdy zde vznikla gesce člena Rady Pardubického

kraje se zodpovědností za rozvoj lidských zdrojů, celoživotní vzdělávání a zaměstnanost. Došlo k reorganizaci odboru krajský živnostenský úřad na odbor rozvoje lidských zdrojů a krajský živnostenský úřad a vzniklo zde oddělení rozvoje lidských zdrojů, celoživotního vzdělávání a zaměstnanosti. Mimo administrace globálního grantu v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů v období 2004 - 2006 se toto oddělení zabývá přípravou nejrůznějších vzdělávacích kursů k problematice celoživotního učení, spolupracuje s odborem školství, mládeže a tělovýchovy na modifikaci učebních plánů středních škol s ohledem na potřeby zaměstnavatelů, dále připravilo a realizuje Koncepci činnosti Pardubického kraje v oblasti rozvoje lidských zdrojů, celoživotního vzdělávání a zaměstnanosti v letech 2005 – 2008, podílelo se na zpracování Regionální inovační strategie Pardubického kraje atd.. Jednou z jeho priorit je podpora technického vzdělávání, kterou se snaží podporovat mnoha propagačními aktivitami. Celkově lze říci, že činnost tohoto oddělení velmi zdařile vyplňuje mezeru, kterou není schopen řešit ani odbor školství, mládeže a tělovýchovy, ani jiný odbor.

## 10. Závěry

Problematika činnosti krajských samospráv v ČR je stále ještě relativně nové a nepříliš zpracované téma. Jde o naprosto rozdílnou situaci vzhledem k vyspělým zemím, kde regionální samospráva má dlouholetou tradici a je stále více vnímána jako důležitý subjekt regionálního rozvoje. To je patrné i ze zájmu odborné veřejnosti o tuto problematiku, který je vyjádřen ve velkém množství odborných prací zaměřených jak teoreticky, tak i aplikačně. Jedním z příkladů mohou být institucionální teorie regionálního rozvoje se svým akcentem právě na aktivity regionálních samospráv a jejich spolupráce s dalšími subjekty v území. Praktickým odrazem stále většího důrazu pokládaného na regionální samosprávy je zvyšující se význam politiky soudržnosti EU.

V každém kraji probíhá proces stanovení rozvojových priorit a jejich realizace ve spolupráci s nejrůznějšími subjekty do značné míry odlišně. Je však třeba zdůraznit, že stanovení a naplňování priorit včetně určení způsobů, jak toho dosáhnout, není pouze otázkou pro krajské samosprávy. Obdobné problémy stojí i před ostatními subjekty na území kraje (obce, svazky obcí, neziskový a podnikatelský sektor, státní správa aj.), i před centrálními orgány. Praktické činnosti vyplývající z řešení těchto problémů uvedenými subjekty ve svém důsledku formují výslednou politiku regionálního rozvoje na území krajů. Každé území krajů je v tomto směru specifické a každý subjekt odlišným způsobem vnímá možnosti svého zapojení do krajské rozvojové politiky. Pokud tedy chceme detailně analyzovat proces fungování krajské rozvojové politiky, není možné se omezit pouze na analýzu aktivit kraje jako instituce (i když bezesporu hraje klíčovou roli), ale je nutno zabývat se aktivitami dalších aktérů (včetně konkrétních projevů těchto aktivit), kteří krajskou rozvojovou politiku ovlivňují a spoluvytvářejí. Proto byl zvolen jako název práce „Aktéři, stimulační a regulační mechanismy regionálního rozvoje – příklad Pardubického kraje“.

Práce se do značné míry zabývá problematikou nástrojů regionální politiky. Z tohoto důvodu bylo nutno hned v úvodu poukázat na rozdíly a společné prvky mechanismů regionálního rozvoje a nástrojů regionální politiky. V rámci diskuse těchto pojmů byl stanoven pragmatický předpoklad, že pojmy stimulační a regulační mechanismy regionálního rozvoje a stimulační a regulační nástroje regionální politiky lze z obsahového hlediska považovat za velmi podobné a s jistou mírou nepřesnosti i za obsahově zaměnitelné. Další část nabízí stručný přehled východisek a hlavních principů jednotlivých teorií regionálního rozvoje. Podrobněji je provedena analýza institucionálních teorií, a to zejména se zaměřením na její nejnovější trendy zdůrazňující klíčovou roli veřejného sektoru při podpoře inovací v území jako důležitého motoru ekonomického růstu (constructed regional advantage, regionální inovační systémy, platformy). Důležitým výstupem této části je stanovení

podmínek a překážek pro výraznější aplikaci institucionálních teorií v ČR. Jako hlavní body omezující možnosti aplikace těchto teorií v ČR byly stanoveny:

- a) složitý koncept institucionálních teorií
- b) podceňování vlastního konceptu institucionálních teorií, nepochopení role veřejného sektoru
- c) nedostatečná datová základna

Kapitola 4 se zabývá regionální politikou EU, ČR a krajů jako jedním z důležitých regulačních mechanismů regionálního rozvoje. Po diskusi vlastního pojmu (strategická a pojišťovací regionální politika, široké a úzké pojetí regionální politiky) jsou uvedeny základní charakteristiky regionální politiky EU, ČR a krajů včetně shrnutí jejich vzájemného provázání. Autor ve své dřívější práci (Smejkal 2008) ukazuje, že převažujícím trendem výkonu regionální politiky v krajích je regionální politika v širším smyslu, to znamená výrazně sektorový přístup. Tu lze tedy označit také jako politiku regionálního rozvoje.

Další kapitola se věnovala na obecné úrovni aktérům a mechanismům (nástrojům) regionální politiky v ČR. V první řadě byly vytvořeny dvě typologie aktérů a nástrojů regionálního rozvoje. První typologie uspořádává aktéry regionálního rozvoje podle měřítkové působnosti. K nim přidává typy nástrojů, kterými daní aktéři disponují a další parametry. Druhá typologie je provedena pouze pro podmínky kraje jako aktéra rozvojové politiky a podává možné dělení nástrojů, kterými kraj disponuje a které používá při realizaci svých rozvojových priorit. V další části této kapitoly byla provedena základní charakteristika nejdůležitějších aktérů působících na jednotlivých velikostních úrovních v ČR. Důraz byl položen na jejich přínosy k formování rozvojových priorit a na dopady jejich aktivit do problematiky regionálního rozvoje.

Speciální pozornost byla věnována krajům a jejich podmínkám pro realizaci svých rozvojových priorit. Práce se tedy z tohoto pohledu zabývá otázkami:

- rozsahu a struktury kompetencí krajů
- přiměřenosti finančních zdrojů krajů pro realizaci politiky regionálního rozvoje
- kvalitního lidského potenciálu krajů pro tvorbu a realizaci úspěšné politiky regionálního rozvoje
- fungujících kontaktů krajů (konektivitou) na místní i hierarchicky vyšší „důležité“ subjekty regionálního rozvoje

V otázce kompetencí bylo využito studie DHV (2006), ze které vyplývá, že kraje považují většinu svých kompetencí v základních odvětvích za dostatečné.

U analýzy finančních možností bylo prokázáno, že cca od roku 2005 kraje mají relativně stabilní finanční základnu danou rozpočtovým určením daní. Lze však usuzovat, že vzhledem k rozsahu kompetencí a majetku krajů výše jejich finančních zdrojů stále není dostatečná. Tento názor by však bylo třeba prověřit dalšími analýzami, jejichž rozsah přesahuje možnosti této práce.

Následně byl hodnocen lidský potenciál krajů se zaměřením na personální zastoupení odborů a oddělení zabývajících se politikou regionálního rozvoje. Téměř na všech krajích lze mezi lety 2003 a 2007 vypočítat poměrně výrazný celkový nárůst počtu úředníků. Počty úředníků v roce 2007 však nejsou zcela úměrné ani počtu obyvatel, ani rozloze krajů. V souvislosti s počtem osob zabývajících se regionálním rozvojem bylo prokázáno, že na krajích existují 2 základní přístupy k tomuto problému promítající se v organizační struktuře:

- celá agenda je koncentrována do 1 odboru, což sebou přináší vyšší počet oddělení (5 krajů)
- více či méně je v rámci 2 a více odborů oddělena agenda spojená s evropskými fondy a agenda čítající „pouze“ krajskou rozvojovou politiku (8 krajů).

Při analýze konektivity krajů bylo využito studie Kosteleckého, Patočkové a Vobecké (2007), která se pokouší na příkladu krajských samospráv v ČR o hledání souvislostí mezi sociálním kapitálem (jehož součástí je právě konektivita), ekonomickým rozvojem a výkonem vlád. Autorům se nepodařilo najít silnou závislost mezi sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád a jen méně těsnou závislost mezi sociálním kapitálem a ekonomickou výkonností kraje. V rámci hodnotících ukazatelů pro sociální kapitál však konektivita zahrnuta nebyla.

Kapitola 7 se věnuje stavu strategického plánování v ČR. Jejím hlavním cílem je analyzovat proces přípravy a stav programových dokumentů různých typů v členění na:

- dokumenty, jejichž prostřednictvím jsou čerpány evropské finanční zdroje („evropská“ linka)
- dokumenty ostatní („neevropská“ linka)

V závěru jsou porovnány vzájemné vazby obou těchto typů dokumentů..

Kapitola 8 se již týká problematiky Pardubického kraje. V první části jsou připomenuta základní statistická data za Pardubický kraj a jejich srovnání s hodnotami ČR. Následuje zhodnocení silných a slabých stránek kraje, příležitostí a hrozeb (SWOT analýza), která je převzata z Programu rozvoje Pardubického kraje (2006). V další části je pomocí následujících dvou metod provedeno hodnocení transformační úspěšnosti Pardubického kraje ve srovnání s ostatními kraji ČR:

- metoda, která se soustřeďuje zejména na využití údajů každoročně poskytovaných ČSÚ se snahou postihnouti maximální délky časových řad a využívá relativně větší počet ukazatelů
- metoda, která je zejména založena na využití dat ze SLBD 1991 a 2001

Při porovnání výsledků za rok 2006 lze u obou metod vidět poměrně obdobné výsledky. Ty ukazují na poměrně významnou polarizaci (transformační úspěšnost krajů) ČR ve směru západ – východ. Z hlediska vývojových tendencí jsou na jedné straně kraje s neustálým zlepšováním jejich pozice (Středočeský, Plzeňský a Pardubický kraj), na straně druhé kraje, jejichž pozice se zhoršuje (Karlovarský, Ústecký a Zlínský). Velký propad stále zaznamenávají oba „pánevní“ kraje – Ústecký a Karlovarský. U ostatních krajů jsou výsledky kolísavé (včetně Prahy). Největší rozdíly jsou v případech Plzeňského, Jihočeského a Jihomoravského kraje, kdy jde vesměs o kraje, jejichž hodnocení vychází hůře podle první metodiky.

Závěrečná část této kapitoly se zabývá vnitroregionální diferenciací území Pardubického kraje. Metodika i data byly bezesbytku převzaty z Programu rozvoje Pardubického kraje (2006). Na základě vybraných charakteristik bylo vymezeno šest problémových mikroregionů Pardubického kraje (jde o obvody obcí s rozšířenou působností – tzv. ORP). Takto vymezené mikroregiony tvoří cca 27% území kraje.

Kapitola 9 jako klíčová kapitola celé práce byla zaměřena na aktivity přímo vykonávané Pardubickým krajem jako subjektem. V první řadě byl proveden výběr těch nejdůležitějších aktérů ovlivňujících přípravu a realizaci politiky regionálního rozvoje Pk (jako subjektu) spočívající v analýze četnosti zastoupení subjektů v pracovních skupinách pro přípravu programových dokumentů a v dalších aktivitách sloužících pro stanovení rozvojových priorit kraje. Následně byly takto získané výsledky prověřeny a upřesněny pomocí metody SNA (social network analysis). Výsledky potvrdily hypotézu stanovenou na začátku práce, že se v Pardubickém kraji vykristalizovalo poměrně úzké jádro subjektů, které jsou velmi intenzivně zapojeny do formulací rozvojových priorit kraje. Specifikou kraje je poměrně vysoký podíl zapojení poradenských agentur. Poté byla provedena podrobná charakterizace způsobu zapojení těchto subjektů do koncipování rozvojové politiky kraje.

V další části bylo analyzováno prostředí vlastního Pk, ve kterém vzniká a je vykonávána tato politika. Odděleně byla popsána pozice odboru strategického rozvoje kraje, resp. oddělení regionálního rozvoje jako garanta za přípravu a realizaci této politiky a fungování politické reprezentace Pk ve vztahu k politice regionálního rozvoje. V případě oddělení regionálního rozvoje byla zdůrazněna nezbytnost stability pracovníků jako důležitého parametru pro úspěšný výkon těchto činností. U popisu role politické reprezentace Pk bylo názorně ukázáno, jak výrazně se proměnilo uplatňování této politiky na základě personálních změn v jednotlivých volebních obdobích krajské samosprávy. Tím lze jen potvrdit důležitost neformálních jednání, kontaktů a důvěry v této oblasti.

Dále byly analyzovány podmínky vzniku a naplňování důležitých rozvojových dokumentů v této oblasti. Byla zde vyzdvihnuta specifika přístupu Pk při přípravě Programu rozvoje kraje. Mnohé rysy jsou stejné jako u ostatních krajů ČR, přesto lze však dokládat mnohé odlišnosti. Programové prohlášení RPK je specifická záležitost Pk. V případě ROP byla jejich příprava v rámci jednotlivých NUTS II koordinována a procesy jejich vzniku měly být proto velmi podobné. Přesto i zde je upozorněno na některé zvláštnosti přípravy.

Následující část se věnovala nástrojům, který Pardubický kraj využívá pro zajištění svých aktivit. V první řadě byla provedena analýza rozpočtu Pk od roku 2002 do roku 2006. Z analýzy vyplývá, že Pardubický kraj se doposud po stránce finanční podpory soustředil zejména na zajištění aktivit spojených se svým majetkem a na podporu aktivit ostatních subjektů v území mu příliš zdrojů nezbyvalo. Toto zjištění potvrzuje vstupní hypotézu vyslovenou v úvodu práce. Poté byla provedena charakterizace nejvýznamnějších nástrojů na podporu aktivit jiných subjektů. Následovalo srovnání přípravy a implementace vybraných dotačních programů kraje, a to jak financovaných výhradně z krajských zdrojů, tak napojených na evropské fondy. Výsledkem tohoto srovnání je i stanovení metodiky pro hodnocení a typologii těchto programů.

Závěrečná část je věnována nefinančním nástrojům Pk. Zde je doposud využívána relativně úzká škála nástrojů, nicméně tato škála se postupně rozšiřuje, a proto v tomto směru nelze potvrdit hypotézu stanovenou v úvodu práce. Byly zde rámcově popsány jen nejdůležitější aktivity Pk. Formou případové studie byly představeny 2 aktivity z této oblasti (integrováná řešení v oblasti cestovního ruchu a TechnoPark Pardubice). Výběr těchto dvou aktivit byl proveden záměrně, protože dokumentuje jednu aktivitu, která by po určité modifikaci mohla být aplikovatelná i v jiných krajích a v jiných odvětvích a další aktivitu, která je založena na specifických podmínkách Pardubického kraje a je tedy po procesní stránce neopakovatelná.

Závěrem je nutno konstatovat, že práce se pokusila podchytit velmi široké spektrum problémů, které jsou spojeny s fungováním krajů jako relativně nových a důležitých subjektů regionálního rozvoje v ČR. Autor se snažil využít zejména svých dlouholetých zkušeností z práce na Krajském úřadu Pardubického kraje. Proto jsou mnohé údaje založeny nikoli na přesných statistických datech, ale na jeho osobních zkušenostech a názorech na danou problematiku. Některá témata však mohla být jen naznačena a jsou tak výzvou pro další práce v této oblasti.

## Literatura

- ADÁMEK, P., CSANK, P., ŽÍŽALOVÁ, P. (2007): Regionální inovační systémy a jejich veřejná podpora, Working Paper CES VŠEM No. 7/2007, Centrum ekonomických studií VŠEM, 33 s.
- AMIN, S. (1989): Eurocentrism. London, Zed Books.
- ARMSTRONG, H.W., TAYLOR, J. (2000): Regional Economics and Policy, 3rd edition, Blackwell, Oxford.
- ASHEIM, B.T., BOSCHMA, R.A., COOKE, P. (2007): Constructing regional advantage: platform policy based on related variety and differentiated knowledge bases. Utrecht University, Utrecht.
- ASHEIM, B., COENEN, L., MOODYSSON, J., VANG J. (2007): Constructing knowledge-based regional advantage: Implications for regional innovation policy, International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management, 7, 2/3/4/5, 140-155.
- ASHEIM, B. T., GERTLER, M. S. (2005): The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. In: Fagerberg, J., Mowery, D. C., Nelson, R.: The Oxford Handbook of Innovation, Oxford, University Press, Oxford, 2005, s. 291-317.
- BACHTLER, J., WISHLADE, F., YUILL, D. (2003): Regional Policies after 2006: Complementarity or Conflict? Glasgow, European Research Policy Paper, 57 stran.
- BAGNASCO, A. (1977): Tre Italie. La Problematika Territoriale dello Sviluppo Italiano. Il Mulino, Bologna.
- BLAŽEK, J. (1999): Teorie regionálního vývoje: je na obzoru nové paradigma či jde o pohyb v kruhu? Geografie-Sborník ČGS, č. 3/1999, s. 141-159.
- BLAŽEK, J. (2003): Forthcoming Accession: an outline of impacts in the sphere of regional development and regional policy in the Czech Republic. European Spatial Research and Policy. roč. 10, č. 1, 21 s.
- BLAŽEK, J., PŘIKRYL, J., NEJDL, T. (2002): Capital Investment Funding in the Czech Republic: Final report submitted to OSI/LGSRI Budapest, Prague 2002
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje - nástin, kritika, klasifikace . Praha: Karolinum, 2002. 211 s.
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2007): Regional Innovation Policies in the Czech Republic and the Case of Prague: An Emerging Role of a Regional Level? European Planning Studies, Volume 15, Issue 7 August 2007, s. 871 – 888.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2004): Institutional, organizational and programming context for support of regional development in the Czech Republic: a critique. In: Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek, V. (eds): Czech Geography at the dawn of the Millenium. Olomouc, Česká geografická společnost, s. 255-268.
- BORGATTI, S.P., EVERETT, M.G., FREEMAN, L.C. (2002): Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- BRUSCO, S. (1982): The Emilian model: productive decentralisation and social integration. Cambridge Journal of Economics, roč. 6, s. 167-184 (ital. originál 1980 v Problemi della transizione, č. 5, str. 86-105).
- BUŠTÍKOVÁ, L. (1999): Social network analysis. Sociologicky časopis-Czech Sociological Review, 35 (2): 193-206, 1999.
- CHAKRABARTI, A.K.; LESTER, R.K. (2002): Regional economic development: comparative case studies in the US and Finland, Engineering Management Conference, 2002. IEMC apos; 2002 IEEE International Volume 2, Issue , 2002 Page(s): 635 - 642 vol.2.
- COOKE, P. (2004): Introduction: Regional Innovation Systems – An Evolutionary Approach. In: Cooke, P., Heindrich, M., Braczyk, H.: Regional Innovation Systems, London, Routledge, 2004, s. 1-18.



- ČERMÁK, D. (2004): Politické dráhy regionálních elit. In: Kostecký, T., Vobecká, J. (eds): Regionální elity 2004. Sociologické studie, Praha, Sociologický ústav Akademie věd České republiky, s. 29 – 38.
- DICKEN, P. (1992): Global Shift: Internationalization of Economic Activity. 2. vydání. London: Paul Chapman Publishing Ltd, 492 s.
- DHV CR (2006): Programování, subsidiarita a partnerství v regionálním rozvoji České republiky, výzkumná zpráva, Ostrava 2006, 52 s.
- DHV CR (2007): Zhodnocení regionální politiky krajů v České republice a návrh jejího zefektivnění, výzkumná zpráva, 182 s.
- DUŠEK, J., SKOŘEPA, L. (2007): Regionální rozvojové agentury a jejich činnosti, CD sborník z konference Aktuální otázky rozvoje regionů na Seči 26.–27.6. 2007. Pardubice: Fakulta ekonomicko-správní Univerzity Pardubice, 2007, s. 1-6.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): Constructing regional advantage. Principles, perspectives, policies, final report, DG Research, Brussels.
- FRENKEN, K., VAN OORT, F.G., VERBURG, T. (2007): Related variety, unrelated variety and regional economic growth, *Regional Studies*, 41 (5), s. 685-697.
- GERTLER, M. (2007): Buzz without being there? Communities of practice in context, Paper presented at the AAG 2007 Annual Meeting, San Francisco.
- HAMPL, M. (2005): Geografická organizace společnosti v České republice: transformační procesy a jejich obecný kontext. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Praha 2005.
- HAMPL, M., BLAŽEK, J., ŽÍŽALOVÁ, P. (2008): Regionální vývoj: faktory – mechanismy – procesy. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Praha 2008. V tisku.
- HODGSON, G. (1999): Economics and Utopia: Why is the Learning Economy not the End of History. London, Routledge.
- JESSOP, B. (2000): Institutional re(turns) and the strategic-relational approach” *Environmental and Planning A* 33: 1213-1235.
- JEŽEK, J. (1999): Prostorová a regionální ekonomika. Plzeň : Západočeská univerzita, 1999. 234 s.
- KAHOUN, J. (2007): Ukazatele regionální konkurenceschopnosti v České republice, [Working Paper CES VŠEM No. 5/2007](#), Centrum ekonomických studií VŠEM, 37 s.
- KOSTELECKÝ, T., PATOČKOVÁ, V., VOBECKÁ, J. (2007): Kraje v České republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?, *Sociologický časopis*, ročník 43, č. 5, srpen 2007, Sociologický ústav AVČR, s. 911-944.
- KUBÁTOVÁ, E. (2005): Analýza dodavatelských vztahů v kontextu inovací, [Working Paper CES VŠEM No. 13/2005](#), Centrum ekonomických studií VŠEM, 30 s.
- LOVERING, J. (1999): Theory led by policy: The inadequacies of the 'new regionalism' (illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 379-95.
- LUNDVALL, B.-A. (1992): Introduction. In: Lundvall, B.-A. (ed.): National Systems of Innovation, s. 1-19. London, Pinter.
- MARSHALL A. (1920): Principles of Economics. 8. vyd., London, Macmillan.
- MASKELL, P. (2004): 'Learning in the village economy of Denmark. The role of institutions and policy in sustaining competitiveness'. In: Cooke, P., Heidenreich, M. and Braczyk, H.J., (Eds.) *Regional Innovation Systems*. 2nd edition. pp. 154-185. London: Routledge.
- MASKELL, P. MALMBERG, A. (1999): The competitiveness of firms and regions: 'ubiquitification' and the importance of localized learning. *European Urban and Regional Studies*, roč. 6, s. 9-25.

- MASSEY, D. (1995): *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*. (2. vyd.) London, Macmillan.
- PAVITT, K. (1998): Technologies, products and organisation in the innovating firms: Chat Adam Smith tells us and Joseph Schumpeter doesn't. *Industrial and Corporate Change*, 7: 433-451.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London, Macmillan.
- POSPÍŠILOVÁ, T., VAJDOVÁ, Z. (2007): *Social Network Analysis Report, Jihozápad NUTS 2 cohesion region, Czech Republic*, výzkumná zpráva z projektu *The Challenge of Socio-economic Cohesion in the Enlarged European Union*, Sociologický ústav ČSAV.
- POTLUKA, O. a kol. (2003): *Průvodce strukturálními fondy Evropské unie*. Praha, IREAS, 195 s.
- PŘÍKRYL, J. (2002): *Zhodnocení koncepčních dokumentů obcí a sdružení obcí Pardubického kraje*, PRODOS Praha.
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R., NANETTI, R. Y. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- SMEJKAL, M. (2008): Program rozvoje kraje: nechtěné dítě nebo užitečný pomocník ?, *Geografie – Sborník ČGS* 113, s. 34 -47.
- SMITH, A., RAINNIE, A. , DUNFORD, M. (2001) *Regional trajectories and uneven development in the 'New Europe': Rethinking territorial success and inequality*. In Wallace, H. (ed.) *Interlocking Dimensions of European Integration (One Europe or Several?)*. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, 122-144.
- STACHOVÁ, J., BLAŽEK, J., KOSTELECKÝ T. (2007). *Role of National and Regional institutions and Socio-economic Actors in Regional Development*. SOCCOH Conference. 22-23 June, Prague, Czech Republic.
- STEJSKAL J., (2007): *Klastrový a inovační potenciál jako hlavní faktory konkurenceschopné ekonomiky Pardubického kraje*, disertační práce, Univerzita Pardubice, 151 s.
- SÝKORA, L. (2000): *Globalizace a její společenské a geografické důsledky*. In: Jehlička, P., Tomeš, J., Daněk, P. eds, *Stát, prostor, politika: vybrané otázky politické geografie*, s. 59-79, Praha, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta UK.
- TÖDLING, F., TRIPPL, M. (2005): *One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach*. *Research Policy*, 2005, roč. 34, č. 8, s. 1203-1219.
- VANHOVE, R., KLAASEN, L.H. (1987): *Regional Policy: A European Approach*, Avebury, Aldershot.
- VÁŠKOVÁ, L. (2002): *Regionální politika České republiky a politika hospodářské a sociální soudržnosti Evropské Unie: diskuze problémů, návrh na vzájemné propojení*. *Magisterská práce, KSGRR, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha*.
- VOZÁB, J. (1999): *Strategické plánování rozvoje měst v České republice*, PřF UK Praha 1999, disertační práce, 152 s.
- WALLIS, A. (2002): *New regionalism*, [http://www.munimall.net/eos/2002/wallis\\_regionalism.ncl](http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.ncl)
- WOKOUN, R., MATES, P. (2006) (ed.): *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha : Linde, 2006. 256 s.
- WOOD, A., VALLER, D. (eds) (2004): *Governing Local and Regional Economies: Institutions, Politics and Economic Development*, Aldershot, Ashgate.
- ŽÁKOVÁ, P. (2003): *Implementation of the EU Pre-Accession Aid in Czech Regions*, *Disertační práce, UK Praha, Institutu ekonomických studií*, 177 s.

### **Seznam dalších použitých materiálů**

- Integrované řešení rozvoje cestovního ruchu turistické oblasti Českomoravské pomezí (2007), OHGS s.r.o. Ústí nad Orlicí
- Integrované řešení rozvoje cestovního ruchu turistické oblasti Chrudimsko- Hlinecko (2007), OHGS s.r.o. Ústí nad Orlicí
- Integrované řešení rozvoje cestovního ruchu v turistické oblasti Králický Sněžník (2007), REDEA Žamberk s.r.o.
- Integrované řešení rozvoje cestovního ruchu turistické oblasti Orlické hory a Podorlicko (2007), OHGS s.r.o. Ústí nad Orlicí, REDEA Žamberk s.r.o.
- Metodika národní rozvojové strategie ČR (1998) – konsorcium DHV CR, spol s r.o., RRA Most a ARR Ostrava
- Metodika zpracování regionálních operačních programů (2005), ARR Ostrava
- Posudek Komise k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie (1997), Evropská Komise, Brusel
- Program rozvoje kraje (PRK) – metodická příručka (2000), DHV CR, Agentura pro reg. rozvoj Ostrava, Metod Konzult IPM
- Program rozvoje Pardubického kraje, (2006) Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje
- Studie sektoru nestátních neziskových organizací v Pardubickém kraji (2007), První regionální rozvojová a.s., Pardubice
- Vliv zpracovatelského průmyslu na sociální a ekonomické nerovnosti regionů ČR -pilotní zpracování dat roku 2004 s orientací na Pardubický kraj (2007), MPO ČR
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

## Seznam tabulek

- Tab. 1: Hlavní vývojové etapy regionální politiky
- Tab. 2: Typologie ideálních regionálních inovačních systémů
- Tab. 3: Srovnání politiky HSS, regionální politiky ČR a regionální politiky krajů
- Tab. 4: Typologie aktérů a nástrojů regionální politiky v ČR
- Tab. 5: Typologie možných nástrojů regionální politiky využívaných krajů
- Tab. 6: Přehled kategorií regionů v ČR se soustředěnou podporou státu
- Tab. 7: Rozmístění vědeckotechnických parků v ČR
- Tab. 8: Rozmístění organizací provádějících vědu a výzkum v ČR
- Tab. 9: Stav a vývoj základních kategorií rozpočtů krajů
- Tab. 10: Podíly jednotlivých příjmových a výdajových kategorií na celkových příjmech a celkových výdajích krajů
- Tab. 11: Vývoj základních kategorií financování rozpočtů krajů
- Tab. 12: Intenzitní ukazatele počtu zaměstnanců krajských úřadů
- Tab. 13: Soustava strategických a programových dokumentů v ČR
- Tab. 14: Rozdělení finančních prostředků SF v ČR mezi jednotlivé operační programy
- Tab. 15: Základní socioekonomická data charakterizující území Pardubického kraje
- Tab. 16: Souhrn průměrných hodnot pořadí krajů za jednotlivé ukazatele v letech 1995, 2000 a 2006
- Tab. 17: Změny pořadí transformační úspěšnosti mezi krajů v letech 1995, 2000 a 2006
- Tab. 18: Koeficienty korelace vybraných ukazatelů – rok 1995
- Tab. 19: Koeficienty korelace vybraných ukazatelů – rok 2000
- Tab. 20: Koeficienty korelace vybraných ukazatelů – rok 2006
- Tab. 21: Celková transformační úspěšnost krajů ČR 1991 - 2006
- Tab. 22: Výsledky porovnání metodických přístupů měření transformační úspěšnosti
- Tab. 23: Data za indikátory pro stanovení regionů pro soustředěnou podporu Pardubického kraje
- Tab. 24: Výběr regionů pro soustředěnou podporu
- Tab. 25: Ukazatele hodnocení jednotlivých základních skupin pomocí metody SNA
- Tab. 26: Alokace finančních prostředků na jednotlivé priority a oblasti podpory ROP NUTS II SV
- Tab. 27: Podíl celkových výdajů rozpočtových kapitol na celkových výdajích kraje
- Tab. 28: Podíl celkových výdajů bez dotací na celkových výdajích
- Tab. 29: Podíl celkových výdajů „navenek“ na celkových výdajích bez dotací
- Tab. 30: Růstové tendence jednotlivých výdajových skupin
- Tab. 31: Výdaje na Program rozvoje venkova v Pardubickém kraji
- Tab. 32: Struktura návrhové části SROP
- Tab. 33: Zobecnění výsledků hodnocení vybraných dotačních programů Pardubického kraje
- Tab. 34: Typologie skupin vybraných dotačních programů Pardubického kraje
- Tab. 35: Výdaje Pardubického kraje na grantové programy v letech 2002 -2006
- Tab. 36: Výdaje Pardubického kraje na dopravní obslužnost (DO) v letech 2003 - 2006

## **Seznam zkratek**

AVO – Asociace výzkumných organizací  
CR – cestovní ruch  
ČDDD – čistý disponibilní důchod domácnosti  
ČSÚ – Český statistický úřad  
EA – ekonomicky aktivní osoba  
EAFRD – Evropský zemědělský  
EIB – Evropská investiční banka  
ERDF - Evropský regionální a rozvojový fond  
ESF – Evropský sociální fond  
EU – Evropská unie  
GS – grantové schéma  
HDP – hrubý domácí produkt  
HSS - politika hospodářské a sociální soudržnosti EU  
KHK Pk - Krajská hospodářská komora Pardubického kraje  
KONEP – Koalice nevládek Pardubicka  
KrÚ Pk – Krajský úřad Pardubického kraje  
MAS – místní akční skupina  
MF – Ministerstvo financí ČR  
MMR ČR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR  
MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR  
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí  
NNO - nestátní neziskové organizace  
NNS – nadnárodní společnost  
NRP - Národní rozvojový plán  
NSRR - Národní strategický referenční rámec  
NUTS II – region soudržnosti  
OP – operační program  
OPRLZ – Operační program Rozvoj lidských zdrojů  
ORP – obec s rozšířenou působností  
OSVČ – osoba samostatně výdělečně činná  
Pk – Pardubický kraj  
POÚ – pověřený obecní úřad  
PRK – program rozvoje kraje  
PRV – Program rozvoje venkova  
RIS – regionální inovační systém  
RKS – regionální koordinační skupina  
RMMC - Regionální řídicí a monitorovací výbor  
ROP – regionální operační program  
RPk – Rada Pardubického kraje  
RRA – regionální rozvojová agentura  
SNA - Social network analysis  
SOZS - Strategické obecné zásady Společenství  
SROP – Společný regionální operační program  
SRR – Strategie regionálního rozvoje ČR  
TOP – tématický operační program  
VŠPS – výběrové šetření pracovních sil  
ZPk – Zastupitelstvo Pardubického kraje

## **Seznam příloh**

- Příloha č. 1: Přehled institucionálního zajištění politiky regionálního rozvoje na krajích
- Příloha č. 2: Celková SWOT analýza Pardubického kraje
- Příloha č. 3: Datová základna pro vyjádření transformační úspěšnosti krajů v letech 1995, 2000 a 2006
- Příloha č. 4: Regiony pro soustředěnou podporu v Pardubickém kraji
- Příloha č. 5: Zapojení subjektů z území Pardubického kraje v pracovních skupinách
- Příloha č. 6: Výsledky SNA aktérů za ukazatele 1 – 3
- Příloha č. 7 :SNA - výsledky edge betweenness analýzy
- Příloha č. 8: SNA - výsledky core-periphery analýzy
- Příloha č. 9: SNA - vybrané výstupy z analýzy klik
- Příloha č. 10: SNA – výsledky f-groups analýzy
- Příloha č. 11: Vizualizace výsledků analýzy SNA
- Příloha č. 12: Přehled koncepčních dokumentů Pardubického kraje
- Příloha č. 13: Přehled problémových okruhů, specifických cílů a následných opatření PRk
- Příloha č. 14: Analýza výdajů Pardubického kraje v letech 2002 - 2006
- Příloha č. 15: Zaměření grantových programů kraje v roce 2007
- Příloha č. 16: Základní výsledná data pro analýzu dotačních programů
- Příloha č. 17: Nosná rozvojová témata jednotlivých turistických oblastí Pardubického kraje