

Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje



Marie Macešková

**FISKÁLNÍ POLITIKA JAKO KLÍČOVÝ MECHANISMUS REGIONÁLNÍHO
ROZVOJE: PŘÍKLAD REGIONÁLNÍ DIMENZE SEKTOROVÝCH A
HORIZONTÁLNÍCH POLITIK ČR**

disertační práce

Praha 2009

Vedoucí práce: doc. RNDr. Jiří Blažek, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou disertační práci vypracovala samostatně s použitím uvedených pramenů. Dále prohlašuji, že disertační práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání stejného nebo jiného vysokoškolského titulu.

V Praze dne 24. června 2009

Podpis.....

Motto

Není naše síla v tom, že nepadneme, ale v tom, že vždy vstaneme, kdykoliv padneme.

Konfucius

Poděkování

Je pro mě potěšením touto cestou poděkovat všem, kteří přispěli k tomu, že se mi nakonec podařilo disertační práci dokončit.

Svému školiteli, doc. Jiřímu Blažkovi, děkuji za odborné vedení, čas a energii, jež věnoval pracovním verzím textu, za mnoho cenných rad a trefných připomínek a především za morální povzbuzování v průběhu celého doktorského studia. Mé poděkování patří taktéž prof. Hamplovi za usměrnění některých mých nápadů.

Ráda bych vyjádřila poděkování svým kolegům z Urbánní a regionální laboratoře a kolektivu European Policies Research Centre za vytvoření inspirativního a přátelského prostředí při psaní práce. Zvláštní dík patří prof. Bachtlerovi, prof. Yuillovi a prof. Wisladeové za pomoc při formování zaměření práce a mnohé odborné diskuze.

Mé velké poděkování směřuje mým přátelům, kteří pro mě v průběhu psaní práce našli slova morální podpory a byli pro mě neocenitelnou oporou. Mimořádnou zásluhu má zejména Jiříček, Lenka, Petruška, Wulf a Daniela. Za podporu a trpělivost patří můj velký dík příteli a mým blízkým.

Největší mé poděkování pak patří mamince.

Autorka děkuje za finanční podporu projektu č. 2D06012 „Sociálně prostorová diferenciacie obyvateľstva a její vliv na kvalitu života ve městech a obcích České republiky 2D06012“, Národní program výzkumu II, financovaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR a projektu GA UK 257/2006/B-GEO/PrF „Regionální analýza politiky výzkumu a vývoje v ČR“ financovaného Grantovou agenturou UK.

OBSAH

1. ÚVOD	1
2. TEORETICKÝ KONTEXT	7
2.1 REGULAČNÍ MECHANISMY REGIONÁLNÍHO ROZVOJE: DISKUZE SOUČASNÝCH PŘÍSTUPŮ K PODPĚRE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE S DŮRAZEM NA POJETÍ REGIONÁLNÍ POLITIKY	7
2.1.1 <i>Veřejné politiky jako regulátor regionálního rozvoje</i>	7
2.1.2 <i>Regionální politika: základní vymezení a proměna jejího pojetí v čase</i>	8
2.1.3 <i>Základní důvody potřeby regionální politiky</i>	11
2.1.4 <i>Koncepční otázky regionální politiky</i>	12
2.1.5 <i>Explicitní a implicitní regionální politika versus regionální politika v úzkém a širokém pojetí</i>	13
2.1.6 <i>Regionální dimenze fiskální politiky v souvislosti s regionální politikou</i>	16
2.2 POJETÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ V TEORIÍCH REGIONÁLNÍHO ROZVOJE	18
2.2.1 <i>Teorie skupiny „jádra a periferie“</i>	18
2.2.2 <i>Marxistické teorie</i>	21
2.2.3 <i>Současné teorie regionálního rozvoje inspirované institucionálními směry a implikace pro rozhodování o veřejných výdajích</i>	22
2.2.4 <i>Závěrečná poznámka</i>	24
2.3 FISKÁLNÍ POLITIKA A VZTAH K REGIONÁLNÍMU ROZVOJI	25
2.3.1 <i>Role veřejných výdajů v regionálním rozvoji</i>	25
2.3.1.1 <i>Význam stabilizační funkce fiskální politiky</i>	25
2.3.1.2 <i>Regionální pohled na orientaci působení distribuce veřejných finančních prostředků</i>	27
2.3.1.3 <i>Dosavadní výzkumy veřejných výdajů v regionálním pohledu</i>	29
2.3.1.4 <i>Role veřejných investičních výdajů v regionálním rozvoji</i>	31
2.3.2 <i>Regionální dopady fiskální politiky: regionální politika v širším slova smyslu</i>	34
2.3.2.1 <i>Regionální dimenze parametrů daňového systému</i>	34
2.3.2.2 <i>Regionální dopady systému financování územní správy</i>	36
2.3.2.3 <i>Regionální dopady sektorových a horizontálních politik</i>	39
2.3.2.4 <i>Regionální dopady „nevýdajových“ politik</i>	46
2.3.3 <i>Regionalizace sektorových a horizontálních politik: vybrané příklady</i>	48
3. TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT: VZNIK A VÝVOJ METODY	49
3.1 TIA: VÝVOJ DISKUZE NA POLITICKÉ ÚROVNI	49
3.2 DOSAVADNÍ STAV VÝVOJE METODY TIA.....	52
3.2.1 <i>Diskuze terminologie</i>	52
3.2.2 <i>Dosavadní zkušenosti s aplikací TIA</i>	53
4. METODIKA REGIONÁLNÍ ANALÝZY VEŘEJNÝCH INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ V ČR	59
4.1 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA A VEŘEJNÉ VÝDAJE V ČR	59
4.1.1 <i>Rozpočtová soustava</i>	59
4.1.2 <i>Rozpočtový proces</i>	61
4.1.3 <i>Státní rozpočet: techniky tvorby</i>	64
4.1.4 <i>Státní mimorozpočtové fondy</i>	66
4.1.5 <i>Ostatní zdroje veřejných výdajů</i>	67
4.2 <i>FLOW A BENEFIT PŘÍSTUPY K REGIONÁLNÍ ANALÝZE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ</i>	68
4.3. METODICKÝ POSTUP	71
4.3.1 <i>Zdroj dat a postup analýzy</i>	71

4.3.2 Aplikovaný přístup a výběr ukazatelů	76
5. REGIONÁLNÍ ANALÝZA VEŘEJNÝCH INVESTIC ALOKOVANÝCH Z CENTRÁLNÍ ÚROVNĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	77
5.1 REGIONÁLNÍ ANALÝZA CELKOVÝCH INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ	77
5.1.1 Regionální analýza metodicky „neочиštěných“ investičních výdajů a ilustrace benefit a flow přístupu	77
5.1.2 Regionální analýza investičních výdajů bez mimořádných a „extrémních“ investic (tj. celkové investiční výdaje)	79
5.1.3 Regionální analýza investičních výdajů bez mimořádných a „extrémních“ investic a bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury (tj. celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury)	81
5.2 REGIONÁLNÍ ANALÝZA INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ DO VYBRANÝCH SFÉR	87
5.2.1 Regionální analýza investic do dopravní infrastruktury.....	87
5.2.2 Regionální analýza investic v rámci české explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje	90
5.2.3 Regionální analýza investic realizovaných ve sféře životního prostředí.....	93
5.2.4 Regionální analýza investičních výdajů v oblasti zdravotnictví a sociální péče	94
5.2.5 Regionální analýza investic v oblasti státní správy	95
5.2.6 Regionální analýza investic v oblasti obrany státu	96
5.2.7 Regionální analýza investic na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí	97
5.2.8 Regionální analýza investic na rozvoj základního a středního školství	98
5.2.9 Regionální analýza investic v oblasti kultury	99
5.3 SHRNUTÍ MÍRY REGIONÁLNÍ DIFERENCIACE VEŘEJNÝCH INVESTIC A POKUS O IDENTIFIKACI NĚKTERÝCH PODMIŇUJÍCÍCH FAKTORŮ	100
5.3.1 Hodnocení územní a sociální koncentrace investičních prostředků	100
5.3.2 Hodnocení vztahu investičních výdajů k vybraným socioekonomickým charakteristikám	102
5.4. SHRNUTÍ EMPIRICKÉ ANALÝZY	109
6. ZÁVĚR.....	117
6.1 VÝCHODISKA PRÁCE, CÍLE.....	117
6.2 HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ.....	120
6.3 DISKUZE VYBRANÝCH „KLASIFIKAČNÍCH ASPEKTŮ“ VEŘEJNÝCH INVESTIC VE SVĚTLE NÁSTINU DALŠÍHO VÝZKUMU	121
7. LITERATURA.....	125
PŘÍLOHY	141

SEZNAMY

Seznam tabulek

Tab 1: Změna paradigmat kritérií charakteru regionální politiky	17
Tab 2: Regionálně nerovnoměrná distribuce veřejných výdajů v kontextu Friedmannových diferenciačních efektů	21
Tab 3: Vybrané koncepty teorií regionálního rozvoje inspirované institucionálními směry a možné implikace pro veřejné výdaje	24
Tab 4: Základní rozdíly plynoucí pro aplikaci TIA mezi úrovní projektů a úrovní politik	54
Tab 5: Některé koncepční a metodické otázky odvozené z dosavadních zkušeností s aplikací TIA metody	57
Tab 6: Výdaje státního rozpočtu České republiky v letech 1995-2005 (běžné ceny, v mld. Kč, v %)	65
Tab 7: Výdaje vybraných státních fondů v letech 2000-2005 (běžné ceny, v mld. Kč, v %)	67
Tab 8: Výdaje obecních a krajských rozpočtů v letech 2000-2005 (běžné ceny, v mld. Kč, v %)	68
Tab 9: Finanční prostředky ISPROFIN v letech 1995-2005 (v mld. Kč, běžné ceny, v %)	72
Tab 10: Analyzované výdaje Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001-2005 (v mld. Kč, běžné ceny)	73
Tab 11: Analyzované výdaje Státního fondu životního prostředí v letech 1999-2005 (v mld. Kč, běžné ceny) ...	73
Tab 12: Základní přehled analyzovaných finančních objemů v letech (v mld. Kč, 1995-2005 běžné ceny)	75
Tab 13: Investiční výdaje relativizované na počet obyvatel a ekonomický agregát (v %, 1995-2005)	82
Tab 14: Úroveň územních a sociálních nerovnoměrností (koncentrací) vybraných kategorií investic z let 1995-2005 (v %)	101
Tab 15: Hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni krajů	105
Tab 16: Hodnoty Pearsonova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni krajů	106
Tab 17: Hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni okresů	107
Tab 18: Hodnoty Pearsonova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni okresů	108
Tab 19: Celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury podle typů územních jednotek	112

Seznam obrázků

Obr 1: Směry zájmu disertační práce	3
Obr 2: Schematické znázornění „vystavení“ regionu vlivu veřejných intervencí	11
Obr 3: Schematický vývoj průniku „zájmu v územním hledisku“ regionální politiky a parametrů fiskální politiky	18
Obr 4: Schematické znázornění náhledu na TIA	58
Obr 5: Zjednodušené schéma rozpočtové soustavy ČR	60
Obr 6: Schematické znázornění vlivu subjektivních faktorů při rozhodování o veřejných (investičních) výdajích	63
Obr 7: Metodicky „neočistěné“ investiční výdaje z veřejných centrálních zdrojů na 1 obyvatele kraje (v tis. Kč) a absolutní hodnota investic (v mld. Kč) (1995-2005, běžné ceny)	78
Obr 8: Srovnání flow a benefit přístupu na příkladě nákupu taktických letounů (v mld. Kč, 1995-2005, běžné ceny)	79
Obr 9: Celkové investiční výdaje na 1 obyvatele kraje (v tis. Kč) a absolutní hodnota investic (v mld. Kč, 1995-2005, běžné ceny)	80
Obr 10: Celkové investiční výdaje na 1000 Kč průměrného HDP kraje (v Kč) a průměrný podíl investic na regionálním HDP (v %) (1995-2005, běžné ceny)	81
Obr 11: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	84
Obr 12: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 km ² okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	85
Obr 13: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele okresu (ČR=100 %) vztahované k ekonomickému agregátu okresu, ČR=100 %, (v %, 1995-2005)	85
Obr 14: Investice do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele kraje, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	88
Obr 15: Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury na 1 obyvatele kraje, ČR=100 %, (v %, 1995-2005)	89

Obr 16: Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005).....	89
Obr 17: Investice v rámci kategorie explicitní regionální politika a podpora regionálního rozvoje na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	91
Obr 18: Kategorizace okresů na základě investic alokovaných v rámci kategorie explicitní regionální politika a podpora regionálního rozvoje na 1 obyvatele okresu, 1995-2005, běžné ceny	91
Obr 19: Regiony vymezené pro soustředěnou podporu státu 2001-2003.....	92
Obr 20: Investice v rámci kategorie explicitní regionální politika a podpora regionálního rozvoje na 1 obyvatele okresu (v Kč, 1995-2005, běžné ceny).....	92
Obr 21: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele okresu (v tis. Kč, 1995-2005, běžné ceny)	93
Obr 22: Investice v rámci kategorie životní prostředí na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005).....	94
Obr 23: Investice v rámci kategorie zdravotnictví a sociální péče na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005).....	95
Obr 24: Investice do rozvoje státní správy na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005).....	96
Obr 25: Investice do sektoru obrana na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	97
Obr 26: Investice na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	98
Obr 27: Investice věnované na rozvoj základního a středního školství na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	99
Obr 28: Investice v rámci kategorie kultura na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)	100

Seznam grafů

Graf 1: Podíl tematických skupin investičních výdajů na skupině celkových investičních výdajů bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury (v %)	75
Graf 2: Investice relativizované k regionálnímu HDP (v %, 1995-2005, běžné ceny).....	83
Graf 3: Závislost celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury a ekonomického agregátu, relativizováno na počet obyvatel a k průměru ČR (v %, 1995-2005).....	86
Graf 4: Závislost celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury a ekonomického agregátu, bez Prahy, relativizováno na počet obyvatel a k průměru ČR (v %, 1995-2005)	86

Seznam rámečků

Rámeček 1: Komponenty regionální politiky v Norsku	16
Rámeček 2: Komponenty norského systému fiskálního vyrovnání.....	38

Seznam příloh

Příloha 1: Podíl krajů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií (v %, 1995-2005).....	142
Příloha 2: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií I (v %, 1995-2005)	143
Příloha 3: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií II (v %, 1995-2005)	145
Příloha 4: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií III (v %, 1995-2005).....	147
Příloha 5: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií IV (v %, 1995-2005).....	149
Příloha 6: Variační koeficienty na úrovni krajů pro vybrané kategorie investičních výdajů	151
Příloha 7: Variační koeficienty na úrovni okresů pro vybrané kategorie investičních výdajů	151
Příloha 8: Investice na 1 obyvatele v rámci kategorie podpora regionálního rozvoje a explicitní regionální politika (ČR=100 %) vztážené k ekonomickému agregátu okresu (ČR=100 %), ČR=100 % (v %, 1995-2005) .	152
Příloha 9: Indikativní seznam politik relevantních pro ČR, které by měly být podrobeny systematickému rozboru z hlediska regionálních dopadů.....	153

Seznam zkratk

CEC - Commission of the European Communities

CEMAT - Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire

CMSP - Council of Ministers Responsible for Spatial Planning

ČSÚ - Český statistický úřad

EIA - Environmental Impact Assessment

ESDP - European Spatial Development Perspective

ESPON - European Spatial Planning Observation Network

EU - Evropská unie

FN - Fakultní nemocnice

GA ČR - Grantová agentura ČR

IKEM - Institut klinické a experimentální medicíny

ISPROFIN - Informační systém programového financování ze státního rozpočtu

MF ČR - Ministerstvo financí České republiky

MMR ČR - Ministerstvo pro místní rozvoj

MŠMT ČR - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky

MU - Masarykova univerzita

NUTS - Nomenclature of Units for Territorial Statistics

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

PGRLF - Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond

RUD - Rozpočtové určení daní

SEA - Strategic Environmental Assessment

SFDI - Státní fond dopravní infrastruktury

SFŽP - Státní fond životního prostředí

SR - Státní rozpočet

TEQUILLA - Territorial Quality Layered Assessment Model

TIA - Territorial impact assessment

TRR - Teorie regionálního rozvoje

1. ÚVOD

Do výzkumného zájmu sociální geografie a výzkumu ve sféře regionálního rozvoje se tematika veřejných financí a obecněji fiskální politiky dostává na rozdíl od jiných vědních disciplín zejména z důvodu snah o identifikaci implikací pro regionální rozvoj (např. Bennet 1980; Molle, Cappellin 1988; Zimmermann 1990; Martin, Minns 1995; Amin, Tonamey 1995; Blažek 1996, 2002a; Porteous 1995). Jedním z hlavních důvodů této skutečnosti je dramatický nárůst podílu veřejného sektoru na hrubém domácím produktu v průběhu 20. století v ekonomikách vyspělých zemí (Heald 1983/1987, s. 10).

Veřejné finanční prostředky představují vedle soukromého finančního kapitálu jeden ze dvou obrovských systémů finančních toků operujících v území a někteří autoři poukazují na skutečnost, že bez pochopení regionální struktury jak soukromých, tak veřejných finančních toků je naše znalost regionálního rozvoje značně omezená (Martin, Minns 1995, s. 127).

Z geografického pohledu lze za jednu ze zásadních otázek problematiky veřejných financí považovat, zjednodušeně řečeno, „nakolik daný region do systému veřejných zdrojů přispívá a kolik ze systému redistribucí získává“ (např. Boyne, Powell 1995). Obecně se má za to, že ekonomicky vyspělejší, a tedy regiony „bohatší“ do systému přispívají více a získávají z něj méně než regiony hospodářsky zaostalejší, resp. regiony „chudší“ (např. Wishlade et al 1996). Tento regulační mechanismus tak podle obecného přesvědčení přispívá k redukci meziregionálních rozdílů v hospodářské vyspělosti jednotlivých regionů, ačkoliv regionální aspekty tohoto mechanismu jsou daleko v pozadí primárních cílů redistribuce veřejných zdrojů, zejména solidarity v rámci společnosti a redukce sociálních rozdílů mezi jedinci ve společnosti (Schumpeter 1947/1955; Hlaváček 2001). Nicméně domněnka o z regionálního hlediska regulační roli redistribuce veřejných financí byla empiricky ověřována sporadicky, mimo jiné z důvodu nedostatečné datové základny (např. Morgenroth 2008). Navíc nebylo doposud dostatečně empiricky prokázáno, zda se redistribuce veřejných financí týká obou základních druhů výdajů - výdajů běžných a výdajů kapitálových (tj. investičních). Na základě poznatků z dostupné literatury lze totiž usuzovat, že zmíněné dva druhy výdajů jsou v důsledku svého charakteru v území redistribuovány rozdílně (např. Directorate-General for Research 1991; Prud`homme 1993). Z podstaty běžných výdajů vyplývá, že neinvestiční transfery jsou alokovány převážně do oblastí s obyvatelstvem s nižšími příjmy, tj. často do hospodářsky slabých a problémových regionů (CEC 1998; The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004; Macešková 2009b). Distribuce běžných výdajů tak z regionálního hlediska plní stabilizační funkci (de la Fuente 2004). Na straně druhé distribuce investičních výdajů s sebou přináší dilema, zda při regionální alokaci upřednostnit hledisko efektivnosti vynaložených prostředků s cílem posílit vnější konkurenceschopnost státu jako celku, a tudíž směřovat investice do hospodářsky nejrozvinutějších regionů země (např. The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004), anebo se přiklonit k alokaci kapitálových výdajů do socioekonomicky slabých regionů s cílem pomoci eliminovat bariéry růstu a podnítit nastartování příznivého rozvoje zaostávajících území státu (princiálně viz Vanhove 1999). Přestože se v rozhodovacím procesu o veřejných výdajích takto explicitně územní hledisko nezvažuje, v důsledku má výsledný charakter regionální alokace veřejných investic zásadní význam pro územní aspekt regulační funkce mechanismu redistribuce finančních prostředků v rámci systému veřejných financí.

V souvislosti s výzkumem veřejných finančních toků v území je v rámci sociogeografického výzkumu a výzkumu v oblasti regionálního rozvoje relativně značná pozornost tradičně věnována regionálním dopadům regionální politiky, resp. její účinnosti (např. Armstrong, Taylor 1985; Martin 1998, 1999; Cappelen et al 2003; Bradley 2006; Gripiaios et al 2008; Crescenzi 2009). Nicméně tato politika reprezentuje relativně malou část celkové hospodářské politiky státu (např. v roce 2007 v České republice představoval finanční objem programů národní explicitní regionální politiky 0,06 % HDP). Někteří autoři (např. Heald 1983/1987; Molle 1990, s. 423; Blažek 2002a; Armstrong, Taylor 1985,

s. 188; Heald, Short 2002; Fothergill 2005) tak upozorňují, že regionální dopady celkové makroekonomické politiky státu (příp. nadnárodního celku) jsou mnohem zásadnější než regionální dopady „úzce“ pojaté regionální politiky, explicitně zaměřené na podporu vybraných regionů. Ozývají se tak hlasy upozorňující na nedostatek empiricky orientovaných studií zaměřených na regionální dopady makroekonomických politik, především pak politiky fiskální (např. Molle 1990; Blažek 1996). Jednotlivé sektorové a horizontální politiky v rámci politiky fiskální (např. politika zaměstnanosti, politika životního prostředí, politika rozvoje dopravní infrastruktury) explicitní regionální dimenzi sice primárně inkorporovanu nemají, avšak evidentně, vzhledem k výši alokovaných prostředků, s sebou přinášejí důsledky pro regionální rozvoj (CEC 1998; Robert 2007; Schout, Jordan 2007; Waterhout 2007; CEC 2008). Regionální dopady sektorových, horizontálních politik a tzv. *non-spending policies* („nevýdajových“ politik) jsou jedním ze „slepých míst“ analýzy regionálního rozvoje (Wishlade, Yuill, Davezies 1997, s. 18). Jsou velmi obtížně hodnotitelné, avšak zajisté velmi významné pro ekonomický růst jednotlivých regionů a pro vývoj meziregionálních rozdílů vůbec.

V rámci celé fiskální politiky je do území alokováno velké množství finančního kapitálu představující v případě České republiky stovky miliard korun ročně. Jenom například státní rozpočet představuje částku kolem bilionu korun. Jaké jsou regionální dopady alokace těchto finančních prostředků? Do kterých regionů směřuje jejich významná část? Která území státu jsou naopak nejmenšími příjemci? Jaký je vzorec regionální distribuce finančních zdrojů alokovaných v rámci fiskální politiky? Je charakter regionální alokace veřejných finančních prostředků ve shodě s územní alokací finančních zdrojů distribuovaných v rámci regionální politiky? Jaké jsou implikace charakteru regionální alokace veřejných finančních prostředků pro koncipování regionální politiky? Které regiony prostřednictvím subjektů v nich lokalizovaných odvádějí do systému veřejných financí největší objem daňových odvodů? Které regiony na redistribuci bohatství ve společnosti prostřednictvím veřejného sektoru nejvíce „tratí“? A které naopak nejvíce získávají? Představují veřejné politiky skutečně regulační mechanismus divergenčních tendencí regionálního rozvoje?

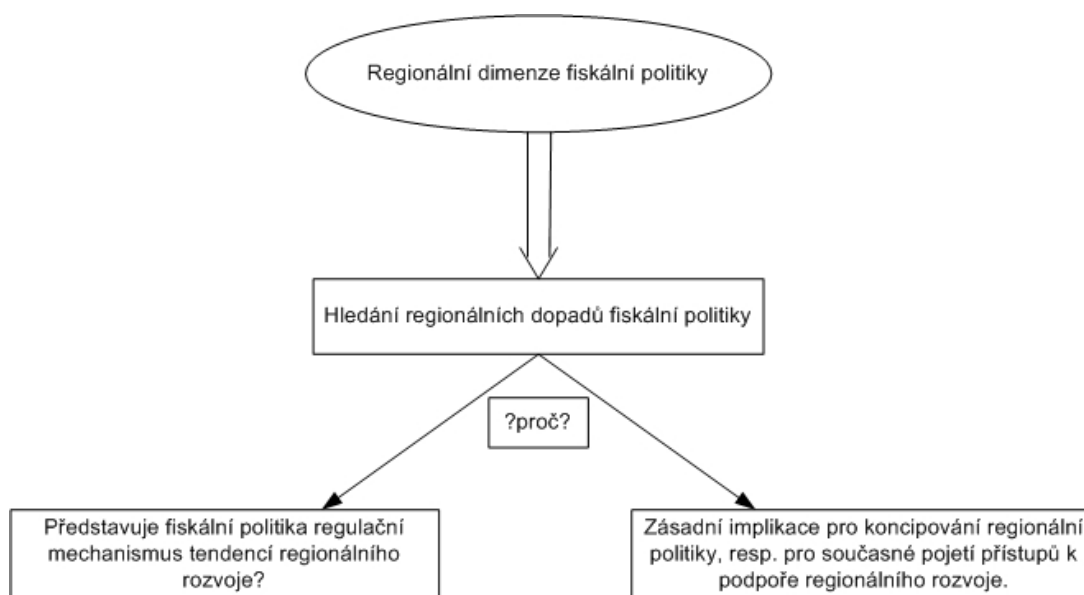
Výše nastíněné otázky reprezentují pouze zlomek potenciálních výzkumných otázek vyvstávajících při zamyšlení se nad možnými implikacemi regionálních dopadů fiskální politiky pro regionální rozvoj. Přestože lze v české odborné literatuře nalézt několik studií, jež se věnují určitému parametru veřejných financí ve vztahu k regionálnímu rozvoji (např. Blažek 2002a, 2005), skutečnost, že na žádnou z výše nastíněných otázek dosavadní výzkumné úsilí nepodává v českých podmínkách ani v mezinárodním měřítku ucelenou odpověď, přivedla autorku ke zpracování dílčího příspěvku k tomuto tématu, tedy tématu role veřejných financí pro regionální rozvoj. Je zřejmé, že širší zvoleného tématu je extrémní a v rámci jedné disertační práce je nemožné komplexně postihnout všechny aspekty dané problematiky. Ačkoliv se během výzkumné práce neustále otevíraly nové a nové možnosti uchopení tématu, nové a nové úhly pohledu jeho zpracování, v určité fázi studia bylo nevyhnutelné problematiku zúžit pro potřeby postihnout alespoň jejího dílčího aspektu.

Základní linie disertační práce tak vychází z následující úvahy. Určité území (region) je pod vlivem celé řady veřejných intervencí, počínaje intervencemi v rámci explicitní podpory regionálního rozvoje, přes intervence v rámci celé palety programů sektorových a horizontálních politik, až po dopady systému redistribuce veřejných finančních prostředků mezi různé hierarchické úrovně veřejné správy, koncepci daňového systému a nastavení regulačních a deregulačních opatření (viz obr 2). Snahy společnosti aktivně ovlivňovat socioekonomické rozdíly mezi regiony a cíleně podporovat hospodářský rozvoj ve vybraných regionech jsou vedeny prostřednictvím regionální politiky. Otázkou však je, do jaké míry může být toto úsilí úspěšné, když na jednotlivé regiony má zároveň vliv implementace „jiných“ než explicitně regionálně zaměřených veřejných politik (tzv. *non-regional policies* - „neregionální“ politiky), a do jaké míry je oprávněné, resp. možné hodnotit úspěšnost regionální politiky, jestliže dostatečně dobře neznáme, jaké dopady na jednotlivé regiony přináší implementace „jiných“, „neregionálních“ veřejné politiky, politik finančně daleko robustnějších.

Z toho kontextu pak vyplývá první ze dvou směrů uchopení disertační práce. Tím jsou implikace studia regionálních dopadů fiskální politiky pro koncipování regionální politiky, resp. přístupů k podpoře regionálního rozvoje jako klíčových nástrojů při snaze aktivně ovlivňovat meziregionální disparity.

Druhým směrem je uchopení tématu regionální dimenze fiskální politiky v rámci hledání „orientace“ mechanismů regionálního rozvoje z pohledu jeho dvou základních tendencí - divergentní a konvergentní (viz obr 1). Politika státu v nejšířím slova smyslu je tradičně považována za regulační mechanismus přirozených tendencí celospolečenského rozvoje, které jsou dominantně divergentního charakteru (např. Myrdal 1957; Hirschman 1958). Politika státu je tak chápána jako záměrný a vědomý mechanismus společnosti tyto tendence určitým (ale omezeným) způsobem korigovat (Hampl, Blažek, Žížalová 2008). Nicméně apriorní předpoklad o z územního hlediska regulační povaze politiky v nejšířím slova smyslu, tedy o povaze politiky jako mechanismu působícího převážně v nivelizačním směru, nemusí nutně platit u všech „typů“, resp. „druhů“ politik. Cílem disertační práce je tuto skutečnost diskutovat a detailněji, včetně empirické analýzy, postihnout jeden z parametrů fiskální politiky. Tím je parametr výdajový, a to „pouze“ jeho investiční část realizovaná z národní úrovně. Zásadní významnost investičního výdajového parametru spočívá v charakteru investičních výdajů, totiž jejich vynakládání na rozvojové aktivity, na činnosti zvyšující kapitál a alokace těchto prostředků má tedy nepochybně (nejen) z regionálního hlediska dynamizující efekt (Short 1981; Auteri, Constantini 2004). Investice jsou tak považovány za jeden z klíčových motorů příznivého socioekonomického rozvoje i „úspěšnosti“ regionálních ekonomik (Kitson, Martin, Tyler 2004).

Obr 1: Směry zájmu disertační práce



Zdroj: vlastní zpracování.

Klíčovým cílem předkládané disertační práce je tak příspěvek ke studiu role „ostatních“ veřejných politik pro regionální, resp. socioekonomický rozvoj regionů. „Ostatní“ veřejné politiky jsou přitom chápány ve smyslu veřejných politik, jež jsou vymezeny jako „ostatní“ vůči politice regionální. Za nezbytný prvotní krok při studiu role „ostatních“ veřejných politik pro regionální rozvoj lze považovat chápání těchto politik ve finančním vyjádření (Cappellin, Molle 1988b). Proto tato disertační práce pojímá veřejné politiky prostřednictvím finančních prostředků, jimiž jsou dané politiky implementovány. Veřejné politiky jsou nepochybně prováděny také jinými nástroji než pouze prostřednictvím nástrojů finančních, nicméně toto do jisté míry zjednodušené pojetí

veřejných politik bude zvoleno z několika důvodů. Za prvé se jedná o fakt, že až na výjimky neexistují studie, které by se regionální distribucí veřejných finančních prostředků v rámci „ostatních“ politik empiricky zabývaly. Za druhý důvod lze považovat argument, že finanční nástroje reprezentují s největší pravděpodobností rozhodující součást nástrojů veřejných politik, a proto představují vhodný počáteční krok ke studiu regionální dimenze veřejných politik (Cappellin, Molle 1988b). V neposlední řadě důvodem pojetí veřejných politik „pouze“ ve finančním vyjádření je pragmatický důvod z hlediska ještě daleko omezenějších možností datové základny v případě oněch dalších nástrojů.

Cíle disertační práce jsou proto formulovány následovně:

- Poskytnout dílčí příspěvek k poznání finančních toků z veřejných rozpočtů v území a příspěvek k akademické debatě o významu regionálních dopadů fiskální politiky.
- Provést analýzu regionální dimenze alokační a stabilizační funkce fiskální politiky ČR prostřednictvím regionální analýzy investičních výdajů státního rozpočtu a vybraných státních fondů a regionální analýzy investičních prostředků alokovaných v rámci různých sektorových a horizontálních politik.
- Nabídnout dílčí příspěvek k zodpovězení otázky, zda charakter regionální alokace veřejných investičních zdrojů má z regionálního hlediska spíše nivelizační, nebo diferenciací efekt.
- Diskutovat různá pojetí regionální politiky a terminologicky vymezit explicitní a implicitní regionální politiku a regionální politiku v „užším“ a „širším“ pojetí a zároveň nabídnout diskuzně pojaté terminologické vymezení regionálních dopadů veřejných intervencí.
- Nastínit vývoj dosavadní diskuze o potřebě territorial impact assessment a zhodnotit dosavadní stav rozvoje metody a metodiky territorial impact assessment.
- Nastínit možná klasifikační kritéria pro typologii regionálních dopadů veřejných politik.
- Zprostředkovat politické praxi empirické důkazy o zásadní roli „ostatních“ politik pro regionální rozvoj a přispět k diskuzi o možnostech synergických mechanismů mezi explicitní podporou regionálního rozvoje a „ostatními“ veřejnými politikami.

V návaznosti na cíle disertační práce je možné klíčové výzkumné otázky shrnout takto:

- Lze považovat charakter regionální alokace veřejných investic z pohledu regionálního rozvoje spíše za nivelizační, či divergentní mechanismus?
- Jaká je z územního hlediska souvislost mezi cíli explicitní regionální politiky a regionálními dopady veřejných investičních prostředků?

Disertační práce si dále klade za cíl ověřit následující hypotézy:

- Veřejné investiční výdaje z vybraných centrálních zdrojů byly ve sledovaném období 1995-2005 alokovány ve prospěch socioekonomicky nejvyspělejších regionů Česka. Je tak možné předpokládat souvislost mezi objemem alokovaných veřejných investičních prostředků a relativní socioekonomickou „úspěšností“ regionů (viz např. Wilson, Wise 1986; Cameron, McLean a Wlezien 2004; The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004). Takový vzorec regionální distribuce veřejných investičních prostředků alokovaných z národní úrovně je však v rozporu s koncepcí a cíli české regionální politiky.

- Nejvýznamnější regionální diferenciace v alokovaném objemu veřejných investic je vytvářena investicemi do „velké“ dopravní infrastruktury, které jsou finančně extrémně náročné a patří mezi tradiční sféry podporované veřejným sektorem (The ESPON Monitoring Committee 2004a).
- Investiční výdaje určené na státní politiku životního prostředí byly alokovány do regionů s nejnarušenejším životním prostředím (Commission Services 1999; Blažek, Vozáb 2004).
- Investiční výdaje v rámci podpory výzkumu a vývoje byly výrazně koncentrovány do ekonomicky nejvyspělejších regionů Česka (Wishlade et al 1996; The ESPON Monitoring Committee 2004c; Inkinen 2005).
- Veřejné investice vynaložené v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje byly alokovány do regionů vymezených pro potřeby české explicitní regionální politiky, tj. do regionů hospodářsky slabých, strukturálně postižených (MMR 2000).

Zvolené téma disertační práce - regionální dimenze a dopady fiskální politiky - reflektuje vedle otázek vážících se primárně na základní výzkum také potřeby aplikovaného výzkumu, resp. vysoce aktuální agendy politické praxe ve sféře podpory regionálního rozvoje (CEC 2008; AER 2009). Disertační práce tak představuje nepatrný příspěvek k tomu, po čem volají někteří geografové, a totiž provázat geografický výzkum s „praktickými“ potřebami společnosti (např. Ward 2005) a nabídnout výsledky sociogeografického výzkumu uplatnitelné v praxi (Martin 2001).

Disertační práce je členěna do tří základních částí, a to teoretického kontextu, diskuze metodiky a empirické regionální analýzy veřejných investičních výdajů alokovaných z národní úrovně.

Úvod teoretického kontextu je věnován diskuzi pojetí současných přístupů k podpoře regionálního rozvoje s cílem (i) upozornit na postupné rozšiřování relativně „úzkého“ záběru regionální politiky, (ii) poukázat na vliv „ostatních“ veřejných intervencí na výslednou účinnost regionální politiky (resp. opatření na podporu regionálního rozvoje), (iii) pokusit se o diskuzně orientované vymezení implicitní regionální politiky a regionální politiky v „širokém“ slova smyslu, terminologické vymezení regionálních dopadů veřejných politik a (iv) zdůvodnit potřebu výzkumu regionálních dopadů fiskální politiky v kontextu koncipování opatření na podporu regionálního rozvoje. Další část teoretického zarámování přináší pohled vybraných teorií regionálního rozvoje na roli veřejných výdajů, potažmo veřejného sektoru při usměrňování divergentních tendencí rozvoje mezi regiony. Zároveň je vedena snaha odvodit z diskutovaných teorií možné implikace pro parciální vysvětlení regionálně nerovnoměrné distribuce veřejných finančních prostředků ve prospěch jádrových regionů. Následuje nejobsáhlejší část teoretického kontextu zaměřená na (i) vymezení regionální dimenze fiskální politiky, (ii) přehled a diskuzi odborné literatury věnující se regionálním dopadům veřejných (investičních) výdajů a (iii) ilustraci regionální dimenze u různých parametrů fiskální politiky. Důraz je kladen na regionální dopady parametru fiskální politiky zabezpečující příjmy do systému veřejných financí, na možné regionální důsledky nastavení systému financování územní samosprávy a dále na regionální dopady „výdajového“ parametru fiskální politiky - dopady sektorových a horizontálních politik. Stručně je naznačen také regionální pohled na „nevýdajové“ politiky (*non-spending policies*) a uvedeny jsou vybrané příklady regionalizovaných veřejných politik (tj. příklady politik zařaditelných pod implicitní regionální politiku).

Třetí kapitola disertační práce představuje hledání inspirace pro možný přístup k hodnocení regionálních dopadů „ostatních“ politik na základě dosavadních zkušeností s aplikací metodiky territorial impact assessment. Současně tato kapitola stručně zachycuje vývoj diskuze o roli sektorových politik při usměrňování meziregionálních rozdílů na politické úrovni.

Metodická část disertační práce se nejprve věnuje rozpočtové soustavě s cílem identifikovat hlavní zdrojové články veřejných investic. V kontextu diskuze „neobjektivních“ faktorů vstupujících do procesu rozhodování o veřejných výdajích je nutné se v rámci metodiky zaměřit na způsob přípravy státního rozpočtu a na fáze rozpočtového cyklu, neboť (regionální) distribuce veřejných výdajů může být do značné míry podmíněna zvolenou rozpočtovou metodou. Před objasněním vlastního metodického postupu empirické analýzy (kapitola 4.3) je prostor věnován diskusi základního metodického dilematu při regionálních analýzách veřejných výdajů, a to volbě „báze“, na jejímž základě jsou jednotlivé výdajové položky přisuzovány konkrétnímu území (*flow a benefit přístup*).

Stěžejní pátá kapitola poskytuje regionální analýzu veřejných investičních výdajů distribuovaných v letech 1995-2005 ze státního rozpočtu a dvou státních fondů. Analýza je provedena v několika postupných krocích reflektujících cíle a hypotézy disertační práce. Součástí kapitoly je také pokus o identifikaci některých podmiňujících faktorů zjištěného regionálního vzorce alokace veřejných investic a zhodnocení územní a sociální koncentrace analyzovaných investičních prostředků. V neposlední řadě kapitola nabízí souhrn hlavních výsledků empirické analýzy a vyhodnocení hypotéz stanovených v úvodu disertační práce.

V závěru jsou ve stručnosti shrnuta hlavní východiska a výsledky disertační práce a v kontextu nástinu možných přístupů ke klasifikačním kritériím regionálních dopadů veřejných investic, resp. veřejných politik jsou naznačeny některé možné směry pro další výzkum.

2. TEORETICKÝ KONTEXT

2.1 REGULAČNÍ MECHANISMY REGIONÁLNÍHO ROZVOJE: DISKUZE SOUČASNÝCH PŘÍSTUPŮ K PODPOŘE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE S DŮRAZEM NA POJETÍ REGIONÁLNÍ POLITIKY

2.1.1 Veřejné politiky jako regulátor regionálního rozvoje

Často diskutovaný aspekt související s otázkami týkajícími se dynamiky společenského, resp. ekonomického vývoje a jeho podpory ze strany veřejného sektoru je dilema mezi ekonomickou efektivností na jedné straně a sociální rovností na straně druhé, resp. dilema mezi principem meritokracie a principem solidarity. Přestože existence nerovností je považována za významný impuls společenského vývoje a předpoklad pro vytváření efektivnějších forem dělby práce i pro specializaci (Hampl 1998), zásadní otázka spočívá v nalezení úrovně socioekonomických nerovnoměrností, jež je společensky i politicky akceptovatelná (Hampl 1996; Molle 1990; Musil 2006; Bachtler, Yuill 2007). S tím pochopitelně souvisí vyřešení otázky, zda a do jaké míry má být společenský vývoj ze strany veřejného sektoru regulován.

Ačkoliv jedna z principiálních otázek vědy jako takové, totiž problém příčin vzniku a prohlubování nerovností mezi jednotlivci, a tedy i mezi geografickými jednotkami, nebyla dosud dostatečně vysvětlena, lze proces tvorby diferenciací považovat za „přirozený a normální“ vývoj (Blažek 1993). Navzdory pokusům o formulování integrující teorie regionálního rozvoje, komplexně objasňující příčiny a mechanismy územních nerovností, se doposud syntetizující teorii vytvořit nepodařilo. V průběhu minulého století vznikla celá řada „díličích“ teorií, jež se do větší či menší míry pokoušejí o identifikaci faktorů, mechanismů, procesů a aktérů, které jsou podle jednotlivých autorů z hlediska regionálního rozvoje klíčové (blíže viz Blažek, Uhlíř 2002). Nesnadný úkol nalézt systematizující teorii regionálního rozvoje pak do jisté míry podmínil vedle výše zmiňovaného úsilí o identifikaci faktorů, mechanismů, procesů a aktérů regionálního vývoje také snahy o jejich klasifikaci (viz např. Hampl, Blažek, Žižalová 2008), přičemž jeden z prvních pokusů o identifikaci divergenčních a konvergenčních mechanismů učinili již představitelé skupiny teorií „jádro-periferie“, především však John Friedmann (1966/1972) (blíže viz kapitola 2.2.1) (Blažek, Uhlíř 2002).

Veřejnou politiku lze považovat za ztělesnění regulačních mechanismů jako jedné, vedle kooperativních a konkurenčních, ze tří základních skupin mechanismů regionálního vývoje. Zatímco v případě kooperativních (resp. kooperativně-konkurenčních) mechanismů reprezentovaných zejména společenskou a územní dělbou práce panuje přesvědčení o jejich spontaneitě a dominantní orientaci působení ve směru divergentním, projevující se především územní diferenciací, mechanismy konkurenční (resp. konkurenčně-kooperativní) jsou spojeny s působením ekonomických a politických faktorů. Míra jejich spontaneity je nižší a orientace působení těchto mechanismů je také primárně divergentního směru, ačkoliv divergence se projevuje především ve formě socioekonomické diferenciace (Hampl, Blažek, Žižalová 2008).

Regulační mechanismy jsou na straně druhé dominantně vědomého typu, vážící se na faktory institucionální a sociokulturní, přičemž obecně převládá názor, že orientace jejich působení je proti spontánním procesům, tj. orientace ve směru konvergenčním, resp. nivelizačním (např. Hampl 2007; Dow 1992, p. 621). Mezi klasickými příklady regulačních mechanismů jsou pak uváděny sociální politiky, ale zejména politika regionální (např. Hampl 2007; Hampl, Blažek, Žižalová 2008)¹.

¹ Vhodné je nicméně poznamenat, že vymezení regulačních mechanismů v tomto širokém obecném slova smyslu je příhodné doplnit vymezením regulačních mechanismů v užším pojetí (viz např. také Smejkal 2008). V tomto druhém případě lze regulační mechanismy považovat za ty mechanismy, které určitým způsobem omezují či brání působení vybraných nežádoucích procesů a do značné míry je lze ztotožnit s mechanismy, resp. nástroji restriktivními. Vedle regulačních (restriktivních) mechanismů v tomto úzkém pojetí pak jsou mechanismy, resp. nástroje stimulační, jejichž záměrem je vybrané nedostatečně fungující procesy k jejich rozvoji stimulovat.

Nicméně veřejná politika (tj. regulační mechanismus) v širším slova smyslu samozřejmě nezahrnuje pouze tyto dvě uvedené politiky, ale celou škálu různorodých politik, programů a obecně veřejných intervencí, které svojí velikostí (měřeno například objemem finančních zdrojů) regionální a sociální politiky značně převyšují. Nasnadě je tak zásadní otázka, zda je oprávněné všechny regulační mechanismy (v širokém slova smyslu) považovat za takové, jež z regionálního hlediska podněcují konvergenční tendence. Ačkoliv charakter některých veřejných politik je předurčuje k regulaci kooperativně-konkurenčních anebo konkurenčně-kooperativních mechanismů, nemusí se vždy nutně jednat o korekce divergentních tendencí z územní perspektivy (týká se např. i intervencí v rámci sociálních politik).

Tato disertační práce vychází z předpokladu, že dosavadní výzkum v oblasti regionálního rozvoje neprokázal regionální dopady jednotlivých regulačních mechanismů ve směru konvergenčních tendencí, a proto nelze všechny veřejné intervence (obecně zásahy ze strany veřejného sektoru) automaticky považovat za mechanismy z regionálního hlediska konvergenčního „typu“. Jednotlivé veřejné intervence je nutné podrobně empiricky prověřit a pokusit se zjistit jejich reálný územní dopad. Jako vhodné se jeví, obdobně jako na úrovni mechanismů regionálního rozvoje, pokusit se provést klasifikaci jednotlivých veřejných politik a intervencí z hlediska jejich vlivu pro regionální rozvoj (totéž navrhuji Hampl, Blažek, Žižalová 2008, poukazující na důležitost analyzovat a klasifikovat regulační mechanismy v kontextu „skutečného víceméně živelného vývoje“). Tento úkol však přesahuje možnosti disertační práce, neboť ke kvalitnímu provedení této klasifikace je zapotřebí nejprve detailní analýza každé politiky, resp. intervence². Nicméně cílem následujících stránek je alespoň pokus o iniciaci diskuze nad všeobecně přijímaným přesvědčením o regulační funkci veřejných politik, a to zejména ve vztahu k vědomě vedené snaze veřejného sektoru (potažmo společnosti) meziregionální rozdíly ovlivňovat pomocí regionální politiky. Otázkou totiž zůstává, zda úsilí vynaložené v rámci regionální politiky může být úspěšné, pokud by územní dopady „ostatních“, „neregionálních“ veřejných intervencí působily z regionálního hlediska diferenciačním směrem.

V tomto kontextu je pak nezbytné diskutovat změny v pojetí tohoto významného reprezentanta regulačních mechanismů s explicitně inkorporovanou regionální dimenzí. V kontextu disertační práce lze přitom za jednu z nejvýznamnějších změn v pojetí regionální politiky považovat právě výše nastíněné rostoucí „napětí“ mezi tradiční (explicitní) regionální politikou a nezbytností zohlednit regionální (resp. územní) dopady politik explicitně „neregionálních“.

2.1.2 Regionální politika: základní vymezení a proměna jejího pojetí v čase

Regionální politika, resp. podpora regionálního rozvoje se postupně stává veřejnou politikou vyžadující při svém koncipování výrazně komplexní přístup (Bachtler 2001). Konkrétní chápání obsahu tohoto termínu se však může lišit v závislosti na sféře odbornosti jednotlivých aktérů s ohledem na hierarchickou úroveň kompetencí (např. Evropská unie, stát, region), ale i odlišným pojetím regionální politiky v různých zemích. Ke koncepci regionální politiky lze přistoupit z pohledu rozdílných ideologií (např. z pohledu krajního intervencionismu či naopak z pohledu zastánců myšlenek volného trhu) a je možné ji zaměřit na rozmanité cíle (např. maximalizaci ekonomického růstu na národní úrovni, na minimalizaci sociálních problémů či na snížení meziregionálních rozdílů). Regionální politiku lze chápat a implementovat jako soubor mikroekonomických opatření i jako makroekonomický stabilizátor, anebo jako soubor relativně obecnějších přístupů uplatňujících se ve veřejné správě (např. decentralizace pravomocí a kompetencí či koordinace jednotlivých politik) (Bachtler 2001).

V nejobecnější rovině lze regionální politiku vymezit jako soubor politických nástrojů, jež byly stanoveny za účelem dosažení určitých cílů (Armstrong, Taylor 1985). Nicméně vzhledem ke

² Příkladem podrobněji rozpracované sektorové politiky v českých podmínkách je práce Štěpána Noska (2008) věnovaná aktivní politice zaměstnanosti (bližší viz kapitola 2.3.3).

specifickému zaměření regionální politiky na prostorovou dimenzi ekonomických i sociálních aktivit (Bachtler 2001) je možné regionální politiku definovat jako činnosti vlády, které mají určitý prostorový aspekt (Edvardsen 2004) a které představují reakci na nerovnoměrný ekonomický růst a rozvoj (Bachtler 2001). Blažek (2003) vymezuje regionální politiku o něco úžeji - jako (státní) politiku zaměřenou na podporu vybraných, ne nutně problémových či nejzaostalejších regionů.

Mezi tradiční cíle regionální politiky jsou pak nejčastěji uváděny například (Blažek 1993; Neubauer et al 2007) snížení nezaměstnanosti (zejména v regionech s dlouhodobou vysokou nezaměstnaností), snížení meziregionálních rozdílů (a tím pomoci k dosažení makroekonomické stability), snížení meziregionálních rozdílů v životní úrovni obyvatel, omezení migrace motivované pracovními důvody, dosažení větší rovnoměrnosti v územním rozmístění ekonomických aktivit, omezení prostorové expanze přetížených aglomerací či posílení hlavních metropolitních oblastí z důvodu zvýšení konkurenceschopnosti v mezinárodním měřítku.³

Vymezení a pojetí regionální politiky přitom prošlo v průběhu posledních několika dekád v souvislosti se změnou politických, ekonomických i sociálních podmínek poměrně významnými změnami (např. Bachtler, Yuill 2001). Za jeden z hlavních směrů orientace změn v zaměření regionální politiky lze považovat posun od důrazu na princip solidarity k tendenci více zohledňovat hledisko efektivnosti (např. Bachtler, Gorzelak 2007; Bachtler, Yuill 2007). V návaznosti na postupný přechod směrem ke snaze po vyšší efektivitě finančních a jiných prostředků vynaložených v rámci regionální politiky docházelo a nadále dochází také ke změně institucionálního nastavení a palety nástrojů, jejichž prostřednictvím je snaha stanovených cílů dosáhnout.

Je zřejmé, že v průběhu času byly přeformulovávány také cíle regionální politiky (viz např. Bachtler, Yuill 2007), což souvisí do značné míry nejen s výše naznačeným posunem těžiště „ducha“ regionální politiky od principu solidarity k principu efektivnosti, ale také přirozeně s proměnou charakteru regionálních problémů a celkovou změnou podmínek a požadavků nezbytných pro dosažení úspěchu v domácí i mezinárodní konkurenci. Postupná a zpočátku do jisté míry nenápadná změna akcentu od hlediska sociální spravedlnosti k principu efektivnosti vynaložených zdrojů úzce souvisí s postupným opouštěním „automatické“, především finanční podpory (tj. dominantní spoléhání „problémových“ regionů na vnější pomoc) k orientaci regionální politiky postavené na „programovém“ přidělování finančních zdrojů a zaměřené na aktivizaci zdrojů vnitřních (tj. orientace koncepce regionální politiky v duchu „pomoz si sám a bude ti pomoheno“) (Hudson 2005). Jinými slovy charakter regionální politiky se z politiky „kompenzační“ proměňoval na politiku „aktivizující“ (Vanhove 1999).

Tradiční pojetí explicitní regionální politiky tedy prochází v posledních přibližně 10 až 15 letech poměrně dramatickými změnami a někteří odborníci dokonce hovoří v tomto směru o novém paradigmatu regionální politiky (Halkier 2001; Bachtler 2001; Bachtler, Yuill 2001, 2007). Ve snaze reflektovat širší aspekty prostorové dimenze globalizace, inovací a udržitelného rozvoje byla regionální politika v řadě zemí reformována na podporu celonárodního ekonomického rozvoje. Větší důraz je kladen na podporu národního růstu a ekonomickou efektivitu na úkor (sociální) spravedlnosti a redistribuce. Tento přístup zrcadlí posun regionální politiky od řešení regionálních problémů k rozvoji regionálního potenciálu (Edvardsen 2004; Hanell et al 2002). Významnou roli hraje také uvědomování si komplexního charakteru regionálních problémů, což ústí v potřebu regionálně diferenciováných opatření implementovaných v rámci jednotlivých politik. Tlak na omezení státní pomoci (jak ze strany jednotlivých národních států, tak ze strany např. Evropské komise) a také rozpočtová omezení stále více odsunují tradiční regionální pomoc (*regional aid*) a do popředí zájmu se dostala podpora ucelených programů, zaměřených na zlepšení podnikatelského prostředí, budování institucionálních kapacit, vytváření sítí a podporu tvorby inovací. Změna

³ Jeden z prvních pokusů stanovit hlavní cíle regionální politiky představuje Barlowova zpráva z roku 1940 (cit. z Armstrong, Taylor 1985), která je definuje jako snížení chronické nezaměstnanosti v regionech zasažených dlouhodobou hospodářskou krizí, dosažení rovnoměrnějšího geografického rozmístění průmyslu, a tím odlehčení přelidněných aglomerací a dosažení vyšší disperze ekonomických aktivit, a to zejména z důvodu vojensko-strategických záměrů.

orientace nástrojů reflektuje změnu v samé podstatě zaměření regionální politiky, kterou je posun od podpory ekonomického růstu založeném na investicích k podpoře růstu založeném na inovacích (Bachtler, Yuill 2007). V některých zemích navíc sililo přesvědčení, že přístupy tradiční regionální politiky byly neefektivní (např. v Itálii, Velké Británii) (Gualini 2001; Gripaos 2002). Významnou změnu reprezentuje zapojení regionální a lokální úrovně veřejné správy do přípravy i implementace regionální politiky, což umožnilo zvýšení míry decentralizace v oblasti rozhodovacích pravomocí (např. zodpovědnost za vyšší objem finančních prostředků). Důležitým elementem ovlivňujícím změny v pojetí regionální politiky je pak kohezní politika EU, která přinesla a přináší celou řadu *spillover* efektů do koncepcí národních regionálních i dalších politik (viz např. Blažek, Macešková 2009).

Na změnu paradigmatu regionální politiky lze tak nahlížet z pohledu 4 základních parametrů:

- posun od tradičních cílů regionální politiky (redukce meziregionálních rozdílů) k podpoře ekonomického růstu a regionální konkurenceschopnosti;
- regionální politika není již orientována pouze na několik málo vybraných regionů, ale počet „typů“ regionů podporovaných v rámci regionální politiky se značně rozšiřuje (vedle strukturálně postižených regionů či regionů hospodářsky slabých jsou to např. centra excelence, póly konkurenceschopnosti či regiony znevýhodněné fyzikogeografickými podmínkami) (Davies, Gross, Yuill 2007); v mnoha případech je současný přístup „regionální politiky“ orientován na podporu rozvoje ve všech regionech (*all-region approach*) a například Bachtler a Yuill (2007) argumentují, že by bylo vhodnější v tomto směru odkazovat na „regionalizované politiky na podporu ekonomického rozvoje“ (*economic and industrial policies*) než na regionální politiku v tradičním slova smyslu;
- decentralizace kompetencí a pravomocí na lokální a regionální úroveň veřejné správy, a to nejen v oblasti regionální politiky, ale také v dalších sférách;
- změna charakteru nástrojů a způsobů implementace regionální politiky.

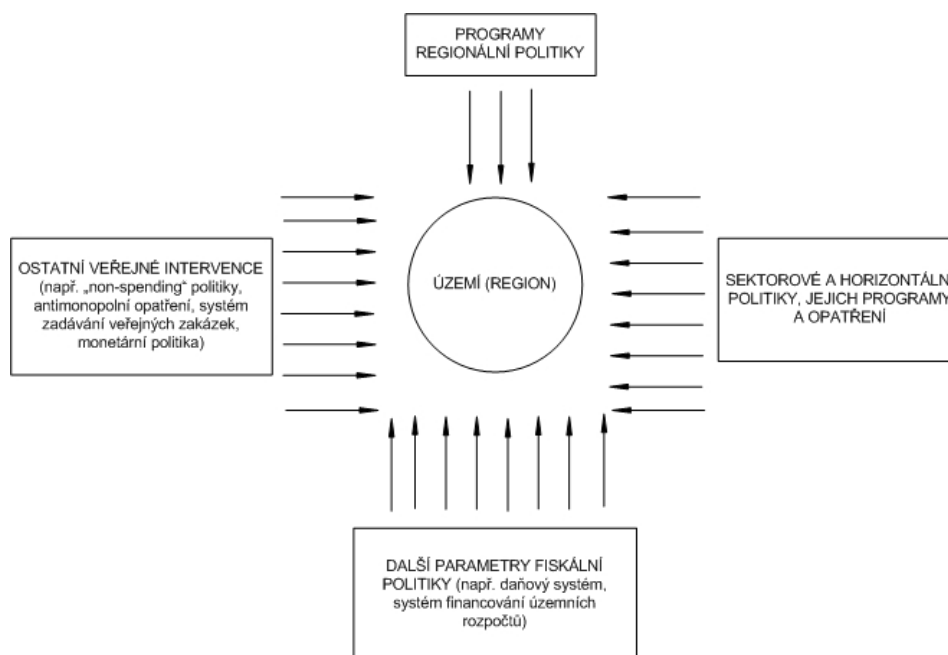
V neposlední řadě důraz na efektivitu a nezbytnost dosáhnout v rámci regionální politiky měřitelných dopadů přináší nutnost koordinace této politiky s politikami dalšími, a to nejen pouze z důvodu efektivnějšího využití veřejných zdrojů, ale také z důvodu předcházení protichůdnosti regionálních dopadů intervencí realizovaných na jedné straně v rámci regionální politiky a na druhé straně v rámci politik „neregionálních“. Jak někteří autoři upozorňují (např. Robert et al, 2001; Martin 2005), regionální dopady „tradiční“ regionální politiky jsou pro regionální rozvoj v zásadě daleko méně významné než význam regionálních dopadů vyvolaných politikami primárně „neregionálními“. Regionální politika a potažmo její jednotlivé programy představují pouze relativně malou část veřejných intervencí, které působí na daný region (území)⁴ (viz schematický náčrt obr 2). Jedním z nejzávažnějších argumentů, proč je nutné zabývat se implikacemi fiskální politiky pro regionální rozvoj je tak alokace obrovského objemu finančních prostředků v území, který mnohonásobně převyšuje objem finančních zdrojů alokovaných v rámci explicitně pojaté regionální politiky (např. Monnesland 1994; Edvardsen 2004; Macešková 2007). V tomto kontextu pak vyvstává klíčová otázka, a to jaký je dopad působení všech veřejných intervencí na konkrétní region. Pro co neefektivnější řešení regionálních problémů je tak nezbytné přistupovat k nastavení regionální politiky i s ohledem na regionální dopady ostatních „neregionálních“ politik a snažit se porozumět, jakým způsobem všechny veřejné intervence působí na konkrétní území (region).

Tato poznámka se těsně váže k problematice regionálních dopadů fiskální politiky, neboť fiskální politika svými parametry spadá do skupiny „neregionálních“ politik. Z této skutečnosti pak opět

⁴ Vědomě jsou opominuty další faktory a mechanismy operující mimo veřejnou politiku, které mohou mít daleko zásadnější význam pro vývoj daného regionu než veřejná politika v nejširším slova smyslu.

vyplývá vhodnost studovat problematiku regionálních dopadů v kontextu změn v pojetí přístupů k podpoře regionálního rozvoje.

Obr 2: Schematické znázornění „vystavení“ regionu vlivu veřejných intervencí



Zdroj: Vlastní zpracování.

2.1.3 Základní důvody potřeby regionální politiky

Jedna ze základních koncepčních otázek nastavení regionální politiky, která se ovšem dotýká i podpory, resp. regulace společenského rozvoje vůbec (viz kapitola 2.1.1), obnáší dilema mezi akcentem ekonomické efektivity a důrazem na sociální spravedlnost (Hampl 1996; Bachtler 2001; Blažek, Uhlíř 2002). Zároveň tyto dva principy představují dvě základní odůvodnění potřeby realizovat regionální politiku (Bachtler 2001). Teze sociální spravedlnosti prosazují nárok na stejnou či podobnou životní úroveň ve všech částech státu z důvodu morální spravedlnosti mezi lidmi. Nezbytná je aktivní participace většiny (Hampl 1998), neboť regionální disparity v ekonomické výkonnosti mohou vést k sociálním nepokojům a v některých případech i k nacionalismu (Hirschman 1958). Regionální politika tak má z pohledu tohoto principu za cíl dosáhnout rovnoměrného regionálního rozvoje, a tím udržovat sociální smír (Bachtler 2001). Vedle principu sociální spravedlnosti je potřeba regionální politiky obhajována tezemi principu ekonomické efektivity. Selhání trhu narušuje optimální alokaci zdrojů a je nezbytné určitým způsobem vznikající nepříznivé dopady korigovat. Plné využití (regionálních) zdrojů je chápáno jako prostředek k dosažení celonárodního hospodářského růstu a redukce meziregionálních rozdílů je chápána mimo jiné z pohledu potřeb makroekonomické stabilizace.⁵ Pro většinu západoevropských zemí je pak charakteristická dlouhodobá tendence přiklánět se v období ekonomického růstu při koncipování regionální politiky k principu sociální spravedlnosti a k principu efektivity v době hospodářské recese či stagnace (Bachtler 2001). Na význam regionální politiky ve vztahu k různým fázím hospodářského rozvoje na národní úrovni přitom poukazyval již Friedmann (1966).

Regionální politika bývá také někdy považována za „reakci“ na neefektivitu veřejné politiky (*policy efficiency principle*). Někteří autoři totiž argumentují, že divergentní tendence regionálního rozvoje jsou do značné míry důsledkem neefektivity veřejné politiky (Klemmer 1986, cit. z Bachtler

⁵ Na druhou stranu úplné vyrovnání, resp. eliminace meziregionálních rozdílů je považována za nežádoucí, neboť regionální rozdíly jsou považovány za jeden z faktorů nezbytných pro další rozvoj celospolečenského systému (např. Hampl 1998).

2001). Ačkoliv je do značné míry možné tento argument považovat za sporný, tak i přesto lze, v naprosté většině případů pouze implicitně, za východisko pro intervence regionální politiky považovat snahu korigovat (negativní) dopady ostatních veřejných politik (Bachtler 2001). Konkrétním příkladem může být jeden z důvodů, jimiž je, resp. byla zdůvodňována potřebnost regionální politiky na úrovni EU, totiž regionálními dopady společné monetární politiky (Molle 1990).

2.1.4 Koncepční otázky regionální politiky

Stanovení cílů regionální politiky, odvislé od konkrétního odůvodnění potřebnosti regionální politiky, a nastavení celkového uchopení regionální politiky je podmíněno vyřešením několika koncepčních otázek (dilemat), které lze považovat pro formulování regionální politiky za zásadní (Blažek 2002a, 2003).

V prvé řadě se jedná o koncepční dilema volby „typu“ regionální politiky mezi politikou „pojišťovací“ a politikou „strategickou“. Cílem pojišťovací regionální politiky je zmírnění a předcházení sociálním a ekonomickým regionálním problémům a posílení vnitřní soudržnosti státu. Nejčastěji je tak zaměřena na socioekonomicky slabé regiony či regiony znevýhodněné geografickou polohou. Na druhé straně strategická regionální politika je orientována na dosažení vnější konkurenceschopnosti státu jako celku. Záměrně jsou tedy podporována hlavní centra hospodářského rozvoje, jimiž jsou nejčastěji nejvýznamnější metropolitní regiony daného státu (Gorzela 1992; Blažek 2002a)⁶. V současné praxi se lze nicméně čím dál častěji setkat s kombinací obou uvedených „typů“ (např. Finsko - OECD 2005), resp. s kombinací různých přístupů k podpoře regionálního rozvoje (viz např. Blažek, Uhlíř 2002). Klíčovým dilematem pro nastavení regionální politiky pak zůstává otázka, který z „typů“ by měl převažovat.

Za druhou koncepční otázku lze považovat míru územní koncentrace disponibilních zdrojů a finančních prostředků vymezených pro regionální politiku. Je tedy nutno vyřešit otázku, zda má být podpořeno jen několik málo vybraných regionů, či mají být omezené prostředky rozděleny mezi větší počet (problémových) regionů, a tak jim pomoci alespoň symbolicky (Blažek 2003). Při koncipování regionální politiky je také nezbytné stanovit řádovostní úroveň, na které budou podporované regiony vymezovány, přičemž tato volba podstatným způsobem ovlivňuje mimo jiné spektrum podporovaných aktivit (Blažek 2003).

Další klíčovou volbu představuje zvolení základní „strategie“ regionální politiky. Na jedné straně lze aplikovat „exogenní“ přístup, který je založen na stimulaci prostorové mobility výrobních faktorů (např. podporou přílivu nového kapitálu, podporou mobility pracovní síly) a který byl charakteristický pro první dekády existence regionální politiky v zemích západní Evropy. Alternativní přístup, od 80. let stále více praktikovaný, zdůrazňuje stimulaci vnitřních, tj. endogenních faktorů, například podporou vzniku nových firem, transferem technologií atd. (Bachtler 2001). Jedná se však o „krajní“ přístupy a v současné praxi se lze setkat spíše s kombinací obou.

Neméně důležitou koncepční otázkou je také volba vhodných nástrojů, jimiž by bylo možné proklamovaných cílů dosáhnout. Nástroje regionální politiky mohou být klasifikovány různými způsoby. Jako vhodné dělení lze přijmout tradiční rozlišení na nástroje mikroekonomické a makroekonomické, které jsou určeny k ovlivnění buď lokalizačních rozhodnutí domácností či firem, nebo ke změně v úrovni příjmů a výdajů v určitém regionu. Jinými slovy mikroekonomické nástroje jsou určeny k ovlivnění rozmístění pracovních sil a kapitálu mezi firmami, jednotlivými odvětvími ekonomiky a regiony, zatímco makroekonomické nástroje jsou orientovány na změnu v úrovni příjmů a výdajů v jednotlivých regionech (Armstrong, Taylor 1985). Nicméně je nutné zdůraznit, že

⁶ Nicméně je důležité poznamenat, že implementace vybraného typu regionální politiky může na odlišné hierarchické úrovni ve výsledku působit v podobě efektů typu opačného, než bylo zamýšleno na hierarchické úrovni, pro niž byl daný typ regionální politiky zvolen. Jako příklad lze uvést zvolení strategické formy národní regionální politiky v hospodářsky zaostalejších státech EU (např. Rumunsku, Bulharsku). V rámci daného státu bude docházet k posilování hlavních center s cílem obstát v konfrontaci s mezinárodní konkurencí. Avšak lze argumentovat, že z pohledu vyššího nadnárodního celku - Evropské unie - bude mít zvolený „typ“ charakter spíše pojišťovací regionální politiky. Přestože je možné tomuto názoru oponovat tím, že zvolená strategie byla zacílena na úroveň státu, je nepochybně vhodné na tento „rozpor“ upozornit, neboť může mít významné implikace pro kohezní politiku EU.

toto členění plně nereflektuje „novou vlnu“ nástrojů inspirovaných teoriemi regionálního rozvoje institucionálních směrů (viz např. Blažek, Uhlíř 2002).

Mikroekonomické nástroje lze dále rozčlenit na ty, jež mají podpořit mobilitu jednotlivců (např. podpora dojíždějícím, jednorázová finanční pomoc při stěhování, pomoc při koupi bydlení v novém regionu), a ty, jež jsou určeny k usnadnění mobility kapitálu, resp. firem (především široká škála finančních podnětů, jako např. dotace, daňové úlevy, zvýhodněné úvěry, dále pak administrativní opatření, jako např. zákaz expanze v daných regionech nebo realokace státních institucí)⁷.

Makroekonomické nástroje regionální politiky jsou úzce provázány na celkovou makroekonomickou politiku vlády (popř. centrální banky), která je tvořena politikou fiskální, politikou monetární a politikou zahraničně-obchodní. Možnosti použití nástrojů monetární politiky na podporu vybraných regionů jsou značně omezené, ačkoliv je evidentní, že opatření uskutečněná v jejím rámci mají na socioekonomický vývoj jednotlivých regionů výrazně odlišný dopad (Armstrong, Taylor 1985, s. 188). V této souvislosti je vhodné poukázat na odlišné dopady společné evropské měny v jednotlivých členských státech EMU a především pak na výrazně rozdílné dopady společné evropské měny na úrovni jednotlivých regionů (Amin, Tomaney 1995; Rodríguez-Fuentes 2006). Stejně tak některá opatření zahraničně-obchodní politiky (např. cla, dovozní a vývozní kvóty) mohou mít zřetelný regionální dopad, a to zejména u vysoce specializovaných regionů (viz např. Robert et al 2001). V tomto případě se však většinou jedná o určitou formu ochranné politiky před zahraniční konkurencí, jež umožňuje „přežít“ většinou nekonkurenceschopného zboží, a tím v určitých regionech zakonzervování nevyhovujících socioekonomických struktur (Blažek 1993).⁸

Kromě mikro- a makroekonomických nástrojů lze vyčlenit ještě další skupinu instrumentů regionální politiky, a tou jsou nástroje koordinační (Armstrong, Taylor 1993), přičemž tyto nástroje lze rozlišit na vertikální a horizontální. K vertikálním koordinačním nástrojům lze řadit koordinaci mezi různými mikroekonomickými nástroji a také mezi mikro- a makroekonomickými opatřeními. Za horizontální koordinační nástroje se považují jednak koordinace mezi regionální politikou na úrovni EU a na úrovni jednotlivých členských států a jednak také koordinace ve směru regionálních politik na národní, regionální a lokální úrovni.

2.1.5 Explicitní a implicitní regionální politika versus regionální politika v úzkém a širokém pojetí

Význam fiskální politiky jako makroekonomického nástroje regionální politiky je do velké míry ovlivněn skutečností, že regionální politika jako taková je nedílnou součástí politiky fiskální. Omezený počet elementů fiskální politiky je možné více či méně úspěšně využít jako nástroj regionální politiky, nicméně aplikace nástrojů politiky na hierarchicky vyšší úrovni (tj. politiky fiskální) v rámci politiky (tj. regionální politiky), jež je její součástí, je komplikovaná. Obtížné je přitom mimo jiné rozlišit, v jakém případě lze považovat fiskální politiku (resp. její jednotlivé parametry) za nástroj regionální politiky, a kdy se jedná o nastavení jednotlivých parametrů fiskální politiky bez ohledu na cíle regionální politiky (tj. bez ohledu, zda jsou důsledky nastavení parametrů fiskální politiky „ve shodě anebo proti“ cílům regionální politiky). Tento stav v naprosté většině případů převažuje, nicméně ačkoliv jsou možnosti využít parametry fiskální politiky jako explicitní nástroje regionální politiky omezené, přesto implementace fiskální politiky přináší pro regionální rozvoj zásadní implikace a některé její komponenty mohou být považovány za implicitní nástroje podpory regionálního rozvoje (viz např. Norsko - OECD 2007). Například u některých sektorových a horizontálních politik postupně dochází k více či méně výraznější akcentaci prostorové dimenze, tedy k zohledňování meziregionálních rozdílů, což podněcuje diskuzi, „které veřejné intervence lze „již/ještě“ řadit k regionální politice“.

⁷ Pro detailnější přehled a popis mikroekonomických nástrojů regionální politiky viz např. Armstrong, Taylor (1985, 1993) či Blažek (1993).

⁸ Možnosti využití fiskální politiky jako nástroje regionální politiky jsou diskutovány v kapitole 2.1.5.

V této souvislosti pak vyvstává potřeba nejen v odborné literatuře rozlišovat regionální politiku na explicitní a implicitní (např. Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993, s. 273; Blažek 2002a), jiní autoři pak hovoří o regionální politice v „úzkém“ a „širokém“ pojetí (např. Edvardsen 2004; OECD 2007).⁹

Regionální politiku v „úzkém“ slova smyslu (příp. explicitním pojetí) chápeme jako výše popsanou (státní) politiku, jež řeší nastíněná koncepční dilemata a využívá zmíněné nástroje (viz kapitola 2.1.4). Ve většině zemí je věnována pozornost právě takto explicitně pojímané regionální politice. Na druhé straně implicitní regionální politika, někdy označovaná jako regionální politika v „širším“ pojetí, zůstává stále spíše na okraji zájmu jak odborníků (k výjimkám lze řadit např. Monnesland 1994; Blažek 2002a; Bachtler, Yuill 2001; Macešková 2007; Neubauer et al 2007), tak především politiků a osob zodpovědných za formulování koncepce regionální politiky. „Široce“ pojímaná regionální politika zahrnuje teoreticky všechny sektorové (např. zemědělská, energetická, zdravotnictví) a horizontální (např. politika vědy a výzkumu, podpora inovací, politika zaměstnanosti, politika ve sféře životního prostředí) politiky státu (příp. EU) a také tzv. „nevýdajové“ politiky (např. (de)regulační politiky, antimonopolní politiku, některé parametry sociální politiky). Ačkoliv všechny tyto politiky nemají explicitně definovanou regionální dimenzi, nepochybně přinášejí specifické regionální důsledky a rozdílné dopady na regionální úrovni (např. Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993; Wishlade, Yuill, Davezies 1997; Robert et al 2001; Edvardsen 2004; Blažek, Vozáb 2004), ale i na úrovni mikroregionální (např. Musil 2006; Macešková, Ouředníček, Temelová 2009). Na druhé straně někteří autoři poukazují na problematický aspekt spočívající v otázce, které všechny politiky a aktivity v rámci vládního sektoru by do analýzy regionální politiky v „širokém“ pojetí měly být zahrnuty (např. Edvardsen 2004; v obdobném duchu poznamenává též Bachtler 2001).

Za hlavní rozdíl mezi regionální politikou v „úzkém“ a „širokém“ pojetí lze podle Edvardsen (2004) považovat skutečnost, že primárním záměrem regionální politiky v „úzkém“ pojetí je řešit problémy a obtíže, jež jsou důsledkem geografické polohy a jedná se o formu politiky ve smyslu „reakce“, příp. „kompenzace“. Toto pojetí však do značné míry nereflektuje možnost koncipovat regionální politiku v „úzkém“ pojetí jako politiku stimulační, resp. aktivizující (viz dilema volby základní „strategie“ regionální politiky kapitola 2.1.4). V zájmu „široce“ pojímané regionální politiky pak explicitně není řešení regionálních problémů, přestože tato forma politiky přináší regionální implikace. „Široce“ pojatá regionální politika je podle Edvardsen (2004, s. 38) spíše nabídkově orientovaná, přičemž „strana nabídky“ je nezávislá na specifických regionálních problémech či geografické poloze¹⁰. V tomto případě je možné poukázat na analogii s „aktivizujícím“ charakterem koncepce regionální politiky.

Naprostá většina akademické literatury v českých podmínkách operuje s termíny explicitní a „úzká“ regionální politika, resp. implicitní a „široká“ regionální politika jako se synonymy (především Blažek 2002a, 2003; Macešková 2005, 2007; Smejkal 2008)¹¹. Při hlubším studiu regionální dimenze fiskální politiky a nezbytnosti uchopit problematiku regionálních dopadů sektorových politik prostřednictvím dosavadního teoretického rámce „široce“ pojímané regionální politiky však nevyhnutelně narazíme na problém nejasnosti jeho vymezení a potřebu citlivějšího rozlišení obsahu českých termínů explicitní, implicitní, „úzce“ a „široce“ pojímaná regionální politika. Složitost vymezení je do jisté míry podmíněna nejen skutečností, že výzkum regionální dimenze fiskální politiky (resp. regionálních dopadů sektorových a horizontálních politik) je v Česku teprve ve svých počátcích, ale také odlišným chápáním „široce“ pojímané regionální politiky díky tradici pojetí regionální politiky v různých zemích.

⁹ Dále někteří autoři navrhnou, spíše než o regionální politice hovořit ve vztahu k cílené podpoře vybraných regionů o různých přístupech k podpoře regionálního rozvoje (Blažek, Uhlíř 2002; Bachtler, Yuill 2007).

¹⁰ Nicméně například v České republice jsou regiony pro účely úzce pojaté regionální politiky vymezovány na základě strukturálních charakteristik a nikoliv primárně na základě geografické polohy (přestože lze argumentovat, že geografická poloha regionální strukturální charakteristiky podmiňuje) (MMR 2000, 2006).

¹¹ V odborné zahraniční literatuře se však s užitím termínů „implicit regional policy“ a „broad regional policy“ jako synonym prakticky setkat nelze.

Zatímco lze souhlasit s užíváním termínu explicitní regionální politika ve smyslu „úzce“ chápané regionální politiky, neboť v obou případech se jedná o politiku cíleně zaměřenou na podporu vybraných regionů (např. Hanell et al 2002), u termínů implicitní regionální politika a regionální politika v „širším“ pojetí je jejich chápání jako synonym diskutabilní. Implicitní regionální politiku lze spíše chápat jako ty sektorové a horizontální politiky, resp. programy (příp. i další parametry fiskální politiky), u nichž došlo určitým způsobem k zohlednění regionální dimenze. Jedná se tedy o politiky či programy, u kterých došlo určitým způsobem k jejich „regionalizaci“, tj. došlo k přizpůsobení nastavení parametrů dané politiky na základě specifických podmínek v jednotlivých regionech (např. aktivní politika zaměstnanosti, podpora přílivu zahraničních investic, podpora veřejné dopravy v málo osídlených oblastech atd.). V zemích, kde tradice výzkumu a zejména aplikace aspektů regionální dimenze fiskální politiky v praxi není zcela novým fenoménem (především skandinávské země, zejména Norsko a Švédsko) (rámeček 1 ilustruje pojetí regionální politiky v Norsku), koncept „široce“ pojímané regionální politiky (*broad regional policy*) zahrnuje sektorové politiky a další parametry fiskální politiky, u nichž je významnost jejich regionálních dopadů rozeznána a doložena (tj. jedná se o implicitní regionální politiku). V zemích, kde však tato tradice není (např. Česko), je tendence hovořit o „široce“ pojímané regionální politice ve smyslu téměř jakýchkoliv aktivit v rámci vládního sektoru, neboť u naprosté většiny těchto aktivit lze spatřit jisté regionální dopady. Například podle práce Cuadrado et al (1993, s. 278) implicitní regionální politika zahrnuje každý akt v rámci hospodářské politiky, který má rozdílné dopady v různých regionech. Podobně se v dokumentu Evropské komise (CEC 2004) uvádí, že všechna opatření vlády, která vyžadují veřejné výdaje, s sebou přinášejí implikace pro regionální rovnováhu. Jeví se tak, že „široce“ pojatá regionální politika je chápána spíše ve smyslu regionálních dopadů fiskální politiky (resp. regionálních dopadů opatření v rámci veřejného sektoru). V tomto případě (tj. i v českých podmínkách) tedy není zcela přesné o „široce“ pojímané regionální politice hovořit jako o implicitní regionální politice.

Výše nastíněné, od dosavadní praxe v české odborné literatuře odlišné, chápání implicitní regionální politiky a regionální politiky v „širším“ slova smyslu je nezbytné vnímat jako diskuzně orientovaný podnět pro zpřesňování teoretického kontextu problematiky regionální dimenze fiskální politiky, se kterým se nicméně autorka ztotožňuje. Současně lze za impulz pro odbornou debatu považovat i následující rozlišení regionální politiky v „širším“ slova smyslu, tak jak je vymezeno pro potřeby této disertační práce, a zároveň ho lze považovat za aplikovatelné v českých podmínkách.

Regionální politiku v „širším“ pojetí lze rozčlenit na:

- sektorové a horizontální politiky, u nichž došlo určitým způsobem k reflexi regionální dimenze při jejich koncipování, jinými slovy došlo k jejich regionalizaci (tj. jedná se o implicitní regionální politiku) (např. podpora přílivu zahraničních investic, aktivní politika zaměstnanosti);
- sektorové a horizontální politiky s významnými regionálními dopady, přičemž tyto dopady jsou z pohledu implikací pro regionální rozvoj vnímány jako (velmi) důležité. Tyto politiky podporují sféry, které jsou často předmětem podpory i v rámci explicitní regionální politiky (např. politika dopravní infrastruktury, zemědělská politika, politika výzkumu a vývoje, podpora podnikání). Nepochybně do této skupiny patří také další parametr fiskální politiky - architektura financování územní správy;
- další politiky (příp. nastavení jejich parametrů), jejichž realizace vyvolává určité regionální dopady, ale spíše ve formě multiplikačních efektů („jsme si těchto regionálních dopadů vědomi, ale nelze s nimi nic moc dělat“), v zásadě se jedná o sféry v rámci explicitní regionální politiky nepodporované (např. financování státního aparátu, způsob zadávání veřejných zakázek¹², nastavení daňového systému, „nevýdajové“

¹² Přestože upřednostňování firem z problémových regionů při zadávání veřejných zakázek soukromým subjektům bývá uváděno jako jeden z nástrojů úzce pojaté regionální politiky, lze tvrdit, že celkově tato problematika spadá pod široce pojímanou regionální politiku, neboť

politiky, státní pomoc vybraným podnikům, monetární politika, zahraničně obchodní politika).

Rámeček 1: Komponenty regionální politiky v Norsku

A . Opatření explicitně zaměřená na podporu regionálního rozvoje (úzce pojatá regionální politika)

A.1. Oblastní politika - politika zaměřená na řídké osídlené a odlehle oblasti s velkou vzdáleností k centřům osídlení a centřům „poptávky“. Nejedná se pouze o venkovské oblasti, ale také o městská centra na severu země. Určena pro předem vymezené regiony.

A.2. Politika na podporu severských periferních oblastí - speciální opatření určená pro severní oblasti země. Míra podpory je u těchto regionů nejvyšší ze všech regionů, které jsou vymezeny pro podporu v rámci úzce pojaté regionální politiky.

A.3. Opatření k podpoře regionálního růstu a konkurenceschopnosti - „způsobilé“ regiony nejsou vymezeny, jedná se o *all-region approach*, nicméně podpora je často regionálně diferencována. Politika zaměřena zejména na urbánní oblasti.

A.4. Opatření ke koordinaci „regionálních“ politik A1-A3 se sektorovými a dalšími politikami uvedenými níže - zahrnují především koordinační mechanismy na regionální úrovni (často prostřednictvím regionálních programů a plánů) a na národní úrovni (napříč sektorovými ministerstvy).

B. Opatření, u nichž regionální dimenze, ačkoliv považovaná za významnou, není v ústředním zájmu dané politiky (regionální politika v širokém slova smyslu)

B.1. Sektorové politiky - politiky související se vzděláváním, zdravotnictvím, dopravou, zemědělstvím a rybnářstvím, kulturou a cestovním ruchem.

B.2. Systém fiskálního vyrovnání - systém finančních transferů mezi oblastmi s vysokými daňovými příjmy a oblastmi s vysokými náklady na zabezpečení veřejných služeb. Cílem je zabezpečit rovnoměrnou nabídku veřejných služeb v celé zemi.

C. Oblasti politiky s významnými regionálními dopady, ale bez vymezení „způsobilých“ regionů

Odvětví naftařského průmyslu a průmyslová odvětví blízka hydroenergetice.

Zdroj: OECD (2007, s. 102), vlastní překlad.

2.1.6 Regionální dimenze fiskální politiky v souvislosti s regionální politikou

V návaznosti na předcházející diskuzi vymezení regionální politiky v „širokém“ slova smyslu (viz kapitola 2.1.5) je možné říci, že celou problematiku regionální dimenze fiskální politiky lze považovat za podmnožinu „široce“ pojímané regionální politiky, resp. široce pojímaných přístupů k podpoře regionálního rozvoje, a to bez ohledu na míru významnosti jednotlivých parametrů fiskální politiky z pohledu implikací pro regionální rozvoj. „Široce“ pojatá regionální politika přitom zahrnuje ještě další „složky“ (např. regionální dimenzi monetární politiky a regionální dimenzi zahraničně-obchodní politiky). Na tomto místě je však nezbytné zdůraznit, že takovéto vymezení je odlišné od chápání „široce“ pojímané regionální politiky (*broad regional policy*) v některých jiných zemích, například v Norsku (viz rámeček 1), kde je tradice „široce“ pojímané regionální politiky podstatně větší (např. Edvardsen 2004; OECD 2007).

Regionální dopady fiskální politiky tak lze nepochybně studovat v kontextu „široce“ pojímané regionální politiky, nicméně je třeba mít na zřeteli, že z hlediska zásadních praktických implikací pro regionální politiku jako takovou, resp. pro přístupy k podpoře regionálního rozvoje má význam jen její určitá část. Za klíčový důvod, proč pod „široce“ pojímanou regionální politiku prozatím zahrnovat „celou oblast“ regionální dimenze fiskální politiky je skutečnost, že „míra významu“ jednotlivých parametrů fiskální politiky z hlediska implikací pro regionální rozvoj a potažmo z pohledu tradičně pojímané regionální politiky nebyla dosud dosavadním výzkumem dostatečně

v naprosté většině případů se v procesu rozhodování o udělení veřejné zakázky regionální dimenze takovýchto rozhodnutí opomíjí (Fothergill 2005).

objasněna. Nepochybně tak bude nutné s postupně se rozšiřující znalostí regionálních dopadů jednotlivých parametrů fiskální politiky chápání přístupů k podpoře regionálního rozvoje v širším slova smyslu přehodnotit, resp. zúžit.

V souvislosti s regionální dimenzí fiskální politiky a zároveň v souvislosti s proměnou pojetí regionální politiky (viz kapitola 2.1.2) se jeví jako nejvíce relevantní posun v zaměření cílů regionální politiky, na který se váže proměna podporovaných sfér (ilustrace viz tab 1).

Tab 1: Změna paradigmat kritérií charakteru regionální politiky

Kritérium	„Tradiční“ regionální politika	„Moderní“ regionální politika
Zaměření	(sociální) spravedlnost <i>nebo</i> (ekonomická) efektivita	(sociální) spravedlnost <i>a</i> (ekonomická) efektivita
Cíle	tvorba pracovních míst a zvýšení investic	zvýšení konkurenceschopnosti
Sféry podpory	„úzká“ (ekonomicko-průmyslová)	„široká“ (více sektorová)
Způsob podpory	„reagující“, projektově založený	proaktivní, programový, strategický

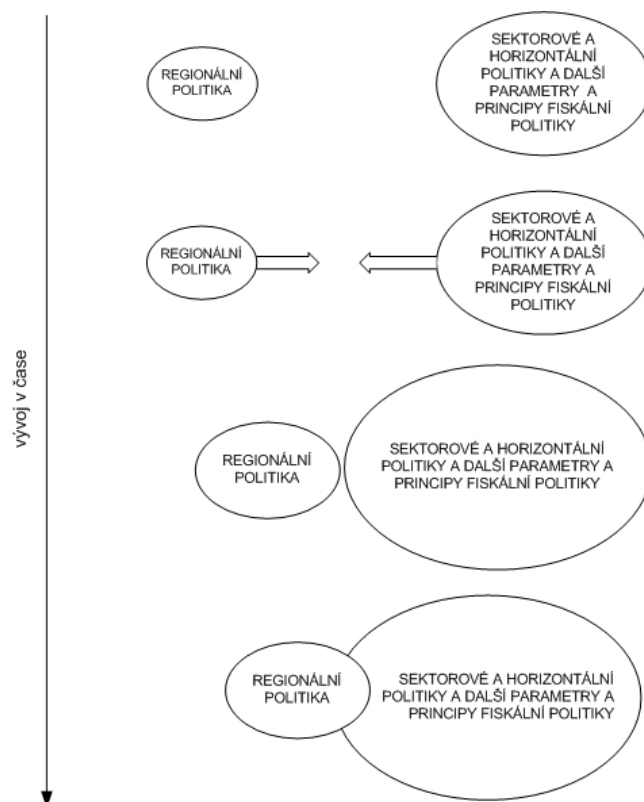
Zdroj: Upraveno dle Bachtler, Yuill (2001).

Velmi zjednodušeně lze říci, že zatímco z pohledu regionální politiky docházelo ve vyspělých zemích postupem času k rozšiřování jejího sektorového záběru (Sunley et al 2005), z pohledu fiskální politiky postupně dochází u jejích jednotlivých parametrů k zohledňování regionálních specifíků. Obě politiky se tak vlastně v tomto směru k sobě navzájem z pohledu explicitního zaměření na územní hledisko „přibližují“, a to až k jejich vzájemnému průniku (viz schematická ilustrace obr 3). Zároveň v průběhu času docházelo ve finančním vyjádření k růstu velikosti obou politik. Jednotlivé státy se přitom nacházejí v různých fázích této tendence „sbližování“ regionální politiky s parametry politiky fiskální (resp. politikami „neregionálními“) - například Norsko lze řadit k zemím nacházejícím se v poslední naznačené fázi. Naproti tomu Česko lze spíše řadit k zemím, kde je uvědoměná a plánovaná reflexe regionální dimenze v sektorových politikách a dalších parametrech fiskální politiky teprve na počátku své cesty, tj. zhruba mezi první a druhou fází. Určitou výjimku představují aktivní politika zaměstnanosti a politika na podporu zahraničních investic, u kterých do značné míry k vědomému zohlednění regionálních specifíků došlo (Nosek 2008; Uhlíř 2004).

Nezbytné je však zdůraznit, že naznačené změny v jednotlivých parametrech regionální politiky neznamenaají nahrazení „tradiční“ regionální politiky politikou „novou“. Spíše se jedná o paralelně vedle sebe existující přístupy (Hudson 2005). Současnou praxi v oblasti podpory regionálního rozvoje lze charakterizovat jako koexistenci různých forem regionální politiky (Halkier 2006, cit. z Bachtler, Yuill 2007, p. 13), přičemž se v jednotlivých zemích uplatňují kombinace různých přístupů (Neubauer et al 2007).

Nicméně navzdory současné pluralitě přístupů k podpoře regionálního rozvoje, či lépe řečeno právě z důvodu existence této plurality, lze vyjádřit přesvědčení, že počáteční volba mezi „úzce“ a „široce“ koncipovanou regionální politikou, resp. mezi pouze explicitně zaměřenou regionální politikou a sektorově širěji pojatou podporou regionálního rozvoje (tj. implicitní regionální politikou) reprezentuje de facto další koncepční dilema (viz kapitola 2.1.4), před nímž kompetentní političtí činitelé v současnosti stojí, resp. by stát měli. Jedná se přitom pravděpodobně o nejzásadnější volbu při koncipování podpory regionálního rozvoje s ohledem na výslednou účinnost opatření.

Obr 3: Schematický vývoj průniku „zájmu v územním hledisku“ regionální politiky a parametrů fiskální politiky



Zdroj: Vlastní zpracování.

2.2 POJETÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ V TEORIÍCH REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

V kontextu disertační práce je vhodné diskutovat úlohu veřejných výdajů ve světle vybraných teorií regionálního rozvoje. Zvláštní zřetel však bude přikládán těm teoriím, které se snaží podat komplexní vysvětlení tendencí regionálního rozvoje a lze je z hlediska problematiky veřejných výdajů považovat za relevantní. V tomto případě se jedná o teorie zařaditelné do skupiny „jádro-periferie“ (Blažek, Uhlíř 2002). Snahou je identifikovat teorie, jež na veřejné výdaje nahlízejí jako na jeden z mechanismů regionálního rozvoje. Nicméně veřejné výdaje jsou v teoriích regionálního rozvoje v naprosté většině případů považovány za nástroj k řešení, resp. usměřování přirozených divergentních tendencí regionálního rozvoje. Pozornost zasluhují také současné teorie regionálního rozvoje inspirované institucionálními směry, neboť při rozhodování o alokaci veřejných výdajů do hry vstupuje celá škála faktorů, o jejichž postižení se mimo jiné právě současné teorie regionálního rozvoje institucionálního směru pokoušejí.

2.2.1 Teorie skupiny „jádra a periferie“

Z hlediska cíle disertační práce lze za nejvíce relevantní považovat teorie, jež jsou součástí významné skupiny teorií „jádro-periferie“¹³. Důvodem pro toto tvrzení je skutečnost, že tyto teorie usilují o komplexní vysvětlení regionálního rozvoje a některé se přímo pokoušejí o klasifikaci diferenciačních i nivelizačních mechanismů na regionální úrovni (Blažek 1999). Autoři jednotlivých teorií se sice liší v náhledu na poměr pozitivních a negativních vlivů, jež mají vyspělé regiony (jádra) na méně vyspělé (periferie), avšak jejich zásadní přínos spočívá ve zmíněných pokusech o

¹³ Je vhodné alespoň zmínit jednu ze „starších“ teorií, která se pojetí veřejných výdajů také věnuje. Příkladem autora, který přikládal význam vládním výdajům pro celkový rozvoj regionů, byl Ch. Tiebout ve své kritice Northovy teorie exportní základny. Tato teorie předpokládala dominantní roli exportu pro rozvoj regionů. Tiebout tvrdil, že existují i jiné významné faktory růstu, mezi jinými právě vládní výdaje, jež podmiňují rozvoj regionů (Blažek, Uhlíř 2002).

identifikaci a u některých autorů i klasifikaci diferenciačních i nivelizačních mechanismů. Tyto teorie zároveň přisuzují pro rozvoj regionů značný význam vládním zásahům, jejichž podmožinou veřejné výdaje jsou. Přestože z pohledu teorií skupiny „jádro-periferie“ jsou nerovnoměrné tendence regionálního rozvoje považovány za proces přirozený, vláda by měla v případě dlouhodobého prohlubování těchto tendencí podle zastánců těchto teorií zasáhnout, a to právě prostřednictvím veřejných výdajů. Na druhou stranu však úplná eliminace regionálních nerovností není považována za žádoucí, jelikož (územní) nerovnosti a polarizovaný rozvoj jsou předpokladem k dalšímu společenskému rozvoji (Hirschman 1958).

Klíčovou otázkou však je, zda regionální charakter alokace veřejných výdajů (nebo některý jejich druh či funkční složka) není přímo jedním z mechanismů, který z regionálního hlediska působí diferenciačním směrem a k nerovnoměrnému rozvoji tak přispívá. Jinými slovy, není zřejmé, zda obecně přijímaný axiom o regulační roli veřejných výdajů je platný i v regionální perspektivě.

Jednou z nejvýznamnějších teorií skupiny „jádro-periferie“ je teorie kumulovaných příčin G. Myrdala, který zavedl koncept oběžné kumulativní kauzality (Blažek, Uhlíř 2002). Myrdal tímto konceptem popsal princip kumulativních mechanismů jako změnu jednoho faktoru, jenž způsobí změnu orientace i dalších faktorů tak, že tyto sekundární změny dále posilují prvotní změnu. Působení kumulativních mechanismů je vzájemně provázané a vede k růstové spirále, tj. k odčerpávání kapitálu a pracovní síly (zdrojů růstu) z méně vyspělých do vyspělých regionů. Jako *backwash effects* označil Myrdal negativní dopady na zaostalejší regiony většiny kumulativních mechanismů po dolů vedoucí spirále růstu. *Spread effects*, pozitivní dopady kumulativních mechanismů na méně vyspělé regiony, jsou dle jeho názoru výjimečné (Blažek, Uhlíř 2002). Myrdal se domnívá, že regionální nerovnosti byly nutnou podmínkou umožňující celospolečenský rozvoj (Myrdal 1957, s. 46), nicméně v důsledku působení kauzálních mechanismů se míra regionální diferenciace může stát neakceptovatelnou. Podle Myrdalova názoru pozitivní a negativní efekty nesměřují k tendenci vyrovnání ve smyslu dosažení ekvilibria. Proto Myrdal spatřuje jako jedno z řešení korekci tohoto vývoje odložením současné spotřeby a přesunutím zdrojů na veřejné investice, především celospolečenského charakteru, které umožní dosáhnout úspory z rozsahu dalším subjektům (Blažek, Uhlíř 2002).

V zásadě s podobným konceptem nerovnoměrného rozvoje přišel A.O. Hirschman, který ovšem zdůrazňuje potřebu mobilizace existujících zdrojů. K intervencím státu s cílem vyřešit nerovnováhu se staví skepticky a pro rozvoj vyzdvihuje význam pozitivních očekávání v duchu úsloví „úspěch plodí úspěch“. To ve svém důsledku znamená, že jakmile dojde k robustnímu spontánně iniciovanému růstu v některém z regionů a vzniku „růstového pólu“, spustí se diferenciační mechanismy. Meziregionální rozdíly i rozdíly na úrovni států jsou tak průvodním projevem (ekonomického) růstu (Hirschman 1958, s. 183-184). Nicméně zrod růstového pólu, resp. „ostrůvku růstu“ je nevyhnutelný pro iniciaci hospodářského růstu vůbec. Proto je podle Hirschmana rozvoj v geografické perspektivě nutně nerovnoměrný. Avšak na rozdíl od Myrdala se Hirschman domnívá, že pozitivní efekty (*trickling down* efekty) nad negativními („polarizačními“ efekty) převládnou. Pokud ne, je to důvod pro intervenci státu za použití veřejných financí a zejména veřejných investic. Nicméně podle Hirschmanova názoru je nejprve nutné posílit jádro rozvoje a posléze nástroji fiskální a monetární politiky pomoci periferii (Blažek, Uhlíř 2002). Hirschman alokaci veřejných investic věnuje poměrně značnou pozornost, podrobněji o různých prostorových vzorcích alokace veřejných investic však pojednává kapitola 2.3.1.4.

Jak Hirschman, tak i Myrdal tedy navrhuje aktivní zásah státu prostřednictvím veřejných výdajů a jejich účelovou alokaci do vybraných regionů. Veřejné výdaje jsou tak pojímány jako regulační mechanismus, resp. přesněji, že vědomá a plánovaná alokace veřejných výdajů do konkrétních regionů je považována zmíněnými autory za prostředek k usměrňování přirozených divergentních tendencí regionálního rozvoje (blíže ke vztahu uvedených teorií k roli veřejných investic pro regionální rozvoj viz kapitola 2.3.1.4).

K dalším významným teoriím skupiny „jádro-periferie“ je řazena obecná teorie polarizovaného rozvoje Johna Friedmanna, který termíny „jádro a periferie“ do odborných debat v oblasti regionálního plánování a regionálního rozvoje uvedl a definoval je (Blažek, Uhlíř 2002). Jádrové regiony jsou prostorově organizované subsystemy společnosti a podle Friedmannovy definice se jádra vyznačují vysokou schopností tvorby inovací a koncentrací řídicích funkcí, tedy vysokým stupněm autonomie. Periferními oblastmi jsou pak označována všechna ostatní území, která lze identifikovat prostřednictvím vztahů závislosti vůči jádru. Jádro a periferie společně tvoří ucelený prostorový systém, jenž je integrován prostřednictvím vztahů podřízenosti a nadřazenosti. Jádrové regiony však periferiím vlastnost závislosti, resp. podřízenosti a priori vnucují a tedy diktují, což má za následek „vykořisťování“ periferie jádrem prostřednictvím jím efektivně ovládaných institucí (tj. přímá souvislost s vysokým stupněm autonomie institucí) (Friedmann 1966/1972, s. 93-94). Jinými slovy, penetrace periferních regionů jádrem znamená, že rozhodnutí činěná (nejen) v rámci veřejného sektoru a zásadním způsobem ovlivňující periferie jsou přijímána relevantními autoritami v regionech jádrových. Tato rozhodnutí se týkají celé škály sfér, k nimž nepochybně patří také rozhodování o veřejných výdajích.

Friedmannův zásadní přínos spočívá dále v pokusu o klasifikaci kumulativních mechanismů, které umožňují další posilování dominance jádra nad periferií (Blažek, Uhlíř 2002). Jinými slovy, Friedmann jako jeden z prvních podnikl pokus o utřídění diferenciacních procesů, které vedou k růstu meziregionálních rozdílů. Rozeznává celkem šest hlavních efektů:

- efekt dominance - dochází k trvalému oslabování periferie odlivem kapitálu a lidských i přírodních zdrojů do jádra prostřednictvím jednostranně výhodné organizace tržních transakcí a administrativních systémů. K odčerpávání zdrojů z periferie dochází mimo jiné pro očekávané rozsáhlejší pozitivní dopady v jádře (Blažek, Uhlíř 2002).
- informační efekt - výskyt vyššího potenciálu pro interakce v jádrech umožněný koncentrací obyvatelstva, výroby a vysokých příjmů (Blažek, Uhlíř 2002).
- psychologický efekt - vytváření podmínek příznivých pro další tvorbu inovací v jádře, jako například transformace příležitostí pro inovace tak, že jsou „viditelnější“, či vytváření očekávání pro další inovace (Friedmann 1966/1972).
- modernizační efekt - schopnost jádra snadněji přijímat kumulativní změny vyvolané inovacemi, a to díky transformaci existujících sociálních hodnot, chování a institucí (Blažek, Uhlíř 2002).
- efekt vazeb (multiplikační efekt) - sklon inovací vytvářet další inovace prostřednictvím vznikající poptávky po nových službách, stejně jako na nově se utvářejících trzích po těchto službách či produktech. Jádrový region je tak schopný sám sebe zásobovat inovacemi i v dalších sférách, než v které došlo k počáteční inovaci (Friedmann 1966/1972).
- výrobní efekty - vytváření příznivé struktury ekonomických vztahů v jádru, která je výhodná pro inovující subjekty. Jedná se například o dočasné monopolní postavení, rostoucí specializaci či dosahování úspor z rozsahu a aglomeračních úspor (Friedmann 1966/1972).

Souhrnný dopad všech těchto mechanismů vyúsťuje podle Friedmanna v napětí mezi jádrem a periferií a k jejich vzájemné polarizaci. Řešení pro eliminaci vzniklého napětí pak spatřuje alespoň v částečné decentralizaci, která může vést až ke vzniku nového jádra v periferii. Nicméně i poté mají vzájemné vztahy mezi původním jádrem a periferií asymetrickou povahu. Od předchozích dvou koncepcí se Friedmannova obecná teorie polarizovaného rozvoje liší v charakteru rozvoje v dlouhodobé perspektivě. Podle Friedmannova názoru totiž musí dojít k transformaci vztahů mezi

jádrem a periferií na méně polarizované a následně až ke konvergenci (Blažek, Uhlíř 2002) (viz také kapitola 2.3.1.4).

Z Friedmannem vymezených faktorů podmiňujících diferenční tendence lze pak odvodit některé implikace pro parciální zdůvodnění regionálně nerovnoměrné distribuce veřejných finančních prostředků ve prospěch jádrových regionů, které jsou shrnuty v tabulce 2.

Tab 2: Regionálně nerovnoměrná distribuce veřejných výdajů v kontextu Friedmannových diferenčních efektů

Efekt	Možné implikace pro veřejné výdaje
Efekt dominance (<i>Dominance effect</i>)	Rozhodování o alokaci velké většiny veřejných výdajů včetně např. systému přerozdělování veřejných zdrojů je činěno v jádrových regionech daného státu (většinou hlavní město či region, ve kterém má své sídlo velký počet státních institucí s pravomocemi rozhodovat o (re)distribuci veřejných prostředků), a tudíž může při alokaci veřejných zdrojů docházet k (ne)záměrnému upřednostňování jádra. Veřejné výdaje tak mohou posilovat dominantní postavení jádrového regionu.
Informační efekt (<i>Information effect</i>)	Rozhodování o veřejných výdajích (a veřejných financích všeobecně) je podmíněno potřebou dostatečného množství informací a kontaktů, jejichž nejvyšší koncentrace je v jádrových regionech. Informace se samozřejmě liší svou „kvalitou“ i „hodnotou“. Nepochybně významnou roli hrají kontakty mezi politiky a lobbisty (a podnikatelskou reprezentací), kteří podstatným způsobem mohou ovlivnit podporu určitého „projektu“ z veřejných zdrojů, nebo zajistit lukrativní veřejné zakázky pro vybrané podnikatelské subjekty. Tato skutečnost může jádrové regiony značně zvýhodňovat. Jinými slovy, je nutné být informován o tom, „co se děje“, jaké „akce financované z veřejných zdrojů se plánují“ apod. Významnou roli může při rozhodování o alokaci veřejných výdajů také sehrát „regionální příslušnost“ vysokého úředníka či politika a jeho vazby na konkrétní region. ¹⁴
Psychologický a modernizační efekt (<i>Psychological effect, modernization effect</i>)	Implikaci veřejných výdajů je možné vnímat zejména z pohledu konkrétních jedinců (politiků, úředníků), kteří mají moc rozhodovat o veřejných výdajích. Tato „elita“ je početně velmi omezená a obává se ztráty svého vlivu nad kontrolou veřejných výdajů. Veřejné výdaje lze také vnímat jako demonstrační faktor pro ostatní subjekty. Například rozhodne-li se stát poskytnout velký objem finančních prostředků na nový projekt v určitém regionu, může to být signálem pro ostatní aktéry, že tento region je pod určitou formou garance státu, a tudíž „bezpečný“ pro jejich vlastní investice.
Efekt vazeb (<i>Linkage effect</i>)	Lze se domnívat, že účelem alespoň části veřejných výdajů je vyvolat určitou „reakci“ v území, tj. iniciovat nějaký multiplikační efekt (např. podnítit investice ze soukromého sektoru, mobilizovat lokální aktéry ke společné aktivitě apod.). Lze se také domnívat, že předešlé dobré zkušenosti s podporou nějakého projektu z veřejných zdrojů mohou pozitivně ovlivnit další veřejné výdaje v daném regionu.
Výrobní efekty (<i>Production effects</i>)	Struktura ekonomických subjektů a vztahů mezi nimi může do jisté míry podmiňovat alokaci některých veřejných výdajů do jádrových regionů, a to například tím, že subjekty určité ekonomické struktury jsou lokalizovány pouze v jádrových regionech.

Zdroj: Rozšířeno a upraveno dle Macešková (2005).

2.2.2 Marxistické teorie

Z (neo)marxistických teorií, které obecně věnují velkou pozornost roli státu v ekonomice a v společenském vývoji, přináší poněkud jiný pohled na investice z veřejného sektoru S. Holland ve své teorii mezoekonomiky. Holland spatřuje příčiny regionálních problémů v nerovném rozdělení ekonomické moci ve společnosti. Klíčovými subjekty jsou velké firmy vytvářející zvláštní sektor

¹⁴ Souvislost mezi charakterem regionální alokace části veřejných prostředků (konkrétně poslaneckých dotací ze státního rozpočtu ČR) a „regionální příslušností“ politika analyzoval David Hána (2008).

mezoekonomiku a využívající specifických možností boje s konkurencí (např. lobbying, daňové úniky v podobě transferových cen, využití levné pracovní síly v méně vyspělých zemích). V důsledku poklesu bariér pro mezinárodní obchod a schopnosti velkých firem implementovat inovace dochází k „odsávání“ zdrojů do vyspělejších regionů a ke snížení příjmové i výdajové úrovně v zaostávajících regionech. Tím je nastartován negativní kumulativní proces, který vede k obrovským meziregionálním rozdílům. Hlavním diferenciačním mechanismem je rozdílná prostorová mobilita pracovní síly a kapitálu, ale zejména pak duální povaha jeho mobility. Holland tvrdí, že mobilita kapitálu ve formě úspor je znatelně vyšší než prostorová mobilita ve formě investic (Blažek, Uhlíř 2002).

Řešení autor vidí v posílení regulační role státu a úlohy odborů. Zdůrazňuje fakt, že stát může vyrovnat meziregionální rozdíly jedině pomocí celé fiskální politiky a nikoliv pouze samotnou regionální politikou. Prozíravě tedy předpokládal významnou roli celé fiskální politiky pro regionální rozvoj a neomezoval se pouze na politiku regionální (Holland 1976, např. s. 258). Holland pravděpodobně jako jeden z prvních poukázal na význam regionalizace fiskální a monetární politiky (Holland 1976, s. 237). Holland také jako jedno z řešení regionálních nerovností navrhuje směřování masivních investic z veřejného i soukromého sektoru do problémových regionů.

2.2.3 Současné teorie regionálního rozvoje inspirované institucionálními směry a implikace pro rozhodování o veřejných výdajích

Následující vybrané teorie regionálního rozvoje náleží do skupiny inspirované institucionálními směry (Blažek, Uhlíř 2002), přičemž relevance těchto teorií pro téma veřejných výdajů spočívá zejména v roli veřejného sektoru a veřejných politik při vytváření vhodného prostředí pro socioekonomický rozvoj a v roli institucionálních faktorů v procesu rozhodování o veřejných výdajích. Ačkoliv se současné teorie regionálního rozvoje inspirované institucionálními přístupy na roli veřejných financí pro regionální rozvoj explicitně nezaměřují, lze z těchto teorií pro úlohu veřejného sektoru v regionálním rozvoji jisté implikace odvodit (viz tab 3). Instituce jsou přitom chápány v širokém slova smyslu jako institucionalizované praktiky, zrutinizované chování, zvyklosti, hodnoty jak kolektivního charakteru, tak i návyky na úrovni jednotlivců (Mlčoch 2005).

Autoři teorie výrobních okrsků (především italská ekonomové Bagnasco, Becattini, Brusco) považují za klíčové subjekty regionálního rozvoje malé firmy, jejich asociace a podpůrné instituce, přičemž tato teorie je založena na analýze způsobu organizace výroby, fungování trhu práce a aktivity místních institucí v regionech tzv. „třetí Itálie“, které prošly v poválečném období stádiem relativně rychlého hospodářského růstu (Boschma 1998). Cílem analýz bylo zjistit, jaké důvody a faktory byly klíčové pro takový dynamický růst. Jádrem teorie pak tkví v tvrzení, že základem prosperity regionu jsou kvalitní sociální, kulturní a institucionální struktury a nehierarchický systém organizace spolupráce malých firem. Významným faktorem ekonomického úspěchu je mimo jiné atmosféra vzájemné důvěry (Granovetter 1985, cit. z Blažek, Uhlíř 2002), spolupráce mezi malými firmami a podpůrnými institucemi (např. proexportní agentury, výrobní asociace) či pocit regionální sounáležitosti (Blažek, Uhlíř 2002).

Stupeň spolupráce a míra vzájemné důvěry v regionu závisí nepochybně také do jisté míry na způsobu chování aktérů a institucí veřejného sektoru. V první rovině se jedná o míru důvěry soukromého sektoru vůči sektoru veřejnému, resp. recipročně, a o stupeň vzájemné spolupráce těchto dvou sektorů ekonomiky. V druhé rovině pak jde o míru důvěry a míru ochoty (resp. schopnosti) ke vzájemné spolupráci v rámci veřejného sektoru, tedy mezi institucemi (v úzkém slova smyslu) veřejného sektoru na různých hierarchických úrovních i v rámci institucí samotných.¹⁵ Moc, resp. sílu jednotlivých institucí veřejné správy do velké míry určuje soubor kompetencí, resp. objem

¹⁵ Například v Česku je typickým problémem rivalita mezi jednotlivými ministerstvy (tzv. sektorismus) i rivalita mezi odbory v rámci ministerstev. Důvodem je především „ochrana“ svěřených kompetencí a zejména „hájení“ finančních prostředků, se kterými má možnost daný článek veřejného sektoru disponovat.

veřejných finančních prostředků, který spravují, a mohou rozhodovat o jeho funkční, ale i prostorové alokaci. Jednání a rozhodování o alokaci veřejných výdajů jsou často doprovázena osobními zájmy, tlaky lobbistických skupin či určitých zájmových skupin a důležitou, v některých případech až klíčovou, roli hrají také osobní kontakty, resp. „známosti na správných místech“.

Sítě kontaktů a vazeb (*networks*) mezi jednotlivými aktéry jsou rozpoznány jako zásadní mechanismus pro přenos kvalitních informací, umožňující rychlý transfer nápadů a strategických informací, autory teoretického konceptu flexibilní specializace (především M. Piore a Ch. Sabel) (Blažek, Uhlíř 2002). V tomto případě se však jedná o vazby a intenzivní síť kontaktů mezi podniky, jejichž konkurenční výhoda je založena nikoliv na cenové konkurenci, ale na inovacích a schopnosti přizpůsobit se novým podmínkám. Síť kontaktů jsou tak vnímány v pozitivním smyslu, jako infrastruktura, jež umožňuje transfery strategických informací klíčových pro ekonomický rozvoj firem a potažmo regionu.

Ve veřejném sektoru jsou nicméně síť kontaktů vnímány spíše negativně, jako možný prostředek k prosazování „jiných“ zájmů než zájmů v rámci společného dobra (např. Mlčoch 2006). Na druhou stranu mohou mít „kontakty“ i v rámci veřejného sektoru pozitivní efekt, například při koordinaci různých veřejných intervencí v gesci několika různých složek veřejné správy, kdy neformální kontakty mohou být při jednáních daleko efektivnější než „oficiální“ formální způsoby komunikace (viz např. Blažek, Macešková 2009). V každém případě velmi záleží na kvalitě vztahů a kontaktů a na jejich „konkrétním obsahu“ (Blažek, Uhlíř 2002). Tyto kvalitativní charakteristiky kontaktů jsou pak klíčové z hlediska implikací pro rozhodování o alokaci veřejných výdajů. Neopominutelným aspektem je však také prostorová koncentrace výskytu sítí a kontaktů. Přestože v dnešním stále více se elektronizujícím se světě nezbytná podmínka pro fyzickou přítomnost z hlediska prostoru na určitém místě odpadá, a tudíž možnost vzniku kontaktů a potažmo sítí není omezena pouze na území (region) s relativně vysokou hustotou potencionálně vhodných aktérů a subjektů, tak i přesto významnou roli stále hraje možnost osobního kontaktu a komunikace *face-to-face*, které zásadním způsobem ulehčují vznik a prohlubování vzájemné důvěry mezi různými aktéry.¹⁶

Implikace pro oblast veřejných výdajů lze spatřovat v nutnosti uvědomování si role těchto měkkých prvků institucionální „infrastruktury“, které mohou alokaci veřejných financí významným způsobem ovlivňovat (zde lze spatřit relativně přímou souvislost s Friedmannovým informačním efektem - viz tab 2). Pozornost by tedy měla být při regionálních analýzách veřejných výdajů a zejména při snaze o explanaci regionálních vzorců alokace veřejných financí zaměřena také na podchycení „sítí kontaktů“, které mohly zjištěný vzorec regionální alokace veřejných finančních zdrojů podminit (viz např. Johnston 1980).

Z teorie učících se regionů (zejména Lundvall 1992a, b cit. z Blažek, Uhlíř 2002; Florida 1995), která spatřuje faktory pro meziregionální disparity v odlišných sociokulturních a institucionálních podmínkách regionů a rozdílné schopnosti učit se, pro veřejné výdaje vyplývají implikace v podobě koncentrace veřejných financí do určitých funkčních segmentů (v tomto případě soustředění veřejných finančních zdrojů do sfér výzkumu a vzdělávání). Znalosti jsou totiž považovány za „nejstrategičtější“ surovinu a učení za rozhodující proces z hlediska udržení konkurenceschopnosti (Blažek, Uhlíř 2002). V důsledku funkční koncentrace části veřejných výdajů může však zároveň docházet také k územní koncentraci těchto finančních prostředků (viz kapitola 2.3.2.3), a to z důvodu regionálně specifických podmínek určitý druh veřejných výdajů absorbovat.

Relevantní z pohledu veřejných výdajů je také koncept *lock-in*, institucionální zakrnění, jímž teorie učících se regionů rozumí ztrátu konkurenceschopnosti podniků v určitém regionu. Tato ztráta je způsobena tím, že dříve úspěšné místní podniky v určitém okamžiku nezachytily podstatnou inovaci v rámci svého oboru a zůstaly „uzamčeny“ ve svém mentálním a institucionálním rámci (Blažek, Uhlíř 2002). V případě veřejných rozpočtů a jejich výdajové stránky může dojít k zakonzervování

¹⁶ Všeobecně přijímané přesvědčení, že v dnešní době je „vše“ mobilní a dopravitelné platí pro oblast osobních kontaktů a sítí pouze do určité míry, neboť aktéři jsou omezeni množstvím disponibilního času, který mohou na „mobilitu za osobními kontakty“ věnovat. Nutně tak musí docházet k prioritizaci, resp. upřednostnění vybraných osobních setkání.

určité struktury výdajů (viz příklad státního rozpočtu v ČR - Ochrana 2003). Zakonzervování struktury veřejných výdajů lze chápat jako nezachycení či nereagování na změnu výchozích podmínek, v jejichž rámci byla daná struktura výdajů nastavena. *Lock-in* ve struktuře veřejných výdajů může nastat jak z hlediska druhu výdajů (běžné a kapitálové výdaje), tak z pohledu funkční struktury výdajů (např. výdaje na výstavbu dopravní infrastruktury, podporu specifického sektoru průmyslu, podporu přílivu zahraničních investic atd.) (blíže viz kapitola 4.1.3).

Vhodné je též zmínit koncept *triple helix*, vážící se na do jisté míry „znovuobjevenou“ významnost úlohy veřejného sektoru v regionálním rozvoji, spojený v první řadě s tématem inovačních systémů, inovačních politik a podporou konkurenceschopnosti regionů (např. Etzkowitz, Leydesdorff 1995; European Commission 2006; Shapiro 2007). Tento koncept zdůrazňuje v moderní znalostní ekonomice stále intenzivnější interakce a rostoucí vzájemnou závislost mezi univerzitami, soukromými firmami a veřejným sektorem. Obdobně autoři studie (European Commission 2006) argumentují, že konkurenceschopnost regionů lze aktivním přístupem posílit, případně iniciovat její vznik, ale je nezbytné aktivní zapojení veřejného sektoru. Zatímco v minulosti nebyl veřejný sektor pro vznik a šíření inovací pokládán za významný, nedávné přístupy naopak jeho hodnotu zdůrazňují, a to jednak ve smyslu formulace vhodných politických instrumentů k dosažení co nejvyšší efektivity vzájemné kooperace mezi privátním a veřejným sektorem s cílem dosažení národní/regionální konkurenceschopnosti a jednak ve smyslu jeho úlohy jako aktéra inovace poptávající a implementující (viz např. Cooke et al 2007).

Tab 3: Vybrané koncepty teorií regionálního rozvoje inspirované institucionálními směry a možné implikace pro veřejné výdaje

Koncept TRR	Možné implikace pro veřejné výdaje
Stupeň vzájemné důvěry a intenzita spolupráce	koordinace veřejných výdajů (a to v první řadě prostřednictvím koordinace jednotlivých politik/programů), rivalita mezi jednotlivými složkami veřejného sektoru o kontrolu nad veřejnými výdaji
Síť a kontakty	lobbismus, znalost specifických podmínek v regionech, podmíněnost koncentrace veřejných výdajů koncentrací kontaktů
Schopnost učit se	koncentrace veřejných výdajů do některých segmentů a (ne)vědomá územní koncentrace veřejných finančních zdrojů
<i>Lock-in</i>	konzervace struktury výdajů (druhovát i funkční)
<i>Ttriple helix</i>	integrální přístup při rozhodování o veřejných výdajích

Zdroj: Vlastní zpracování.

2.2.4 Závěrečná poznámka

Ačkoliv některé teorie regionálního rozvoje pracují s různými aspekty veřejných financí, je možné shrnout, že žádná z nich pozornost roli veřejných výdajů pro regionální rozvoj systematicky nevěnuje. Na veřejné výdaje je nejčastěji nahlíženo jako na „záchranné opatření“ v případě, že se v regionální perspektivě projeví nežádoucí důsledky socioekonomického rozvoje. Teorie se tak zaměřují na diskuzi, ve kterém stádiu socioekonomického rozvoje státu by veřejné výdaje měly být nejmasivnější a do kterých regionů v závislosti na jejich hospodářské vyspělosti by měly směřovat.

2.3 FISKÁLNÍ POLITIKA A VZTAH K REGIONÁLNÍMU ROZVOJI

Následující kapitola se nejprve věnuje vymezení fiskální politiky s ohledem na kontext disertační práce a akcentuje její stabilizační funkci. Poté je pozornost zaměřena na výdajovou stránku fiskální politiky a diskuzi odborných prací zabývajících se empirickým výzkumem veřejných výdajů a veřejných investic v územní perspektivě. Posléze jsou diskutovány hlavní parametry fiskální politiky s cílem nastinit základní implikace nastavení těchto parametrů pro regionální rozvoj.

2.3.1 Role veřejných výdajů v regionálním rozvoji

2.3.1.1 Význam stabilizační funkce fiskální politiky

Fiskální politika je spolu s monetární politikou klíčovou složkou hospodářské politiky státu a problematika veřejných financí je s touto sférou nerozlučně spjata. Ekonomická literatura nabízí definic fiskální politiky celou řadu. Například Peková (2002) vymezuje fiskální politiku jako záměrnou činnost vlády využívající státního rozpočtu k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem stabilizovat makroekonomický vývoj. Hamerníková a kol. (1996) přinášejí podobný pohled a definují fiskální politiku jako využití veřejných financí k makroekonomické stabilizaci (zejména ke stabilizaci tempa ekonomického růstu a míry nezaměstnanosti) a k dosažení základních společenských a sociálních cílů. V rámci implementace fiskální politiky jsou prováděny takové aktivní změny ve struktuře příjmů a výdajů, jejichž smyslem je dosažení konkrétního, tradičně stabilizačního, makroekonomického cíle (viz též např. Kliková, Kotlán 2006).

Musgrave a Musgraveová (1994) zdůrazňují kromě stabilizační funkce fiskální politiky, již chápou jako prostředek k zajištění vysoké zaměstnanosti, vhodné míry stability cenové hladiny a rozumné míry ekonomického růstu, také funkci alokační a distribuční. Alokační funkcí rozpočtové politiky rozumí zajištění veřejných statků, resp. proces, ve kterém se celkové použití zdrojů rozděluje mezi produkci soukromých a veřejných statků. Změny v rozdělování finančních prostředků a bohatství v souladu s tím, co společnost považuje za „spravedlivé“ rozdělení, označují jako distribuční funkci. Samuelson a Nordhaus (1995) fiskální politikou rozumí „proces utváření daňové soustavy a veřejných výdajů s cílem napomoci utlmit výkyvy hospodářského cyklu a přispět k zachování rostoucí ekonomiky s vysokou zaměstnaností bez vysoké a kolísavé inflace“ (s. 385).

Základní „prostředek“, jímž je fiskální politika realizována, představují veřejné finance, resp. příjmy (tj. zejména daně) a výdaje ze systému veřejných financí. Klíčový nástroj pro operacionalizaci veřejných financí představuje státní rozpočet, změny ve struktuře jeho příjmů a výdajů, ale také jeho záměrné saldo, jenž je využito k dosažení stanoveného makroekonomického cíle (Peková 2002). Významnou roli mohou hrát případně i jiné veřejné rozpočty, operující v některých případech s významnějšími objemy finančních prostředků (blíže viz kapitola 4.1.4 a 4.1.5). Způsob konstrukce státního rozpočtu se projevuje v makroekonomickém chování ekonomiky a vláda jako klíčový subjekt (vykonavatel) fiskální politiky ovlivňuje svým hospodařením se státním rozpočtem makroekonomickou stabilizaci (viz kapitola 4.1).

Vláda ve spolupráci s parlamentem přijímá v rámci fiskální politiky ve prospěch makroekonomické stabilizace opatření jak na straně příjmů (např. změnou výše daňových sazeb), tak na straně výdajů (např. ve formě omezení či naopak rozšíření výdajových programů anebo zvýšením objemu veřejných investic). Vnitřní vlastností fiskálního systému je automatická stabilizace (Samuelson, Nordhaus 1995). K nejvýznamnějším automatickým stabilizátorům lze řadit (i) automatické změny v příjmech (jedná se o progresivní zdanění)¹⁷ a (ii) sociální transfery (jde zejména o podporu v nezaměstnanosti, podporu rodin s dětmi, různé programy na podporu důchodu atp.)¹⁸. Nicméně vestavěné stabilizátory fiskálního systému vyrovnávají pouze část jakéhokoliv kolísání v ekonomice a k zachování plné stability nestačí. „Zbývající“ část poruch je nutno řešit aktivními zásahy ve prospěch stabilizace ekonomiky - hovoříme o tzv. opatřeních fiskální politiky s volností rozhodování¹⁹ (Samuelson, Nordhaus 1995), která umožňují explicitní tvorbu a změny daní a výdajů. Základní nástroje fiskální politiky s volností rozhodování reprezentují (i) výdajové programy,

¹⁷ Progresivní zdanění pro makroekonomickou stabilitu implikuje, že v případě snižování důchodu (tj. produktu v ekonomice) začnou klesat i příjmy státu (tj. příjmy ze zdanění důchodů), přestože vláda fakticky žádné změny v daňových sazbách neuskutečňuje. Zachovávají se tak osobní důchody a výdaje. V případě inflace, progresivní zdanění snižuje zvýšením daňových příjmů osobní důchody, utlumuje spotřební výdaje, snižuje agregátní poptávku a napomáhá zpomalit vzestupnou spirálu cen a mezd (Samuelson, Nordhaus 1995).

¹⁸ Ze systému sociálních podpor je z pohledu automatických stabilizátorů relevantní především podpora v nezaměstnanosti, jež vlní v období vysoké nezaměstnanosti finanční prostředky do a z ekonomiky anticyklickým stabilizujícím způsobem (Samuelson, Nordhaus 1995).

¹⁹ Opatření s volností rozhodování jsou přijímána také v rámci monetární politiky.

(ii) daňové sazby a (iii) v minulosti využívané projekty veřejné zaměstnanosti a veřejné práce (upraveno dle Samuelson, Nordhaus 1995). Nevýhodou těchto nástrojů je značná časová prodleva mezi jejich implementací a fází hospodářského cyklu, na něž by měly reagovat, daná do značné míry těžkopádností postupů v rámci veřejného sektoru. Mnohé obhájce mají zejména změny daňových sazeb, neboť jakmile dojde k jejich snížení, reakce spotřebitelů je promptní a stimuluje výdaje na spotřební statky, což následně stimuluje vzestup poptávky (Samuelson, Nordhaus 1995).

Je zřejmé, že z ekonomického hlediska je zásadní stabilizace makroekonomická. Avšak na stabilizaci, jež je primárním cílem fiskální politiky, je nutno nahlížet i z jiných perspektiv (Heald 1983/1987; Blažek 2002a). Důležitou dimenzi stabilizace představuje perspektiva sociální, s ohledem na téma disertační práce je pak klíčová dimenze regionální. Opatření přijímaná v rámci fiskální politiky na centrální úrovni s cílem makroekonomické stabilizace totiž mohou mít rozdílné, v některých případech zásadní dopady v různých regionech státu (např. Armstrong, Taylor 1985). Regionální dimenze stabilizační funkce fiskální politiky tak představuje klíčové vymezení fiskální politiky pro potřeby teoretického kontextu problematiky řešené v disertační práci. Primárně je pozornost soustředěna „pouze“ na jeden z parametrů stabilizační funkce fiskální politiky, a to na investiční výdaje.

Vláda potažmo stát prostřednictvím veřejných výdajů zajišťuje poskytování veřejného zboží a služeb (*public goods*) k uspokojování potřeb společnosti. Veřejné zboží není z pohledu soukromých subjektů považováno za rentabilní, a proto jej poskytuje stát. V řadě případů dochází při diskuzích o velikosti veřejného sektoru a rozsahu poskytovaných veřejných služeb k nepřesnému chápání, co vše veřejné zboží zahrnuje. Z teorie veřejných financí (Samuelson 1954, cit. z Burkhead, Miner 1971) je veřejné zboží definováno jako zboží, jehož spotřeba určitou osobou neomezuje spotřebu osob jiných. Spotřeba veřejného zboží je do velké míry „automatická“ a nikdo z ní nemůže být vyloučen (např. veřejné osvětlení, zajištění obrany státu). Nicméně stát zabezpečuje celou řadu dalších zboží a služeb, které však podle ekonomické teorie veřejnými službami *de facto* nejsou (např. vysoké školství, specializovaná zdravotnická péče či veřejná doprava). Právě rozsah těchto „dalších“ veřejných služeb a zboží je často předmětem politicko-ekonomických debat o úloze státu v ekonomice a vyvolává otázky spojené s „optimální“ mírou státních zásahů do „přirozených“ tržních mechanismů (např. Miles, Myles, Preston 2003). Konečný rozsah poskytovaných veřejných služeb, tedy konečný podíl veřejného sektoru na ekonomice určitého státu, je pak výsledkem zvolené míry intervencionalismu, resp. zvoleného (ekonomického) přístupu pro řízení státu. Na pomyslné stupnici hlavních ekonomických směrů s ohledem na míru intervencionalismu je pro co nejvyšší míru státních zásahů do ekonomiky přístup neomarxistický. Také zastánci keynesiánského směru státní intervence podporují, avšak pouze v určité fázi hospodářského vývoje. Na opačném pólu jsou stoupcem neoklasického a (neo)liberálního směru, kteří zásahy státu odmítají a považují je za nežádoucí zejména z důvodu neefektivnosti (Sojka a kol 1991).

Vhodné je v souvislosti se stabilizační funkcí fiskální politiky zmínit také aspekty týkající se konceptu rovnosti, resp. spravedlnosti. Jak poukázal D. Heald (1983/1987), je nezbytné rozlišovat koncept rovnosti mezi lidmi (*interpersonal equity*) a koncept rovnosti mezi regiony (*territorial equity*). Ekonomové tradičně věnují pozornost rovnosti mezi obyvateli, ale mají tendenci „transformovat“ otázky spravedlnosti na problematiku ekonomické efektivnosti. D. Heald (1983/1987) uvádí v kontextu příklad regionálně diferencované míry nezaměstnanosti, která z pohledu neekonomů odráží primárně „problém“ nerovných či nestejných podmínek. Ekonom v regionálně diferencované míře nezaměstnanosti primárně vidí problém efektivnosti, resp. neefektivnosti využití zdrojů. Pokud tedy uvažujeme územní rovnost, například ve smyslu dostupnosti veřejným sektorem poskytovaných služeb, nevyhnutelně při koncipování parametrů fiskální politiky narážíme na konflikt mezi ekonomickou efektivností a územní spravedlností. Jednostranný důraz na ekonomickou efektivitu však neumožňuje reflektovat územně rozdílné náklady na zajištění veřejných služeb a zboží, ani reflektovat výhody a nevýhody konkrétních regionů v širokém slova smyslu (Musil 2006).

V návaznosti na uvedené koncepty rovnosti je příhodné diskutovat také další nezbytnou volbu, která musí být při rozhodování o alokaci veřejných výdajů řešena. Jedná se o dilema mezi principem zásluhovosti a principem solidarity (např. Blažek 1993). Jádrem úvah při rozhodování o veřejných výdajích je tak otázka, zda se přiklonit spíše k hledisku zásluhovosti, tedy k zohlednění míry zásluhy jednotlivých skupin aktérů a v zásadě tak upřednostnit princip efektivního využití veřejných finančních zdrojů, anebo upřednostnit hledisko solidarity i za cenu případné nižší ekonomické rentability. Zásadní však je skutečnost, že tyto úvahy při rozhodování o veřejných výdajích probíhají principiálně vůči odvětvovým sféram, případně vůči určité skupině obyvatel anebo aktérů. Pouze v ojedinělých případech probíhá rozhodování o alokaci veřejných výdajů na základě regionálního přístupu.

Relativně podrobně diskutují dilema mezi principem meritokracie a solidarity v regionálním pohledu Blow, Hall a Smith (nedatováno), kteří pro rovnoměrné rozdělování výdajů, tedy nezbytnost redistribuce finančních prostředků v rámci systému veřejných financí, spatřují následující důvody. Za prvé se jedná o důvod horizontální spravedlnosti, tj. spravedlnosti mezi lidmi s obdobným sociálním statutem v různých regionech státu (např. lékař žijící v Praze a lékař žijící na Jesenicku). Za druhé představuje redistribuce v rámci systému veřejných financí nástroj pro zmírnění fiskálního tlaku na migrační toky firem i obyvatel. Citovaní autoři argumentují, že pokud by byl každý region závislý pouze na finančních prostředcích, které získá z daní v něm vyprodukovaných, vedlo by to ke vzniku regionálně rozdílných sazeb daní (obdobně jako tomu je na úrovni států) a k regionálně rozdílné kvalitě poskytovaných veřejných služeb. Ekonomicky bohatší regiony by díky větší základně daňových poplatníků jednak disponovaly větším objemem peněz, a tudíž by je mohly investovat například do zkvalitnění veřejných služeb, jednak by tyto regiony mohly nabídnout nižší daňové sazby. Tato skutečnost by pak podnítila tzv. *fiscal-induced-migration* (tj. tlak na migraci firem i obyvatel z regionů socioekonomicky chudších do hospodářsky bohatších) a zároveň tlak na tzv. fiskální regionální divergenci (*fiscal divergence*) (Blow, Hall, Smith nedatováno). Fiskální divergence mezi regiony je indukována možností ekonomicky bohatších regionů, které jsou schopny přilákat díky nižší daňové sazbě více daňových poplatníků, daňovou sazbu dále snižovat (Blow, Hall, Smith nedatováno).

2.3.1.2 Regionální pohled na orientaci působení distribuce veřejných finančních prostředků

Následující kapitola nemá za cíl přinést odpověď na otázku, zda alokace finančních prostředků distribuovaných v rámci fiskální politiky působí v regionálním pohledu spíše ve směru nivelizačním, anebo ve směru diferenciacním. Dílčí příspěvek k odpovědi na tuto otázku je jedním z cílů celé disertační práce. Kapitola se snaží spíš rozvinout úvahy naznačené v kapitole 2.1.1, tedy úvahy nad nejasností působení regulačních mechanismů v regionálním pohledu. Pozornost je však primárně věnována veřejným výdajům.

Obecně lze předpokládat, že v ekonomicky nejvyspělejších metropolitních oblastech státu se zpravidla do systému veřejných financí vybere nejvyšší obnos daní a dalších povinných odvodů (např. sociální pojištění) (např. Heald 1983/87; Wislade, Yuill, Davezies 1997). Tyto finanční prostředky jsou pak na základě vládní koncepce a pravidel systému veřejných výdajů přerozdělovány v rámci různých odvětvových sfér, mezi jednotlivé sociální skupiny obyvatel a ve svém důsledku také mezi jednotlivé regiony státu. Redistribucí veřejných financí tak může docházet k přesunu významného množství finančních zdrojů z ekonomicky silnějších regionů státu do regionů méně rozvinutých.²⁰ Princip derivace (Heald 1983/87), tj. nastavení systému veřejných financí tak, že každý region dostává prostřednictvím veřejných výdajů tolik finančních prostředků, kolika do systému ve formě daňových odvodů přispěl, se v současné politické praxi explicitně neaplikuje. Vedle faktu, že o alokaci veřejných financí je rozhodováno primárně na základě koncepční,

²⁰ Například ve Velké Británii ve fiskálním roce 2000/2001 tvořil čistý odvod do systému veřejných financí z regionu Jihovýchod více než 12 % regionálního HDP. Na druhé straně čisté finanční transfery do nejvíce podporovaného regionu Severního Irsku tvořily téměř 30 % místního HDP (The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004).

resp. politické volby týkající se buď zohlednění spíše hlediska efektivity, nebo solidarity, je primárním důvodem neuplatňování principu derivace v nastavení redistribuce veřejných financí skutečnost, že při rozhodování o alokaci veřejných výdajů se většinou s vědomím regionální dimenze neuvažuje. Jednoznačně totiž dominuje sektorový přístup nad regionálním (např. Robert et al 2001; Macešková 2005; Sunley et al 2005).²¹ Jinými slovy, otázka, kterou řeší osoby zodpovědné za rozhodování o veřejných výdajích, zjednodušeně zní, v rámci kterých sfér (odvětví) budou finanční prostředky alokovány a nikoliv do kterých regionů budou směřovány.

Zásadní otázkou však zůstává, zda se naznačená redistribuce financí v rámci fiskální politiky ve prospěch zaostávajících regionů týká obou základních druhů státních výdajů, tj. výdajů běžných i výdajů kapitálových. Z podstaty běžných výdajů vyplývá, že jsou určeny zejména na spotřebu, nikoliv na investice jako výdaje kapitálové. Vzhledem ke svému charakteru jsou neinvestiční transfery alokovány převážně do oblastí s obyvatelstvem nižších příjmů, tj. často do hospodářsky slabých a problémových regionů (Macešková 2009b; Macešková, Novák, Ouředníček 2010). Takto koncipovaná redistribuce běžné části státního rozpočtu přispívá k sociální stabilizaci a vnitřní soudržnosti země (de la Fluente 2004).²²

Na druhé straně distribuce investičních výdajů s sebou přináší dilema, do jakých regionů (zjednodušeně řečeno ekonomicky nejvyspělejších či do problémových nebo hospodářsky slabých) by měly být alokovány. Spíše tradiční přístupy prosazují názor, aby kapitálové finanční prostředky byly směřovány do slabých a strukturálně postižených regionů za účelem vytvoření moderní infrastruktury, odstranění ekologických škod z předchozích období, vytvoření nových pracovních příležitostí v progresivních odvětvích aj. Tyto investice by měly napomoci eliminovat infrastrukturní i jiné bariéry růstu a napomoci tak k „vyrovnaní hřiště“ a k nastartování důležitých změn podstatných pro rozvoj a růst zaostávajících regionů (Martin 1999).

Jiný přístup, související s hypotézou disertační práce, obhajuje alokaci kapitálových výdajů do vyspělých metropolitních oblastí země. Na tyto regiony je pohlíženo jako na ekonomická jádra celého státu a alokace veřejných investic je obhajována dvěma hlavními důvody.

Prvním je již diskutovaná otázka efektivity využití alokovaných veřejných investic (viz kapitola 2.3.1.1) (např. Caminal 2004; de la Fluente 2004). Má se za to, že investice se mnohem efektivněji využijí a zhodnotí v ekonomicky vyspělých regionech a následně přinesou vyšší finanční prostředky zpět do systému veřejných financí ve formě vyššího objemu daní. Investice v jádrových oblastech také mohou napomoci k vývoji nových technologií a inovací, jež jsou následně šířeny do ostatních regionů a přispívají tak k rozvoji celého státu.

Druhým důvodem, jenž je však úzce spjat s výše zmíněným, je otázka dosažení vnější konkurenceschopnosti (např. Blažek 2002a). Cílem je posílit hlavní hospodářská centra země, aby obstála v konkurenci s nejvyspělejšími regiony jiných států. Z tohoto pohledu tedy investiční výdaje v rámci fiskální politiky, tj. v rámci „širšího“ pojetí regionální politiky, mohou analogicky plnit funkci finančních prostředků určených na strategickou formu explicitně pojeté regionální politiky.

Jak již bylo zaznačeno výše, přetrvávající praxe ve většině zemí při rozhodování o alokaci veřejných výdajů nicméně s explicitním uvažováním regionální dimenze nepracuje.²³ Skutečný charakter regionální distribuce jak veřejných investičních, tak běžných výdajů zůstává ve většině zemí neznámý a je předmětem spíše odborných domněnek než poznatků podložených empirickým sledováním (pro výjimky viz kapitola 2.3.1.4.).

²¹ Jednou ze zemí, kde se pokoušejí vnést do sektorového přístupu při rozhodování o veřejných výdajích prostorový pohled, je Norsko (viz Amdan 2002). Jiným příkladem je systém redistribuce finančních prostředků mezi většími územními celky v rámci jednoho státu, např. mezi zeměmi. To je případ Německa (redistribuce mezi *Länder*) či Velké Británie (redistribuce mezi Anglií, Skotskem, Walesem a Severním Irskem). Způsobů, jakým lze nastavit podíly na veřejných výdajích jednotlivých územních celků, je celá řada, nejčastěji se používá předem stanovený vzorec (formule) či pseudotechnické výpočty, ale též proces politického „obchodování“ (Heald 1983/87).

²² Zde lze spatřit analogii s pojišťovací formou regionální politiky, viz kapitola 2.1.4.

²³ Nicméně je nutné přiznat, že do určité míry regionální aspekty při rozhodování o veřejných výdajích do hry vstupují. To ale nikoliv ve smyslu „jaký typ regionu“ bude podpořen a „jaký bude mít daná alokace veřejných výdajů regionální dopad“, ale v souvislosti s rolí subjektivních faktorů (například v závislosti na těsnosti vazeb na určitý region u vysoce postaveného úředníka).

2.3.1.3 Dosavadní výzkumy veřejných výdajů v regionálním pohledu

V odborné literatuře se lze setkat s relativně omezeným počtem studií explicitně zaměřených na výzkum veřejných výdajů v regionálním pohledu a s akcentací implikací pro regionální rozvoj. Přitom se jedná o téma, které může být pojátkem pro výzkum role regulačních mechanismů v regionálním rozvoji (viz kapitola 2.1.1).

Obecnou linií odborného zájmu o regionální dimenzi veřejných výdajů lze spatřit ve snaze objasnit roli distribuce těchto zdrojů na nižší geografické úrovni, než jakou představuje úroveň státu. Jedná se přitom o úsilí vedené k prokázání pozitivních efektů fiskální politiky na regionální úrovni (např. Marthur, Stein 1980; Fölster, Henrekson 2001) ve smyslu pozitivního dopadu alokace veřejných výdajů na regionální ekonomiku (např. Bajo-Rubin et al 1999). Principiálně podobnému aspektu se při studiu veřejných výdajů věnují například Guisán a Cancelo (1996) či de la Fuente (2004), kteří kladou důraz na otázky spojené s efektivností vynaložených finančních prostředků. Efektivnost vynaložených veřejných výdajů je jednak posuzována ve smyslu jejich alokace do různé socioekonomicky vyspělých regionů (a s tím související „míra jejich návratnosti“) (Wishlade et al 1996), jednak také z pohledu „překrývání“ a protichůdnosti veřejných výdajů alokovaných v rámci různých politik státu (příp. politik EU) (např. Wishlade, Yuill, Davezies 1997). Poměrně značný počet odborných prací je věnován sledování vztahu objemu veřejných investic v regionálním pohledu a tempu (regionálního) ekonomického růstu (např. Bajo-Rubio et al 1999; Auteri, Costantini 2004), přičemž tento okruh odborných studií je z hlediska implikací pro regionální rozvoj velmi zajímavý, neboť podpora ekonomického růstu je jedním ze základních cílů explicitní regionální politiky. Naprostá většina studií ze všech zmíněných oblastí se pak shoduje, že veřejné investice mají pozitivní efekt na regionální ekonomiku.

Neméně zajímavou oblast v rámci veřejných výdajů představuje problematika sociální spravedlnosti, resp. rovnosti (např. Boyne, Powell 1995). V této souvislosti Boyne a Powell (1995) rozlišují dvě základní kategorie geografických studií. První skupinu představují práce zkoumající regionální nerovnosti v alokaci veřejných výdajů. Hlavním závěrem této skupiny studií je prokázání nerovnoměrné distribuce veřejných výdajů mezi regiony. Nicméně uvedená skupina prací nahlíží na redistribuci finančních zdrojů normativním pohledem. Redistribuce veřejných finančních prostředků by údajně měla sledovat hledisko „spravedlnosti“ spíše než „rovnoměrnosti“, tzn. veřejné výdaje by měly být alokovány v území na základě principu meritokracie, a princip solidarity by měl být potlačen. Druhá skupina geografických studií věnovaných veřejným výdajům z pohledu sociální spravedlnosti se zabývá jejich (re)distribucí na základě „potřeb“. Citovaní autoři dále upozorňují na fakt, že velká část prací má tendenci zkoumat pouze výdajovou stránku samostatně, a ne výdaje a příjmy (tj. přispívání do systému veřejných financí) dohromady. Jinými slovy tedy v popředí zájmu je spíše distribuce než redistribuce veřejných finančních prostředků. Výjimku v tomto ohledu představují práce například Rémy Prud`hommea (1993) či Ramona Caminala (2004). Nutno však přiznat, že se nejedná o studie primárně geografické.

Velká Británie patří k málu zemím, kde je problematika regionální dimenze veřejných výdajů odborníky systematicky sledována. Důvodem však není ani tak souvislost mezi alokací veřejných výdajů a socioekonomickou vyspělostí regionů, anebo regionální politikou, ale především otázky spojené s distribucí veřejných finančních prostředků mezi Anglii, Skotsko, Wales a Severní Irsko, jež s sebou nesou nezanedbatelný politický kontext (např. Short 1978; Short 1981; Heald 1983/1987; Heald 1994; Heald, Short 2002; Blow, Hall, Smith nedatováno; Midwinter 2004). Od roku 1978 je pro systém alokace veřejných výdajů mezi jednotlivé oblasti Velké Británie aplikován tzv. Barnettův vzorec. Ten byl navržen tak, aby distribuce veřejných výdajů směřovala ke konvergenci v příjmu veřejných výdajů na obyvatele mezi čtyřmi součástmi Spojeného království (tj. mezi Skotskem, Walesem, Severním Irskem a Anglií). Základním principem Barnettova vzorce je navýšení skotského a waleského objemu blokových finančních prostředků o 10/85, resp. 5/85 v případě jakékoliv změny ve výdajových programech směřujících do Anglie (poměr 10:5:85 odpovídá poměru obyvatelstva).

O konkrétním využití blokových finančních prostředků si rozhodují jednotlivé části Velké Británie samostatně (Heald 1983/87). Většina britských studií se proto zaměřuje na odhalení, zda k této konvergenci skutečně docházelo, resp. dochází. D. Heald (1994) ve své empirické studii prokázal, že mezi roky 1979-1988 k předpokládané konvergenci nedocházelo. Naopak na základě propočtů ministerstva financí se v letech 1993-1994 projevil divergenční tendence (v případě Skotska). Divergenci v distribuci veřejných výdajů mezi 4 britskými národy pro období 1999-2001 ukázali také D. Heald s J. Shortem (2002). Midwinter (2004) ve své práci na základě regionální analýzy veřejných výdajů za časové období 1991/92-2001/02 činí závěr, že Barnettův vzorec jako konvergenční mechanismus selhal, neboť není možné potvrdit konvergenční tendenci v příjmu veřejných výdajů na obyvatele mezi jednotlivými britskými územními částmi. Blow, Hall, Smith (nedatováno) se zaměřili na otázky spjaté s dopady případné decentralizace určité části veřejných výdajů z národní úrovně na úroveň regionální (11 regionů). Zásadní řešenou výzkumnou otázkou vedle regionálních analýz veřejných výdajů přitom bylo objasnit, zda by každý z regionů byl schopen zajistit poskytování veřejných služeb v rozsahu, jakým byly dosud poskytovány centrální vládou, a to z vlastních daňových příjmů (tj. daní vygenerovaných v daném regionu). Jediným regionem, který odváděl ve studovaném fiskálním roce 1992/93 nadprůměrný objem všech klasických typů daní, byl Londýn s Jihovýchodem. Na redistribuci pak nejvíce profitovalo Skotsko a Wales. Problematice *net flow* veřejných financí v regionálním pohledu (viz kapitola 4.2) jsou v podmínkách Velké Británie kromě výše zmíněné studie (Blow, Hall, Smith nedatováno) věnovány také například práce MacKay, Wood (1992) či Scottish Office (1995).

Relativně výjimečnou studii pak představuje práce DETR (1998), zabývající se ve Velké Británii veřejnými finančními toky na lokální úrovni, tedy analýzou veřejných finančních toků v rámci města (viz také kapitola 4.2). Primárním zájmem autorů přitom bylo prověřit, zda deprivované části tří studovaných britských měst vykazují zvýšené finanční nároky na veřejné rozpočty. Výsledky analýz za fiskální rok 1995/96 potvrzují závislost domácností lokalizovaných v silně deprivovaných oblastech na veřejných výdajích, přičemž v nejvíce takto postižených částech měst byly veřejné výdaje přibližně o 45 % vyšší než v nejméně deprivovaných lokalitách měst. Výsledky také naznačují výraznou tendenci k distribuci příspěvku na bydlení do deprivovaných částí měst.

Za klasické práce však lze považovat studie primárně zaměřené na zjištění regionálního vzorce alokace veřejných výdajů mezi regiony Velké Británie (např. Northern Region Strategy Team 1976; Short 1978, 1981) a diskutující základní metodologické problémy vážící se k tomuto typu analýz (k metodologickým přístupům viz kapitola 4.2). Zejména práce Northern Region Strategy Team (1976) obsahuje detailní regionální analýzy jednak celkových veřejných výdajů, jednak také veřejných výdajů podle funkčního členění.

Předmětem výzkumu je regionální dimenze veřejných výdajů také ve Spojených státech amerických, především v souvislosti s politickou geografii. Například Johnston (1978, 1979, 1980) analyzoval veřejné výdaje na úrovni jednotlivých států ve vztahu k politickému postavení jednotlivých politiků (tzv. *pork barrel*). Na řadě konkrétních příkladů potvrdil spojitost vysoké územní alokace určitého druhu výdajového programu s významnou pozicí politika z daného státu v relevantní instituci na federální úrovni. Johnstonovy práce tak poukazují na faktor, který je nezbytné při regionálních analýzách veřejných výdajů brát v potaz - a totiž, že regionální vzorec distribuce veřejných výdajů může být do určité míry podmíněn postavením kompetentních politických činitelů „ve strukturách rozhodování“ a jejich schopností ovlivnit územní alokaci určitého objemu finančních prostředků. Johnstonova studie (1980) se kromě parametru veřejných výdajů zaměřuje také na příjmovou stránku veřejných financí, tj. na daňové finanční toky z jednotlivých amerických států. Obě složky veřejných financí také kombinuje s cílem zjistit regionální vzorec čistých finančních toků veřejných financí. Nevýhoda pro využití metodiky aplikované tímto autorem však spočívá ve skutečnosti, že analýzy regionální dimenze fiskální politiky byly provedeny na úrovni jednotlivých států, a tedy za velké územní jednotky v porovnání se potřebami pro výzkum v evropských podmínkách.

Na druhé straně článek Mushkin (1957) o distribuci federálních veřejných výdajů taktéž ve Spojených státech amerických přináší diskuzi v zásadě klíčového metodologického problému specifického pro regionální analýzu veřejných financí. Tím je otázka přiřazení konkrétních výdajových položek konkrétním regionům (totéž se týká otázky, z kterého regionu pochází konkrétní daňový výnos) (blíže viz kapitola 4.2). Mushkin na příkladě federálních výdajů z roku 1952 ilustruje aplikaci dvou odlišných metod (*benefit* a *incidence* přístup). V absolutním vyjádření více než třetina finančních prostředků směřovala do pěti nejlidnatějších států USA, přičemž samotný New York dosáhl 10% podílu. Mushkin kromě počtu obyvatel sledovala vztah objemu alokovaných výdajů vůči HDP a došla k závěru, že distribuce federálních výdajů se vyznačovala tendencí směřovat do ekonomicky bohatších států. V případě aplikace *benefit* přístupu byly federální výdaje distribuovány mezi jednotlivé státy relativně rovnoměrně v porovnání s regionálním vzorcem federálních výdajů při použití *incidence* přístupu.

Ojedinělou studii, jež kombinuje regionální analýzu veřejných výdajů s regionální daňovou výtěžností, představuje práce Wishlade et al (1996). Autoři na základě velmi propracované metodiky analyzovali regionální *net flow* veřejných finančních zdrojů státních rozpočtů ve vybraných sedmi zemích EU. Výsledky jejich analýzy potvrdily redistribuční efekt meziregionálních transferů veřejných výdajů, tj. transfer velmi významných objemů veřejných finančních prostředků z hospodářsky bohatších regionů do regionů chudších (což odpovídá závěrům tzv. MacDougallovy zprávy o roli veřejných výdajů v procesu evropské integrace, vypracované pro Evropskou komisi v roce 1977, cit. z Wishlade et al (1996)). Zajímavým aspektem, na nějž autoři poukazují, je „progresivní“ charakter systémů meziregionálních transferů ve studovaných zemích. Jinými slovy, na základě analogie z oblasti daňové, systém meziregionálních transferů je progresivní jestliže platí, že čím více je region hospodářsky bohatý, tím více „dotuje“ regiony chudší. V konečném důsledku pak dochází k redukci meziregionálních disparit zejména v příjmech domácností, ale také rozdílů v regionálním HDP. Nicméně, zde je nezbytné podotknout, že uvedená studie operuje s celkovými veřejnými výdaji, tj. bez rozlišení běžných výdajů od investičních. Opět je tak vhodné zdůraznit, že otázka zda se distribuce veřejných zdrojů týká obou těchto druhů výdajů, či zda je výsledný redistribuční efekt „pouze“ důsledkem daleko vyššího objemu výdajů běžných, zůstává nezodpovězena.

2.3.1.4 Role veřejných investičních výdajů v regionálním rozvoji

Typickým aspektem, jenž je v odborné literatuře věnované charakteru regionální distribuce veřejných investic ať již explicitně či implicitně diskutován, je ještě více než v případě celkových veřejných výdajů zdůrazňování otázek efektivity versus solidarity alokace veřejných výdajů. Důležitým hlediskem je přitom snaha napomoci rozvoji „celku“ (nejčastěji státu). Někteří autoři proto ve svých úvahách docházeli k pro ně překvapujícím závěrům v tom smyslu, že pro rychlý hospodářský růst ekonomicky zaostávajících regionů je nezbytná koncentrace veřejných investičních prostředků do regionů hospodářsky vyspělých, kde bude zajištěna efektivita jejich budoucího zhodnocení (např. Lefebvre 1964; Rahman 1964).

Obdobně také Hirschman (1958, 1964) upozorňuje na význam prostorové alokace investiční části veřejných financí pro růst jednotlivých regionů státu. Během postupného hospodářského rozvoje rozeznává tři základní vzorce regionální distribuce veřejných investičních výdajů a to: (i) disperzní, (ii) koncentrace do růstových regionů a (iii) snaha podpořit rozvoj v zaostávajících regionech.

V zemích, kde dosud nedošlo k výraznému ekonomickému růstu, je podle Hirschmana (1964) rozhodování o veřejných investicích zejména rozhodnutím politickým. Vláda chce mít zajištěnu podporu ve všech regionech země, a tudíž dochází k roztržštění disponibilních investičních prostředků do mnoha malých projektů po celém státě. Další fáze rozvoje si vyžádá veřejné investice do spontánně a robustně ekonomicky rostoucích regionů, kterých zpravidla bývá velmi malý počet. Tyto investiční podněty pak následně umožňují další růst, což opět vyžaduje alokaci většího

množství veřejných investičních prostředků. Tím je spuštěn proces koncentrace veřejných investic do růstových (vyspělejších) regionů. Avšak situace, kdy velká většina veřejných investic plyne pouze do značně omezeného počtu regionů, není z dlouhodobého hlediska udržitelná, proto vláda musí brát na zřetel i otázky sociální rovnosti a národní soudržnosti. Dochází tedy postupně k pokusům změnit vzorec prostorové distribuce veřejných kapitálových výdajů ve prospěch hospodářsky chudších regionů. Tento posun k jakési „alokační solidaritě“ je umožněn zřetelným absolutním nárůstem veřejných investičních prostředků při přechodu z disperzního vzorce ke koncentračnímu. Zvýšení objemu investic bylo umožněno vyššími daněmi a následně vyššími daňovými výnosy v prosperujících regionech. Také skutečnost, že veřejné investice ve spontánně rostoucích regionech jsou objemné zejména v počátečních stádiích ekonomického vývoje a následně mohou být nahrazovány investicemi soukromými, ulehčuje přesunutí veřejných investičních aktivit do regionů „chudších“ (Hirschman 1958, 1964).

Roli prostorové alokace investic se věnoval také John Friedmann (1966), jenž upozorňoval na propastný rozdíl v počtu odborných prací věnovaných prostorovým aspektům distribuce investic a sektorovému pohledu na alokaci investičních prostředků, přičemž lze tvrdit, že tato situace přetrvává dodnes. Friedmann přitom zobecňuje tehdejší debatu o alokaci investic na sérii tří dichotomií - (i) růst versus sociální blahobyt, (ii) nerovnováha versus rovnováha a (iii) koncentrace versus disperze²⁴, které ztotožňuje s různými alternativami přístupů k podpoře regionálního rozvoje. Uvedená dilemata přitom vystihují základní otázky platné i v současnosti, které je nutné diskutovat při koncipování podpory regionálního rozvoje (viz kapitola 2.1.4). V kombinaci s Friedmannovým rozlišením čtyř stupňů vývoje prostorové ekonomiky (první - období preindustriální se skromnými ostrůvky ekonomických aktivit; druhý - model „jádro-periferie“ (viz kapitola 2.2.1); třetí - fáze disperze ekonomických činností z jádra, spojená i s částečnou dekoncentrací řídicích funkcí směrem k periferii; čtvrtý - integrovaná ekonomika s převládajícími vztahy vzájemné potřeby a závislosti (Friedmann 1966; Blažek, Uhlíř 2002)) se tak lze domnívat, že Friedmannův pohled na prostorový vzorec alokace veřejných investic byl v zásadě podobný Hirschmanovu. V počátečních fázích vývoje nejprve výrazná koncentrace investičních zdrojů v „jádrech“ rozvoje, nicméně následovaná po dosažení určitého vývojové úrovně postupnou disperzí veřejných investičních prostředků (Friedmann 1966), jež pomůže posílit pozitivní vazby jádra na periferii a omezit vysoce polarizovaný vztah.

Empiricky se souvislostmi mezi fázemi ekonomického růstu a vzorcem regionální distribuce veřejných investic zabýval například Kataoka (2005), který hodnotil charakter regionální distribuce veřejných investic v poválečném Japonsku mezi 47 prefekturami. Jím provedené analýzy potvrdily, že období upřednostňování ekonomicky vyspělejších regionů z pohledu alokace veřejných investičních prostředků se střídala s etapami, kdy více veřejných investic bylo směřováno do ekonomicky slabších regionů. Střídaly se tudíž etapy, v nichž bylo uplatňováno spíše hledisko efektivnosti, s etapami přihlížejícími v rámci veřejných politik alokujících veřejné investice spíše k hledisku rovnosti. Tyto časové etapy jsou přitom pozitivně korelovány s mírou ekonomického růstu v daném období - relativně vysoký ekonomický růst v obdobích upřednostňování hlediska efektivnosti a relativně nízký hospodářský růst v době většího důrazu na hledisko rovnosti.

Obdobnému tématu je věnována práce Yamano, Ohkawara (2000), přičemž důraz je kladen na poznání role veřejných investic pro regionální ekonomický růst. Jedním ze zjištění této studie je pokles podílu veřejných investic alokovaných do Tokia, ekonomicky nejvyspělejší prefektury, mezi roky 1975 a 1994 z 11,7 % na 9,3 % a naopak nepatrný nárůst podílu u ekonomicky slabších prefektur (např. Shimane) z 0,8 % o jednu desetinu ve stejném časovém období. Od poloviny 70. let byl podíl na veřejných investicích v ekonomicky vyspělých prefekturách trvale o přibližně deset procent nižší než jejich podíl na průmyslové produkci (přidané hodnotě) a podle závěrů citované práce byla regionální alokace veřejných investic použita ke snížení disparit v příjmu mezi jednotlivými prefekturami. Toto zjištění je odlišné od hypotézy disertační práce předpokládající, že charakter regionální alokace veřejných investičních prostředků působil v Česku v období 1995-2005 mezi

²⁴ Friedmann (1966) upozorňoval na skutečnost, která je platná dodnes, že zatímco „akademici“ mají tendenci chápat hranici mezi jednotlivými dichotomiemi jako ostrou, politici a osoby zodpovědné za rozhodování ve veřejném sektoru tyto hranice vnímají „měkčeji“.

regiony spíše v divergentním směru. Nicméně je vhodné upozornit na to, že data za Japonsko nebyla relativizována například ani vůči počtu obyvatel.

Auteri a Costantini (2004) došli při své analýze dopadů fiskální politiky na regionální ekonomický růst ve 20 italských regionech v letech 1970-1995 také k odlišnému závěru. Finanční transfery z centrální úrovně ve formě veřejných investic byly nadprůměrně koncentrovány do ekonomicky bohatých regionů severní Itálie. Nicméně protože redistribuce finančních prostředků na centrální úrovni měla představovat mechanismus, kterým se finanční zdroje přesouvají z hospodářsky relativně bohatších regionů do regionů relativně chudších, autoři si kladou otázku, zda finanční transfery z centrální úrovně do rozpočtů regionů, které představovaly až 95 % (tedy fiskální autonomie regionů byla minimální), pomohly vyrovnat příjem na obyvatele mezi regiony Itálie či nikoliv (Auteri, Costantini 2004). Bohužel však nedávají jednoznačnou odpověď.

Obdobně byla empiricky prokázána vysoká koncentrace veřejných investic do bohatých regionů na pobřeží Peru během tří časových období v závislosti na politické situaci (Wilson, Wise 1986), kteří se věnovali regionálním implikacím veřejných investic v Peru v letech 1968-1983. Přestože postupně docházelo k částečné decentralizaci veřejných investic ve prospěch horských oblastí díky ohromným investicím do těžebního průmyslu a produkce ropy, přesto ve sledovaném období přetrvávala koncentrace veřejných investičních prostředků do ekonomicky nejvyspělejších regionů, zejména do oblasti hlavního města Limy. Zároveň autoři svou prací potvrdili vyšší alokaci kvalitativně „lepších“ investic do uvedených „bohatých“ regionů. Centrální vláda tak podle autorů nepoužila veřejné investiční programy k redukci obrovských meziregionálních rozdílů v Peru (Wilson, Wise 1986).

Poněkud odlišnou studii na příkladě Španělska nabízí Angel De la Fuente (2004). Studie se zabývá hodnocením veřejných investic jako redistribučního nástroje a jejich optimální alokací v prostoru. Na základě souboru dat o regionální alokaci investic financujících infrastrukturu dokumentuje, že regionální politiky²⁵ ve Španělsku překročily svůj stupeň optimální redistribuce. Zmíněný autor argumentuje, že průměrná „prosperita“ státu by se zvýšila, pokud by byla větší váha při rozhodování o alokaci investic přikládána principu efektivnosti. Jinými slovy, podstatná část investic by tak směřovala do ekonomicky bohatších regionů a znatelně méně do chudších. Jedním z argumentů, které De la Fuente udává pro vyšší zohlednění principu efektivnosti je skutečnost, že hospodářsky chudší regiony z ekonomického hlediska výsledně získají více „užitku“ z investic v klíčových regionech (např. mezinárodní letiště), než by tomu bylo opačně (De la Fuente 2004, s. 496). Autor si je vědom zásadního rozporu svých doporučení pro změnu charakteru regionální alokace veřejných investic ve Španělsku s ohledem na nutnost spolufinancovat národními investicemi projekty infrastruktury financované ze strukturálních fondů EU.

Na úrovni EU bylo hodnocení regionálních dopadů jednotlivých druhů výdajů rozpočtu tehdejšího Evropského společenství, zacílené na snižování meziregionálních rozdílů v rámci EU, provedeno Rémy Prud'homme (1993). Zaměřil se na 3 hlavní typy výdajů (rozčleněných na 10 podtypů) s cílem objasnit charakter jejich regionální alokace. Rozeznává přitom dopad výdajů na vyrovnání regionálních rozdílů a dopad výdajů na podporu hospodářského růstu. Ze studie vyplývá, že sociální transfery domácnostem přispívají k vyrovnávání regionálních rozdílů, avšak jejich dopad na hospodářský růst regionu je více než sporný. Naopak investice do veřejného zboží a služeb, jež jsou orientovány na stimulaci nabídky (např. transevropská dopravní infrastruktura, telekomunikační sítě či výzkum) k ekonomickému růstu nepochybně přispívají, avšak jejich dopad na snižování regionálních rozdílů je sporný. Velmi záleží, o jaké zboží a služby se konkrétně jedná a jakému „typu“ regionu byly poskytnuty. Rémy Prud'homme (1993) také poukazuje na obtíže, které jsou s alokací tohoto typu výdajů spojeny. Zásadní je totiž skutečnost, že v hospodářsky zaostávajících regionech by tato infrastruktura byla s největší pravděpodobností po značnou dobu nevyužita a míra návratnosti investic by byla nízká.

²⁵ Autor používá záměrně pojem regionální politiky, s cílem zdůraznit regionální dimenzi ostatních sektorových politik.

2.3.2 Regionální dopady fiskální politiky: regionální politika v širším slova smyslu

Jak bylo vymezeno v kapitole 2.1.5, regionální dopady fiskální politiky, lépe řečeno regionální dopady jednotlivých parametrů fiskální politiky, lze považovat za regionální politiku v „širším“ slova smyslu, protože jednotlivá opatření fiskální politiky za účelem makroekonomické stabilizace mohou mít v jednotlivých regionech odlišné dopady. Tyto dopady mohou být přirozeně pozitivní nebo negativní a mohou se dotýkat poměrně široké palety sfér. Jednou z nejvíce diskutovaných oblastí jsou regionální dopady fiskální politiky na socioekonomický rozvoj regionů (např. Lefebber 1964; Guisán, Cancelo 1996), resp. dopad na množství disponibilních (finančních) zdrojů v jednotlivých regionech. Významnou sféru představují však nejen dopady ve finančním vyjádření, ale také dopady strukturálního charakteru (např. na strukturu socioekonomických subjektů a strukturu jejich produkce, na strukturu obyvatel atp.). Následující kapitoly jsou tak zaměřeny na jednotlivé hlavní parametry fiskální politiky s cílem poukázat na regionální rozměr jejich nastavení.

2.3.2.1 Regionální dimenze parametrů daňového systému

Za jeden ze základních mechanismů, na němž lze ilustrovat regionální dimenzi fiskální politiky, lze považovat finanční transfery v rámci sociální politiky a systému progresivního zdanění. Mezi sociální transfery, jež tvoří běžnou část výdajů fiskálních opatření, lze v českých podmínkách řadit příspěvky v rámci státní sociální podpory, jejichž vyplácení bývá podmíněno výší příjmů (např. rodičovský příspěvek, příspěvek na dítě, příspěvek na bydlení, sociální příspěvek, pomoc v hmotné nouzi či speciální sociální dávky jako porodné či pohřebné) (Zákon č.117/1995 Sb.). Rozhodující podíl sociálních transferů však představují dávky v nezaměstnanosti, dávky nemocenské a (starobní) důchody, které jsou také součástí sociální politiky státu. Nebereme-li v úvahu vyplácení důchodů²⁶, pak z charakteru sociálních dávek vyplývá, že jejich cílovou skupinou jsou obyvatelé s nižšími příjmy, popř. nezaměstnaní (Schneider, Jelínek 2004). Obecně lze potom říci, že tyto občany žijí většinou v ekonomicky méně vyspělých regionech daného státu (např. MPSV ČR a Gabal Analysis&Consulting 2006; Macešková 2009b), v případě nezaměstnaných pak v regionech s nevyhovující strukturou ekonomické základny.²⁷ Ačkoliv alokace sociálních podpor není primárně regionálně určena, sociálními transfery ze systému veřejných financí se navyšuje disponibilní finanční kapitál v zaostávajících regionech, který ovšem bývá využit v naprosté většině pouze ve formě spotřeby, nikoliv ve formě investic.

Na druhé straně systémem progresivního zdanění příjmů (tj. takový systém zdanění, kdy procento odváděné daně z příjmu se zvyšuje s rostoucím příjmem) dochází ve větší míře k redukci příjmů obyvatel s vyšší úrovní mezd, které jsou vypláceny především v ekonomicky silných metropolitních regionech. Z těchto regionů jsou tak uskutečňovány odvozy vyššího objemu finančních prostředků do systému veřejných financí. Následně pak do značné míry dochází k redistribuci těchto finančních prostředků ve formě (nejen) široce pojaté sociální politiky do méně hospodářsky rozvinutých oblastí státu. V těchto regionech je po různých formách sociálních příspěvků zvýšená poptávka, neboť zde žije větší počet osob mající na dávky v rámci sociální politiky nárok²⁸. Tímto mechanismem část fiskální politiky napomáhá k redukci meziregionální diferenciací v příjmech obyvatel (Blažek 1993) i ke snižování rozdílů v životní úrovni mezi regiony všeobecně, což je jeden ze základních cílů explicitní regionální politiky. V tomto mechanismu lze tedy spatřit analogii mezi v regionálním pohledu stabilizační funkcí fiskální politiky a pojišťovací formou regionální politiky.

²⁶ Regionální diferenciací v alokaci starobních důchodů je podmíněna zejména demografickou strukturou obyvatel nikoliv jejich současným příjmem. Nicméně, vzhledem k tomu, že při stanovení výše starobního důchodu vstupuje do hry průměrná mzda, resp. finanční částka odvedená na důchodovém pojištění, lze se domnívat, že regionální diferenciací vyplácených starobních důchodů může být také ovlivněna předešlou socioekonomickou základnou v jednotlivých regionech.

²⁷ Informaci o regionálním rozmístění osob pobírajících dávky v nezaměstnanosti lze nahradit údaji o míře registrované nezaměstnanosti v regionálním pohledu, které potvrzují koncentraci tohoto jevu v hospodářsky slabších regionech ČR (Macešková 2009a, b). V českých podmínkách bylo empiricky ilustrováno regionální rozmístění osob s nízkými příjmy do hospodářsky slabších regionů prostřednictvím jedné z dávek státní sociální podpory, a to příspěvku na bydlení, např. Macešková 2009.

²⁸ Nicméně i v rámci hospodářsky výkonnějších oblastí může docházet ke koncentraci sociálně slabších jedinců (tj. osob s nízkými příjmy), což může působit problémy zejména na mikroregionální úrovni (Macešková D. 2008). K jejich řešení je však potřeba intervencí z hierarchicky vyšší úrovně.

Nicméně nejen element progresivního zdanění má takto relativně zjevnou regionální dimenzi a ve svém důsledku dopad na redukci meziregionální diferenciaci v příjmech obyvatel. Do geografické perspektivy lze promítnout i celkové nastavení daňového systému. Změny v nastavení daňových sazeb, resp. daňového zatížení jsou většinou hodnoceny především z pohledu dopadů na různé skupiny obyvatelstva či různé skupiny ekonomických subjektů. S hodnocením dopadů změn v daňovém zatížení z regionálního hlediska se prakticky nelze setkat. Přitom je zřejmé, že dopady změn v daňovém systému přinášející pozitivní i negativní dopady jednak na výši disponibilních příjmů obyvatel a firem (např. změnou sazby v dani z příjmů) a také na výši jejich nezbytných výdajů (např. změnou v sazbě spotřební daně), jsou regionálně diferencovány a v některých případech mohou mít pro jednotlivé regiony zásadní význam (na totéž přeneseně upozorňuje také Johansen 2007). Regionálně diferencovaný dopad změn v nastavení daňového systému je na druhé straně přirozeně podmíněn stávající strukturou ekonomických subjektů i oborově-vzdělanostní strukturou pracovní síly v daném regionu.²⁹ Empirické potvrzení těchto domněnek však pro ČR není prozatím dostupné, a tato sféra proto představuje velmi významné výzkumné téma³⁰.

Názorným příkladem, kdy bylo nastavení daňového systému využito jako integrální součást regionální politiky, je regionálně diferencovaná daň ze mzdy, jež byla používána v Norsku a Švédsku. Cílem tohoto nástroje bylo stimulovat zaměstnanost (resp. poptávku po „levnější“ pracovní síle) a snižovat tlak na emigraci z periferních oblastí. Tento nástroj se postupně od roku 1975, kdy byl uveden do praxe, stal jedním z nejdůležitějších nástrojů norské regionální politiky vůbec (Edvardsen 2004). Území Norska bylo rozděleno do několika zón s diferencovanou sazbou daně ze mzdy, přičemž hlavním kritériem pro stanovení zón byla hustota zalidnění. Nejnižší sazba daně byla stanovena pro nejvíce periferní části země³¹. Výsledkem pak byly nižší náklady na pracovní sílu a reálně se projevující podpora zaměstnanosti v perifériích (Johansen 2007). Navíc v Norsku byla uplatňována také regionálně diferencovaná sazba ze sociálního pojištění s cílem kompenzovat zaměstnavatelům v periferních částech země zvýšené náklady na dopravu a komunikační technologie. Odhad „ztráty“ na daňových výnosech pro stát je obtížný, neboť v případě zvýšené sazby by bylo nutno počítat s řadou významných negativních vedlejších efektů. Nicméně, pokud nejsou tyto efekty brány v úvahu, objem daňové slevy představoval v roce 2002 v Norsku zhruba šestkrát více finančních prostředků než finanční podpora přímých a nepřímých nástrojů podpory rozvoje podnikatelského prostředí v rámci rozpočtu regionální politiky (Hanell et al 2002).

V rámci parametrů daňového systému je nezbytné věnovat pozornost také regionálním dopadům tzv. daňově uznatelných výdajů. Užití daňových výdajů je motivováno nejčastěji snahou selektivně podpořit vybrané skupiny obyvatel bez nutnosti dále zvyšovat veřejné výdaje (Krejdl 2006). Příkladem daňových výdajů jsou slevy na dani pro studenty, na děti, zdravotně postižené občany, odčitatelné položky v podobě úroků z hypotečních úvěrů, penzijního spoření apod. Daňově uznatelné výdaje lze obtížně spočítat a ve většině zemí se nesledují. Zůstávají tak „skryté“ nejen před veřejnou kontrolou (Krejdl 2006, s. 100), ale také jejich regionální dopady jsou de facto velkou neznámou. Relativně dobře známým daňovým výdajem - nástrojem se zřetelnou regionální dimenzí jsou tzv. „daňové prázdniny“, nejčastěji využívané v rámci podpory přílivu zahraničních investic. Stát garantuje nově příchozím firmám, že se dočasně vzdá části daňových odvodů, přičemž tento závazek je v naprosté většině případů regionálně diferencován. Hlavním cílem je ovlivnit lokalizační rozhodnutí firem a podpořit tvorbu pracovních příležitostí v regionech, které se potýkají s dlouhodobou nezaměstnaností a nevyhovující strukturou ekonomické základny (např. Uhlíř 2004).

²⁹ Jako příklad změny v daňovém systému, který má významně rozdílný regionální dopad je možno uvést zavedení rovné 15% daně z příjmu fyzických osob od 1.1. 2008 v ČR. Lze předpokládat, že uvedená změna bude mít nejvíce pozitivní dopad na obyvatele s vysokými příjmy, a tedy na obyvatele žijící v regionech, kde jsou vypláceny nejvyšší mzdy (tj. Praha). Vyšší disponibilní příjem pak může mít pozitivní vliv na růst poptávky po zboží a službách v těchto (ale i jiných) regionech, což může mít v důsledku pozitivní dopad na celkové „roztočení“ cyklu hospodářského růstu a umocnění kumulativního mechanismu.

³⁰ Důležité přitom není analyzovat „pouze“ regionální dopad nastavení daňového systému, ale je nasnadě zahrnout také odvody na sociálním a zdravotním pojištění, které v ČR tvoří de facto součást daňového zatížení obyvatelstva a ekonomických subjektů.

³¹ S postupem času, jak se Norsko a zejména Švédsko stávaly součástí nadnárodních uskupení, byly obě země nuceny systémem regionálně diferencované daně změnit z důvodu konfliktu s pravidly hospodářské soutěže. Nejnižší sazba daně ze mzdy je tak v současnosti povolena pouze pro nejsevernější oblasti (s přechodným obdobím do roku 2007 pro některé další regiony) (Edvardsen 2004).

2.3.2.2 Regionální dopady systému financování územní správy

Nastavení parametru redistribuce finančních zdrojů mezi národní úrovní veřejné správy a jejími decentralizovanými složkami je možné také bezpochyby považovat za významný mechanismus přinášející zásadní implikace pro regionální rozvoj (viz např. Blažek, Uhlíř 2002; Monnesland 2002; Blažek 2002b; Blažek 2005; Johansen 2007; Peck, Cabras 2008).

Na příkladě České republiky je možné ilustrovat tento parametr prostřednictvím systému financování územních rozpočtů (tj. rozpočtů krajů a obcí). Právě nastavení tohoto parametru je klíčové pro objem finančních prostředků, jímž mohou přímo disponovat jednotlivé obecní a krajské samosprávy a potažmo tedy jednotlivé regiony. Na regionální dimenzi systému financování územní správy lze v českých podmínkách nahlížet ve dvojím pohledu. Jednak ve smyslu vertikálním, jenž je také předmětem politických diskuzí týkajících se rozdílů v příjmech mezi populačně různě velkými obcemi. Na druhé straně lze na rozdíl v příjmech obcí a krajů nahlížet horizontálně, z perspektivy regionálních rozdílů. Tento druhý pohled je z hlediska problematiky regionálních dopadů fiskální politiky významnější.

Obdobně jako při rozhodování o využití veřejných výdajů, i v tomto případě hraje významnou úlohu otázka, jakou váhu při nastavení systému financování územní správy přisuzovat ekonomické efektivnosti využití prostředků, tedy v jaké míře by systém financování územní správy měl reflektovat princip meritokracie, a do jaké míry zohlednit teze sociální rovnosti, resp. princip solidarity (Blažek 2002b; Rosenfeld 2007) (viz kapitola 2.3.1.1). Toto dilema se pak zrcadlí například při výběru druhů příjmů a stanovení jejich podílu na celkových příjmech územních rozpočtů. Jednotlivé druhy příjmů se totiž odlišují „mírou potřebné snahy“ nezbytně nutné k jejich získání. Konkrétněji, některé druhy dotací představují příjem, který je víceméně automatický a není třeba ze strany představitelů obcí a krajů vynakládat větší úsilí pro jejich získání. Navíc pokud se jedná o dotace neúčelové, obec (kraj) je může využít prakticky jakýmkoliv způsobem dle vlastního uvážení. Vysoký podíl dotací na příjmech územních rozpočtů však může vést k postupně rostoucí pasivitě představitelů územní správy, neboť dotace nepředstavují motivační prvek pro vytváření například příznivého podnikatelského prostředí³². Na druhé straně daňové příjmy představují prostor, kde je možné účinným způsobem nastavit mechanismy, jež budou stimulovat aktéry ke změnám místních podmínek tak, aby prostřednictvím daňových příjmů získali do svých rozpočtů vyšší objem finančních prostředků. Příkladem takového motivačního prvku může být významný podíl na dani z příjmu fyzických osob z podnikání, případně na dani odváděné právnickými osobami (viz např. Blažek 2000). V případě, že architektura daňových příjmů územních rozpočtů dostatečně reflektuje princip meritokracie, je vytvořen tlak na územní samosprávy snažit se vytvářet příznivé místní podmínky pro podnikatelskou činnost. Díky v tomto směru rozdílné aktivitě jednotlivých obcí/krajů tak může docházet k vytváření rozdílů v příjmech finančních zdrojů mezi jednotlivými samosprávami, a tedy i mezi regiony (viz Macešková 2009a). Samotný vysoký podíl daňových příjmů na příjmech územních rozpočtů však nezaručuje stimulaci k aktivitě, klíčová je vnitřní stavba daňových příjmů, jak bylo naznačeno výše. Z hlediska současného nastavení rozpočtového určení daní v České republice jsou daňové příjmy obecních a krajských rozpočtů do velké míry odvislé od počtu obyvatel hlášených k trvalému bydlišti v dané obci³³ (Zákon č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších novel; Eliáš 2007). Rozdíly v daňových příjmech mezi jednotlivými obcemi (potažmo regiony) jsou tak do velké míry dány regionálními rozdíly v charakteru osídlení.

Důležité je poznamenat, že systém financování územní správy není vesměs v české praxi považován za parametr, který by měl být určitým způsobem vztahován k regionální politice. Nicméně jeho význam je akcentován z hlediska potřeb financovat aktivity lokálního a regionálního rozvoje (Heald 1983/87; Blažek 2002b, 2005). Na druhé straně v některých zemích systém financování územní

³² Obdobně Rosenfeld (2007) argumentuje, že systém fiskálního vyrovnání, v rámci kterého jsou redistribuovány finanční prostředky z ekonomicky bohatších do hospodářsky slabších regionů, může vést k pasivitě a stagnaci kompetentních politických činitelů v tom smyslu, že se nesnaží vytvářet atraktivní podmínky pro ekonomické aktivity ve „svém“ regionu.

³³ Tento fakt s sebou nese poměrně závažné důsledky pro oblasti zasažené procesem suburbanizace, v nichž značná část obyvatel není k trvalému bydlišti přihlášená (blíže viz Macešková, Ouředníček 2008).

správy zahrnuje mechanismy, které jsou explicitně považovány za součást regionální politiky (Monnesland 2002). Mezi tyto státy lze zařadit například Norsko a jeho systém fiskálního vyrovnání (viz rámeček 2) (OECD 2007). Praxe fiskálního vyrovnání v podobě „politiky meziregionální podpory“ (*Interregional Support Policy*) má poměrně dlouhou tradici také v Německu.

Fiskální vyrovnání (*Fiscal Equalization*)

Systém fiskálního vyrovnání je často (avšak především implicitně) považován za zvláštní instrument politiky zaměřené na podporu regionálního rozvoje. Z této perspektivy je „vyrovnání“ chápáno ve smyslu podpory meziregionální rovnosti anebo meziregionální solidarity mezi hospodářsky bohatšími a chudšími regiony v daném státě. Nicméně teorie veřejných financí přisuzuje fiskálnímu vyrovnání jiný význam. „Vyrovnání“ je definováno jako vyrovnání mezi fiskálními potřebami (tj. potřebou nezbytných výdajů) a fiskální kapacitou pro fiskální zdroje (tj. schopností generovat příjmy do systému veřejných financí). Přestože ekonomicky chudší regiony disponují obvykle menším objemem finančních prostředků, a proto finanční transfery často směřují z „bohatších do chudších“ regionů, v praxi může nastat také situace, kdy hospodářsky bohatší regiony vykazují vyšší fiskální potřeby než regiony chudší (například vyjádřeno relativně na obyvatele). V takovém případě pak systém fiskálního vyrovnání může indukovat též finanční transfery ve prospěch regionů ekonomicky bohatších (Rosenfeld 2007).

Německý systém fiskálního vyrovnání se skládá ze dvou základních systémů - regionálního fiskálního vyrovnání a lokálního fiskálního vyrovnání. Regionální systém fiskálního vyrovnání tvoří dvě složky - systém horizontální a systém vertikální redistribuce. Zatímco v rámci horizontálního systému redistribuce jsou uskutečňovány finanční transfery z hospodářsky bohatších zemí (*Länder*) do chudších, prostřednictvím vertikálního systému redistribuce se transferují do ekonomicky slabších zemí Německa daňové výnosy z federální úrovně. V rámci posledně zmíněného systému jsou rozlišovány různé kategorie podpory. „Deficitní“ transfery jsou určeny pro ty regiony podporované v rámci horizontálního systému redistribuce, jejichž fiskální potřeby jsou vyšší i po obdržení „horizontální“ podpory. Ostatní kategorie podpor určitým způsobem reflektují specifika podporovaných regionů, jako je například výrazně nízký počet obyvatel, fiskální krize v jednotlivých zemích, transformace místní ekonomiky atd. (Rosenfeld 2007). Na posledně uvedenou kategorii podpor je navíc možné upozornit jako na příklad regionalizované „politiky“ (viz kapitola 2.3.3).

V rámci systému regionálního fiskálního vyrovnání bylo v Německu v letech 1995-2004 transferováno z „přispívajících“ regionů do regionů „přijímajících“ téměř 70 miliard eur, přičemž v samotném roce 2004 se jednalo o 6,6 miliardy eur. „Přijímající“ regiony přitom v souhrnu profitovaly v období 1995-2004 z 206 miliard eur (včetně vertikálních transferů) (Rosenfeld 2007). Takovéto finanční částky představují významný mechanismus přerozdělování bohatství se zcela explicitní regionální dimenzí.

Také v Norsku představuje systém fiskálního vyrovnání významný mechanismus přerozdělování veřejných finančních prostředků, přičemž je zde tento mechanismus zcela vědomě jednou z komponent regionální politiky (viz rámeček 1). Norské fiskální vyrovnání se skládá ze tří základních složek - (i) vyrovnání fiskální kapacity, (ii) vyrovnání výdajových potřeb a (iii) vyrovnání regionálních potřeb, přičemž základním cílem celého systému je plná kompenzace obcím s nadprůměrnými fiskálními potřebami a částečná kompenzace obcím s podprůměrnou kapacitou fiskálních zdrojů. Dodatečnou kompenzaci získávají ještě navíc obce s nepříznivými geografickými podmínkami, spojené zejména s nepříznivou geografickou polohou (OECD 2007). Doplnující komponentou celého systému jsou ještě tzv. neúčelové dotace. Důležitou charakteristikou prvních dvou komponent norského systému fiskálního vyrovnání je pak jejich „samofinancování“ ze strany obcí s nadprůměrnou fiskální kapacitou, resp. s podprůměrnými fiskálními potřebami.

Rámeček 2: Komponenty norského systému fiskálního vyrovnání

1) Vyrovnání fiskální kapacity pro fiskální zdroje - daňový základ tvoří daň z příjmů osob a daň z příjmů firem, „míra“ vyrovnání představuje 55 %. Obce, které nedosahují průměrné fiskální kapacity, získávají transfery do výše 55 % rozdílu mezi jejich skutečnou fiskální kapacitou na obyvatele a průměrnou fiskální kapacitou na obyvatele. Obce, jež mají fiskální kapacitu nižší než 90 % průměru, dostávají navíc transfery ve výši 35 % rozdílu mezi skutečnou úrovní fiskální kapacity a 90% rozhodnou úrovní.

2) Vyrovnání výdajových potřeb - kompenzace obcím s vyššími než průměrnými výdajovými potřebami, jež je placena naopak obcemi, které vykazují podprůměrné výdajové potřeby. Výdajové potřeby jsou přitom formulovány prostřednictvím „objektivních“ nákladů, které obce nemohou ovlivnit. Tyto náklady jsou vyjádřeny pomocí 19 kritérií, mezi nimiž jsou demografické indikátory (např. podíl mladých a starších osob), geografické (např. čas nezbytný k přepravě do nejbližšího regionálního a lokálního centra) i sociální faktory (např. počet nezaměstnaných, mentálně postižených). Jednotlivá kritéria jsou přitom vážena a definovaným propočtem je pro každou obec stanoven souhrnný výdajový index. Tento index je pak násoben průměrnou hodnotou výdajových potřeb, čímž je vypočtena skutečná hodnota výdajových potřeb dané obce na jednoho obyvatele. Rozdíl mezi průměrnou a skutečnou hodnotou výdajových potřeb odpovídá částce, kterou daná obec ze systému „vyrovnání výdajových potřeb“ získává, příp. jakou částkou systém dotuje (v přepočtu na 1 obyvatele). Pro ilustraci, v roce 2005 Oslo do systému přispívalo částkou 1,25 miliardy norských korun (cca 3,5 mld. Kč), což odpovídalo 9% rozdílu mezi skutečnou a průměrnou hodnotou výdajových potřeb.

3) Vyrovnání regionálních potřeb - kompenzace, resp. zvýhodnění geograficky odlehých severských oblastí země, které je realizováno ve dvou formách. Jednak prostřednictvím dotací odlehlým oblastem s cílem zajistit poskytování veřejných služeb v malých a periferních obcích. Tyto dotace získávají obce s méně než 3200 obyvateli a s nižší než 110% fiskální kapacitou oproti průměru. Dotace na jednu obec se přitom zvyšuje v závislosti na odlehlosti regionu, v kterém se nachází. V roce 2006 tento typ dotace představoval více než půl miliardy norských korun (cca více než 1,4 mld. Kč). Dalším typem dotací jsou dotace pro „Sever Norska“, kdy obce ve třech nejsevernějších regionech získávají další finanční dotace, v tomto případě určitou částku na 1 obyvatele. Celkem tento typ dotací v roce 2006 činil 1,2 miliardy norských korun (3,4 mld. Kč).

4) Neúčelové dotace - rozdělovány bez jasně definovaného pravidla, největší část těchto dotací směřuje do nejmenších obcí.

Zdroj: OECD (2007).

Z charakteru jednotlivých komponent norského systému fiskálního vyrovnání (viz rámeček 2) je zřejmé, že první a druhá komponenta nepochybně přinášejí významné regionální dopady, neboť dochází ke značným přesunům finančních prostředků mezi obcemi, tzn. i v rámci území státu. Třetí komponenta pak zcela explicitně regionální dimenzi přímo obsahuje. Obce, které na systému fiskálního vyrovnání nejvíce profitují, patří k těm populačně nejmenším a zároveň situovaným v nejsevernějších oblastech země. Systém tak přispívá k cíli stanovenému v rámci norské „širší“ regionální politiky, a to zabezpečit poskytování veřejných služeb v celé zemi a zamezit vylidňování severských oblastí Norska.

Na konkrétních příkladech Německa a Norska bylo snahou ilustrovat, jak důležitou roli z hlediska dopadů na regionální rozvoj může hrát nastavení systému financování územní správy, přičemž zásadní význam tohoto systému spočívá v obrovském objemu finančních prostředků, s nímž operuje. Dále bylo záměrem dokumentovat, že v některých případech může být systém financování územní správy přímo součástí koncepce pro řešení regionálních problémů.

2.3.2.3 Regionální dopady sektorových a horizontálních politik

Výdajová stránka fiskální politiky je realizována zejména prostřednictvím celé škály sektorových, horizontálních a sociálních politik státu. Klíčovým argumentem pro nezbytnost nahlížet na tyto politiky z geografického hlediska, resp. z pohledu jejich významnosti a implikací pro regionální

rozvoj je obdobně jako u předchozích dvou parametrů fiskální politiky objem finančních prostředků, který je v rámci těchto politik každoročně alokovan (např. Edvardsen et al 2004; The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004). Explicitní regionální politika jako jedna ze součástí výdajové politiky státu představuje sama o sobě v porovnání s jinými politikami její relativně pouze malou část, což lze ilustrovat následujícími číselnými údaji. Státní rozpočet ČR společně s nejvýznamnějšími státními fondy, jež reprezentují hlavní výdajové stránky fiskální politiky, čítaly v roce 2007 přibližně 1,2 bilionu korun, zatímco výdaje na explicitně vymezenou státní regionální politiku se pohybují kolem 1,5 miliardy korun ročně. Mezi objemem finančních prostředků určených na explicitní regionální politiku a objemem finančních zdrojů alokovaných v rámci sektorových a dalších politik státu je tedy diametrální rozdíl. Přestože v souvislosti s kohezní politikou EU by mělo být alokováno pod hlavičkou regionální politiky zejména v několika následujících letech řádově několik stovek miliard korun, je nezbytné zdůraznit, že značná část těchto prostředků je určena na rozvojové aktivity, jež byly, resp. jsou dlouhodobě financovány v rámci více či méně tradičních sektorových a horizontálních politik (např. rozvoj dopravní infrastruktury, výstavba čistíren odpadních vod, podpora zbudování vědecko-výzkumných center atd.). Tento fakt pak souvisí s obtížemi přesně stanovit, jaká část finančních prostředků vynaložených například na infrastrukturu, ale i třeba na vzdělání a další politiky, by měla být klasifikována jako regionální politika (Artobolevskij 1997, s. 24), resp. aktivity na podporu regionálního rozvoje (viz kapitola 2.1.6). S tím, jak se zvyšuje obtížnost rozeznat, co „vše“ spadá pod hlavičku regionální politiky, také roste důležitost věnovat pozornost regionální dimenzi sektorových a horizontálních politik. Jak zdůrazňovali již Cappellin a Molle (1988a), existuje velké nebezpečí, že jakékoliv zlepšení dosažené prostřednictvím regionální politiky může být znehodnoceno regionálními dopady „ostatních“ politik, zejména pak politik sektorových a horizontálních.

Ačkoliv odlišení sektorových politik od horizontálních má svá omezení v případném překryvu těchto dvou skupin výdajových politik, lze považovat toto rozlišení za nezbytné (Wishlade et al 1996; Commission Services 1999). Na rozdíl od politik sektorových, politiky horizontální totiž nemají a priori prostorové a ani sektorové zaměření a jejich cíle jsou v podstatě „řízeny“ poptávkou, přestože v konečném důsledku určitý sektorový i prostorový dopad mají (Yuill, Wishlade 2009). Horizontální politiky operují napříč různými sektorovými politikami a je relativně snadné identifikovat prvky horizontálních politik v rámci konkrétních politik sektorových a naopak - v rámci horizontálních politik lze nalézt řadu konkrétních vazeb k politikám sektorovým. Například politika na podporu zaměstnanosti je politikou horizontální, nicméně v rámci této politiky mohou být speciální opatření zaměřená na podporu zaměstnanosti ve specifických průmyslových odvětví, která jsou však součástí sektorových (průmyslových) politik.

Navíc je možné předpokládat, že charakter regionálních dopadů sektorových a horizontálních politik se liší. Jednak je možné odhadovat, že regionální dopady sektorových politik jsou relativně předvídatelné (v závislosti na sektorovém rozmístění aktivit). Regionální dopady horizontálních politik jsou na druhé straně méně zřejmé (v závislosti na „poptávce“ po opatřeních dané horizontální politiky) a s potencionálně širším dosahem (Yuill, Wishlade 2009). Za druhé regionální dopady horizontální politiky mohou v regionu ovlivnit více sektorů a v důsledku přinášet zásadnější implikace pro lokální či regionální ekonomiku než regionální dopady politiky sektorové, a to zejména z dlouhodobé perspektivy.

Přestože námítky vůči do jisté míry schematickému a generalizovanému rozlišení sektorových politik od horizontálních mohou být opodstatněné, posuzovat regionální dopady výdajových politik by však bez tohoto odlišení bylo velmi obtížné (Yuill, Wishlade 2009). Lze to mimo jiné dokumentovat příkladem politiky v oblasti veřejné podpory, kde toto rozlišení bylo kodifikováno *DG Competition* (Directorate-General for Competition 2008). Veřejná podpora je rozlišována na (i) regionální veřejnou podporu (povolenou pro vymezené regiony) (ii) sektorovou veřejnou podporu (způsobitou pro určité sektory) a (iii) horizontální veřejnou podporu, bez sektorového a územního zaměření. Příklady oblastí, které spadají pod hlavičku horizontální veřejné podpory, je podpora výzkumu

a vývoje, podpora malým a středním podnikům či politiky na podporu zaměstnanosti, ale i politika životního prostředí (Directorate-General for Competition 2008).³⁴

Regionální dopady sektorových a horizontálních politik, které jsou prakticky instrumenty tematických aktivit státu, byly doposud studovány vesměs prostřednictvím regionálních analýz finančních prostředků, což vede do určité míry ke ztotožňování regionálních dopadů sektorových a horizontálních politik s regionálními analýzami veřejných finančních zdrojů. Je nezbytné zdůraznit, že ačkoliv se bezpochyby jedná o významný a do jisté míry zásadní prvotní krok k pochopení regionálních dopadů veřejných politik (viz např. Cappellin, Molle 1988a), jsou nutné další kroky k odhalení skutečných regionálních dopadů veřejných politik (např. rozbor jednotlivých nástrojů ve vztahu k podmínkám jednotlivých regionů, studium institucionálního kontextu a role subjektivních faktorů v implementaci politiky).

Značná pozornost je problematice regionálních dopadů sektorových a horizontálních politik věnována na úrovni EU z důvodu stále sílících hlasů, že některé společné unijní politiky a politiky jednotlivých členských států působí proti cílům politiky ekonomické a sociální soudržnosti (např. Cappellin, Molle 1988; Molle 1990; Faludi 2004). První studie věnované regionálním dopadům sektorových a horizontálních politik (někdy též označovaných jako politiky „neregionální“) se tak začaly objevovat na počátku 80. let minulého století, a to v souvislosti s regionálními dopady těchto politik na úrovni Evropského společenství.

Již v roce 1981 P. Henry (cit. z Molle 1990, s. 423) ve své studii ukázal, že z opatření Společné zemědělské politiky, která v té době tvořila $\frac{3}{4}$ rozpočtu Evropského společenství, profitovaly zejména hospodářsky bohaté regiony, což mohlo mít nepříznivý dopad na regionální rovnováhu. Posléze Molle a Cappellin (1988) nabídli pravděpodobně první systematictější pokus o analýzu charakteru a velikosti regionálních dopadů „neregionálních“ politik. Učinili tak na příkladě nejvýznamnějších společných unijních politik (mezi jinými obchodní, energetické, zemědělské, makroekonomické, průmyslové či telekomunikační) v závislosti na rozdílných „typech“ regionů (metropolitní, středně rozvinuté, zemědělské/periferní a staré průmyslové regiony), přičemž jejich studie operovala s rámcovým geografickým rozdělením Evropy na „sever a jih“ podle základních rozdílů v ekonomické a sociální prosperitě. Zmiňovaní autoři dospěli k dvěma hlavním závěrům (Cappellin, Molle 1988b). Za prvé, že jednotlivé politiky Společenství mají tendenci přinášet navzájem protichůdné územní dopady, a za druhé, že pozitivnější efekty většiny sektorových politik jsou koncentrovány do středně rozvinutých regionů „severu“, zatímco negativní dopady se hromadí v problémových regionech „jihů“. Tyto závěry dle názoru autorů ospravedlňovaly naléhavost analýzy regionálních dopadů sektorových politik tehdejšího Evropského společenství. Důležitou myšlenkou této studie byla také potřeba regionální diferenciaci jednotlivých sektorových intervencí za účelem zefektivnění národních politik členských států. Jinými slovy, byla zdůrazňována nezbytnost koncipovat národní politiky tak, aby odrážely odlišné „reakce“ regionů na jednotlivé nástroje různých politik. Jednalo se tedy pravděpodobně o jedno z prvních upozornění na nutnost regionalizace sektorových politik (viz kapitola 2.3.3).

Další ucelenější publikací zabývající se regionálními dopady sektorových politik byla studie *The Regional Impact of Community Policies* (Directorate-General for Research 1991). Impulzem pro souhrnné hodnocení sektorových politik EU bylo zjištění, že i přes značnou snahu podpořit od poloviny 70. let 20. století regionální rozvoj prostřednictvím regionální politiky jak na evropské, tak i na národních úrovních, nepodařilo se meziregionální rozdíly v rámci EU výrazněji snížit. Zčásti byl tento fakt přisuzován skutečnosti, že jak sektorové politiky EU, tak ani sektorové politiky jednotlivých členských států nebyly bezprostředně určeny k naplňování cílů regionální politiky (resp. sektorové politiky cíle regionální politiky vůbec nesledovaly). Dalším zdůrazňovaným důvodem pro neúspěšnost regionální politiky byla absence uvažování regionálních dopadů sektorových politik při

³⁴ DG Competition uvažuje o zařazení regionální veřejné podpory pod podporu horizontální, která je nicméně vnímána jako „podpora oprávněná a správná“, na rozdíl od veřejné podpory sektorové, jež je považována za principiálně „špatnou“ (Yuill, Wishlade 2009).

jejich koncipování (Directorate-General for Research 1991, s. 9). Nejdůležitějším zájmem diskutované studie bylo zjistit, které regiony jsou přímo a do jaké míry zvýhodněny opatřeními v rámci jednotlivých politik EU. Analýza se však omezila zejména na finanční přínos opatření ve smyslu regionální distribuce finančních prostředků z jednotlivých fondů EU a z Evropské investiční banky. Mezi oblastí, jimž se studie věnovala, patří zemědělská politika, regionální politika, politika na podporu vědy a výzkumu, politika hospodářské soutěže, alokace finančních prostředků z Evropského sociálního fondu a půjčky z Evropské investiční banky. Závěry o charakteru distribuce finančních prostředků pro různé sektorové politiky jsou odlišné, nicméně u ERDF se prokázala koncentrace do ekonomicky slabších regionů, stejně tak v případě ESF. Na druhé straně, finanční prostředky věnované na politiku výzkumu a vývoje, restrukturalizaci ekonomické základny v regionech a některé přímé platby v rámci společné zemědělské politiky, byly alokovány zejména do ekonomicky vyspělejších regionů (Directorate-General for Research 1991). Tato studie reprezentuje příklad aplikace výše naznačeného zjednodušeného, avšak pro prvopočátek hodnocení regionálních dopadů sektorových politik zcela nezbytného přístupu - a to pojetí regionálních dopadů sektorových politik skrze regionální analýzy finančních prostředků alokovaných prostřednictvím vybraných nástrojů sektorových a horizontálních politik.

Nepoměrně rozsáhlejší a propracovanější studii zabývající se regionálními dopady několika sektorových politik EU nabízí J. Robert et al (2001). Pro vypracování této studie se stal hlavním impulzem dokument *European Spatial Development Perspective* (ESDP) (CEC 1999). V tomto dokumentu byla mimo jiné zdůrazněna regionální dimenze sektorových a dalších politik a nezbytnost koordinace, systematického sledování a vyhodnocování regionálních dopadů těchto politik. Autoři Robert et al (2001) se věnovali regionálním dopadům společné zemědělské politiky, společné dopravní politiky a politiky životního prostředí a dále vzájemným interakcím mezi sektorovými politikami a politikou regionální. Snahou studie bylo podat odpověď na otázku, zda jednotlivé sektorové politiky nepůsobí proti cílům politiky ekonomické a sociální soudržnosti na úrovni EU. Autoři se pokusili kvantifikovat náklady zapříčiněné absencí nějaké formy koordinace územních dopadů různých politik. Zabývali se též alokací finančních prostředků v rámci jednotlivých politik do regionů úrovně NUTS 2 v závislosti na jejich ekonomické vyspělosti. Přes mnohé metodologické problémy a omezení datové základny došli autoři k závěru, že jednotlivé sektorové i územní politiky přinášejí rozmanité vzájemné interakce a různorodé dopady v závislosti mimo jiné na geografické úrovni sledování. Na základě několika případových studií na úrovni regionů NUTS 3 autoři studie generalizují, že čímž nižší bude hierarchická úroveň sledování, tím bude kalkulace nákladů „nekoordinace“ pravděpodobně vyšší. Zatímco je podle autorů relativně snadné rozpoznat prostorové vzorce jednotlivých politik, je mnohem obtížnější identifikovat mezi nimi kauzální vztahy a rozlišit například mezi dopady tržních sil a regionálními dopady jednotlivých sektorových politik či odlišit dopady administrativních a legislativních opatření (Robert et al 2001, s. 152).

Snaha o prohloubení poznání v oblasti regionálních dopadů sektorových politik na úrovni EU byla dále vedena prostřednictvím programu ESPON 2006 (*The European Spatial Planning Observation Network*). V rámci tohoto programu vznikl značný počet studií zaměřených na lepší porozumění prostorové dimenze strukturálních fondů, politiky soudržnosti a ostatních politik EU, stejně jako národních sektorových a horizontálních politik. Klíčovým záměrem přitom bylo připravit empirický podklad pro vyvinutí vhodné metodiky pro hodnocení regionálních dopadů sektorových politik primárně na úrovni EU, ale také na úrovni jednotlivých států (viz kapitola 3). Mezi hlavní sektorové a horizontální politiky EU, jež byly podrobeny takovéto analýze, patří společná zemědělská politika, politika výzkumu a vývoje, energetická politika, politika dopravy a politika strukturálních fondů (podrobněji o závěrech jednotlivých studií viz podčásti v rámci této kapitoly věnované jednotlivým politikám).

Zcela ojedinělou studii regionálních dopadů „neregionálních“ politik na úrovni státu představuje práce Johansena (2007), která je jedním ze souhrnných výstupů projektu financovaného norskou

vládou a věnovaného regionálním dopadům sektorových a makroekonomických politik Norska. Kromě „věcných“ výsledků, k nimž autoři došli, je tato studie cenná především z metodologického hlediska, neboť autoři byli pravděpodobně jedni z prvních, kteří se takto komplexně regionálním dopadům sektorových politik na národní úrovni věnovali. Jedná se například vůbec o vymezení obsahu pojmu „regionálních dopadů“ sektorových politik. Regionální dopady lze přitom podle zpracovatelů projektu chápat ve dvou rovinách - jednak jako dopad na regionální růst, hospodářský rozvoj a zaměstnanost (tzv. *growth dimension*), jednak jako dopad na regionální (re)distribuci příjmů, sociálních a dalších veřejných služeb (tzv. *distributive dimension*). Redistributivní dimenze regionálních dopadů sektorových politik je relevantní zejména při uvažování dopadů na periferie či hospodářsky slabé regiony, kde je ekonomická základna slabší a kde relativní význam aktivit veřejného sektoru je větší než v ostatních částech země. Za užitečný lze považovat také návod, jak prostřednictvím kategorizace politik vyčlenit pro hodnocení regionálních dopadů pouze relevantní sektorové politiky, nicméně práce nepodává informaci, jakým způsobem byla odhadnuta důležitost potencionálních regionálních dopadů. Lze pouze usuzovat, že se jednalo o expertní odhady. Skutečnost, že se jednalo o první ze tří kroků³⁵ ve vyčleňování relevantních sektorů, kdy podle všeho nebyl brán v potaz například ani objem finančních zdrojů, s nímž ta která sektorová politika operuje, částečně snižuje kvalitu jinak velmi cenné práce. Studie také diskutuje volbu vhodné metody ke kvantitativnímu a kvalitativnímu stanovení rozsahu regionálních dopadů, přičemž pro vlastní práci byla použita kombinace řady z nich. Za přínosný lze posuzovat také pokus o určitou, ačkoliv do značné míry elementární kategorizaci regionálních dopadů podle jejich velikosti a stupně politické kontroly nad každou politikou (Johansen 2007).

SEKTOROVÉ POLITIKY

Dopravní politika

Řada odborných studií se shoduje v názoru, že dopravní politika - v kontextu disertační práce chápaná velmi úzce jako investice do dopravní infrastruktury - má pozitivní dopad na regionální ekonomický růst (např. Biehl et al 1982). Jak však poznamenávají Fullerton a Gillespie (1988), přestože panuje mezi odborníky poměrně široká shoda v tom, že existuje významná souvislost mezi vysokou mírou ekonomického rozvoje a vybaveností území dopravní a komunikační infrastrukturou, již méně je jasné, zda ekonomický rozvoj je touto infrastrukturou podmíněn či je kauzální vztah opačný.

Ačkoliv je dopravní infrastruktura tradičně vnímána jako sféra podpory (potencionálně) umožňující zlepšení nepříznivé hospodářské situace v problémových regionech, některé empirické studie poukazují na fakt, že významný podíl infrastrukturálních investic je v rámci státu směřován do regionů hospodářsky vyspělých (např. Bar-El 2001), případně do regionů, které propojují významná ekonomická centra či umožňují dopravní napojení na hierarchicky vyšší hospodářská jádra (např. Macešková 2007). Na druhé straně například závěry práce Editorial Group (2006) přisuzují unijním dopravním politikám pozitivní dopady na rozvojový potenciál mnoha regionů mimo tzv. evropský pentagon, mezi jinými na východní pobřeží Itálie, jižní Skandinávie či severovýchodní Španělsko.

Význam regionálních dopadů dopravní politiky je podmíněn zejména extrémně vysokými finančními objemy investic (např. Editorial Group 2006; Blažek, Macešková 2009/2010). Regionální analýza dopravních investic, resp. její interpretace je pak značně ztížena převážně liniovým charakterem staveb, a tudíž i regionálním charakterem investic do omezeného počtu regionů, přestože efekt nově vzniklého dopravního spojení je důležitý zejména z pohledu propojovaných center. Ačkoliv zvýšení dopravní dostupnosti může napomoci stimulovat prostorovou difuzi ekonomických aktivit do

³⁵ Druhým krokem bylo posouzení účelu a cílů dané politiky, třetím pak zhodnocení nástrojů, jimiž je realizována (rozlišení 3 kategorií - (i) finanční prostředky (ať ve formě dotací či daňových úlev), (ii) regulace a pravidla a (iii) lokalizace aktivit veřejného sektoru a veřejných zakázek).

periferních a často hospodářsky méně rozvinutých oblastí země, na druhé straně může toto „otevření“ periferních regionů ostřejší národní i mezinárodní konkurenci zapříčinit krach i stávající ekonomické základny. Regionální dopad jednotlivých velkých dopravních projektů se tak může významně lišit (např. Cappellin, Molle 1988b), což mimo jiné podporuje myšlenku nezbytnosti vhodného *ex-ante* evaluačního nástroje v podobě TIA metodiky.

Studie The ESPON Monitoring Committee (2004a), zabývající se regionálními dopady dopravní politiky, operuje s modelováním budoucího ekonomického vývoje, v případě realizace staveb dopravní infrastruktury naplánované v rámci společné unijní dopravní politiky. Dále studie hodnotí *ex-post* vývoj dopravní infrastruktury v Evropě v letech 1991-2001. Autoři studie upozorňují, že z pohledu dopravní politiky jsou stanovené cíle v rámci ESDP protichůdné a není možné navrhnout tuto politiku tak, aby opatření v rámci ní přijímaná byla v souladu se všemi cíli definovanými v rámci této unijní politiky. Navrhují proto, raději než ustupovat z principu ekonomické efektivity při koncipování dopravní politiky (tj. alokace finančních prostředků zejména do regionů z celoevropského hlediska považovaných za prioritní, jádrové), koncipovat jiné unijní politiky ve prospěch prostorové a sociální stability. Dále doporučují věnovat finanční prostředky v rámci dopravní politiky na vybudování „sekundárních“ sítí komunikací na periferiích chudších zemí tak, aby periferní regiony mohly těžit z pozitivních efektů rychle rostoucího jádra dané země. Tyto sekundární sítě by měly tedy být navrženy s ohledem na národní a lokální potřeby, nikoliv na základě potřeb a z pohledu cílů EU.

Zemědělská politika

Několik empirických analýz potvrdilo, že finanční prostředky alokované v rámci společné zemědělské politiky EU jsou koncentrovány do bohatších a lidnatých regionů EU (Prud'homme 1993; The ESPON Monitoring Committee 2004d), což vzhledem k podílu společné zemědělské politiky na celkovém unijním rozpočtu představuje významný konflikt s cíli z hlediska finančního objemu druhé největší unijní politiky, tedy politiky ekonomické a sociální soudržnosti. Jak shrnuje studie The ESPON Monitoring Committee (2004d), společná zemědělská politika jako celek působí z územní perspektivy proti rovnoměrnému regionálnímu rozvoji i proti ekonomické a sociální kohezi (tedy proti základním cílům ESDP). Intervence v rámci Pilíře 1 zvýhodňují na úrovni EU jádrové regiony před periferními, na nižší geografické úrovni jsou upřednostňovány regiony lépe dostupné. Na druhé straně společná zemědělská politika působí podle závěrů citované studie v souladu s principy sociální soudržnosti z hlediska vyrovnávání příjmů mezi obyvateli aktivními v zemědělství a obyvateli „ostatními“. Na skutečnost, že politika dotování cen zemědělských produktů zvýhodňuje ekonomicky bohatší území EU, upozorňovali již Strijker a Veer (1988). Johansen (2007) na příkladě Norska poukazuje na ekonomickou neefektivitu veřejné finanční podpory agrárního sektoru, nicméně zdůrazňuje negativní dopady případného eliminace těchto podpor na regionální a lokální úrovni, neboť zemědělské aktivity jsou lokalizovány převážně v periferních částech země a představují významného zaměstnavatele. Zrušení některých programů zemědělské politiky v Norsku by tak pouze přispělo k vylidňování odlehlých severských regionů i periferních území.

Politika obrany

Zdánlivě nerelevantní sektorovou politiku s významnými regionálními dopady představuje sféra obrany, někdy také řazena k politikám horizontálním. Nerovnoměrné regionální dopady způsobené koncentrací veřejných výdajů na tento sektor, často do několika málo vybraných lokalit v rámci státu, přinášejí konsekvence například v podobě rozvoje celé řady návazných průmyslových odvětví a specializovaných služeb, obvykle s vysokou úrovní užívaných technologií včetně jejich vývoje, a také v podobě koncentrace pracovní síly se specifickými znalostmi a dovednostmi, která je do velké míry přímo zaměstnávána veřejným sektorem. Lovering (1991) analyzoval v tomto směru situaci ve Velké Británii, přičemž demonstroval, že hlavní prospěch z vládních výdajů do sektoru obrany mají

regiony Jihovýchod a Jihozápad, a to nejen z důvodu vyššího objemu alokovaných finančních prostředků, ale také díky směřování výdajů do „kvalitativně“ vyšších činností. Na tuto skutečnost se pak vázal i charakter územní dělby práce. Lovering (1991) dále argumentuje, že přestože veřejné výdaje na obranu nepředstavují klíčovou kauzalitu v ekonomické úspěšnosti zmiňovaných regionů, nepochybně přinášejí příznivé efekty pro již tak výhodně geograficky lokalizované regiony.

V některých zemích je sektor obrany dokonce součástí „široce“ pojímané regionální politiky, jako například v Norsku, kdy re/lokalizace vojenských základen v odlehlých severských oblastech je činěna s cílem přispět k zastavení vylidňování periferních regionů země. (OECD 2007).

V souvislosti s neustále rostoucími a vzhledem k ostatním odvětvovým sektorům relativně vysokými veřejnými výdaji do oblasti obrany v České republice a současně jejich koncentrací do několika málo okresů, resp. lokalit (Macešková 2005) by bylo nepochybně zajímavé, jaké výsledky by přinesla analýza např. multiplikačních efektů těchto výdajů.

HORIZONTÁLNÍ POLITIKY

Horizontální politikám s významnými regionální dopady se věnuje studie Wislade et al (1996). V potaz byly přitom brány aktivizující stimulační vládní politiky (*proactive policies of government*), konkrétně politiky zaměřené na zvýšení konkurenceschopnosti, a to vědecko-výzkumné a inovační politiky a politiky zaměstnanosti, které lze spolu s politikami zaměřenými na podporu rozvoje lidských zdrojů řadit mezi klíčové horizontální politiky. Proto je na tyto politiky v následující části kladen důraz.

Politika na podporu výzkumu a vývoje

Na regionální dopady politiky výzkumu a vývoje poukazují jak statě teoreticky orientované (např. Fritsch, Stephan 2005), tak práce zaměřené spíše empiricky (např. The ESPON Monitoring Committee 2004c; Macešková 2005). Obdobně jako některé další studie (CEC 1998; Prud'homme 1993), tak i studie Wislade et al (1996) a navazující práce Wislade, Yuill, Davezies (1997) (vždy pro vybrané státy EU) činí závěry o regionálně výrazně nerovnoměrné alokaci veřejných finančních zdrojů věnovaných na podporu vědy a výzkumu ve prospěch ekonomicky nejvyspělejších regionů, a to jak v rámci jednotlivých členských států EU, tak i na úrovni samotné EU. Zmiňované práce tedy prokázaly výraznou koncentraci těchto zdrojů do hospodářsky nejvyspělejších regionů v nejvyspělejších zemích EU (Wislade, Yuill, Davezies 1997). Zajímavým výsledkem analýz je také zjištění o vyšším podílu veřejných výdajů na výzkum a vývoj oproti soukromým v ekonomicky úspěšnějších regionech než v regionech slabších. Dalším poznatkem je skutečnost, že prosperující regiony profitují z veřejných výdajů na výzkum a vývoj vzhledem k podílu na regionálním HDP v daleko větší míře, než profitují regiony problémové na veřejných výdajích v rámci regionální politiky. Tyto závěry tak nasvědčují, že alokace veřejných finančních zdrojů určených na politiku výzkumu a vývoje působí z regionálního hlediska diferenciacním směrem (viz také *The Impact of Member State Policies on Cohesion* 2004). Politika vědy a výzkumu je založena primárně na poptávce, na programy a opatření politiky výzkumu a vývoje si tak dokáží nejlépe „sáhnout“ regiony, v nichž již vědecko-výzkumné kapacity vybudovány jsou. V naprosté většině případů se pak jedná o regiony prosperující, sociálně-ekonomicky silné, čímž je nadále umocňován kumulativní mechanismus tvorby inovací a zvyšování konkurenceschopnosti a přeneseně také hospodářské prosperity. Na druhou stranu uvedený charakter regionální distribuce finančních zdrojů na výzkum a vývoj nasvědčuje (ať již vědomé či nevědomé) strategii zvyšování národní konkurenceschopnosti.

Ačkoliv některé programy politiky výzkumu a vývoje jsou zacíleny na hospodářsky slabší a periferní regiony, přesto se prozatím nedaří „nejádrové“ regiony především do „top“ výzkumných aktivit výraznějším způsobem zapojit. Pokusy stimulovat inovační aktivity v problémových regionech jsou pak omezeny primárně na podporu technologických transferů, zvýšení absorpční kapacity či

napojení na výzkumná centra v jiných regionech než na inovace „v pravém slova smyslu“. V některých zemích však dochází k určitým formám regionalizace politiky výzkumu a vývoje (viz kapitola 2.3.3), a to jednak z národní úrovně (např. Finsko), ale také z úrovně regionů (např. Jihomoravský kraj). Regiony samy formulují a implementují regionální inovační strategie a do značné míry lze tyto politiky, ač z hierarchicky nižší úrovně veřejné správy, považovat za regionalizované horizontální politiky, přestože jejich vznik, podoba a faktická implementace probíhá na základě *bottom-up* přístupu.

Politika zaměstnanosti

Regionální dopady politiky zaměstnanosti mohou nabývat různé povahy, v závislosti na charakteru jejích jednotlivých opatření. Obecně lze předpokládat, že pasivní část politiky zaměstnanosti, reprezentovaná zejména výdaji na přímou finanční podporu nezaměstnaným (tj. nejčastěji v podobě „sociálních“ dávek v nezaměstnanosti) (viz např. Wislade et al 1996), působí ve smyslu redistribuce finančních zdrojů do regionů s vyšším počtem nezaměstnaného obyvatelstva. Pro ilustraci, v České republice tyto finanční transfery čítají v současnosti přes 7 miliard korun ročně. Ačkoliv v relativním vyjádření (například finanční objem podpor na počet obyvatel, příp. počet ekonomicky aktivních) jsou nadprůměrně získávajícími regiony „problémové“, v absolutním vyjádření je nicméně významný objem finančních prostředků v rámci podpor v nezaměstnanosti alokovan také do Prahy, regionu s nejnižší mírou nezaměstnanosti (Macešková 2009b). Přestože relativizující přístup k regionální analýze veřejných výdajů je nepochybně správnější, pro celkové pochopení finančních toků v území jsou údaje o absolutních hodnotách též přínosné. Nicméně analýza regionálních dopadů pasivní politiky zaměstnanosti nejen v ČR chybí a představuje tak široké pole pro detailní výzkum, a to nejen s ohledem na implikace pro regionální rozvoj, ale také v souvislosti například s problematikou sociálně slabých či sociálně vyloučených lokalit (Macešková, Ouředníček, Temelová 2009).

Aktivní politika zaměstnanosti je považována za tu část politiky zaměstnanosti, jež je ať již přímo či nepřímo cílena na podporu zvyšování konkurenceschopnosti. Konkrétní nástroje jsou do velké míry zaměřeny na podporu rozvoje lidských zdrojů, čímž dochází k určitému prolínání s touto horizontální politikou. V případě aktivní politiky zaměstnanosti se však jedná ve vztahu k lidskému kapitálu zejména o rekvalifikace, školení či příspěvky za zapracování, a to především v kontextu regionálních specifik v oborové struktuře dané místní ekonomiky. V případě politiky na podporu rozvoje lidských zdrojů jsou nástroje daleko širší a jsou zaměřeny na zvyšování lidského kapitálu z územního hlediska plošně³⁶. Nicméně komponenty aktivní politiky zaměstnanosti mohou být také například příspěvek na dopravu zaměstnanců či investiční pobídky na vytvoření pracovních míst. Posledně jmenovaný nástroj se pak těsně váže na politiku přílivu zahraničních investic (viz např. Uhlíř 2004).

Je zřejmé, že jednotlivá opatření aktivní politiky zaměstnanosti mají z regionálního hlediska odlišnou absorpční kapacitu a také rozdílnou (potencionální) efektivitu. Například Peck (1990) studoval britský národní systém školení absolventů, přičemž dospěl k závěrům, že tento nástroj aktivní politiky zaměstnanosti byl využíván v různých regionech odlišně. Zatímco v regionech s nízkou nezaměstnaností byly školicí programy používány jako prostředek k prověřování schopností účastníků pro případnou nabídku plnohodnotného pracovního zařazení, v regionech s vysokou nezaměstnaností byli účastníkům programů nabízeny převážně pozice dočasné (např. zastupování za osoby na mateřské dovolené) či byli účastníci víceméně „zneužíváni“ jako levná pracovní síla. Vysoká nezaměstnanost v některých regionech tak omezila potřebu pro nábor absolventů a jejich řádné zaškolení. Klíčové, na co Peck (1990) ve své práci poukázal, je především skutečnost, že nástroje národní politiky v různých regionech nepůsobí jednotně a efektivita jednotlivých politik je často geograficky různorodá.

³⁶ Výjimkou v českých podmínkách je politika rozvoje lidských zdrojů z úrovně Jihomoravského kraje (Regionální rozvojová agentura jižní Moravy 2007).

Z důvodu reakce na značné rozdíly v regionální míře nezaměstnanosti v České republice došlo u aktivní politiky zaměstnanosti koncipované z národní úrovně k její adaptaci na specifické problémy v jednotlivých regionech. Aktivní politiku zaměstnanosti tak lze považovat za příklad částečně regionalizované horizontální politiky, tj. za součást implicitní regionální politiky (viz kapitola 2.3.3) (blíže viz Nosek 2008).

Politika životního prostředí

Klíčový význam politiky životního prostředí z hlediska jejích regionálních dopadů spočívá jak v objemu investic, tak v nastavení především různých regulačních, tj. „omezujících“ podmínek pro rozvoj v určitých regionech či lokalitách (např. zákaz nové výstavby, zákaz určitých ekonomických aktivit z důvodu extrémně negativních dopadů na biosféru atd.) (např. Editorial Group 2006). Opět na úrovni EU byly regionální dopady této unijní politiky analyzovány v rámci studie The ESPON Monitoring Committee (2006b), přičemž konkrétní závěry se liší dle jednotlivých komponent politiky životního prostředí. Klíčové poznatky lze nicméně shrnout následujícím způsobem: různá opatření politiky životního prostředí mají regionálně odlišný dopad, a to nikoliv pouze na úrovni EU jako celku, ale také v rámci jednotlivých regionů a dokonce i v rámci lokality; navíc pozitivní a negativní dopady nejsou v čase a mezi různými skupinami aktérů rozloženy rovnoměrně. Například zatímco nově implementované plány řízení v rámci politiky vodního hospodářství nejprve vykazovaly negativní dopady, v dlouhodobější perspektivě několika let přinesly efekty pozitivní. Obdobně určitá opatření v rámci vodního managementu zvýhodňují ty, kteří jsou angažováni v cestovním ruchu, ale zároveň často negativně ovlivňují ekonomicky činné v sektoru zemědělství. Vyjma citované studie lze výsledky hodnocení regionálních dopadů unijních politik životního prostředí prostřednictvím metodiky TIA nalézt v práci Greiving et al (2008), nicméně s ohledem na cíle disertační práce je uvedený článek přínosný zejména z metodického hlediska (viz kapitola 3.2.2).

2.3.2.4 Regionální dopady „nevýdajových“ politik

Regionální dopady „nevýdajových“ politik (*non-spending policies*) představují dopady některých parametrů či opatření politik, jež nemají explicitně povahu finančních zdrojů a často se jedná o nějaká (regulační) pravidla. Jde například o určité formy sociální politiky, např. minimální mzdu, jež více působí jako nátlakový nástroj v regionech s nízkou úrovní mezd (Wishlade, Yuill, Davezies 1997). Pro firmy ve vyspělých regionech je zvýšení částky minimální mzdy zpravidla zanedbatelným problémem, protože jen velmi malá část pracovníků těchto firem pobírá mzdu ve výši minimální (pomineme-li zaměstnance, kteří dostávají minimální mzdu, ale neoficiálně jim zaměstnavatel vyplácí mzdu vyšší). Na druhou stranu pro firmy z hospodářsky slabých regionů může zvýšení minimální mzdy způsobit takové zvýšení nákladů, že se jim poté zaměstnávání některých pracovníků nevyplatí, anebo musí v důsledku zvýšení nákladů na mzdy omezit investice.

Mezi „nevýdajové“ politiky také nepochybně patří různé formy regulačních politik (např. opatření přijímaná Energetickým regulačním úřadem ČR či Českým telekomunikačním úřadem), ale i deregulační opatření (CEC 1998) (např. deregulace nájemného v ČR přináší nepochybně rozdílné dopady v různých regionech). Cappellin a Molle (1988b) na základě analýzy Fullerton a Gillespie (1988) uvádějí, že deregulační opatření v telekomunikačních politikách zřetelně zvýhodňují jádrové regiony, nicméně zajištění základních služeb na celém území státu vyžaduje podporu méně rozvinutých regionů od regionů rozvinutějších.

V Austrálii vzniklo několik studií, které se pokusily zhodnotit celkové regionální dopady programů deregulace, liberalizace trhu, privatizace, politiky na zvýšení konkurenceschopnosti a ekonomických reforem všeobecně (Maude 2004). Závěry těchto studií ukazují na zvyšování nerovností mezi regiony, a to zvláště mezi metropolitními a nemetropolitními oblastmi.

Dále mezi „nevýdajové“ politiky můžeme řadit různá administrativní rozhodnutí - například rozhodnutí monopolních úřadů či úřadů pro hospodářskou soutěž. Rozvoj některých regionů může být ovlivněn (pozitivně i negativně) do určité míry i lokalizačními rozhodnutími firem reagujícími na regulační opatření přijímaná v rámci politiky hospodářské soutěže (zejména na úrovni EU). Pravidla daná politikou hospodářské soutěže mají také významné dopady na některá opatření podpory regionálního rozvoje (Wishlade 1998). Nezpochybnitelný dopad na regionální rozvoj má též liberalizace (např. v letecké dopravě umožnila rozvoj regionálních letišť a nízkonákladových leteckých společností) (Editorial Group 2006).

Dalším příkladem „nevýdajových“ politik je státní pomoc podnikům, ať už státním nebo soukromým, například ve formě garancí. Nicméně typickou státní pomoc podnikům představují finanční „injekce“, v některých případech podmíněné restrukturalizací a modernizací dané firmy. Je možné se domnívat, že tento typ státní pomoci má pro regionální rozvoj implikace zásadnější.³⁷

Wishlade, Yuill, Davezies (1997) uvádějí ještě další skupinu opatření, která lze řadit k „nevýdajovým“ politikám, a tou jsou různé formy daňového zvýhodnění. Ať už se jedná o poměrně známé daňové prázdny pro zahraniční investory nebo různé výjimky z daňového systému pro firmy i pro zaměstnance (např. různé odpočitatelné položky, možnosti odpočtu z daňového základu atd.), ale i daňové úlevy ze specifických důvodů (např. výstavba bydlení, opatření na zlepšení životního prostředí). Lze však mít výhrady, že v případě daňových zvýhodnění se již nejedná o „nevýdajové“ politiky, neboť tato sféra se přímo dotýká příjmů finančních prostředků do systému veřejných financí, a tudíž přeneseně i veřejných výdajů.

Autoři Wishlade, Yuill, Davezies (1997) ve své studii označují regionální dopady „nevýdajových“ politik za „slepá místa“ analýzy regionálního rozvoje, s čímž lze více než souhlasit. Regionální „nevýdajové“ politiky je obtížné identifikovat a složitě hodnotit, ale přesto jsou nepochybně velmi významné.

2.3.3 Regionalizace sektorových a horizontálních politik: vybrané příklady

Od termínu „regionální dopady“ sektorových a horizontálních politik je nezbytné rozlišovat termín „regionalizace“ sektorových a horizontálních politik. Regionalizací politiky rozumíme přizpůsobení parametrů dané politiky prováděné z národní úrovně podle specifických potřeb a podmínek v jednotlivých regionech (Hudson 2005; Blažek, Macešková 2009/2010)³⁸. Jinými slovy se jedná o konkrétní zakomponování regionální dimenze do dané politiky. Potřeba vymezení tohoto pojmu ve vztahu k veřejné politice přitom vyplývá z již naznačeného rostoucího provázání „tradiční“ regionální politiky s dalšími sektorovými a horizontálními politikami (viz kapitola 2.1.5 a 2.1.6). V zahraniční literatuře je v tomto kontextu používán jak termín „*territorialisation*“ (např. Burmanjer 2001; Trouvé et al. 2007), tak také „*regionalisation*“ (Fritsch, Stephan 2005; Blažek, Macešková 2009/2010). Nicméně je nezbytné poukázat na skutečnost, že termín „*regionalisation*“ je ve většině případů užíván ve vztahu k problematice regionalismu či úloze regionů v nejširším slova smyslu (blíže k diskusi různého pojetí termínu „regionalizace“ viz např. Fritsch, Stephan (2005), Maláč (2007) a Nosek (2008)). Zahraniční literatura orientovaná zejména politicko-odborným směrem operuje také s variantami termínu „*tailor-made policy measures according to real problems*“

³⁷ Zde je možné uvést příklad z České republiky, z podniku Třinecké železářny, jenž se nachází ve strukturálně postiženém kraji a kterému byla v roce 2003 přiznána státní pomoc ve výši 2 mld. korun. Rozhodnutí o této státní podpoře, v té době již soukromému subjektu, zcela jistě nebylo přijímáno pod „nálepkou“ regionální politiky, i když jedním z důvodů, které obhajovaly tuto státní intervenci, byla skutečnost, že pokud by tento významný regionální zaměstnavatel zkrachoval, způsobilo by to další zvýšení již tak vysoké nezaměstnanosti a další prohlubování sociálních a ekonomických problémů v regionu. Nicméně alokace této státní pomoci ve výši 2 mld. korun (pro srovnání rozpočet Ministerstva pro místní rozvoj ČR představuje cca 3/4 této finanční částky) s sebou nepochybně přinesla významné dopady na regionální rozvoj v kraji, ačkoliv státní pomoc byla poskytnuta zejména z důvodu ekonomických problémů firmy a případné regionální dopady státní pomoci nebyly explicitně brány v potaz. Obdobně, ale v daleko větším měřítku, lze nahlížet na současné státní pomoci bankovním ústavům, jejichž ústředí jsou však lokalizována v ekonomicky nejvyspělejších centrech. Alokační extrémně vysokých veřejných finančních zdrojů do těchto regionů může prakticky anulovat veškeré snahy o snížení disparit v hospodářské vyspělosti mez regiony EU.

³⁸ Číleně je zde pomíjen význam „regionalizace“ v pojetí Hampla, tedy ve významu vymezení regionů (např. Hampl 2005). Nicméně pro co nejvhodnější nastavení „regionalizované“ sektorové politiky představuje geografická regionalizace velmi dobrý nástroj.

faced by the regions“ (Tiefenbacher, Ciccarone 2007) (tj. nástroje politiky přizpůsobená potřebám regionů).

Příkladem v českých podmínkách regionalizované horizontální politiky je aktivní politika na podporu zaměstnanosti, kdy je část finančních prostředků úřadům práce přidělována na základě tzv. koeficientu potřebnosti, který bere v potaz aktuální vývoj na trhu práce v jednotlivých okresech (blíže viz Nosek 2008). Obdobně lze jako příklad regionalizované veřejné politiky uvést politiku na podporu přímých investic (viz např. Uhlíř 2004), kdy je veřejná finanční podpora odvislá od charakteristik regionální ekonomiky a trhu práce. Snahou je, aby byla veřejná podpora směřována do hospodářsky méně zdatných regionů. Nicméně závěry některých studií naznačují, že souvislost mezi relativní ekonomickou vyspělostí regionů a objemem investičních pobídek je minimální (např. Schwarz a kol. 2007).

Zavádění regionální dimenze do sektorové politiky lze pozorovat také u dotačních titulů české bytové politiky (viz Klíma 2008), přestože se prozatím v praxi uplatňuje pouze v omezené míře. Finanční podpora nově budovaných tzv. pečovatelských bytů je diferencována prostřednictvím kategorizace sídel ČR, která byla provedena na základě socioekonomické situace jednotlivých českých obcí.

V zahraničí je často v souvislosti s přizpůsobením parametrů veřejné politiky regionálním specifickým skloňována politika na podporu vědy, výzkumu a inovací (např. Burmanjer 2001; Fritsch, Stephan 2005). Vedle trendu koncipování regionálních inovačních strategií, jež jsou koncipovány přímo na regionální úrovni, a tudíž a priori vycházejí ze specifických podmínek daného regionu (např. Tödtling, Trippel 2005), je možné registrovat také regionalizaci politik na podporu vědecko-výzkumných aktivit realizovaných z národní úrovně (na příkladě Finska viz Kosonen 2006 či Německa Koschatzky 2000).

3. TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT: VZNIK A VÝVOJ METODY

Problematika regionální dimenze sektorových a horizontálních politik a otázky spojené s hodnocením regionálních dopadů jsou na úrovni EU úzce spjaty s tématem teritoriální koheze (územní soudržnosti) (např. Faludi 2006). Je proto vhodné linii vývoje zájmu o regionální dopady sektorových a horizontálních politik, považovaných za klíčový soubor faktorů podmiňujících teritoriální kohezi (Robert 2007; Waterhout 2007) doplnit přehledem politicko-odborné diskuze vážící se k teritoriální kohezi.

Teritoriální koheze představuje v současnosti jeden ze tří hlavních cílů evropské kohezní politiky a zároveň se jedná o koncept, který v sobě další dva základní cíle této politiky EU, tj. hospodářskou a sociální soudržnost, jistým způsobem propojuje. Teritoriální koheze je jednoznačně horizontálním tématem, které je možné chápat jako zastřešující koncept pro další směřování EU. Jedná se o velmi aktuální a skloňované téma, a i přestože například samotná definice termínu teritoriální koheze, resp. vymezení jeho obsahové stránky je považována za vágní a nejednoznačnou (Camagni 2005; Mirwaldt, McMaster, Bachtler 2009), lze nepochybně na úrovni EU v tomto směru očekávat další zintenzivnění debat.

3.1 TIA: VÝVOJ DISKUZE NA POLITICKÉ ÚROVNI

Termín *territorial impact assessment* (TIA) byl poprvé na úrovni EU explicitně představen v dokumentu *European Spatial Development Perspectives* (ESDP) (CMSP 1999) v souvislosti s potřebou hodnocení územních dopadů veřejných intervencí na projektové úrovni. ESDP představuje klíčovou dohodu členských států v otázkách budoucí spolupráce v oblasti územního rozvoje a prostorového plánování, zároveň se jedná o jeden z prvních zásadních kroků směrem k otevření tématu teritoriální koheze. Teze a argumenty přednesené v ESDP jsou výsledkem intenzivní spolupráce zástupců členských států za přispění Evropské komise. Nejedná se však o závaznou právní úpravu, ale o určitý politický rámec pro dosažení lepší koordinace mezi sektorovými politikami EU a politikami jednotlivých národních států. Téma regionálních dopadů sektorových politik se tak oficiálně dostalo na politickou úroveň EU a stalo se předmětem zájmu politických činitelů. Jedním z klíčových faktorů, které byly v ESDP zdůrazněny je skutečnost, že efekty „rozvojových“ projektů (tj. projektů realizovaných v rámci určité strategie) implementované ať již z úrovně regionální, národní či unijní, mohou mít významné dopady na prostorovou strukturu v ostatních členských státech. Zároveň byla akcentována nezbytnost věnovat větší pozornost prostorovým aspektům při implementaci politik komunitních. Podstatný důvod pro tuto potřebu byl spatřován v nemožnosti ovlivnit meziregionální rozdíly v konkurenceschopnosti úpravou kurzů měn, příp. devalvací. K doporučením pro aplikaci regionální perspektivy při implementaci celé škály veřejných politik byl uveden požadavek na rozběhnutí diskuze k TIA metodě a její uvedení do evaluační praxe. Nicméně TIA nebyla v ESDP definována a návrhy pro její implementaci směřovaly k hodnocení velkých projektů dopravní infrastruktury, vodního hospodářství a projektů ochrany přírody. Je však nutné zdůraznit, že již v ESDP se objevil požadavek na nástroj, který by zabezpečil koordinaci mezi různými sektorovými politikami EU (např. společnou zemědělskou politikou, politikou výzkumu a vývoje, politikou zaměřenou na rozvoj transevropské dopravní sítě) s cílem přispět k naplnění cíle teritoriální koheze.

Následně při neformálním setkání ministrů pro regionální politiku a prostorové plánování v Tampere v roce 1999 byl dohodnut Akční program pro ESDP (*ESDP Action Programme*), v jehož rámci byla jedna ze tří prioritních oblastí věnována prosazování regionální dimenze v komunitních a národních politikách. Akční plán počítal pro TIA s konkrétní aktivitou: *“The development of a common concept for territorial impact assessment (TIA) is necessary to support spatial development policies. The concept shall be of a cross-sectoral nature and include socio-economic, environmental and cultural indicators for the territory in question”*. (citováno z Camagni 2006, s. 136). Velmi podstatnou

navrhovanou aktivitou bylo založení *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON). V rámci této mezinárodní sítě, která byla zároveň etablována jak v předešlém, tak současném programovém období jako jeden z programů politiky ekonomické a sociální soudržnosti EU, byla metoda TIA a její aplikace podrobeny prvnímu systematictějšímu zkoumání.

Posléze se na politické úrovni téma regionálních dopadů sektorových a horizontálních politik EU objevilo v důležitém *white paperu* od Evropské komise *White Paper on European Governance* (CEC 2001), ve kterém byl vznesen požadavek na uchopení teritoriálních dopadů jednotlivých politik tak, aby byla zajištěna kompaktnost a jednotnost politiky Evropské unie jako celku. Politická rozhodnutí přijímaná na regionální a lokální úrovni by měla sledovat širší souvislosti tak, aby jejich efekty podporovaly vyvážený regionální rozvoj v rámci EU. Zdůrazněn byl také interdisciplinární charakter problémů, kterým EU čelí, jako jsou například klimatické a demografické změny. Jinými slovy, pozornost by měla být zaměřena na řešení problémů nástroji, které přesahují hranice jedné sektorové či horizontální politiky. Za významnou lze z pohledu otevření tématu territorial impact assessment považovat konferenci konanou v roce 2001 v Belgii, jež byla věnována ryze této problematice (hlavní závěry z konference viz *European Council of Town Planners and Committee on Spatial Development* 2001).

Klíčovým mezníkem pro uvědomování si významu regionální dimenze u široké škály politik se stala Třetí kohezní zpráva Evropské komise (CEC 2004). Ta doplnila základní dva cíle evropské kohezní politiky, ekonomickou a sociální soudržnost, o třetí pilíř, kohezi teritoriální. Teritoriální koheze je ve Třetí kohezní zprávě chápána jako synonymum pro „vyváženější územní rozvoj“, „územní rovnováhu“ či „vyvarování se územní nerovnováze“.³⁹ Specifikace aspektů, které teritoriální koheze pokrývá, pak napomáhá porozumět, co „vše“ teritoriální koheze zahrnuje. Tyto aspekty jsou ve Třetí kohezní zprávě shrnuty následovně: extrémní koncentrace ekonomických aktivit a obyvatel v tzv. evropském pentagonu, nerovnosti mezi hlavními metropolitními oblastmi a zbytkem státu, rostoucí kongesce a znečištění a přetrvávání sociální exkluze v hlavních aglomeracích, existence venkovských oblastí sužovaných periferností a trpících z nedostatečného hospodářského provázání na urbánní oblasti, prostorové rozpínání měst a kumulace přírodních a geografických znevýhodnění v periferních oblastech. Smyslem „nového cíle“ teritoriální koheze tedy bylo napomoci dosáhnout rovnoměrného rozvoje regionů a snížit stávající meziregionální rozdíly prostřednictvím konzistentní regionální politiky provázané s politikami sektorovými a horizontálními. Proto se Třetí kohezní zpráva ve značném rozsahu zaobírá regionálními dopady sektorových politik (viz kapitola 2.3.2.3) jako jedním, vedle regionálních rozdílů, ze zásadních argumentů pro akcentaci teritoriální koheze. Volá po nutnosti jejich koordinace, která je však podmíněna znalostí konkrétních dopadů jednotlivých sektorových i horizontálních politik pro regionální rozvoj. Zároveň byla opět zdůrazněna potřeba vhodného nástroje pro hodnocení a vůbec uchopení územních dopadů sektorových politik. Explicitně se sice Třetí kohezní zpráva o TIA nezmiňuje, nicméně zcela zřetelně v tomto směru odkazuje na ESDP.

Významnost teritoriální koheze pak byla následně podtrhnuta jejím zařazením mezi hlavní cíle Evropské unie v návrhu Evropské ústavní smlouvy schváleného v červnu 2004 v Římě. Ačkoliv proces ratifikace Ústavní smlouvy byl nakonec zastaven, lze i přesto považovat krok začlenění teritoriální koheze v rámci tohoto politicky významného dokumentu za význačný (Mirwaldt, McMaster, Bachtler 2009).

V návaznosti na Třetí kohezní zprávu neformální setkání evropských ministrů pro územní plánování v Rotterdamu v roce 2004 a následně v květnu 2005 v Lucemburku přineslo zpracování zásadního podkladového dokumentu *The Territorial State and Perspectives of the European Union Document* (Luxemburg Presidency 2005). Dokument byl v průběhu prohlubování debat o teritoriální kohezi zpřesňován a každé neformální ministerské setkání přineslo vytříbenější pohled. Významná část

³⁹ Nicméně je třeba poznamenat, že z pohledu tohoto chápání teritoriální koheze není ničím novým (viz např. Camagni 2005), neboť cíl rovnoměrného regionálního rozvoje byl zakomponován v politice soudržnosti jako takové. Co ale přinesla Třetí kohezní zpráva nového, je zařazení teritoriální koheze jako politického cíle do politiky EU v nejširším slova smyslu.

dokumentu je soustředěna na otázku regionálních dopadů politik EU a zdůraznění nevyhnutelnosti zabývat se koordinací mezi politikami sektorovými a regionálními (Editorial Group 2006).

Již samotné diskuze vedoucí k přípravě dokumentu *The Territorial State and Perspectives of the European Union Document* a dokument sám se pak staly základní platformou pro kompilaci shrnutí a doporučení směrem k integrující politice územního rozvoje na úrovni EU v Územní agendě Evropské unie (*Territorial Agenda of the EU*) (CMSP 2007) přijaté v květnu 2007 v Lipsku (German Presidency 2007). Klíčovým posláním obou zmíněných dokumentů a dalších na ně přímo či nepřímo navazujících je provázání Gothenburgské a zejména Lisabonské strategie (CEC 2005) s nově se etablojícím cílem teritoriální koheze. Zatímco prvně zmiňovaný dokument představuje spíše soubor zdůvodnění a argumentů, druhý relativně stručný dokument je orientován na konkrétní kroky, jež musí být v otázce teritoriální koheze učiněny a ke kterým se členské státy prostřednictvím ministrů pro územní a regionální rozvoj zavázaly. Ústředním a do značné míry horizontálním úkolem politiky EU v nejširším slova smyslu se tak stala územní soudržnost (teritoriální koheze). Hlavní výzvy pro společnou politiku soudržnosti pak byly definovány jako (German Presidency 2007):

- regionálně rozdílné dopady klimatických změn;
- rostoucí cena energie a odlišné územní příležitosti pro nové formy dodávek energie;
- zvyšující se hospodářská soutěž na globální úrovni;
- dopady rozšíření EU na hospodářskou, sociální a **teritoriální kohezi**;
- nadměrné využívání ekologických a kulturních zdrojů a ztráta biodiverzity;
- územní dopady demografických změn, zejména stárnutí obyvatelstva, imigrace, emigrace a vnitřní migrace.

Mezi prioritní oblasti, k nimž se Územní agenda zavazuje, se řadí (German Presidency 2007):

- posilování polycentrického rozvoje;
- nové formy územní správy a partnerství;
- podpora klastrů posilujících hospodářskou soutěž a inovace;
- posílení a rozšíření transevropských sítí.

Z institucionálního hlediska Územní agenda po Evropské komisi neformálně požadovala vypracování *white paperu* věnovaného teritoriální kohezi, prezentaci Územní agendy na Evropském summitu v roce 2008 a iniciaci politické debaty s cílem zlepšit integraci regionální dimenze do politik EU, stejně jako začlenění územního hlediska do budoucích kohezních zpráv, a přípravu návrhu jak zohlednit regionální dopady při sestavování návrhů komunitárních a národních politik.

Implementační část Územní agendy byla podrobněji vypracována v rámci Prvního akčního programu pro implementaci Územní agendy Evropské unie (Portugal Presidency Ministers of the European Union responsible for spatial planning and development 2007), který dále utužuje spolupráci v oblasti teritoriální koheze mezi členskými státy a institucemi EU započatý ESDP.

Problematiky regionální dimenze sektorových politik se dotýká především třetí z pěti přijatých principů - „Integrace politik“ - a na něj se váží úkol „Ovlivnit klíčové dokumenty EU a začlenit regionální a urbánní dimenzi do sektorových politik“. Konkrétní postup splnění tohoto úkolu, k jehož splnění se ministři pro otázky regionálního a územního rozvoje zavázali, je definován prostřednictvím následujících kroků:

- analyzovat klíčové strategické dokumenty EU, politiky a legislativu na úrovni jak Evropské unie, tak jednotlivých členských států s ohledem na Územní agendu a Lipskou chartu;
- společně s tvůrci (*policy makers*) sektorových politik zjistit rozsah regionálních dopadů vybraných sektorových politik a zhodnotit možnost uvedení TIA do procesu politické praxe;
- analyzovat klíčové strategické dokumenty EU (*key EU dossiers*) z pohledu regionů se specifickými územními bariérami;
- připravit a propagovat názory ministrů pro otázky regionálního a územního rozvoje na udržitelný územní rozvoj a teritoriální kohezi v debatách ke klíčovým dokumentům EU.

Stupňující se tlak na nezbytnost řešit možnosti synergie regionálních dopadů unijních sektorových politik a sektorových politik členských států s cíli teritoriální koheze prozatím vyvrcholil iniciací diskuze prostřednictvím *green paperu* od Evropské komise (*Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*) (CEC 2008) otevřený široké odborné veřejnosti. Klíčovým cílem byl kromě jiného sběr názorů, jakým způsobem realizovat koordinaci mezi sektorovými a regionálními politikami. Komise se dále zajímala, u kterých sektorových politik by podle názorů odborníků měly být při tvorbě politik regionálními dopady brány explicitně v potaz a jakými nástroji toto realizovat. Diskutované otázky se dotýkají též vhodnosti, resp. potřebnosti opatření v rámci veřejné politiky, která by byla zaměřena na specifické podmínky či problémy různých regionů (viz např. také Tiefenbacher, Ciccarone 2007).

Ačkoliv byl doposud vypracován značný počet dokumentů a studií věnovaných teritoriální kohezi a nezbytné provázanosti mezi sektorovými, horizontálními a regionálními politikami, jakož i potřebě vzájemné koordinace a synergie jejich regionálních dopadů, návrh, jak reálně těchto požadavků dosáhnout, prozatím nabídnut nebyl (např. Mirwaldt, McMaster, Bachtler 2009).

3.2 DOSAVADNÍ STAV VÝVOJE METODY TIA

S explicitním nastolením „problému“ regionálních dopadů sektorových politik vyvstaly přirozeně otázky týkající se konkrétnější podoby a formy těchto dopadů (viz kapitola 2.3.2.3), v ruku v ruce následované poptávkou po možnostech, jakým způsobem tyto dopady analyzovat, monitorovat a hodnotit a zároveň jakým způsobem zajistit koordinaci regionální politiky s regionálními dopady sektorových a horizontálních politik (např. Faludi 2006; Schout, Jordan 2007). V ESDP byl pro tyto účely navržen koncept *territorial impact assessment*, nicméně jeho obsahová a metodická náplň nebyla nikterak specifikována a v zásadě se jednalo o víceméně prázdný termín.

3.2.1 Diskuze terminologie

Territorial impact assessment (v anglicky psané literatuře běžně užívána zkratka TIA, obdobně jako se pro *environmental impact assessment* užívá EIA či SEA pro *strategic impact assessment*, s kterými se v české praxi zcela běžně operuje) lze přeložit do češtiny několika způsoby, přičemž konkrétní podoba překladu předurčuje termínu *territorial impact assessment* a priori poněkud odlišnou obsahovou náplň, a to na základě dosavadní evaluační praxe v České republice. Protože používání tohoto termínu je v českých podmínkách prozatím sporadické, je vhodné na tomto místě jednotlivé varianty překladu alespoň ve stručnosti diskutovat.

Na základě zaběhlé praxe v souvislosti s užíváním českého ekvivalentu „proces posuzování vlivů na životní prostředí“ pro *environmental impact assessment* by „*territorial impact assessment*“

odpovídalo sousloví „proces posuzování vlivu na území“⁴⁰. Podle „předmětu zájmu“ by pro *territorial impact assessment* byl vhodným českým překladem „proces posuzování územních, resp. regionálních dopadů“. Nicméně je nutné poukázat na fakt, že slovo „posuzování“ a priori navozuje dojem, že se jedná o formu evaluace *ex-ante* (což je případ EIA i SEA), což ale v případě *territorial impact assessment* nemusí platit (viz dále). Na druhou stranu relativně elegantní překlad „hodnocení územních, resp. regionálních dopadů“ evokuje chápání *territorial impact assessment* jako evaluační procedury *ex-post*. V obou případech je do určité míry problematické, že není možné rozlišit, kdy se *territorial impact assessment* váže k projektové úrovni a kdy k úrovni politik, příp. programů. Avšak tentýž problém se týká i anglické terminologie.

Dostí diskutabilní součástí překladu je slovo „territorial“, jehož nesnadný překlad do češtiny se neváže pouze k *territorial impact assessment*, ale k celé problematice teritoriální koheze. Tomuto výrazu by v českém jazyce odpovídal termín „územní“, nicméně ten lze považovat za obsahově „chudý“ (Blažek 2008) a do značné míry nevystihující podstatu významu anglického výrazu „territorial“, který v sobě kombinuje česká slova „územní“ a „regionální“. Navíc lze vyjádřit přesvědčení, že v některých případech se v anglicky psané odborné literatuře a v anglicky psaných politických dokumentech užívá termínu „territorial“ jako synonyma k termínu „regional“, tj. „regionální“ (např. především v souvislosti s termínem „regionální dopady sektorových politik“ - lze se setkat jak s výrazem „territorial impact(s) of sector(al) policies“, tak s obratem „regional impact(s) of sector(al) policies“⁴¹). Je proto snahou se v disertační práci vyhýbat používání termínu „územní“ zejména v případech, kdy je autorka podle svého „subjektivně-expertního“ názoru přesvědčena o výkladu anglického „territorial“ ve smyslu „regionální“.⁴²

Z důvodu výše nastíněných problematických aspektů překladu termínu *territorial impact assessment*, podmíněných do velké míry skutečností, že obsahová stránka tohoto pojmu je stále v procesu utváření a definování, bylo pro účely této disertace setrváno u používání anglického termínu.

Dosavadní nejednotnost „obsahové i předmětové“ stránky *territorial impact assessment* také podmiňuje různorodost definic, se kterými se lze v literatuře setkat. Jako charakteristické příklady lze uvést následující vymezení:

„a procedure for assessing the impact of proposed spatial development activities in the light of spatial policy objectives“ (CMSP 1999);

„ a tool for analysing, assessing and evaluating the impacts of certain projects on the spatial development of the surrounding territory“ (The ESPON Monitoring Committee 2004f);

„a method aimed at identifying the impacts that all types of intended and particularly unintended spatially-relevant public policies, programmes or projects may have on the territory“ (CEMAT 2007).

3.2.2 Dosavadní zkušenosti s aplikací TIA

Metoda *territorial impact assessment* původně byla a v některých evropských zemích stále je používána jako nástroj pro analýzu a hodnocení dopadů vybraných projektů na územní rozvoj v

⁴⁰ Toto označení by odpovídalo obsahové náplni *territorial impact assessment* tak, jak je používáno v Německu a Rakousku.

⁴¹ V této souvislosti je vhodné poznamenat, že v odborné, zejména geografické a ekonomické literatuře dominuje výraz „regional“, zatímco v politických dokumentech Evropské unie převažuje termín „territorial“, příp. „spatial“.

⁴² V této souvislosti je účelné také zdůraznit, že termín „territorial“ se v „řeči EU“ objevil poměrně nedávno (v ESDP -1999), nicméně jeho užívání se rozmohlo natolik, že někteří experti vyjadřují nelibost v tom smyslu, že víceméně zbytečně vytlačuje dříve používaný výraz „spatial“.

blízkém okolí jeho plánované realizace. Takovéto pojetí TIA má poměrně dlouhou tradici v Německu a Rakousku pod názvy *Raumordnungsverfahren* (legislativně ošetřená procedura), resp. *Raumverträglichkeitsprüfung* (procedura uplatňovaná bez legislativního rámce).⁴³ Předpokládané územní dopady navrhovaných projektů jsou konfrontovány s cíli komplexní územní politiky daného regionu (Schindegger, Tatzberger 2002). Hodnocení územních dopadů je tedy aplikováno ve formě *ex-ante* hodnocení na úrovni projektů a do určité míry lze vysledovat jeho podobnost s EIA, přestože v rámci pojetí TIA v německy mluvících zemích do hodnocení vstupuje široká škála kritérií odvozených z relevantních územně plánovacích dokumentů (The ESPON Monitoring Committee 2004e,f).

Obdobné pojetí TIA, tedy ve smyslu hodnocení projektů, bylo představeno v rámci ESDP, a to zejména s ohledem na nadnárodní projekty (např. v oblasti dopravní infrastruktury). Nicméně jak již bylo zdůrazněno, tento dokument konkrétnější definici TIA a návrh její metodiky neposkytl.

Dlouhodobý a náročný proces předmětového i metodického vymezení i celkové specifikace TIA byl započat v rámci programu ESPON 2006, probíhajícího v letech 2000-2006, iniciovaného tamperským Akčním plánem ESDP. TIA byla v těžišti zájmu především v rámci druhé a třetí prioritní oblasti programu ESPON - Dopady veřejných politik, resp. Koordinující a tematicky se prolínající projekty.

Zásadním krokem v rámci ESPON bylo rozšíření chápání možné aplikace TIA na úroveň politik a programů, které nejsou explicitně vázány na cíle v oblasti územního či regionálního rozvoje, ale v realitě regionální rozvoj významným způsobem ovlivňují. Pojetí TIA jako procedury pro hodnocení regionálních dopadů politik však někteří autoři považují pouze za účelové vzhledem k programu ESPON a trvají na aplikaci TIA výhradně pro projektovou úroveň (Schindegger, Tatzberger 2002). Nicméně toto přesvědčení je v rozporu s názorem řady jiných odborníků (CEC 2004; Blažek, Macešková 2007; Robert 2007). Tabulka 4 pak zachycuje základní rozdíly při aplikaci TIA na úrovni politik a na úrovni projektů.

Tab 4: Základní rozdíly plynoucí pro aplikaci TIA mezi úrovní projektů a úrovní politik

Projektová úroveň	Úroveň politik/programů
Zájmové území vymezeno s ohledem na dopady (lokální, mikroregionální, regionální, národní, mezinárodní).	Zájmové území definováno podle územní odpovědnosti (národní, nadnárodní).
Důležité jsou hmotné elementy (např. nákupní centra, vodní nádrže, dopravní sítě, národní parky).	Podstatné jsou elementy koncepčního charakteru, tj. konkrétní politiky a programy.
Analyzovány a porovnávány jsou různé alternativy (tj. zároveň i různé lokality případné realizace projektu).	Hodnocena je jedna politika/program (týká se zejména <i>ex-post</i> TIA).
Důraz na <i>ex-ante</i> hodnocení.	Důležité jak <i>ex-ante</i> , tak <i>ex-post</i> hodnocení, ale i <i>on-going</i> .
Prostorová struktura v určité lokalitě je přímo ovlivněna danou intervencí (tj. hodnoceným projektem).	Prostorová struktura je pod nepřímým vlivem několika intervencí a „zasažené“ území je větší.
Obvykle dostatečně velká znalost o vazbách příčina-efekt mezi intervencí a dopady.	Obvykle slabá znalost o převážně nepřímých vazbách mezi vstupy, výstupy a dopady v rámci komplexního systému.
Jednodušeji měřitelné dopady, větší pravděpodobnost možnosti použít kvantitativních indikátorů.	Obtížně(ji) měřitelné a hodnotitelné dopady, častěji kvalitativní indikátory.
Účast veřejnosti.	Bez účasti veřejnosti.

Zdroj: Upraveno dle The ESPON Monitoring Committee (2004f).

⁴³ Užití podobných metod lze také zaznamenat v Portugalsku, Valonsku a svým způsobem také ve Finsku, kde se v rámci EIA hodnotí širší sociální a ekonomické dopady implementovaného projektu. Mimo Evropu se lze s TIA setkat například v Austrálii v podobě „*regional impact assessment statements*“ (Hill, Lowe 2007).

Schindegger, Tatzberger (2002) jsou přesvědčeni, že metoda *territorial impact assessment* „v pravém slova smyslu“ byla prozatím aplikována pouze v případě projektů (v souvislosti s praxí v Německu a Rakousku), zatímco studie regionálních dopadů politik v rámci programu ESPON spíše uplatňují přístup *territorial impact analysis*, tj. analýzu regionálních dopadů. Nicméně podle citovaných autorů se v řadě případů užívá termínu „*territorial impact assessment*“ v kontextu „*territorial impact analysis*“. Autoři dále poukazují na to, že není žádoucí uplatňovat stejný metodický postup u hodnocení regionálních dopadů projektů a hodnocení politik, s čímž je nutné souhlasit.

Je však třeba zdůraznit, že s tím, jak se vyvíjí a prohlubuje požadavek definovat jistý koncept, který by mohl být použit pro hodnocení regionálních dopadů opatření EU, národních sektorových politik a dalších instrumentů veřejné politiky, je nezbytné uvažovat o případné „re-formulaci“ chápání *territorial impact assessment*, než jak byla nastolena německy hovořícími autory, kteří jsou nepochybně ovlivněni z časového hlediska tradiční aplikací TIA v Rakousku a Německu.

Podstatou analýzy regionálních dopadů veřejných politik v rámci programu ESPON byla kompilace opatření v rámci sledované politiky v jednotlivých regionech (tj. strana vstupů, zejména finanční intervence) a regionální obraz strukturálních charakteristik a jejich změn (tj. strana výstupů vyplývajících z implementovaných opatření, např. změna HDP, kupní síly, rozmístění obyvatel atd.)⁴⁴ hodnocené v konfrontaci s vybranými územními cíli (udržitelný rozvoj, polycentrický rozvoj) (The ESPON Monitoring Committee 2004f).

V současném programovém období běží v rámci ESPON 2013 další projekt zaměřený na rozvoj TIA metodiky a modelu na příkladě Společné zemědělské politiky a politiky dopravní (The ESPON Monitoring Committee 2009), nicméně konečné výsledky nejsou prozatím dispozici.

Pojetí TIA v ESPON: TEQUILA model

Metodu TIA, tak jak byla navržena (The ESPON Monitoring Committee 2006a) a aplikována v rámci dosavadních projektů v rámci programu ESPON (Camagni 2006), je možné shrnout následujícím způsobem.

TIA metoda se sestává ze dvou úrovní:

- První krok zahrnuje definování a kvantifikaci základních vazeb a vzájemných interakcí mezi hodnocenou politikou, trendy regionálního rozvoje a cíli územní politiky v rámci 3 fází definovaných podle přesně určených minimálních požadavků na TIA metodu (Schindegger, Tatzberger 2003), tj. (i) stanovení rámce, (ii) analýza a (iii) posouzení (blíže viz Macešková 2005). Jednalo se o tzv. „obecné hodnocení“, přičemž hlavním přínosem je výpočet tzv. potencionálního dopadu (*potential impact* - PIM) na celé uvažované území (na EU a následně na tzv. „abstraktní“ území) (blíže The ESPON Monitoring Committee 2006a).
- Druhý krok je založen na „odhadu“ regionálních dopadů na konkrétní regiony, přičemž do hry vstupují relevantní regionální indikátory charakterizující úroveň vybraných jevů v regionech. Tato fáze hodnocení dopadů politiky byla provedena pomocí tzv. TEQUILA modelu (*Territorial Quality Layered Assessment Model*). Tento multikriteriální model pracuje s kvantitativními i kvalitativními charakteristikami, které jsou pomocí definovaných kroků a matematicko-statistického aparátu převedeny na kvantitativní porovnatelné hodnoty (Camagni 2006).

⁴⁴ V tomto kontextu je možno považovat provedené *territorial impact analyses* v rámci ESPON za regionální analýzy hodnocené politiky, jež se vyznačují rysy charakteristickými pro „klasickou regionální analýzu“, například v rámci ekonomické geografie.

Důležité je zdůraznit, že TIA hodnocení bylo v ESPON projektech prováděno vůči cíli územní politiky - teritoriální kohezi. Operacionalizace tohoto cíle však byla jedním z limitujících faktorů při vlastní genezi metody TIA. V zásadě byly uplatněny dva přístupy v závislosti na charakteru hodnocené politiky. Za prvé operacionalizace teritoriální koheze byla provedena podle jejího chápání v ESDP, tzn. prostřednictvím konceptu polycentricity (CMSP 1999), rozšířené ovšem o „fyzické“ elementy, jako například systém osídlení, dostupnost a dopravní sítě či funkční socio-ekonomická specializace (blíže viz Böhme 2004; The ESPON Monitoring Committee 2005). Druhému přístupu dominuje „širší“ chápání teritoriální koheze ve smyslu „prostorové dimenze udržitelnosti“ (*territorial dimension of sustainability*) (Camagni 1999, 2005), přičemž teritoriální kohezi lze uchopit prostřednictvím tří komponentů - územní kvality, územní efektivnosti a územní identity (blíže viz Camagni 2005, 2006).

Není cílem zde podat detailní popis a postup TEQUILA modelu (pro inspirativní obeznámení se s konkrétními kroky aplikace TEQUILA modelu viz Camagni 2006), ale pouze naznačit, jakým směrem se rozvoj metody v rámci ESPON doposud ubíral.

Konkrétní aplikaci obecného metodického rámce TIA, jak byl představen programem ESPON, byla provedena pro environmentální politiky EU (viz Greiving et al. 2008). Za inspirativní lze považovat zejména operacionalizaci „potencionálního dopadu politiky“ (*the Potential Impact of a Policy - PIM*) a aktivní zapojení instrumentu *story line* do procesu TIA hodnocení.

Pojetí TIA ve „slovinském projektu“

Jedním z mála projektů pokoušejících se o vyvinutí metodiky TIA „mimo“ program ESPON, je slovinský projekt *Territorial Impacts of Sectoral Policies* (Golobič, Marot 2008). Předmětem zájmu bylo hodnocení územních dopadů energetického sektoru ve Slovinsku vůči politice územního plánování, s cílem zjistit do jaké míry může politika energetického sektoru ovlivnit naplnění cílů politiky územního plánování. Postup slovinských kolegů lze shrnout následovně:

- TIA hodnocení bylo rozčleněno do čtyř fází - „stanovení rámce“, analýzy, výsledky, monitoring;
- byl proveden detailní popis každého opatření hodnocené politiky;
- za klíčové autoři považují v první fázi určit kauzální vztahy mezi jednotlivými opatřeními a stanovit nejvhodnější územní jednotky pro sledování (v jejich případě byla vybrána úroveň NUTS 3 regionů);
- zásadní je zodpovědět otázky: Jakým způsobem určité opatření podmiňuje naplnění určitého cíle referenční politiky? Tedy jaké regionální dopady implikuje dané konkrétní opatření?;
- byl uskutečněn výběr opatření, u kterých se předpokládá přímý, ale i nepřímý regionální dopad - celkem analyzováno 27 ze 69 opatření v rámci politiky zaměřené na energetický sektor;
- pro uchopení příčinných vazeb územních dopadů opatření byla použita trojdimenzionální matice (opatření, cíl hodnocené politiky a územní jednotka);
- vypracována byla fyzicko- a socio-geografická charakteristika každé územní jednotky jako podklad pro hodnocení dopadu každého opatření na přírodní a socio-ekonomické charakteristiky regionu prostřednictvím kvalitativně-quantitativní škály;
- závěrečným krokem TIA hodnocení pak byla syntéza jednotlivých územních dopadů (Golobič, Marot 2008).

Jak naznačují dosavadní zkušenosti, rozvoj metodiky TIA a pokusy o její aplikaci s sebou přinesly řadu koncepčních i technických otázek (viz tab 5), jak by mohlo být hodnocení regionálních dopadů veřejných politik uchopeno, avšak konsenzus nad uceleným postupem a jasném definování kroků *territorial impact assessment* prozatím odborné bádání na tomto poli neposkytuje.

Je možné se domnívat, že TIA má ambice stát se nástrojem pro hodnocení regionálních dopadů veřejných intervencí v širším slova smyslu, tedy zjednodušeně řečeno, bez ohledu na cíle regionální politiky, ale spíše s přihlédnutím k možným implikacím hodnocené veřejné intervence pro regionální rozvoj.

Tab 5: Některé koncepční a metodické otázky odvozené z dosavadních zkušeností s aplikací TIA metody

Koncepční nebo metodická otázka	Možnosti volby
Předmět hodnocení.	Politika, program, opatření.
Časová perspektiva hodnocení.	Ex-ante, mid-term, ex-post, on-going.
Geografická úroveň hodnocení územních dopadů.	Mikroregionální, lokální, regionální, národní, nadnárodní.
Řádovostní úroveň regionálního dopadu.	Regionální dopad se týká pouze jednoho regionu, týká se vyššího, ale omezeného počtu regionů či se dopad týká celého státu.
Metoda hodnocení.	Kvantitativní multikriteriální model, kvalitativní expertní posouzení či jejich kombinace.
Výběr „prostředku“ hodnocení (tj. prostřednictvím „čeho“ budou regionální dopady hodnoceny).	Finanční nástroje (zejm. výdaje) a další nefinanční nástroje (např. de/regulační opatření, garance, (re)lokalizace institucí veřejného sektoru, systém zadávání veřejných zakázek, pravidla hospodářské soutěže, legislativní a institucionální opatření).
Volba metodického přístupu k analýze finančních nástrojů.	<i>Flow</i> anebo <i>benefit přístup</i> .
Strategický cíl, vůči kterému je politika posuzována.	Například cíle územní politiky, cíle regionální politiky, cíle Politiky soudržnosti, cíle politiky na posílení mezinárodní konkurenceschopnosti.
Způsob operacionalizace kauzálního vztahu mezi veřejnou politikou a regionálním dopadem.	Například prostřednictvím definovaných cílů politiky, vůči které jsou regionální dopady hodnoceny (např. teritoriální koheze, regionální politika), anebo prostřednictvím <i>counterfactual situation</i> (tj. porovnáním se situací, která by hypoteticky nastala bez implementace hodnocené veřejné intervence).

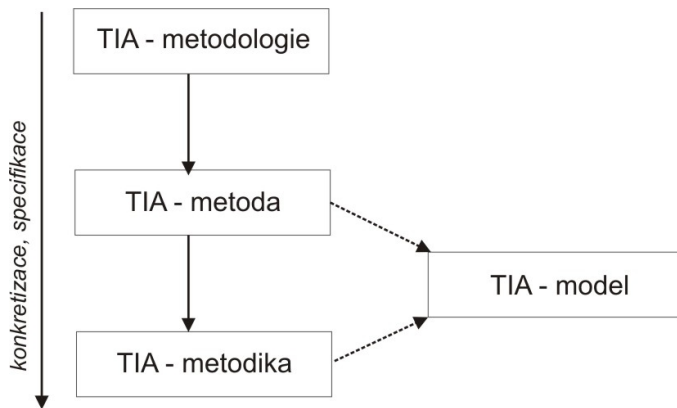
Zdroj: Vlastní zpracování.

Je zřejmé, že nezbytné je rozlišovat *territorial impact assessment* jako (i) metodologii, (ii) metodu, (iii) metodiku a (iv) konkrétní (ekonometrický) model (viz obr 4). Zjednodušeně řečeno TIA v metodologickém pojetí lze chápat jako určitý způsob nahlížení na „realitu“ a její (možnou) proměnu, jako na jeden z možných přístupů k evaluaci. TIA z pohledu metody lze vymezit jako souslednost relativně obecných fází s vnitřní strukturou všeobecných kroků, jejichž prostřednictvím lze provádět vlastní hodnocení regionálních dopadů určité veřejné politiky (viz např. „esponské“ pojetí - *scoping, analyzing, assessment*). TIA jako metodiku je třeba pojímat jako zcela konkrétní postup, resp. proceduru pro hodnocení regionálních dopadů konkrétní politiky či programu a do značné míry je nutné TIA metodiku vytvořit účelově pro každou hodnocenou politiku, nicméně v mantinelech stanovených v rámci TIA metody. TIA jako modelu je nutno rozumět jako nástroji pro kvantifikovatelný výpočet regionálních dopadů hodnocené politiky na konkrétní regiony (viz např. TEQUILLA model aplikovaný v rámci ESPON).

Disertační práce se pohybuje v mantinelech TIA metodologie, ačkoliv původním záměrem bylo přispět k rozvoji TIA metody. Multifaktorová podmíněnost hodnocení regionálních dopadů veřejných

politik však neumožnila postihnout v rámci jedné disertační práce všechny aspekty TIA metody do té míry, aby je bylo možné považovat za aplikovatelné.

Obr 4: Schematické znázornění náhledu na TIA



Zdroj: Vlastní zpracování na základě Ochrany (2009).

4. METODIKA REGIONÁLNÍ ANALÝZY VEŘEJNÝCH INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ V ČR

Metodická kapitola se věnuje jednak popisu konkrétní metodiky aplikované v disertační práci, jednak diskuzi základního metodického problému při analýze veřejných výdajů. Ten se týká volby kritéria pro přisouzení konkrétního výdaje určitému regionu (*flow a benefit* přístupy). Úvodní část kapitoly začíná deskripcí rozpočtové soustavy České republiky a nabízí stručnou analýzu vývoje objemu veřejných výdajů, resp. veřejných investic z jednotlivých jejich elementů jakožto nezbytného rámce pro vlastní empirickou část. Důraz je přitom kladen na analýzu výdajové části státního rozpočtu a státních fondů, neboť tyto články rozpočtové soustavy soustřeďují rozhodující objem veřejných investic v České republice. Součástí kapitoly je také nástin rozpočtového procesu a technik tvorby (státního) rozpočtu jako důležitého kontextu pro následnou empirickou část.

4.1 Rozpočtová soustava a veřejné výdaje v ČR

4.1.1 Rozpočtová soustava

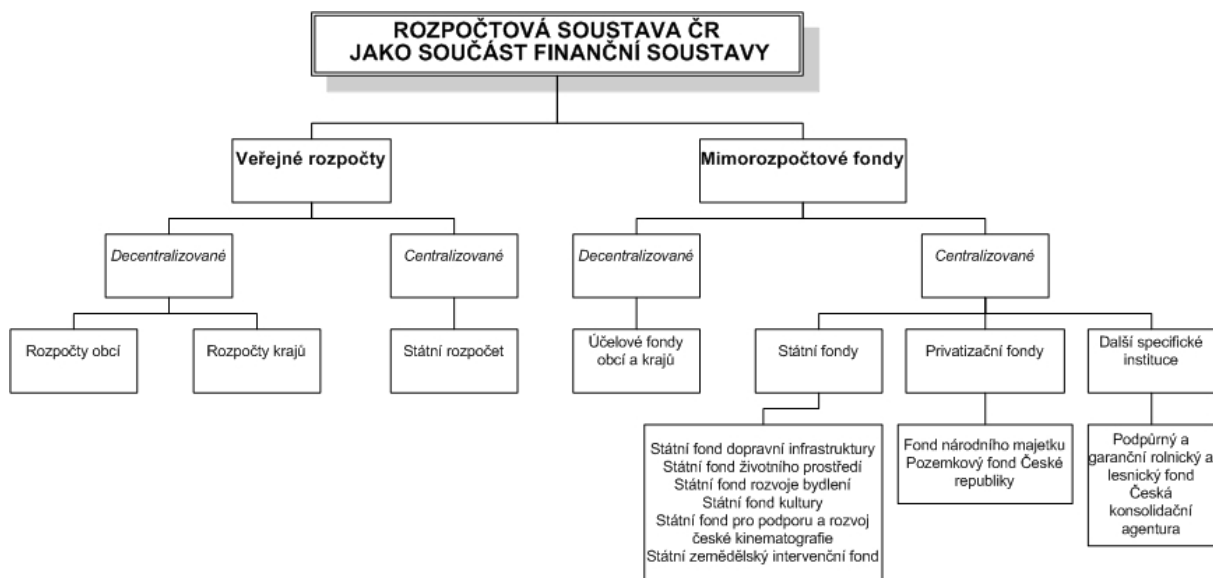
Veřejné výdaje jsou v České republice realizovány prostřednictvím rozpočtové soustavy, která představuje souhrn veřejných rozpočtů a ostatních peněžních fondů. Před přistoupením k vlastní empirické analýze je nezbytné nejprve identifikovat základní zdroje veřejných výdajů, resp. identifikovat zdroje veřejných finančních toků (Ruggeri 2005) a diskutovat a analyzovat ty články rozpočtové soustavy, které lze považovat v České republice za rozhodující zdroje veřejných investic.

Na rozpočtovou soustavu lze nahlížet jako na (i) soustavu peněžních fondů, (ii) soustavu rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy a (iii) soustavu orgánů a institucí, které zajišťují tvorbu, užití a plnění veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů (Peková 2002), přičemž v kontextu cílů disertační práce je nejvíce relevantní pojímat rozpočtovou soustavu jako soustavu peněžních toků.

Základními elementy rozpočtové soustavy jsou veřejné rozpočty a mimorozpočtové fondy, přičemž v českých podmínkách lze na tyto články nahlížet jako na centralizovanou (tj. státní rozpočet a státní mimorozpočtové fondy) a decentralizovanou (tj. územní rozpočty a mimorozpočtové fondy obcí a krajů) soustavu. Nejvýznamnější postavení v rozpočtové soustavě zaujímá státní rozpočet, neboť soustřeďuje rozhodující objem finančních prostředků (Peková 2002) (viz obr 5 a tab 6). Z hlediska objemu investičních prostředků zaujímají v Česku na centrální úrovni významné postavení také některé státní mimorozpočtové fondy (viz obr 5 a tab 7).

Státní rozpočet je tedy nejvýznamnějším veřejným rozpočtem a nejdůležitějším finančním nástrojem vlády, odrážejícím její postoj k zásahům do ekonomiky, který slouží k výkonu hospodářské politiky státu (Högye 2005). Jak již bylo zdůrazněno v kapitole 2.3.1.1, státní rozpočet slouží vládě k výkonu alokační, stabilizační a distribuční funkce fiskální politiky, přičemž na všechny tyto základní úlohy fiskální politiky lze nahlížet a lze je při výkonu hospodářské politiky sledovat prostřednictvím různých perspektiv. Kromě naprosto zjevné (makro)ekonomické dimenze, je nezbytné na alokační, distribuční i stabilizační funkci státního rozpočtu nahlížet i z perspektivy sociální a politické, jež jsou relevantní zejména v určitých fázích přípravy státního rozpočtu a volebního cyklu (viz dále). V kontextu disertační práce pak představuje klíčovou perspektivu dimenze regionální, jejímž prostřednictvím jsou jmenované funkce státního rozpočtu pojímány (viz kapitola 2.3.1.1).

Obr 5: Zjednodušené schéma rozpočtové soustavy ČR



Zdroj: Upraveno dle Krejdl (2006) a Peková, Pilný, Jetmar (2008).

Pozn.: Některé uvedené mimorozpočtové fondy v současnosti již neexistují, nicméně v kontextu sledovaného časové období v disertační práci je vhodné uvést „neaktuální“ podobu rozpočtové soustavy.

Z praktického pohledu je státní rozpočet zejména soupisem očekávaných příjmů a plánovaných výdajů, a to v relativně detailním druhovém, v případě výdajů i sektorovém členění. Vzhledem k zaměření disertační práce bude pozornost nadále soustředěna pouze na výdajovou část státního rozpočtu (a i ostatních relevantních veřejných rozpočtů).

Ústředním zájmem disertační práce je alokační a stabilizační funkce státního rozpočtu, a proto je nezbytné před empirickou analýzou stručně popsat také rozpočtový proces (tj. proces vzniku, implementace a hodnocení (státního) rozpočtu), jelikož způsob, jakým státní rozpočet vzniká, může do určité míry výsledné alokace v regionálním pohledu podmiňovat.

Jak uvádí Högye (2005), státní rozpočet je politickým a ekonomickým dokumentem, který je výsledkem složitých politických procesů a vyjednávání. Lze tvrdit, že státní rozpočet je též do určité míry vysoce úřednickým dokumentem, neboť vzniká v útrobách byrokratického aparátu státní správy na jednotlivých ministerstvech. Nicméně pokročilé fáze přípravy a schvalování státního rozpočtu jsou protkány ryze politickými rozhodnutími - určuje se, které cíle, resp. zájmy budou upřednostněny. Dochází k výběru činností, které budou finančně centrálními veřejnými prostředky podpořeny, přičemž tato selekce aktivit by měla být těsně provázána na strategické cíle jednotlivých státních politik a celkovou strategickou vizi vlády. Z důvodu nejen extrémních politických a lobbistických tlaků, ale také například z důvodu nevhodných rozpočtových technik (viz kapitola 4.1.3) provázanost jednotlivých výdajových položek na konkrétní politicko-strategické cíle často chybí (např. Blažek, Vozáb 2004; Krejdl 2006). Tato skutečnost úzce souvisí mimo jiné s mírou odpovědnosti vlády, resp. obecně veřejného sektoru za chybné kroky při nakládání s veřejnými (finančními) prostředky. Tato odpovědnost vůči veřejnosti, resp. vůči voličům je daleko méně zřetelná než principiálně tatáž odpovědnost v sektoru soukromém, a proto je tvorba státního rozpočtu často méně kvalitní než rozpočtování ve firmách (Högye 2005)⁴⁵. Pocit menší odpovědnosti za nakládání s finančními zdroji ve veřejném sektoru je do určité míry ovlivněn také základními vlastnostmi (státního) rozpočtu - cíle aktivit veřejných institucí se podstatně liší od cílů soukromých organizací a proces rozhodování o obsahu obecně veřejného rozpočtu je proto v zásadě jedinečný -

⁴⁵ Například odhady příjmů a výdajů se značně odlišují od skutečnosti či dochází k záměrnému zaměňování některých pojmů (např. rozdíl mezi běžnými a kapitálovými výdaji je úmyslně zastíráno) (Högye 2005).

výsledky většiny cílů jsou velmi obtížně kvantifikovatelné, výdaje nejsou vždy upravovány podle dostupných příjmů, v rozpočtu se střetává obrovské množství zájmů. Na straně druhé je státní rozpočet vymahatelný, neboť má podobu speciálního zákona (Högye 2005). Obdobně Gildenhuis (1997) uvádí, že rozpočet představuje politické prohlášení cílů a konkrétních úkolů vyjádřené finančním obnosem, přičemž se jedná o projev implicitního politického cíle (tj. především získání voličské přízně).

Nedílnou součástí státního rozpočtu by měla být prioritizace jednotlivých výdajových skupin, která by v případě nutnosti rozpočtových škrtnů jasně ukázala na nejméně důležité rozpočtové položky. Státní rozpočet je dále podle Gildenhuyse (1997) „makroprogramem“ vlády, ze kterého každé ministerstvo musí vycházet při tvorbě vlastní resortní strategie. Státní rozpočet je zároveň nástrojem koordinace činnosti vlády, neboť jsou jím vymezeny mantinely pro financování vládou činěných aktivit. V neposlední řadě je státní rozpočet nástrojem kontroly, pomocí níž zákonodárná moc kontroluje moc výkonnou a výkonná moc správní (Gildenhuis 1997).

Uvedené, do značné míry idealistické charakteristiky státního rozpočtu platí v politické realitě pouze omezeně. To připouští i sami představitelé teorie tvorby rozpočtů (např. Wildavsky a Caiden 1997, cit. z Högye 2005), kteří považují vytvoření komprehensivní normativní teorie tvorby rozpočtu, udávající konkrétní podobu činnosti vlády, za zcela nerealistické, neboť normativní teorie ze své podstaty navrhuje eliminaci politických konfliktů při vyjednávání o státním rozpočtu a potažmo eliminaci politických bojů ohledně role vlády ve společnosti.

4.2.2 Rozpočtový proces

V České republice rozpočtový proces zahrnuje obecně tyto etapy: (1) sestavení návrhu rozpočtu, (2) jeho projednání a schválení, (3) plnění rozpočtu a (4) kontrola jeho plnění (Hamerníková, Maaytová a kol. 2007). Tyto fáze rozpočtového procesu platí obecně pro všechny veřejné rozpočty, nicméně nadále bude pozornost věnována specifickému případu státního rozpočtu.

Za klíčovou etapu lze považovat v kontextu disertační práce sestavování návrhu státního rozpočtu, kdy se do finančního vyjádření promítají hlavní cíle vlády. Jinými slovy, na které aktivity se vyčlení finanční prostředky, ty budou s největší pravděpodobností ze státního rozpočtu finančně podpořeny. V této fázi dochází k intenzivnímu střetu zájmů různých politických a lobbistických skupin, které je následně vyostřeno ve fázi projednávání a schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu (Potůček, Vass, Kotlas 2005; Mlčoch 2006).

Přípravu návrhu státního rozpočtu zajišťuje ministerstvo financí, které prvotně stanoví limity celkových výdajů a na základě očekávaných příjmů, případně také deficitu a formuluje základní pokyny pro sestavování rozpočtových požadavků ze strany jednotlivých ministerstev, resp. rozpočtových kapitol, a to vše v souladu se střednědobým výdajovým rámcem⁴⁶. Tato rozhodnutí o základních makrorozpočtových parametrech státního rozpočtu tak probíhají na nejvyšší politické úrovni vlády.⁴⁷ V mantinelech stanovených ministerstvem financí pak jednotlivá ministerstva formulují své rozpočtové požadavky, tj. na základě resortní strategie sestavují návrh na výdajové položky státního rozpočtu (Krejdl 2006). V této fázi při zakomponovávání zcela konkrétních resortních výdajových položek sehrávají významnou roli jednak řadoví úředníci, kteří připravují základní seznam výdajů, jednak relativně vysoce postavení úředníci (např. ředitelé odborů či vrchní ředitelé sekcí) a samotní ministři, kteří jsou jak pod tlakem „svých“ subjektivních zájmů, tak pod tlakem zájmových skupin (viz obr 6).

Na základě rozpočtových požadavků jednotlivých ministerstev pak ministerstvo financí sestaví návrh státního rozpočtu, který je diskutován a odsouhlasen vládou a postoupen k projednání Poslanecké

⁴⁶ Střednědobý výdajový rámec je legislativně závazný střednědobý rozpočtový výhled, který stanovuje v tříletém horizontu celkové výdaje státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů (bližší viz např. Krejdl 2006).

⁴⁷ Kompetence týkající se státního rozpočtu v gesci ministerstva financí jsou jedním z klíčových důvodů, proč má tento resort jedno z nejsilnějších postavení ve vládě a mezi veřejnými institucemi vůbec.

sněmovně Parlamentu ČR. Tím začíná další fáze rozpočtového procesu, a tou je projednávání a proces schvalování státního rozpočtu parlamentem.

Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona o státním rozpočtu ve třech kolech, tzv. čteních (Zákon č. 218/2000 Sb.). V prvním čtení návrhu zákona o státním rozpočtu jsou projednávány pouze základní parametry rozpočtu⁴⁸, ve druhém se pak sněmovna zabývá jednotlivými rozpočtovými kapitolami včetně pozměňovacích návrhů. Ve třetím čtení se o pozměňovacích návrzích hlasuje a je ověřována logická správnost státního rozpočtu. Při projednávání zmiňovaného zákona hraje významnou úlohu rozpočtový výbor poslanecké sněmovny (resp. jeho členové), který vydává podpůrná či zamítavá stanoviska k jednotlivým navrhovaným změnám v projednávané verzi státního rozpočtu (Krejdl 2006).

Prakticky jediný možný zdroj pro kapitálové výdaje v rámci státního rozpočtu, tzv. volné výdaje (Kohout 2006) (tj. ty veřejné výdaje, které nevyplývají ze zákonných norem či mezinárodních závazků ani se nejedná o tzv. kvazimandatorní výdaje) reprezentují v současnosti pouze zhruba pětinu celkových výdajů státního rozpočtu (Kliková, Kotlán 2006). Zároveň volné výdaje představují „jedinou“ skupinu prostředků státního rozpočtu, kterou lze v rámci návrhu státního rozpočtu v době jeho projednávání parlamentem výraznějším způsobem měnit či přesouvat mezi rozpočtovými kapitolami. Investiční záměry vlády jsou tedy „nejzranitelnější“ částí rozpočtu ve smyslu náchylnosti ke změnám při jeho projednávání. Jako klíčové se pro každou investiční položku jeví mít v poslaneckém sboru svého „obhájce“, kterým je v případě resortních kapitol příslušný ministr.

Předmětem pozměňovacích návrhů jsou kromě návrhů na změnu struktury rozpočtu (nelze měnit jeho výši, která byla zafixována v prvním čtení) také návrhy jednotlivých poslanců, ve kterých požadují prostředky na akce různého charakteru, nejčastěji ve svých volebních obvodech. Tato praxe, známá jako „porcování medvěda“, zahrnuje především návrhy investičních akcí lokálního charakteru typu výstavby sportovního areálu, opravy ledové plochy na místním zimním stadionu, dotace na činnost golfového klubu apod. v řádu několika miliard korun ročně (pro regionální analýzu porcování medvěda viz Hána 2008). Tento objem finančních prostředků dokonce převyšuje objem některých rozpočtových kapitol a charakter některých podpořených poslaneckých iniciativ odpovídá investičním akcím podporovaným z resortních rozpočtových kapitol prostřednictvím veřejných politik, takže takto vlastně dochází k jejich obcházení. Bez ohledu na oprávněnost podpory se u některých poslanců navržených aktivit jedná o nesystémové nakládání s veřejnými výdaji (Krejdl 2006; Hána, Macešková 2009) a dochází k dalšímu tříštění omezených finančních zdrojů. Rozhodnutí o podpoře navrhované výdajové položky je činěno bez ohledu na objektivní potřebu, ale s ohledem na osobní zájmy politiků. Jestliže v případě „porcování medvěda“ je vliv osobních zájmů na rozdělování (investičních) prostředků zcela zřejmý, v případě „méně viditelných“ výdajových položek není míra úlohy politických a jiných zájmů pro jejich veřejnou finanční podporu známá a veřejnost se o nich dozvídá náhodně z médií.

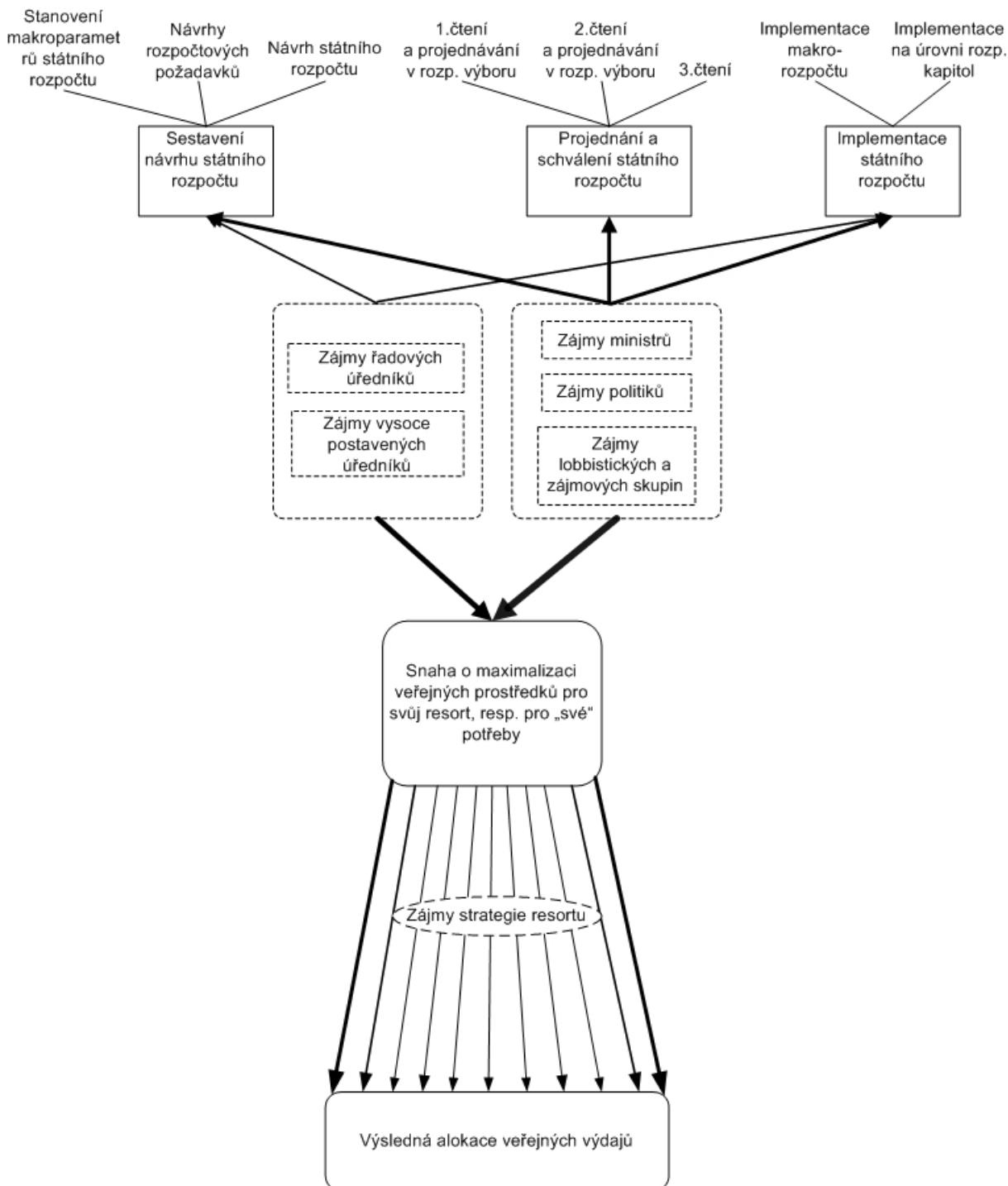
Po schválení státního rozpočtu parlamentem nastává fáze implementace a po jejím skončení etapa kontroly a auditu. Přestože i tyto fáze rozpočtového cyklu jsou významné, z hlediska potřeb metodického kontextu disertační práce jim nebude věnována detailnější pozornost (blíže viz např. Högye 2005; Krejdl 2006)⁴⁹. V souvislosti s etapou kontroly lze nicméně konstatovat, že v Česku stále chybí nástroje a politická i administrativní vůle k vyhodnocování efektivnosti vynaložených veřejných zdrojů (Krejdl 2006; Blažek, Macešková 2009/2010). Tato skutečnost pouze nahrává, jak

⁴⁸ Výše příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů (zákon č. 90/1995 Sb.).

⁴⁹ Z hlediska potřeby metodického kontextu disertační práce je nicméně vhodné zmínit z implementační fáze státního rozpočtu tzv. rozpočtová opatření. Jedná se zejména o přesun finančních prostředků v rámci jedné rozpočtové kapitoly, mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu anebo o překročení výdajů. Fakticky se jedná o formalizaci nerozpočtovaných výdajů, přičemž podmínky financování rozpočtových opatření stanovují rozpočtová pravidla (zákon č. 218/2000 Sb.). Významná změna pro implementaci státního rozpočtu, platná od roku 2004, se týká možnosti jednotlivých správců rozpočtových kapitol (vyjma kapitoly Všeobecná pokladní správa a Státní dluh) převést na konci kalendářního (tj. fiskálního) roku nezrealizované nerozpočtované výdaje do svého rezervního fondu k využití v dalším roce, a to bez udání důvodu a bez ohledu, zda se jedná o běžné či kapitálové výdaje. Tato možnost sice omezila každoroční plýtvání s veřejnými prostředky před koncem roku, nicméně se ukazuje, že rezervní fondy vedou u jednotlivých kapitol státního rozpočtu k nadhodnocování rozpočtových potřeb (Krejdl 2006) s cílem zajistit si co nejvíce finančních prostředků, se kterými daný resort může nakládat, navzdory řadě podmínek kladených rozpočtovými pravidly, dle svého uvážení.

již bylo naznačeno výše, vysoké úloze subjektivních faktorů při rozhodování o veřejných investicích. Po sestavení návrhu rozpočtu na úrovni vlády a po jeho schválení parlamentem vstupují „do hry“ subjektivní zájmy dále na „druhém“ hierarchickém stupni, tj. při rozhodování o veřejných investicích na úrovni jednotlivých ministerstev. Ta totiž rozhodují o podrobné vnitřní struktuře finančního objemu, který jim byl poslaneckou sněmovnou přisouzen (viz obr 6).

Obr 6: Schematické znázornění vlivu subjektivních faktorů při rozhodování o veřejných (investičních) výdajích



Zdroj: Vlastní zpracování.

Pozn.: Tloušťka čáry se šipkou naznačuje „sílu“ vlivu.

4.1.3 Státní rozpočet: techniky tvorby

Výsledná struktura státního rozpočtu je do velké míry, vedle nepřehledného množství zájmů nejrůznějších aktérů, ovlivněna zvolenou technikou jeho přípravy, tj. zvolenou metodou rozpočtování.

Státní rozpočet ČR lze charakterizovat uplatňováním tzv. nabídkového přístupu, kdy jednotliví správci kapitol rozpočtu jsou dle současné legislativy v pozici nabízetelů činností určených k financování z veřejných zdrojů (Ochrana 2005). To tedy znamená, že hlavní slovo při rozhodování o objemu a struktuře budoucího rozpočtu mají jednotlivá ministerstva a rozpočet je primárně sestavován na základě byrokratické potřeby (tj. na základě návrhů administrativního aparátu veřejné správy) a nikoliv na základě potřeb, resp. poptávky veřejnosti a systematicky stanovených priorit (Ochrana 2003). Jak bylo naznačeno v kapitole věnované rozpočtovému cyklu (viz kapitola 4.1.2), dominantně je při přípravě návrhu rozpočtu aplikován resortní, resp. sektorový a institucionální přístup, tj. sestavování rozpočtu podle jednotlivých kapitol státního rozpočtu, primárně odrážející institucionální uspořádání státní správy (Macešková 2005).

Správnější než aplikace nabídkového přístupu je při tvorbě rozpočtu využití poptávkového přístupu (tzv. racionálně korporativistického přístupu), kdy jsou nejprve definovány veřejné potřeby a cíle a z toho vyplývající struktura rozpočtu a jeho objem. Teprve následně je požadovaná struktura výdajů předána byrokratickému aparátu správců kapitol, který sestaví návrh státního rozpočtu (Ochrana 2003, 2005).

Dalším problematickým aspektem tvorby státního rozpočtu je v českých podmínkách používání přírůstkové (indexové) metody, tzv. inkrementálního přístupu, který je úzce spjat s výše uvedeným nabídkovým přístupem. Absolutní částka přidělená jednotlivým ministerstvům (resp. kapitolám státního rozpočtu) každoročně narůstá podle určitého indexu (odrážející např. inflaci, demografický vývoj apod.), nicméně podíl jednotlivých kapitol na rozpočtu zůstává víceméně zachován, a to i přesto, že podmínky, na základě kterých byla struktura rozpočtu na počátku sestavena, se podstatně změnila (tzn. jedná se o rozpočtování na základě historické báze z počátku 90. let 20. století). Ve výdajové struktuře jsou tak zachovávány aktivity pouze z důvodu jejich existence v minulých letech a není posuzována jejich efektivnost (Čiřáková, Pavel 2008). Nezbytná je tak zásadní systémová změna, při které by struktura rozpočtu byla započata z tzv. nulové báze, tj. jednotlivým kapitolám státního rozpočtu by byly přiděleny finanční zdroje na základě definovaných potřeb a úkolů, a ne na základě předchozího podílu na celkovém objemu státního rozpočtu (Ochrana 2005). Lze tak říci, že se de facto jedná o *lock-in* (uzamčení) struktury státního rozpočtu v závislosti na „zvolené cestě“ (*path dependency*) sestavování návrhu státního rozpočtu na počátku transformace.

Problém uplatňování historické báze se netýká pouze kapitolního (organizačního) třídění státního rozpočtu, ale také jeho druhového třídění (Macešková 2005). Výdaje obecně všech veřejných rozpočtů i mimorozpočtových fondů lze druhově členit na běžné a kapitálové (investiční) výdaje⁵⁰. V obecném slova smyslu termínem kapitálový výdaj rozumíme tok výdajů, který má zvýšit nebo udržet reálnou kapitálovou zásobu, příp. hodnotu. Jinými slovy, investice jsou finanční zdroje určené na realizaci projektů, jejichž produkce neslouží k bezprostřední spotřebě. Investiční výdaje mohou zvyšovat jak fyzický, tak i lidský kapitál (Pearce et al 1995).

Dlouhodobě se objem kapitálových výdajů státního rozpočtu udržuje víceméně na stejné výši⁵¹, kdežto celkový objem finančních prostředků státního rozpočtu roste (zejména v letech 2001-2003). Dochází tak k negativnímu trendu snižování již tak nízkého podílu investičních výdajů na celkových

⁵⁰ V České republice se hmotným investičním majetkem nejčastěji rozumí samostatné movité věci, popřípadě soubory movitých věcí se samostatným technicko-ekonomickým určením, jejichž vstupní cena je vyšší než 40 000 Kč a mají provozně-technické funkce delší než jeden rok (zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů). Nehmotným investičním majetkem se rozumí předměty z práv průmyslového vlastnictví, projekty a programové vybavení a jiné poskytované technické nebo jiné hospodářsky využitelné znalosti, kde vstupní cena jednotlivého majetku je vyšší než 60 000 Kč a jeho doba použitelnosti je delší než jeden rok (zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů). Podrobnější dělení hmotného a nehmotného majetku v ČR viz zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů ve znění následujících novel.

⁵¹ V roce 2001 došlo k poklesu kapitálových výdajů SR oproti roku 2000 o asi 10 mld. korun. Tento pokles lze částečně vysvětlit vznikem několika státních mimorozpočtových fondů v roce 2000, resp. 2001, a tudíž přesunutím investičních prostředků do těchto fondů.

výdajích státního rozpočtu ČR (viz tab 6). Nicméně je nutné zdůraznit, že v posledních třech letech sledovaného období došlo k poměrně výraznému zvýšení jak absolutního objemu investic, tak i k mírnému nárůstu podílu. Navíc přibližně od roku 2002 je značná část centrálních investic realizována prostřednictvím státních fondů (viz kapitola 4.1.4 a tab 7).

Tab 6: Výdaje státního rozpočtu České republiky v letech 1995-2005 (běžné ceny, v mld. Kč, v %)

Rok	Celkové výdaje	Kapitálové výdaje	Podíl kapitálových výdajů na celkových (v %)
1995	432,7	44,1	10,2
1996	484,4	46,4	9,6
1997	524,7	50,6	9,6
1998	566,7	50,5	8,9
1999	596,9	59,0	9,9
2000	632,3	60,9	9,6
2001	693,9	49,6	7,1
2002	750,8	49,7	6,6
2003	808,7	56,9	7,0
2004	862,9	66,7	7,7
2005	922,8	79,0	8,6
Celkem	7 276,8	613,4	8,4

Zdroj: Statistická ročenka ČR 1997, 1999, 2001, 2002, 2004, 2006.

V posledních letech lze v České republice, mimo jiné v souvislosti s příchodem politiky soudržnosti EU, zaznamenat snahy o zavedení moderních způsobů rozpočtování - konkrétně programového financování. Jde o vyčlenění veřejných výdajů na základě plnění prioritních cílů, přičemž víceleté a víceresortní financování umožňuje efektivnější vynaložení veřejných prostředků (např. Císařová, Pavel 2008). Tato teoretická idea byla u vzniku systému ISPROFIN⁵², informačního systému programového financování ze státního rozpočtu, který měl být jakousi platformou pro vznik účelové programové struktury státního rozpočtu, jež by byla následně promítnuta do organizační struktury jednotlivých ministerstev. Jinými slovy, náplň práce a úkoly jednotlivých pracovišť státní správy by byly dány na základě předem stanovených cílů (programů) a ne na základě prosté institucionální existence těchto pracovišť (tj. běžně se v českých podmínkách uplatňující nesystémové konstruování úkolů pro některé odbory, oddělení apod.).

Tato podoba metody programového rozpočtování se však bohužel prozatím v České republice ve větší míře neuplatňuje. Lze říci, že v obecné rovině implementace programového financování nepřináší rozpočtové soustavě ČR významnější pozitiva, spíše naopak, rozpočtová soustava se stává méně přehlednou a zvyšují se administrativní náklady na její správu (Šumpíková, Ochrana, Pavel a kol. 2005; Pavel 2006). Systém ISPROFIN sice obsahuje programovou strukturu, nicméně ta nebyla vytvořena na základě principů programového rozpočtování. ISPROFIN proto slouží spíše jako databáze zejména kapitálových výdajů státního rozpočtu, k přípravě zpráv o plnění státního rozpočtu a k proplácení faktur za jednotlivé projekty, než jako manažerský nástroj k dlouhodobějšímu a systémovějšímu financování ze státního rozpočtu. Na druhou stranu lze ISPROFIN považovat za ojedinělou databázi s informacemi o využití rozhodující části centrálních veřejných kapitálových zdrojů a struktura údajů umožňuje její využití pro regionální analýzu výdajů státního rozpočtu (viz kapitola 4.3.1).

V kontextu disertační práce lze na základě poznatků o rozhodování o výdajích ze státního rozpočtu shrnout, že v České republice převládá praxe nesystémovosti a v některých případech podpory

⁵² Více k ISPROFINu v kapitole 4.3.1.

protichůdných alokačních rozhodnutí. Uplatňované metody rozpočtování při tvorbě státního rozpočtu zcela opomíjejí regionální dimenzi (s výjimkou programů určených na podporu regionálního rozvoje v gesci české regionální politiky). Hlavní sledované hledisko pro státní výdaje (ale obecně i veřejné výdaje) je „na co jdou peníze“ a hledisko „kam jdou peníze“, tj. do kterých „typů“ regionů, je víceméně opomíjeno a není explicitně bráno v potaz (Macešková 2005). Regionální dimenze rozhodnutí o alokaci veřejných (investičních) výdajů tak zůstává zcela v pozadí zájmu kompetentních politických činitelů. Pokud se v souvislosti s veřejnými výdaji o prostorové dimenzi hovoří, je tomu tak „pouze“ ve spojitosti s fiskální decentralizací (např. Šimíková 2007).

4.1.4 Státní mimorozpočtové fondy

Vedle státního rozpočtu jsou významným článkem rozpočtové soustavy na centrální úrovni mimorozpočtové fondy.⁵³ Státní mimorozpočtové fondy jsou zřizovány zvláštními zákony a výsledky jejich hospodaření jsou přikládány k závěrečnému účtu státního rozpočtu odděleně (Peková 2002). Klíčovým důvodem pro jejich vytváření byla v minulosti možnost víceletého rozpočtování (tzn. možnost převést nezrealizované „narozpočtované“ výdaje do následujícího fiskálního roku), což od roku 2004 umožňuje také státní rozpočet. Mezi pozitivy zakládání státních mimorozpočtových fondů je uváděna ochrana výdajových priorit vůči rozpočtovým škrtnům, přičemž státní fondy jsou zpravidla přísně účelové. Zpočátku byly financovány zejména prostřednictvím mimořádných příjmů a jejich výdaje mají sloužit primárně na finanční zabezpečení speciálně stanovených úkolů - investičních záměrů (Peková 2002; Krejdl 2006). Výdajové programy státních fondů tak každoročně nemusí „soutěžit“ s dalšími programy v rámci státního rozpočtu a „obhajovat“ důvod své existence (Krejdl 2006). Kritizovaným negativem státních mimorozpočtových fondů je možnost slabší kontroly jak ze strany poslanecké sněmovny, tak ze strany veřejnosti. Navíc přestože státní mimorozpočtové fondy disponují i v porovnání se státním rozpočtem významnými veřejnými finančními prostředky, je jim obecně věnována daleko menší pozornost. To jen usnadňuje činnost lobbistickým skupinám, k podlehnutím jejich tlaku jsou fondy náchylnější (Ministerstvo financí ČR 2002). Obecněji vytýkaným faktem je přímá souvislost mezi počtem článků rozpočtové soustavy s autonomními výdajovými zájmy a fragmentací veřejných zdrojů a poklesem fiskální disciplíny. Teorie veřejných financí proto vytváření příliš velkého počtu mimorozpočtových fondů nedoporučuje (Peková a kol. 2004). Státní mimorozpočtové fondy by proto měly být zakládány pouze pro ty výdajové priority, které nelze uspokojivě zajistit ze státního rozpočtu (Krejdl 2006).

V kontextu disertační práce, tj. z hlediska potřeb identifikace centrálních veřejných investičních zdrojů pro financování aktivit sektorových a dalších vládních politik, je ze státních mimorozpočtových fondů relevantní skupina státních fondů⁵⁴. Lze říci, že státní fondy slouží jako podpůrné nástroje některých sektorových politik státu a disponibilní finanční zdroje těchto fondů ovlivňují nepřímo další, zejména kapitálové výdaje státního rozpočtu. Pokud je nějaký výdajový program podporován ze státního fondu, je již omezeno jeho financování ze státního rozpočtu (Peková 2002). To je případ financování rozvoje dopravní infrastruktury. Se vznikem některých státních fondů tak došlo postupně k významnému přesunu investičních prostředků ze státního rozpočtu do těchto článků rozpočtové soustavy. Některé státní fondy (ty, které disponují velkým objemem finančních prostředků) tak svými alokačními rozhodnutími, obdobně jako státní rozpočet, ovlivňují (re)distribuci veřejných zdrojů mezi regiony. Regionální dimenze alokačních rozhodnutí opět není brána ve většině případů žádným způsobem v úvahu, přestože některé fondy financují aktivity, jež jsou tradičně podporovány v rámci regionální politiky a jsou považovány za impulz pro ekonomický rozvoj regionů (např. dopravní infrastruktura, rekultivace ekologických zátěží atd.).

⁵³ Vytváření mimorozpočtových fondů na obecní a krajské úrovni je daleko méně časté a ve finančním vyjádření se jedná o zanedbatelné zdroje.

⁵⁴ Druhou skupinu státních mimorozpočtových fondů představují „Ostatní mimorozpočtové fondy“ - Privatizační fondy a Jiné (např. PGRLF) (Ministerstvo financí ČR 2002).

Tab 7: Výdaje vybraných státních fondů v letech 2000-2005 (běžné ceny, v mld. Kč, v %)

Státní fond	Výdaje	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Státní fond životního prostředí	Celkové	2,9	3,8	4,2	4,8	4,2	3,4
	Kapitálové	2,6	3,5	3,7	4,2	3,7	3,0
	Podíl	89,7	92,1	88,1	87,5	88,1	88,2
Státní zemědělský intervenční fond	Celkové	1,6	4,1	8,8	7,7	10,8	26,0
	Kapitálové	0	0,01	0,04	0,06	2,0	0,7
	Podíl	0	0,2	0,5	0,8	18,5	2,7
Státní fond dopravní infrastruktury	Celkové	8,5	30,6	40,2	41,3	52,1	48,5
	Kapitálové	5,0	13,9	24,1	25,1	34,6	37,8
	Podíl	58,8	45,4	60,0	60,8	66,4	77,9
Státní fond rozvoje bydlení	Celkové	0,001	1,6	3,4	4,2	3,8	3,9
	Kapitálové	0	1,5	3,3	4,1	3,7	3,4
	Podíl	0	93,8	97,0	97,6	97,4	87,2

Zdroj: Statistická ročenka ČR 2000-2006.

Z hlediska významného objemu veřejných investic (viz tab 7) je nutné uvést Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI). SFDI byl zřízen s účinností k 1. 7. 2000 za účelem rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silniční a dálniční sítě, železničních dopravních cest a vnitrostátních vodních cest (blíže viz Zákon č. 104/2000 Sb.). Dalším významným fondem je Státní fond životního prostředí (SFŽP), který byl zřízen v roce 1991 jako podpůrný finanční nástroj politiky životního prostředí a jeden ze základních nástrojů k plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o ochraně životního prostředí (blíže viz Zákon č. 388/1991 Sb. ve znění pozdějších novel)⁵⁵. Oba uvedené fondy sehrávají v posledních letech významnou úlohu také v implementační struktuře Strukturálních fondů EU.

4.1.5 Ostatní zdroje veřejných výdajů

Státní rozpočet a státní mimorozpočtové fondy nejsou pochopitelně jedinými zdroji finančních prostředků v rámci veřejného sektoru (viz obr 5). Je proto v kontextu disertační práce vhodné alespoň stručně zmínit zdroje další, přestože nebudou předmětem empirické regionální analýzy.

Z pohledu investičních výdajů jsou významné především územní rozpočty, které ve sledovaném období operovaly řádově se stejným či dokonce vyšším objemem kapitálových prostředků než státní rozpočet (srovnej tab 6 a tab 8). Průměrně územní rozpočty v letech 2000-2005 investovaly 74,2 mld. Kč, což představovalo v průměru 28,5 % jejich celkových výdajů. Přestože podíl investičních výdajů na celkových výdajích obecních rozpočtů dlouhodobě od roku 1995 klesá (Macešková 2005) (z úrovně 41 % na 29 % v roce 2003), je stále oproti témuž podílu u státního rozpočtu daleko významnější. Navíc přibližně pětinu kapitálových výdajů státního rozpočtu tvoří investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně. Nicméně souhrnně, tj. včetně státních fondů, je úroveň investiční aktivity vyšší z centrální úrovně.

S dalšími významnými veřejnými finančními prostředky operují fondy sociálního zabezpečení, vládní agentury, státní neziskové organizace (např. veřejné vysoké školy), příspěvkové organizace místně zřízené i státní podniky (viz např. Kliková, Kotlán 2006). Tyto zdroje však nejsou předmětem zájmu disertační práce.

⁵⁵ Dalšími státními fondy ve sledovaném časovém období byly Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond kultury, Státní fond na podporu a rozvoj české kinematografie, Státní zemědělský intervenční fond a Státní fond na zúrodnění půdy.

Tab 8: Výdaje obecních a krajských rozpočtů v letech 2000-2005 (běžné ceny, v mld. Kč, v %)

Rok	Celkové výdaje	Kapitálové výdaje	Podíl kapitálových výdajů na celkových (%)
2000	192,7	62,9	32,6
2001	206,2	65,1	31,6
2002	243,9	70,8	29,0
2003	304,8	78,7	25,8
2004	317,8	86,8	27,3
2005	326,9	80,8	24,7
Celkem	1 592,3	445,2	27,9

Zdroj: Statistická ročenka ČR 2002, 2004, 2006.

4.2 FLOW A BENEFIT PŘÍSTUPY K REGIONÁLNÍ ANALÝZE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Regionální analýza veřejných investic vyžaduje přiřadit konkrétní výdajovou položku (investici, investiční projekt) konkrétnímu regionu (okresu), a obnáší proto zásadní metodické dilema, na základě jakých kritérií přistoupit k přisouzení výdaje danému regionu. Významné dilema spočívá ve volbě „báze“, na základě které by jednotlivé výdajové položky měly být přiřazeny konkrétním regionům, přičemž lze rozlišit dvě základní.

Za prvé se jedná o bázi založenou na „faktické alokaci“ výdajů, tzn. přiřazení výdaje regionu, ve kterém byl výdaj uskutečněn. Do úvahy není brán případný „prospěch“ z uskutečněného výdaje také v regionech jiných. Tento přístup přitom obnáší dva aspekty. Jednak může být faktická alokace výdaje učiněna na základě konečného místa alokace (například výdaje určené na školství jsou přiřazeny regionu, ve kterém je lokalizována daná školní instituce). Faktická alokace výdaje může být ale také učiněna na základě konečného místa lokalizování vstupů souvisejících s daným výdajem (opět na příkladě školství by se jednalo o rozdělení výdajů na školství na platy učitelů, jež by byly přiřazeny regionu, který je domovem učitelů, a na ostatní vstupy například vybavení škol, které by byly přiřazeny regionu s lokalizací dané vzdělávací instituce) (Short 1978). Nicméně tento postup nereflektuje skutečnost, že určitý „vstup“ je sice uskutečněn v daném regionu, ale například dodávka vybavení pro školu je zajištěna firmou z regionu jiného, a tudíž z vyplacených finančních prostředků profituje opět jiný region, než pro který je evidován daný veřejný výdaj, přestože samotná lokalizace školního vybavení je v regionu s evidovaným výdajem.

Přístup založený na bázi druhé reflektuje skutečnost, že z daného výdaje profituje nejen region, v němž byl výdaj fakticky uskutečněn, ale také regiony jiné. Je-li možné předpokládat, že regionální distribuce „prospěchu“ z výdaje je rovnoměrná (např., že každý občan z daného počtu regionů má z hodnoceného výdaje rovnocenný „profit“), hlavním kritériem by měla být pro regionální přiřazení výdajových položek regionální distribuce prospěchu. Nicméně pokud rovnoměrnou distribuci „prospěchu“ nelze předpokládat, přináší aplikace této druhé báze opět problematické metodické aspekty. Některé typy výdajů, například výstavba dálničního úseku, nejsou primárně zamýšleny pro „prospěch“ jednoho specifického regionu (resp. jeho obyvatel), do kterého jsou finanční prostředky fakticky alokovány, a je nutné zvážit zda:

- nahlížet na daný výdaj jako na národní a ze svého charakteru proto nevhodný pro regionální rozdělení, a tudíž ho do regionální analýzy veřejných výdajů nezahrnovat (aplikovatelné např. pro sektor obrany (Short 1978));
- odhadnout podíl jednotlivých regionů na „prospěchu“ z daného výdaje a podle toho adekvátně přiřadit jednotlivým regionům příslušnou částku z daného výdaje (vhodné pro programy výstavby dálnic) (Short 1978).

Na výše diskutovaný metodický problém upozornila již Mushkin (1957), a to prostřednictvím analogie s daňovými výnosy. Jak Mushkin poznamenala, obvykle se rozlišuje místo (region/stát), kde dochází k výběru daně od místa (regionu/státu), kde ke „vzniku“ daně dochází (tzv. rozlišení *tax collections* od *tax incidence*)⁵⁶. Obdobně je nutné dle Mushkin rozlišovat místo (region/stát), kde byl určitý výdaj uskutečněn a místo (region/stát), kde je lokalizován konečný příjemce či konečný „uživatel“ daného výdaje (tzv. *dollar flow a benefit approach*), přičemž tato autorka je pravděpodobně první, která ve své práci rozlišuje tyto dva koncepčně odlišné přístupy k regionální alokaci veřejných výdajů (Wishlade et al 1996). Podrobněji se koncepčními otázkami regionální alokace veřejných výdajů zabýval také Catsambas (1978). Dospěl přitom k rozlišení čtyř metodických přístupů, přičemž pouze dva byly prakticky aplikovatelné. Jednalo se o *flow a benefi*“ přístup.

Obdobně Wishlade, Yuill, Davezies (1997) či Caminal (2004) rozlišují *flow a benefit* koncept. *Flow* metodický přístup se zaměřuje na výdaje plynoucí do určitých regionů bez ohledu na to, zda region, do něž byly výdaje alokovány, je konečným „uživatелеm“ (tj. přímá analogie s faktickou alokací J. Shorta 1978). *Benefit* přístup se na druhé straně soustředí na konečné příjmové regiony (resp. uživatele) vynaložených *flow* veřejných výdajů. Jinými slovy, veřejný výdaj například na výstavbu střední školy v regionu A je přínosem nejen pro tento region A, ale také pro další regiony v blízkém okolí. Na základě uplatnění *benefit* přístupu by se tedy celková investice do regionu A rozdělila dle zvoleného klíče i mezi další regiony, i když se fyzicky příjemci veřejného výdaje nestaly. Ve studii Wishlade et al (1996) byly oba přístupy aplikovány na příkladě několika zemí při analýze rozpočtových výdajů, resp. meziregionálních transferů. Autoři přitom došli k poměrně překvapivému závěru, když analýzy na základě obou přístupů potvrdily do jisté míry obdobné výsledky charakteru meziregionálních transferů veřejných financí, a to že tyto finanční prostředky jsou transferovány z hospodářsky bohatších regionů do regionů chudších (podrobněji k výsledkům této studie viz kapitola 2.3.1.3).

Dlouhodobě se pak této metodické otázce při analýzách veřejných výdajů ve Velké Británii věnuje John Short (např. 1978, 1981; Heald, Short 2002). Ten na základě výše diskutovaných problematických aspektů klasifikuje výdaje jednak jako (i) výdaje realizované v regionu (*expenditure made in a region*) a (ii) výdaje realizované v a pro region (*expenditure made in and for a region*) (Short 1978). Výdaje realizované v regionu odpovídají všem výdajům realizovaným v daném regionu bez ohledu na to, zda z nich mají prospěch také regiony jiné a bez ohledu na to, zda se jedná o výdaje v rámci programů zaměřených na národní nebo regionální úroveň. Výdaje realizované v a pro region zahrnují pouze ty výdaje, které byly alokovány do daného regionu s úmyslem prospěchu pro daný region. Tato kategorie výdajů tedy nezahrnuje výdaje národního charakteru a ty elementy výdajů v daném regionu, jež bezprostředně generují profit v regionech jiných.

Dále Short (1978) vymezuje (i) výdaje vytvářející benefity národního charakteru, které není vhodné regionálně rozdělovat. Nicméně autor zdůrazňuje význam těchto výdajů z pohledu geografického dopadu veřejných výdajů na regionální ekonomiku a zaměstnanost (resp. z hlediska významných multiplikačních efektů - viz Vanhove 1999).

Druhou skupinu představují (ii) výdaje, které generují „regionální profit“, jež označuje za „regionálně relevantní“ (*regionally relevant*) (jinými slovy jde o výdaje v a pro region) a které je odůvodněné studovat v regionálním pohledu. Short pro regionální analýzu veřejných výdajů ve Velké Británii rozčlenil regionálně relevantní výdaje na výdaje, z nichž má exklusivní prospěch určitý region, a na výdaje, z nichž mají prospěch i regiony jiné. Tyto výdaje byly pak adekvátně rozděleny mezi regiony na základě odhadu podílu konkrétních regionů na užítku z daného výdaje (Short 1978).

⁵⁶ Jako typický příklad, kde se místo *tax collection a tax incidence* liší, lze uvést Prahu a Středočeský kraj. Řada podnikatelských subjektů s faktickým sídlem ve Středočeském kraji a v tomto kraji operujících má oficiální sídlo v Praze z důvodu například prestižnější adresy či nižší pravděpodobnosti kontroly účetnictví ze strany finančního úřadu. K faktickému „vzniku“ daně tak dochází ve Středočeském kraji, nicméně její „vznik“ je formálně evidován v Praze. Tato skutečnost má celou řadu dopadů, přičemž jeden z nich představují negativní dopady na daňové příjmy rozpočtů obcí ve Středočeském kraji (viz např. Macešková, Ouředníček 2008).

Autoři Blow, Hall, Smith (nedatováno), taktéž obhajující *benefit* přístup, přinášejí námět k uchopení výdajů přes jejich „uživatele“. Rozlišují přitom 3 typy výdajů. Za prvé se jedná o případ, kdy „uživatel“ výdaje může být jednoznačně identifikován a stejně tak lokalizace této osoby. Je tedy pak možné říci, který region z daného výdaje „profituje“. Jedná se například o dávky v nezaměstnanosti a další dávky sociální podpory. Druhou skupinu představují výdaje lokalizovatelné přes skupinu obyvatel, která je „uživatелеm“ daného výdaje v určitém regionu, přičemž nikdo nemůže být z jeho „užívání“ vyloučen (tj. jedná se o veřejné zboží v pravém smyslu, i když v omezeném území; jde o tzv. lokální veřejné služby) (Blow, Hall, Smith nedatováno). Příkladem takových výdajů může být místní veřejné osvětlení, hřiště, parky. Třetí typ výdajů tvoří výdaje, jejichž „uživatелеm“ je celý národ a je nemožné „užitek“ z nich územně lokalizovat. Jde přitom o armádní výdaje, výdaje na řízení státu či právní systém. Při regionálních analýzách veřejných výdajů pak citovaní autoři aplikovali jak přístup faktické alokace (*allocated expenditure*), tak přístup regionálně identifikovatelných výdajů (*regionally identified expenditure*).

Seriózní studie věnované regionálním analýzám veřejných výdajů musí nutně diskutovat a reflektovat výše nastíněné metodické problémy s přiřazením konkrétního výdaje konkrétnímu regionu.

Lze vyjádřit přesvědčení, že přístup k regionálnímu rozdělení výdajů na základě „prospěchu“ z daného výdaje je metodicky i věcně správnější, zejména s ohledem na interpretaci výsledků. Nicméně jeho reálná aplikace je limitována, resp. podmíněna několika skutečnostmi. Za první lze považovat chybějící, případně nedostatečně kvalitní datovou základnu. Databázové zdroje s údaji o jednotlivých výdajových položkách z veřejných zdrojů, v podrobném regionálním členění, jsou vyjimečné.

Dále je aplikace *benefit* přístupu pro regionální analýzu veřejných výdajů omezena velikostí datové základny v případě, že charakter datové základny umožňuje identifikaci veřejných výdajů až do úrovně jednotlivých projektů. Identifikace „regionálního profitu“ ze všech jednotlivých projektů byla nejenom extrémně časově náročná, ale limitující faktor představuje zejména riziko spojené s rozdílným odhadem regionálního profitu pro projekty obdobného charakteru (týká se především rozsáhlých databází evidující velký počet projektů podporovaných z veřejných zdrojů - např. ISPROFIN). Přiřazování výdajů jednotlivým regionům na základě regionálního profitu jednotlivých projektů proto vyžaduje přesně stanovenou a relativně podrobnou metodiku postupu. Na druhou stranu „profitový“ postup je relativně lépe aplikovatelný pro úroveň programů (např. Northern Region Strategy Team 1976; Short 1981), nicméně v tom případě je regionální přiřazení výdajů zase ovlivněno agregací různých projektů (resp. různých „typů“ výdajů), jež mohou vykazovat rozdílné „regionální profity“.

V neposlední řadě důležitý faktor při aplikaci *benefit* přístupu představuje územní členění, pro něž je regionální členění veřejných výdajů k dispozici (resp. za něž se provádí analýzy). Uplatnění „profitové“ báze je tím obtížnější, čím je řádovostní úroveň sledování nižší, neboť určení „regionálního profitu“ pro malé územní jednotky je značně komplikované, což platí zejména pro velké a středně velké investiční výdaje. Na druhé straně však může být pro některé účely a některé druhy výdajů mikroregionální či lokální úroveň sledování jediným možným způsobem, jak zodpovědět výzkumné otázky.⁵⁷ V této souvislosti je proto vhodné zdůraznit, že volba řádovostní

⁵⁷ Mezi studie věnované analýze veřejných výdajů na lokální úrovni patří práce DETR (1998), jejímž cílem bylo mezi jiným zjistit, zda je možné měřit veřejné finanční toky v lokálním měřítku. Na příkladech tří britských měst (Brent, Liverpool, Nottingham) byly zkoumány vzorce územní alokace veřejných výdajů mezi deprivovanými částmi a ostatními oblastmi měst. Z metodického hlediska je zajímavé definování *locally relevant public expenditure* (místně relevantní veřejný výdaj), kloubící v sobě jednak prvky přístupu faktické alokace výdajů, jednak také prvky přístupu „profitového“. Předmětem analýzy byly veřejné výdaje na sociální zabezpečení, zdravotnictví, školství, bydlení, dopravu, veřejnou pořádkovou službu a další služby poskytované místními úřady. Dále zmiňovaná studie přináší náměty, jaké metody lze použít k přiřazení konkrétních výdajových položek jednotlivým lokalitám. Jedná se v případě sociálních dávek o individuální administrativní údaje s adresou a průměrné jednotkové náklady na sociální a zdravotnické služby (na provoz nemocnic, domů s pečovatelskou službou apod). Pokud byla daná služba poskytována přes konkrétní zařízení (*facility*), byla snaha územně rozklíčovat veřejné výdaje podle PSČ všech uživatelů daného konkrétního zařízení (aplikováno zejména pro sféru školství). Další metodou využitou k územní identifikaci výdajových položek byl průzkum dopravní vzdálenosti a *catchment areas* různých veřejně nabízených služeb (např. parků, knihoven, sportovních center atp.).

úrovně pro regionální analýzy veřejných výdajů, ostatně stejně jako v případě regionálních analýz obecně, je podmíněna nejen dostupností dat, ale také charakterem analyzovaných výdajů a účelem prováděné analýzy. Zároveň volba řádovostní úrovně podmiňuje interpretaci regionální analýzy veřejných výdajů.

4.3. METODICKÝ POSTUP

Před analýzou zdrojových dat a nastíněním využitých metod je nejprve nutné poukázat na několik obecnějších nástrah vyplývajících ze skutečnosti, že primárním zdrojem dat pro empirickou část disertační práce, tj. regionální analýzu veřejných investic, jsou údaje poskytnuté z evidencí orgánů státní správy.

Základním problémem databází spravovaných státními orgány je důvěryhodnost a úplnost evidovaných informací. Veřejná administrativa není motivována vést kvalitní informační databáze, ačkoliv evidence některých veřejných výdajů je dána závaznou legislativou. Do značné míry je to způsobeno absencí zpětné vazby a kontroly využití veřejných finančních zdrojů. Nelze tedy s určitostí říci, do jaké míry dostupné evidenční zdroje obsahují reálné údaje (tj. zda jsou evidovány všechny uskutečněné výdaje a naopak, zda nejsou v databázi obsaženy výdajové položky, které realizovány nebyly).

Z hlediska potřeb geografické analýzy nezbytný údaj o územní alokaci konkrétních výdajových položek u řady evidencí veřejných výdajů chybí. Tato charakteristika je pro potřeby veřejné správy považována za druhořadou až nepodstatnou, což jen potvrzuje dominanci sektorového způsobu uvažování v oblasti veřejných výdajů. Problematická je také nekompatibilita informačních systémů různých subjektů státní správy a není tak prakticky možné získat komplexnější přehled o veřejných výdajích.

S vědomím (možné) nekorespondence evidovaných výdajových položek použitých databázových zdrojů s realitou, bude nyní přistoupeno k analýze zdrojových dat a následně k regionální analýze veřejných investičních výdajů v ČR.

4.3.1 Zdroj dat a postup analýzy

Klíčovým datovým zdrojem pro regionální analýzy veřejných, zejména investičních výdajů provedených v této disertační práci je databáze ISPROFIN (Informační systém programového financování ze státního rozpočtu). Tento systém je určen k evidenci vybraných údajů o programech a akcích (projektech) financovaných z centrálních zdrojů (tj. státního rozpočtu, státních fondů a dalších) (Ministerstvo financí ČR 2000). Výjimkou jsou programy, jejichž financování je upraveno zvláštními legislativními předpisy (Ministerstvo financí ČR 2001)⁵⁸. Databáze je spravována ministerstvem financí od roku 1995, kdy ke vzniku ISPROFINu došlo.

Pro regionální analýzu výdajového parametru fiskální politiky byla získána podrobná data o jednotlivých výdajových položkách z let 1995-2005, přičemž v průběhu prvních tří let fungování ISPROFINu docházelo k průběžné úpravě metodiky sběru dat i konkrétního obsahu databáze a údaje o jednotlivých výdajových akcích byly k dispozici pouze jako sumáře. Pro vlastní analýzy bylo nicméně zvoleno pouze jedno časové období (1995-2005), a to jednak z důvodu extrémní náročnosti práce s daty z databáze za jednotlivé roky, jednak také z důvodu, že analýzy za postupná časová období byly provedeny v rámci práce Macešková (2005). Mimo to je možné argumentovat, že pro regionální analýzu veřejných výdajů je daleko vhodnější pracovat s delším časovým obdobím.

Struktura datové základny umožňuje provést regionální analýzu výdajů evidovaných v ISPROFINu na úrovni okresů, resp. krajů a územní přiřazení výdajů bylo provedeno za jednotlivé výdajové položky,

⁵⁸ Například zákon č. 300/1992 Sb. o státní podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 252/1997 Sb. o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči ve znění pozdějších předpisů (Ministerstvo financí ČR 2001).

kteřé kromě údaje o územní alokaci obsahují informaci o názvu rozpočtové kapitoly, programu, akce (resp. projektu), investorovi (resp. příjemci) subvence ze státního rozpočtu a druhu výdaje (běžný či kapitálový). Výdajové projekty evidované v ISPROFINu jsou přitom charakteru převážně investičního, běžné výdaje figurují v databázi minimálně a slouží zejména k organizačnímu zajištění jednotlivých investičních projektů. Nicméně z důvodu zaměření disertační práce výdajové položky běžných výdajů nebyly do analýzy zařazeny. Dalším kritériem pro nezařazení konkrétní výdajové akce do analýzy byla absence údaje o územní alokaci či byla alokace výdaje do zahraničí. Dalším důvodem pro vyřazení investičního projektu z analýzy byla záporná hodnota jeho finanční částky⁵⁹.

A dále, na základě zkušeností z předchozích výzkumů (Macešková 2003, 2005, 2007; Blažek, Macešková 2009/2010) byly v určité fázi empirického výzkumu z analýzy vyloučeny tzv. mimořádné výdaje - výdaje, které byly vynaloženy na obnovu území postiženého povodněmi v letech 1997 a 2002 a výdaje věnované na náhradu restitučních nároků. Tyto mimořádné výdaje z metodického hlediska není správné do analýzy zařazovat, neboť jejich alokace byla podmíněna nestandardními událostmi. Konečně se z pohledu metodické správnosti ukázalo jako žádoucí z analýzy vyloučit ještě další specifické výdaje, a to finanční prostředky na nákup taktických letounů. Tento finančním objemem extrémní výdaj byl databázi přiřazen pouze jednomu regionu, nicméně je zcela evidentní, že prospěch z uvedené investice má celý stát (blíže viz kapitola 4.2 a kapitola 4.3.2).

Tabulka 9 podává přehled o finančních objemech databáze ISPROFIN ve struktuře jednotlivých vyřazených skupin výdajů. Investiční prostředky za státní rozpočet zahrnuté do regionální analýzy tak dosahují 478,5 mld. Kč. Pro srovnání, investiční prostředky státního rozpočtu ve sledovaném období činily 613,5 mld. Kč.

Tab 9: Finanční prostředky ISPROFIN v letech 1995-2005 (v mld. Kč, běžné ceny, v %)

ISPROFIN	Miliardách Kč	Podíl na celkovém objemu ISPROFIN (v %)
Celkem	658,9	100
Zahrnuto do analýzy	478,5	72,6
Ostatní	180,3	27,4
<i>z toho</i> území alokace neurčena	81,7	12,5
alokace do zahraničí	6,1	0,9
minusové položky	0,6	0,1
běžné výdaje	37,8	5,7
mimořádné výdaje	14,7	2,2
"extrémní" investice - nákup letounů L 159	39,5	6,0

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), vlastní výpočty.

Vedle databáze ISPROFIN, tj. údajů o investicích ze státního rozpočtu, byly do regionální analýzy investic z veřejných centrálních zdrojů zařazeny údaje o investičních prostředcích ze dvou státních fondů - Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) a Státního fondu životního prostředí (SFŽP), přičemž data byla získána přímo od těchto institucí.

Databáze výdajových položek SFDI za roky 2001-2005 umožnila druhové třídění výdajů na územní úrovni krajů (viz tab 10), přičemž se jedná o údaje za investiční projekty v „pravém slova smyslu“, tj. v přehledu výdajů SFDI nejsou zahrnuty výdaje na správu, údržbu a opravy dopravních komunikací⁶⁰. Nicméně i v této investiční části rozpočtu SFDI byly realizovány běžné výdaje

⁵⁹ Na základě informací od správce databáze docházelo k uvádění záporných položek pouze na počátku fungování informačního systému (do roku 1997) z důvodu souhlasu finančních bilancí. Při detailnějším pohledu se nicméně prokázalo, že záporné položky se vyskytovaly pouze v rozpočtové kapitole Grantové agentury ČR.

⁶⁰ Tyto výdaje SFDI jsou určeny například na údržbu komunikací v zimních měsících, mzdy pracovníků správy a údržby silnic a v neposlední řadě také na opravy dopravních komunikací. Přestože z účetního hlediska by se v řadě případů mohlo jednat o kapitálové výdaje (tj. výdaj nad 40

(8,6 mld. Kč), které spolu s výdaji bez určení územní alokace (8,2 mld. Kč) do regionální analýzy nebyly zařazeny. Objem finančních prostředků podrobený regionální analýze tak přesahuje 125,5 miliardy Kč.

Tab 10: Analyzované výdaje Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001-2005 (v mld. Kč, běžné ceny)

Rok	Běžné výdaje	Kapitálové výdaje	Celkem	z toho zahrnuto do analýzy
2001	1,3	15,9	17,2	15,3
2002	1,6	25,7	27,3	23,5
2003	2,0	28,5	30,4	25,0
2004	1,5	27,2	28,8	25,3
2005	2,2	36,4	38,7	36,4
Celkem	8,6	133,7	142,4	125,5

Zdroj: Interní materiály SFDI, vlastní výpočty.

Údaje o výdajích ze SFŽP z let 1999-2005 byly jejich správcem poskytnuty v agregované podobě, s možností jejich členění podle okresů a „typu“ výdaje - dotace či půjčka (viz tab 11). Ačkoliv pro účely disertační práce by bylo vhodnější třídění druhové, lze na základě závěrečných účtů SFŽP z metodického hlediska do prováděných analýz zařadit údaje za dotace, neboť běžné výdaje představovaly relativně pouze malou část celkových výdajů SFŽP. Půjčky pak nelze vzhledem k odlišnému charakteru tohoto typu výdaje považovat z metodického hlediska za vhodné řadit k „přímým a nevratným“ finančním výdajům. Do empirické části tak byla zařazena finanční částka dosahující 13,1 miliardy Kč.

Tab 11: Analyzované výdaje Státního fondu životního prostředí v letech 1999-2005 (v mld. Kč, běžné ceny)

Rok	Půjčka	Dotace	Celkem
1999	0,2	0,8	1
2000	0,9	2,3	3,2
2001	0,6	2,9	3,5
2002	0,6	3,6	4,2
2003	0,3	2,1	2,4
2004	0,1	1,2	1,3
2005	0,01	0,2	0,2
Celkem	2,7	13,1	15,9

Zdroj: Interní materiály SFŽP.

Z důvodu snahy v rámci empirické části disertační práce nabídnout mimo jiné takovou regionální analýzu veřejných centrálních investičních prostředků distribuovaných v České republice, která by zahrnovala co nejvyšší objem těchto financí, bylo nezbytné přistoupit ke sjednocení tří odlišných datových zdrojů (tj. ISPROFIN, SFDI a SFŽP). Bylo tak zejména nutné prověřit, zda projekty dopravní infrastruktury financované ze SFDI nejsou duplicitně evidovány také v ISPROFIN. To bylo možné zajistit pouze dvojitou kontrolou jednotlivých výdajových položek (tj. jednotlivých investičních projektů). Navzdory značné časové i metodické náročnosti tohoto postupu se podařilo sestavit jednotnou databázi investičních výdajů ze státního rozpočtu a dvou státních fondů za období 1995-2005. Objem investičních prostředků v této databázi při nezahrnutí mimořádných výdajů

(tisíc Kč), je tato část rozpočtu SFDI vedena jako neinvestiční. Důvodem je fakt, že se nejedná o financování nových staveb, a tedy o investice v „pravém slova smyslu“, ale „pouze“ o výdaje na údržbu a opravy.

a „extrémních“ investic dosahuje 617,2 mld. Kč (viz tab 12) a regionální analýzu je možné provést na úrovni krajů.

Na základě poznatků z literatury diskutované jak v teoretické, tak metodické části disertační práce bude regionální analýza investičních prostředků provedena v několika navazujících krocích:

- 1) analýza veškerých, tj. i metodicky „neočištěných“ investičních výdajů
- 2) analýza metodicky „očištěných“ investičních výdajů
- 3) analýza metodicky „očištěných“ investičních výdajů bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury
- 4) analýza investic v rámci tematických sfér: investice do „velké“ dopravní infrastruktury, investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury, investice v rámci české explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje, investice v oblasti životního prostředí, investiční výdaje v oblasti zdravotnictví a sociální péče, investice v oblasti obrany, investiční výdaje do státní správy, investice do univerzit a vědecko-výzkumných institucí, investice v oblasti základního a středního školství a investice v oblasti kultury.

Tematické skupiny investičních výdajů byly vytvořeny na základě účelově sestavené oborové klasifikace, přičemž jednotlivé kategorie klasifikace byly zvoleny s ohledem na jistou „tradiční“ v sektorovém třídění činností. Třídění investičních výdajů pro údaje z databáze ISPROFIN bylo přitom provedeno na základě expertního posouzení na úrovni programů (tedy nikoliv za jednotlivé investiční akce) (obdobně viz také Short 1978; CEC 1998; Heald, Short 2002; The ESPON Monitoring Committee 2004a,b; 2005). Ačkoliv má oborové třídění na úrovni programů svá metodická omezení (viz kapitola 4.2), lze tvrdit, že na základě dosavadních zkušeností a vzhledem k velikosti datové základny, se kterou prezentovaná analýza pracuje, není při klasifikačním třídění vhodné postupovat až na úroveň jednotlivých projektů.⁶¹ Je možné předpokládat, že pod určitým programem jsou soustředěny investiční akce velmi podobného charakteru. Na druhé straně problematickým aspektem oborového třídění na úrovni programů je skutečnost, že některé relativně tematicky odlišné programy obsahují velmi podobné investiční projekty. Jako příklad lze uvést investiční výdaje na plynofikaci obcí, které jsou evidovány jednak v programu na podporu regionálního rozvoje (tj. byly zařazeny do kategorie investice v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje), jednak také v programech na výstavbu technické infrastruktury (tj. byly zařazeny do kategorie investic v rámci „malé“ dopravní a technické infrastruktury). Je tedy nutné brát toto metodické omezení tematické klasifikace investic z ISPROFIN v potaz. Investice ze SFŽP byly přiřazeny do kategorie investice v oblasti životního prostředí a investiční výdaje SFDI byly zařazeny do skupiny investic do „velké“ dopravní infrastruktury.

Tabulka 12 podává přehled o finančních objemech jednotlivých analyzovaných skupin investic a informaci o územním členění, za které bylo možné jednotlivé „stupně“ regionální analýzy provést. Údaje za analýzu metodicky „neočištěných“ dat nejsou v přehledové tabulce uvedeny záměrně (celkem 671 mld. Kč, analýza provedena za kraje), protože tento stupeň analýzy obnáší metodická omezení a má sloužit pouze pro dokreslení. Z celkových analyzovaných metodicky „očištěných“ investičních výdajů, 34 % tvoří prostředky na „velkou“ dopravní infrastrukturu. Graf 1 pak ilustruje podíl jednotlivých tematických skupin investičních výdajů na celkových investičních výdajích bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury, ze kterého vyplývá, že vyjma kategorie „jiné“ nejvyšší podíl mezi analyzovanými investicemi zaujímají investiční prostředky v oblasti státní správy a investice v rámci zdravotnictví a sociální péče.

⁶¹ Za hlavní omezení lze považovat vysokou roli „subjektivního“ přístupu k přiřazení jednotlivých projektů do určité kategorie klasifikace. V případě desetitisíců položek za projekty je možnost nezáměrného přiřazení podobných projektů, avšak s neevidentním „oborovým“ zaměřením, do různých kategorií nasnadě. Nezanedbatelným aspektem je také značná časová náročnost.

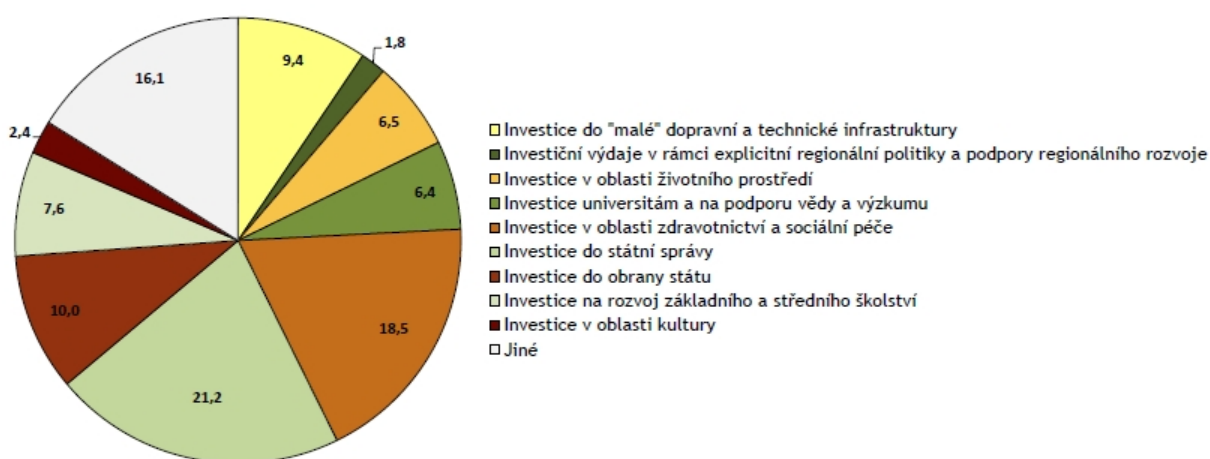
Tab 12: Základní přehled analyzovaných finančních objemů v letech (v mld. Kč, 1995-2005 běžné ceny)

Tematická oblast investičních výdajů	Finanční objem	Zdroj investic (dat)	Řádovostní úroveň analýzy
Celkové investiční výdaje	617,2	Státní rozpočet (ISPROFIN), SFDI, SFŽP	kraje
Celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury	394,9	Státní rozpočet (ISPROFIN), SFŽP	kraje, okresy
Investice do „velké“ dopravní infrastruktury	222,3	SFDI, Státní rozpočet (ISPROFIN)	kraje
Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury	37,3	Státní rozpočet (ISPROFIN)	kraje, okresy
Investiční výdaje v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje	7,2	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice v oblasti životního prostředí	25,6	SFŽP, Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice univerzitám a vědecko-výzkumným institucím	25,4	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice v oblasti zdravotnictví a sociální péče	73,1	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice do státní správy	83,7	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice do obrany státu*	39,5	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice na rozvoj základního a středního školství	29,9	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy
Investice v oblasti kultury	9,6	Státní rozpočet (ISPROFIN)	okresy

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, vlastní výpočty.

Pozn.: * Investiční nákup taktických letounů není zahrnut.

Graf 1: Podíl tematických skupin investičních výdajů na skupině celkových investičních výdajů bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury (v %)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), interní materiály SFDI a SFŽP, vlastní výpočty.

4.3.2 Aplikovaný přístup a výběr ukazatelů

V návaznosti na diskuzi přístupů k regionální analýze veřejných výdajů v kapitole 4.2 týkající se přiřazování konkrétního investičního výdaje určitému regionu byly s ohledem na možnosti disertační práce jednotlivé investiční akce přiřazeny konkrétním okresům, příp. krajům podle *flow* přístupu, tj. alokace jednotlivých investičních projektů byla územně určena na základě faktické alokace finančních prostředků. Vhodnější *benefit* přístup zohledňující regionální „užitek“ z profinancovaných finančních prostředků není možné z důvodu extrémního množství jednotlivých investičních projektů a jejich odlišného charakteru aplikovat. Nicméně bude provedena ilustrace aplikace tohoto druhého přístupu na příkladě investičního výdaje v oblasti obrany - nákupu taktických letounů.

Lze říci, že regionální analýza veřejných výdajů na úrovni okresů (tj. NUTS 4) je poměrně vzácná, neboť dosavadní studie zabývající se regionálními dopady distribuce veřejných výdajů pracují s řádovostní úrovní vyšší, nejčastěji NUTS 2 z důvodu nedostatečné datové základny.

Vzhledem ke skutečnosti, že disertační práce představuje vstup do problematiky analýzy regionálních dopadů veřejných investic v ČR, jsou v analýze veřejných výdajů použity poměrně elementární relativní ukazatele a záměrně není zpracován žádný složitý model. Nicméně v analogicky zaměřených pracích jsou hojně aplikovány obdobné ukazatele (např. Short 1978; Wilson, Wise 1986; Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993; Wishlade et al 1996; Heald, Short 2002; Yamano, Ohkawara 2000; Giannoni, Hitiris 2002), stejně jako v zásadě deskriptivní charakter empirické analýzy (např. Blow, Hall, Smith nedatováno; DETR 1998). Za základní ukazatele pro hodnocení regionální diferenciace distribuce veřejných investic tak byly zvoleny podíly investičních výdajů dané kategorie alokované do určitého okresu (kraje), finanční částka připadající na 1 obyvatele okresu (kraje) a dále na 1 km² okresu (kraje). Oba tyto ukazatele jsou použity zejména jako relativní k průměrné hodnotě za celou Českou republiku. V některých případech jsou použity tyto ukazatele jako absolutní s cílem zdůraznit objem alokovaných finančních prostředků. V dalších případech je použit ukazatel vyjadřující, kolik bylo v daném kraji investováno z veřejných zdrojů na 1000 Kč HDP vytvořených v daném kraji či relativizace k úrovni ekonomického agregátu daného územního celku (Hampl 2005). Pro počet obyvatel je brána vždy hodnota středního stavu v roce 2001 (tj. údaj z poloviny sledovaného časového období). Hodnota HDP je počítána jako průměr let 1995-2005, stejně jako míra nezaměstnanosti (podle metodiky platné do roku 2004).

Hodnocení územní a „sociální“ koncentrace investičních prostředků je provedeno prostřednictvím ukazatele H vyjadřujícího podíl území anebo obyvatelstva v % na ČR, k němuž se vztahuje „nekoncentrovaná“ polovina sledované skupiny investičních výdajů (Hampl 2005). Dále je vypracováno hodnocení vztahu regionální alokace investičních výdajů k vybraným socioekonomickým charakteristikám - HDP, míře nezaměstnanosti, podílu vysokoškolsky vzdělaných obyvatel z osob starších 15-ti let, ekonomickému agregátu, indexu vývoje počtu pracovních příležitostí a indexu vývoje v dosažené úrovni ekonomického agregátu (tři poslední jmenované indikátory převzaty z Hampla 2005). Toto hodnocení je provedeno pomocí Spearmanova korelačního koeficientu pořadí a Pearsonova korelačního koeficientu.

5. REGIONÁLNÍ ANALÝZA VEŘEJNÝCH INVESTIC ALOKOVANÝCH Z CENTRÁLNÍ ÚROVNĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Následující část disertační práce prezentuje empirické výsledky regionální analýzy investičních výdajů alokovaných z národní úrovně v rámci fiskální politiky ČR, resp. v rámci vládních sektorových a horizontálních politik. Nejdříve bude pozornost krátce věnována pohledu na veškeré investice z centrálních zdrojů, s jejichž investičními rozpočty disertační práce operuje (tj. státní rozpočet a dva státní fondy - Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond životního prostředí) a u kterých byla registrována informace o územní alokaci (tj. včetně v kapitole 4.3 vymezených mimořádných výdajů a „extrémních“ investic). Následně bude přistoupeno k empirickému rozboru metodicky „očištěných“ dat, a to ve dvou základních krocích. Nejprve bude pozornost soustředěna na analýzu distribuce všech analyzovaných kapitálových výdajů nicméně tedy s vyloučenými „extrémními investicemi“ a mimořádnými výdaji. Posléze budou z analyzovaných finančních prostředků vyloučeny a analyzovány odděleně investice do „velké“ dopravní infrastruktury, neboť tento typ investic charakter regionální diferenciaci alokace celkových investic značně ovlivňuje. Poté je sledována regionální alokace investic v rámci dalších tematických sfér, zhruba kopírujících tradiční sektorové a další politiky státu. Kromě již zmíněné sféry dopravy bude pozornost zaměřena na investice realizované ve sféře explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje, investice v oblasti životního prostředí, zdravotnictví a sociální péče, investiční výdaje v oblasti státní správy, obrany státu, investice určené na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí, dále investiční výdaje do základního a středního školství a konečně investice realizované ve sféře kultury.

Závěrečná část kapitoly je zaměřena na hodnocení územní a „sociální“ koncentrace investičních výdajů a pokouší se o identifikaci možných faktorů podmiňujících zjištěný charakter regionální alokace veřejných investičních prostředků prostřednictvím hledání souvislosti mezi regionálním vzorcem distribuce investičních výdajů a vybranými socioekonomickými charakteristikami.

5.1 REGIONÁLNÍ ANALÝZA CELKOVÝCH INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ

5.1.1 Regionální analýza metodicky „neočištěných“ investičních výdajů a ilustrace *benefit* a *flow* přístupu

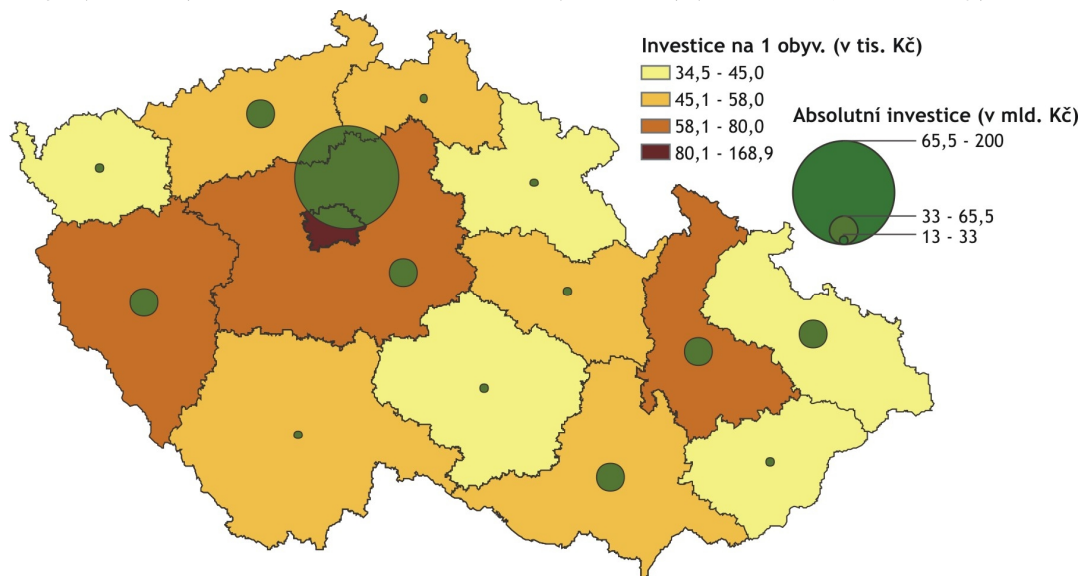
Prvotním stupněm regionální analýzy investic z centrálních zdrojů z 1995-2005 je demonstrace stupně regionální diferenciaci všech investičních projektů z databázi SFDI, SFŽP a ISPROFIN, tj. včetně v metodické části vymezených mimořádných výdajů a „extrémních“ investic, a to na krajské úrovni. Přestože, jak bylo uvedeno v kapitole 4.3, zařazení mimořádných a „extrémních“ výdajů do regionální analýzy není z povahy těchto výdajů metodicky správné, snahou této úvodní části je ilustrovat „vliv“ „nestandardních“ investic realizovaných v důsledku přírodní katastrofy a v případě „extrémních“ výdajů ilustrovat „dopad“ byť i jediné investiční akce na charakter regionální diferenciaci v alokovaném objemu centrálních veřejných investičních výdajů. V této souvislosti je prezentován typický příklad výdaje, u něhož je zcela nevhodné aplikovat k regionálnímu přiřazení *flow* přístup - nákup taktických letounů, a zároveň ilustrovat rozdíl v regionální diferenciaci alokovaných investic při aplikaci *benefit* přístupu⁶². Snahou je rovněž podat stručnou informaci o regionálním pohledu na „všechny“ investice, které lze z použitých datových zdrojů využít.

Obr 7 dokumentuje regionální diferenciaci v alokaci investičních výdajů v celkovém objemu 671 mld. Kč. Jak z hlediska absolutního, tak i z hlediska relativního vyjádření investic na 1 obyvatele kraje se ukazuje jako zcela dominantní region Praha s 200 mld. Kč a téměř 169 tisíci Kč na obyvatele, což reprezentuje 258 % průměrné hodnoty za celou republiku. Koeficient variace těchto dvou ukazatelů přitom dosahuje 94 %, resp. 59 %. Kraj Středočeský dosáhl druhé nejvyšší absolutní

⁶² Diskuze *flow* a *benefit* přístupu viz kapitola 4.2.

alokace, a to 65,5 mld. Kč, avšak 90% úroveň v alokaci na 1 obyvatele vzhledem k průměru ČR ho řadí až za kraj Plzeňský (119 %) a Olomoucký (111 %). Třetí nejvyšší objem investic obdržel kraj Jihomoravský (62,8 mld. Kč) a absolutní částka odpovídající zhruba průměrné hodnotě ČR byla směřována ještě do kraje Olomouckého (46,4 mld. Kč) a Ústeckého (46,3 mld. Kč). Nejméně bylo na druhé straně na 1 obyvatele kraje alokováno do kraje Zlínského (53 % průměru ČR, absolutně 20,7 mld. Kč) a na Vysočinu (55 % průměru ČR, absolutně 18,9 mld. Kč). Vůbec nejnižší absolutní objem lze registrovat u kraje Karlovarského, a to 13 mld. Kč (66 % průměrné alokace na 1 obyvatele kraje).

Obr 7: Metodicky „neočištěné“ investiční výdaje z veřejných centrálních zdrojů na 1 obyvatele kraje (v tis. Kč) a absolutní hodnota investic (v mld. Kč) (1995-2005, běžné ceny)



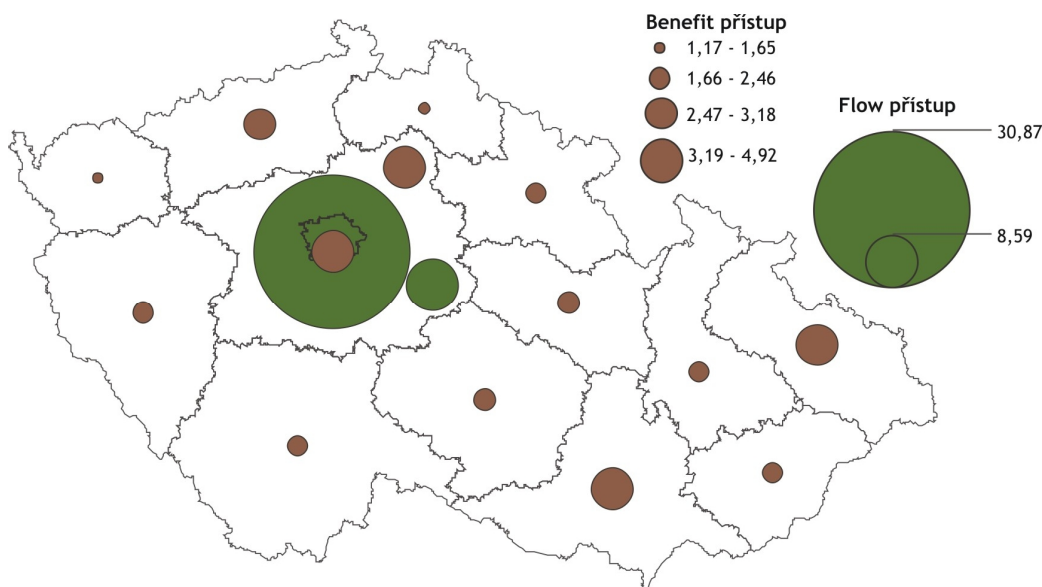
Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrná alokace činí 65,3 tisíc Kč na 1 obyvatele kraje a 48 mld. Kč do jednoho kraje.

Výrazně dominantní pozice Prahy je do určité míry podmíněna evidencí investic na nákup taktických letounů do tohoto regionu (30,9 mld. Kč) a částečně i do kraje Středočeského (8,6 mld. Kč). Tato investice jednak reprezentuje významnou výši finančních prostředků na jednu jednorázovou „investiční akci“, jednak lze tento typ investice považovat za typický příklad, u kterého je z metodického hlediska nesprávné aplikovat *flow* přístup (Short 1978) a přiřadit tak finanční částku k administrativně evidovanému regionu. Z tohoto investičního výdaje nepochybně „profitují“ všichni obyvatelé státu, nikoliv pouze obyvatelé zmíněných dvou krajů. Nevhodnost aplikace *flow* metodiky lze v tomto případě navíc podpořit skutečností, že nákup, resp. „užívání“ taktických letounů představuje „ryzí veřejnou službu“ (*pure public service*) a žádný občan státu nemůže být z jejího využívání vyloučen. Obr 8 proto ilustruje tento investiční výdaj při aplikaci jednak *flow* a jednak také *benefit* přístupu. *Flow* metodika (která je nicméně využita plošně v celé empirické části) přisuzuje investiční prostředky výše zmíněným krajům, přičemž alokace do Prahy dosahuje 26 tisíc Kč na 1 obyvatele a do Středočeského kraje 7,4 tisíce Kč. Aplikace *benefit* přístupu na základě předpokladu, že každý občan má z investice rovnocenný užitek, pak přináší výrazně odlišný charakter regionální diferenciace finančních prostředků, který nicméně odpovídá územní diferenciaci mezi kraji v rozmístění obyvatel ČR. Průměrná alokovaná částka na obyvatele dosahuje 3,8 tisíc Kč, což logicky odpovídá průměrné alokaci na obyvatele ve všech krajích. Tento finanční obnos je tedy pro kraje Středočeský (7,4 tisíce Kč na 1 obyvatele, odpovídá 201 % průměru ČR) a Praha (26 tisíc Kč na 1 obyvatele, odpovídá 679 % průměrné alokace ČR) výrazně nižší, než je v případě aplikace *flow* přístupu.

Při deskripci obr 8 však „obsahová náplň“ konkrétních číselných údajů není natolik důležitá, jako je klíčový fakt ilustrace zásadního rozdílu v regionální diferenciaci alokovaných investic při aplikaci

odlišných metodických postupů při přiřazování investičního výdaje konkrétnímu regionu, a tím ilustrace zásadního metodického problému při regionální analýze veřejných výdajů a její interpretaci.

Obr 8: Srovnání flow a benefit přístupu na příkladě nákupu taktických letounů (v mld. Kč, 1995-2005, běžné ceny)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

5.1.2 Regionální analýza investičních výdajů bez mimořádných a „extrémních“ investic (tj. celkové investiční výdaje)

Regionální analýza investičních výdajů prezentovaná v této kapitole je oproti datům a výsledkům předchozí kapitoly 5.1.1 již „očištěna“ o z metodického hlediska evidentně pro regionální analýzu veřejných výdajů nevhodné investice (tj. mimořádné a „extrémní“ investice - pro vymezení viz kapitola 4.3.1). Charakter investičních výdajů předurčuje, že takto vynaložené finanční prostředky byly použity především na rozvojové aktivity a alokace investic má tedy nepochybně pro příslušné regiony dynamizující efekt (viz též Short 1981; Auteri, Costantini 2004). Investice jsou považovány za jeden z klíčových faktorů příznivého socioekonomického rozvoje i „úspěšnosti“ regionálních ekonomik (Kitson, Martin, Tyler 2004). Je však samozřejmé, že se jednotlivé konkrétní investiční akce liší svou kvantitativní „silou“ i „kvalitativním“ obsahem, a tudíž i „velikost“ dynamizujícího efektu je u jednotlivých investičních projektů odlišná. Navíc neopominutelnou roli sehrávají stávající podmínky v daném regionu a schopnost případného dynamizujícího efektu využít.

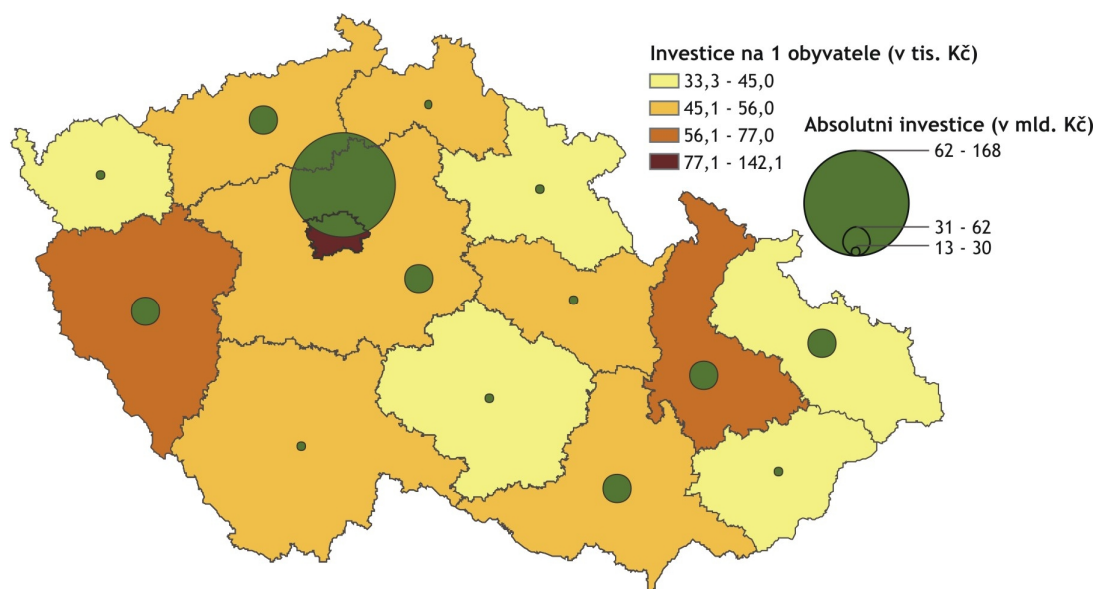
Tento stupeň regionální analýzy zahrnuje centrální investiční výdaje z let 1995-2005 v celkovém objemu 617 mld. Kč, a to opět ze všech tří datových zdrojů (tj. státní rozpočet, SFDI a SFŽP). Regionální distribuci analyzovaných finančních prostředků lze hodnotit jako významně nerovnoměrnou, ačkoliv zásadní diferenciaci mezi kraji v alokovaném objemu investic podmiňuje výrazná dominance Prahy. Variační koeficient v absolutní částce investic činí 85 %, resp. 45 % při nezahrnutí Prahy. Tentýž indikátor pro investice na 1 obyvatele kraje dosahuje 52 %, resp. 21 %. V obou případech je míra variability mezi kraji nepatrně nižší než při analýze veškerých, tj. metodicky „neочиštěných“ investičních výdajů.

Více než čtvrtina analyzovaných investic, což v absolutním vyjádření představuje zhruba 168 mld. Kč, byla z národní úrovně v uvažovaném období alokována do Prahy, socioekonomicky nejvyspělejšího regionu Česka. Dominanci Prahy potvrzuje také relativní ukazatel objemu investic

na obyvatele - 142 tis. Kč na 1 obyvatele (viz obr 9), což odpovídá 237 % průměru ČR. V porovnání s analyzovaným objemem investic v kapitole 5.1.1 klesla hodnota o 21 procentních bodů. Z pohledu ukazatelů ekonomické výkonnosti bylo do Prahy alokováno 275 Kč na 1000 Kč HDP v Praze vytvořeného (viz obr 10), což představuje ve vztahu k HDP 116 % průměrné alokace Česka (viz graf 2) a ve vztahu k ekonomickému agregátu⁶³ 123 % průměrné alokace Česka (viz tab 13). Ještě vyšší alokace investic ve vztahu k HDP než Praha dosáhly kraje Plzeňský a Olomoucký, a to 325, resp. 323 Kč na 1000 Kč regionálního HDP (136 %, resp. 137 % v relaci k průměru ČR), stejné pořadí je i v případě přepočtu objemu alokovaných investic na ekonomický agregát (viz tab 13). Z hlediska relativního ukazatele investic vztahených na obyvatele jsou pak dva výše jmenované kraje společně s Prahou jedinými, které dosahují nadprůměrné hodnoty vůči ČR (Plzeňský 128 %, Olomoucký 106 %).

Na opačném konci pořadí krajů ve finančním objemu alokovaných investic se nacházejí opět kraje Karlovarský, Vysočina a Zlínský, každý s 2-3% podílem na celkovém objemu investic, totéž se týká i indikátoru investic na obyvatele (viz obr 9) a jeho relaci k průměru ČR, přestože relativní hodnoty k průměru ČR se v porovnání s analyzovanými investicemi v části 5.1.1 nepatrně zvýšily (cca o 5 procentních bodů).

Obr 9: Celkové investiční výdaje na 1 obyvatele kraje (v tis. Kč) a absolutní hodnota investic (v mld. Kč, 1995-2005, běžné ceny)



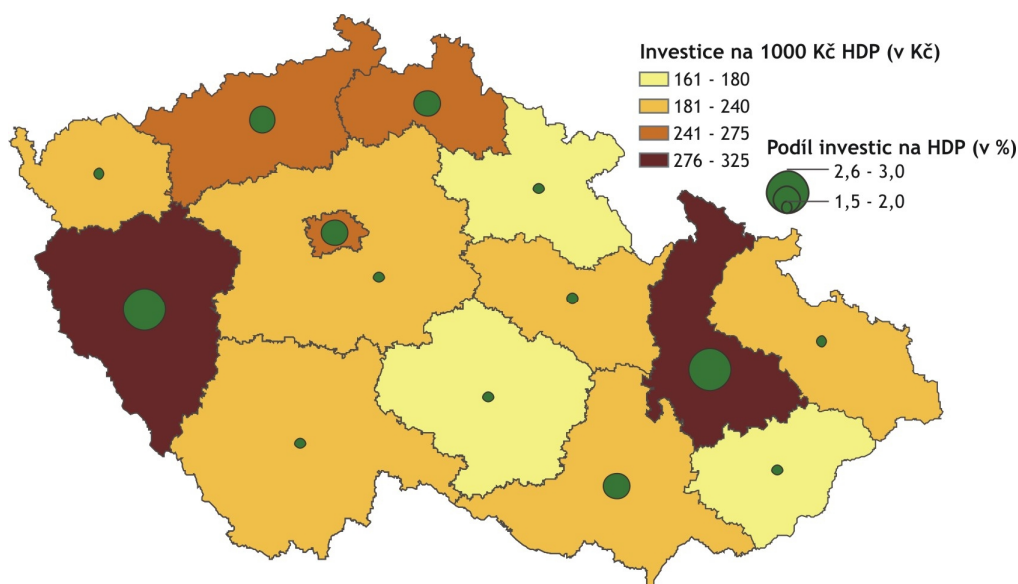
Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrná alokace činí 60 tisíc Kč na 1 obyvatele kraje a 44,1 mld. Kč do jednoho kraje. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

Obr 10 a graf 2 indikují, že nejméně investičních prostředků bylo distribuováno v relaci k HDP do kraje Zlínského, Vysočina a Královéhradeckého, přičemž tyto kraje jsou zároveň regiony, v nichž byl nejnižší průměrný podíl veřejných investic na regionálním HDP (1,5-1,6 %).

⁶³ Ukazatel „ekonomický agregát“ definoval Hampl (2005) jako součin počtu pracovních příležitostí (počet pracovních příležitostí je stanoven jako počet ekonomicky aktivních po odečtení nezaměstnaných a přičtení salda dojížděky za práci na základě Censu 2001) a průměrné mzdy v daném okrese. Na úrovni krajů tento indikátor dosahuje velmi vysoké korelace s regionálním HDP (koeficient korelace těchto dvou ukazatelů = 0,9982) a vzhledem k absenci údajů za HDP na okresní úrovni a omezené vypovídací schopnosti indikátoru HDP na úrovni krajské představuje ekonomický agregát vhodný zástupný indikátor ekonomické vyspělosti.

Obr 10: Celkové investiční výdaje na 1000 Kč průměrného HDP kraje (v Kč) a průměrný podíl investic na regionálním HDP (v %) (1995-2005, běžné ceny)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, ČSÚ (regionální účty 1995-2005), vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrná alokace 237 Kč na 1000 Kč HDP kraje a průměrný podíl investic na HDP 2,2 %. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

5.1.3 Regionální analýza investičních výdajů bez mimořádných a „extrémních“ investic a bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury (tj. celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury)

Z důvodu mimořádného objemu investičních prostředků věnovaných na dopravní infrastrukturu (222 mld. Kč ze státního rozpočtu a ze SFDI - viz tab 9), který bezpochyby významným způsobem podmiňuje celkový charakter regionální diferenciací alokace investičních prostředků, byly investiční výdaje na „velkou“ dopravní infrastrukturu v tomto dalším kroku z analýzy vyloučeny. Tyto finanční prostředky přitom zahrnují investice do výstavby a rekonstrukcí dálnic a dálničních staveb, rychlostních komunikací pro motorová vozidla a silnic I. třídy, výstavby železničních koridorů a modernizace významných železničních tratí, rozvoje letecké infrastruktury a příspěvek státu na výstavbu pražského metra. Investiční výdaje tak v tomto následném kroku analýzy představují částku cca 395 mld. Kč, a to opět za časové období 1995-2005. Zdrojovými rozpočty jsou tak již SFŽP a státní rozpočet, resp. ISPROFIN.

Dominantní pozice Prahy jako regionu s nejvyšší alokací veřejných investic z centrálních zdrojů se po vyloučení projektů ve sféře „velké“ dopravy dále umocnila. Její podíl na investicích se v absolutním vyjádření zvýšil dokonce na 37,5 %, v relativním vyjádření na obyvatele alokace investic do Prahy dosáhla 326 % průměrné hodnoty Česka. Na rozdíl od regionální analýzy zahrnující i investice do „velké“ dopravní infrastruktury, žádný další kraj již nadprůměrné alokace na obyvatele nedosáhl (viz tab 13). To naznačuje, že nadprůměrnou relativní pozici Plzeňského a Olomouckého kraje v předchozím stupni regionální analýzy podmiňují právě finančně mimořádné investice do „velké“ dopravní infrastruktury. To potvrzují také následující údaje, kdy v případě Plzeňského kraje došlo po nezahrnutí investic do „velké“ dopravní infrastruktury k jeho výraznému propadu v relativním srovnání s ostatními kraji (o 39 procentních bodů v případě investic vztahených na obyvatele, o 41 procentních bodů u investic vztahených k HDP a o 40 procentních bodů při relativizování investic vůči ekonomickému agregátu), v případě kraje Olomouckého byl sice pokles z hlediska vyjádření v procentních bodech nižší (o 19, 24, resp. 23 procentních bodů). Ještě výraznější propad lze však pozorovat u kraje Ústeckého (o 38, 47, resp. 46 procentních bodů).

Logicky pak tyto tři kraje dosahují u indikátorů kategorie investic do „velké“ dopravní infrastruktury vysoce nadprůměrných hodnot (blíže viz kapitola 5.2.1).

Tab 13: Investiční výdaje relativizované na počet obyvatel a ekonomický agregát (v %, 1995-2005)

Kraj / indikátor	Celkové investice na obyv. (ČR=100 %)	Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na obyv. (ČR=100 %)	Ekonomický agregát na obyv. (ČR=100 %)	Celkové investice na obyv. (ČR=100 %) na ekonomický agregát na obyv. (ČR= 100 %)	Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na obyv. (ČR=100 %) vůči ekonomickému agregátu na obyv. (ČR= 100 %)
Praha	237	326	192,6	123	169
Středočeský	84	76	89,8	93	85
Jihočeský	78	66	93,3	83	71
Plzeňský	128	89	96,5	132	92
Karlovarský	71	44	88,6	81	50
Ústecký	91	53	83,6	109	63
Liberecký	85	85	93,8	91	91
Královéhradecký	68	78	91,5	74	85
Pardubický	77	66	85,3	90	77
Vysočina	60	67	82,4	73	82
Jihomoravský	90	93	91,2	99	102
Olomoucký	106	87	82,2	129	106
Zlínský	55	57	86,6	64	66
Moravskoslezský	70	51	83,8	84	61
Česko	100	100	100	100	100

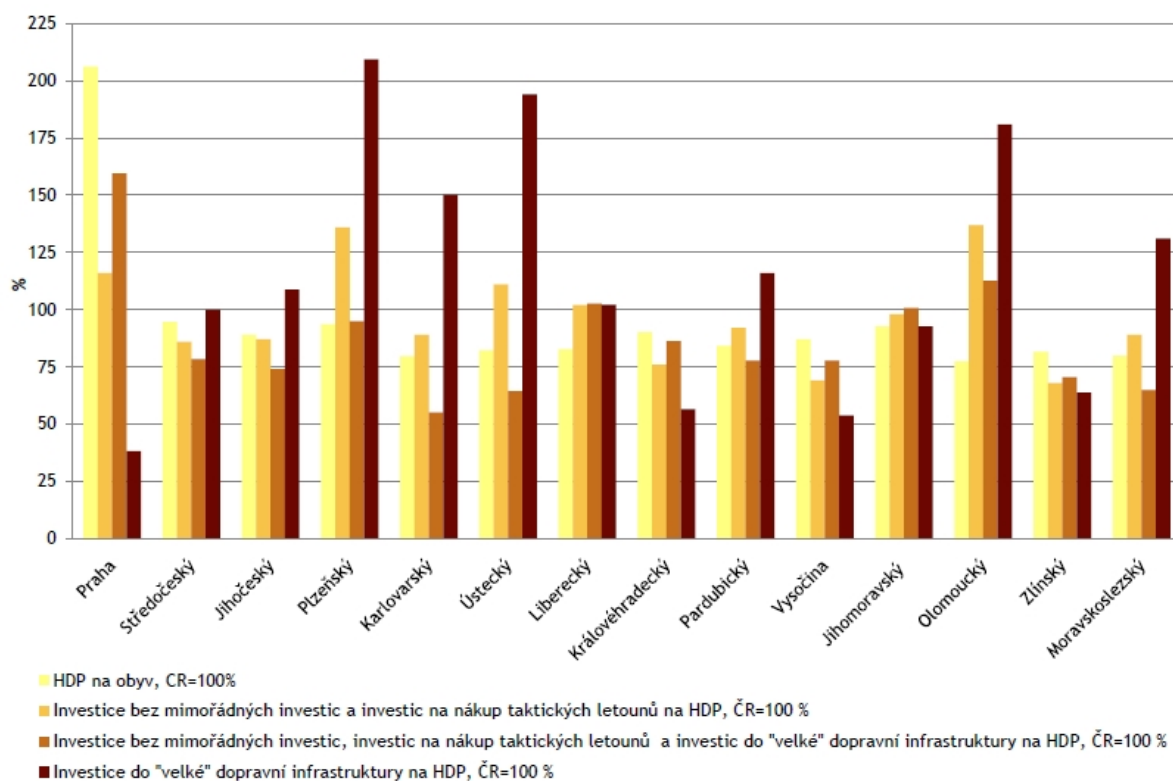
Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, Hampl (2005), vlastní výpočty.

Pozn.: Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

V případě, že jsou investiční prostředky vztaženy vůči regionálnímu HDP, je Praha rovněž regionem, který v porovnání s ostatními kraji obdržel nejvyšší objem investic - 159 % průměru ČR (viz graf 2), totéž platí pro relativizaci investic vůči ekonomickému agregátu - 169 % průměru ČR (viz tab 13). Obdobná, přestože o několik desítek procentních bodů nižší, je situace objemu investic vůči regionálnímu HDP a ekonomickému agregátu u krajů Olomouckého (113 %, resp. 106 %), Libereckého (103 %, resp. 91 %) a Jihomoravského (101 %, resp. 102 %).

Protože Praha natolik výrazně dominuje v objemu alokovaných investičních prostředků, je vhodné zmínit typ investic, který do Prahy směřoval. Byly to zejména investice do sféry státní správa (cca 55 mld. Kč), obrana státu (24 mld. Kč), zdravotnictví a sociální péče (18,1 mld. Kč), rozvoj technické infrastruktury (18,9 mld. Kč) a dále na rozvoj MHD (4,8 mld. Kč), investice do oblasti vědy a výzkumu (6,9 mld. Kč) a vzdělávání (8,7 mld. Kč). Na druhé straně je nezbytné zdůraznit možné nadhodnocení údajů pro Prahu z důvodu evidence některých investičních projektů podle formálního sídla veřejné instituce, které jsou v naprosté většině případů lokalizovány právě v hlavním městě.

Graf 2: Investice relativizované k regionálnímu HDP (v %, 1995-2005, běžné ceny)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, ČSÚ (regionální účty 1995-2005), vlastní výpočty.

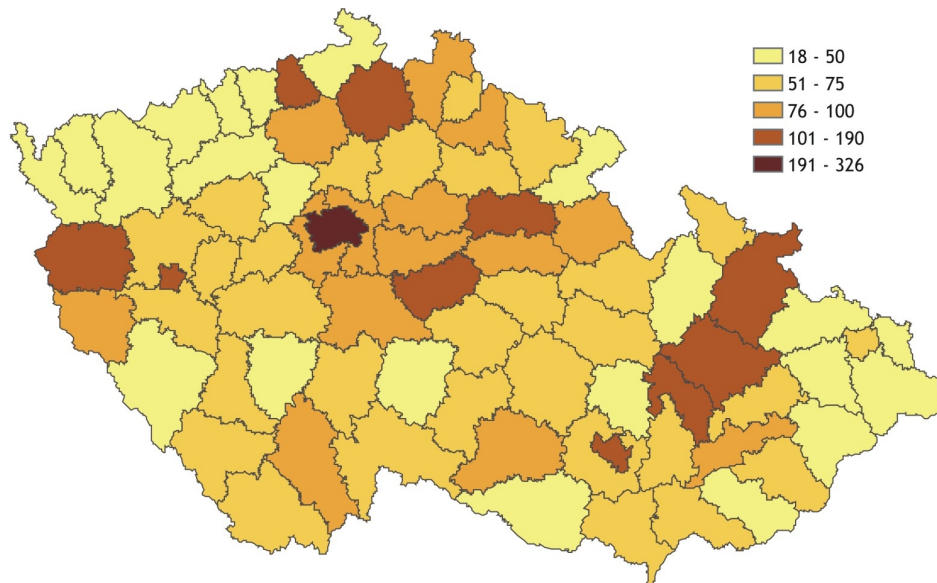
Vzhledem ke skutečnosti, že veškerá data kromě dat o projektech dopravní infrastruktury financovaných ze SFDI bylo možné územně identifikovat až do úrovně okresů, lze po vyloučení výdajů na „velkou dopravu“ přistoupit k podrobnějšímu územnímu rozboru distribuce investičních výdajů. Je vhodné zdůraznit, že zbývající část této kapitoly je věnována regionální analýze údajů za metodicky „nejvíce očištěné“ investiční výdaje.

Na úrovni okresů podle očekávání opět zcela dominuje Praha, číselné údaje odpovídají údajům za krajskou úroveň diskutovanou výše (viz také obr 11). Druhé nejvyšší alokace na obyvatele (190 %) a nejvyšší alokace na ekonomický agregát (257 %) dosáhl okres Kutná Hora (viz obr 13), avšak to především z důvodu ojedinělých investic do vojenské letecké základny v Čáslavi. Na třetím místě se umístil okres Brno - město (tj. po Praze druhé nejvýznamnější ekonomické centrum Česka), který dosáhl 162 % průměrné alokace na obyvatele. Brno také dosáhlo druhého nejvyššího podílu, a to 6 %. K nejvýznamnějším investicím v tomto regionu patří projekty v rámci rozvojových programů Výstavba a obnova vodovodů a úpraven vod (3 mld. Kč), Výstavba a obnova materiálně-technické základny vysokých škol a univerzit (5,3 mld. Kč), Výstavba a obnova nemocnic a léčebných zařízení (4,2 mld. Kč) a Výstavba a obnova silniční sítě na území statutárních měst (1,7 mld. Kč). Relativně významných podílů na analyzovaných investicích dosáhly také okresy Ostrava-město (2,2 %), Olomouc (2,6 %) a Plzeň-město (2,2 %). Ostatní okresy pak zaznamenaly pouze zanedbatelné podíly. Z hlediska relativizace investic na obyvatele vůči průměru ČR dosáhly nadprůměrných hodnot také okresy Tachov (1,2 mld. Kč na zbudování celnice Rozvadov, 265 mil. Kč na dostavbu nemocnice v Plané u Mariánských Lázní), Ústí nad Labem (cca 3,3 mld. Kč na výstavbu Městské nemocnice v Ústí nad Labem), Prostějov (700 mil. Kč na dostavbu nemocnice v Prostějově; 630 mil. Kč na reformu veřejné správy a 1,5 mld. na investiční projekty výstavby a obnovy infrastruktury financovaných úvěry ČMZRB, přičemž u těchto dvou položek nelze s jistotou říci, že byly celé profinancovány právě v okrese Prostějov, a tudíž nadprůměrná pozice tohoto okresu může být těmito výdajovými položkami nadhodnocena), Česká Lípa (1,6 mld. Kč na sanaci těžby uranu ve

Stráži pod Ralskem), Bruntál (výstavba vodní nádrže Slezská Harta - 2,2 mld. Kč), Hradec Králové (1,5 mld. Kč na obnovu FN v Hradci Králové).

Celkově je možné shrnout, že pouze u 11 okresů lze pozorovat vůči ČR nadprůměrnou alokaci investic na obyvatele, zatímco 22 okresů nedosáhlo ani úrovně 50 %.

Obr 11: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



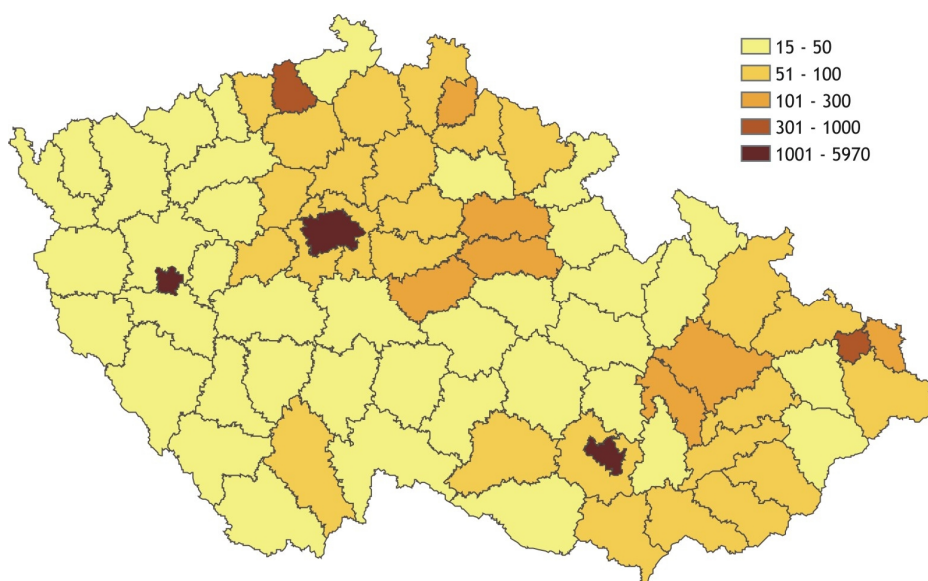
Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrná alokace 38,4 tisíc Kč na 1 obyvatele okresu. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

K oblastem vykazujícím výrazně podprůměrné hodnoty ve výši investičních prostředků na obyvatele lze řadit většinu okresů severozápadních Čech a severní Moravy, které nicméně patřily ve sledovaném období mezi regiony se soustředěnou podporou státu, tj. regiony podporované v rámci české explicitní regionální politiky (kapitola 5.2.2 a obr 11), oblast Vysočiny a vnitřní periferie, stejně jako rozsáhlá oblast jižních, západních, severních i východních Čech a česko-slovenského pohraničí (viz obr 11). Vůbec nejnižší hodnoty investic na obyvatele relativizované k průměru ČR je možné zaznamenat u okresů Most (18 %), Karviná (25 %), Teplice (26 %), Chomutov (29 %) a Nový Jičín (31 %).

Zajímavou informací je také údaj o průměrné částce, která byla v jedenáctiletém sledovaném časovém období každoročně investována (ze státního rozpočtu a SFŽP) - 3,5 tisíce Kč na 1 obyvatele, nejvíce pak logicky v Praze 11,4 tisíce Kč, nejméně v okrese Most - pouhých 618 Kč na 1 obyvatele.

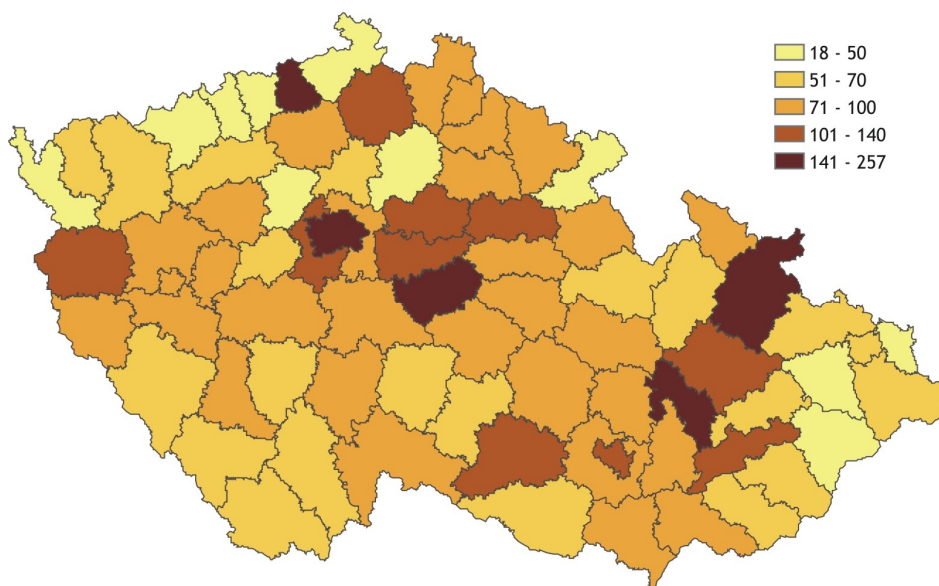
Obr 12: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 km² okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrná alokace činí 5 milionů Kč na 1 km² okresu. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očišťené“ investice.

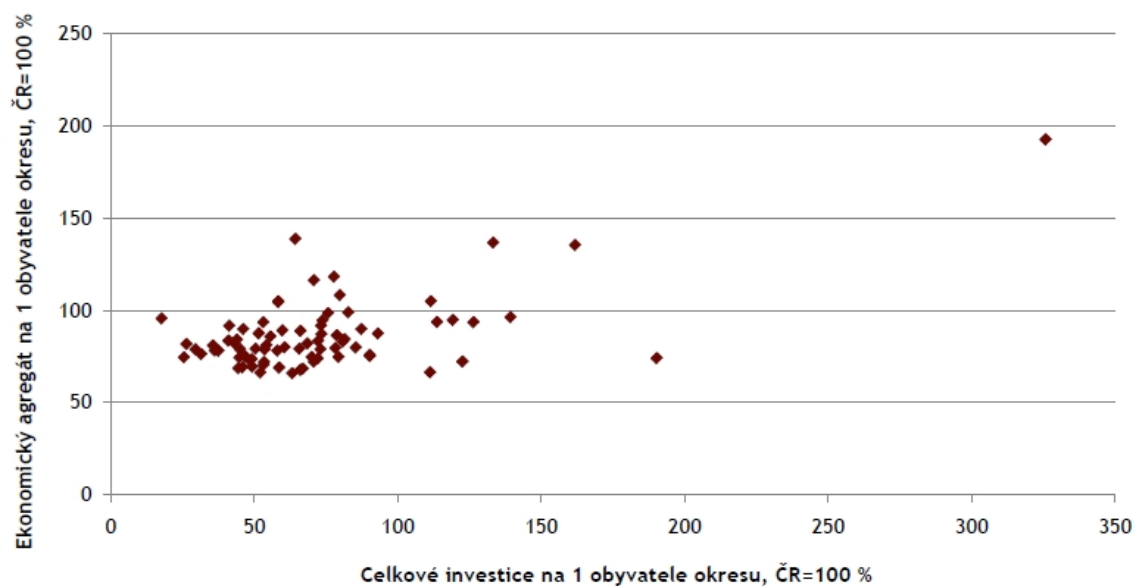
Obr 13: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele okresu (ČR=100 %) vztahované k ekonomickému agregátu okresu, ČR=100 %, (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Hampl (2005), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očišťené“ investice.

Při relativizaci investičních výdajů na rozlohu okresu se úroveň regionální diferenciace výrazně prohloubí (variační koeficient pro indikátor investice na rozlohu činí 485 %, pro tentýž indikátor relativizovaný k průměru ČR koeficient dosahuje 719 %; analogicky pro ukazatele investic na obyvatele činí variační koeficient 88 %, resp. 42 %). Územní nerovnoměrnost v alokaci veřejných investic mezi regiony ČR je tedy daleko hlubší než sociální nerovnoměrnost (viz také kapitola 5.3 a přílohy 6 a 7). Tento závěr koresponduje s obecným tvrzením Hampla (2005) o „zásadně vyšší úrovni nerovnoměrností/koncentrací společenských jevů v případě jejich územní distribuce než v případě distribuce sociální/populační“ (Hampl 2005, s. 66).

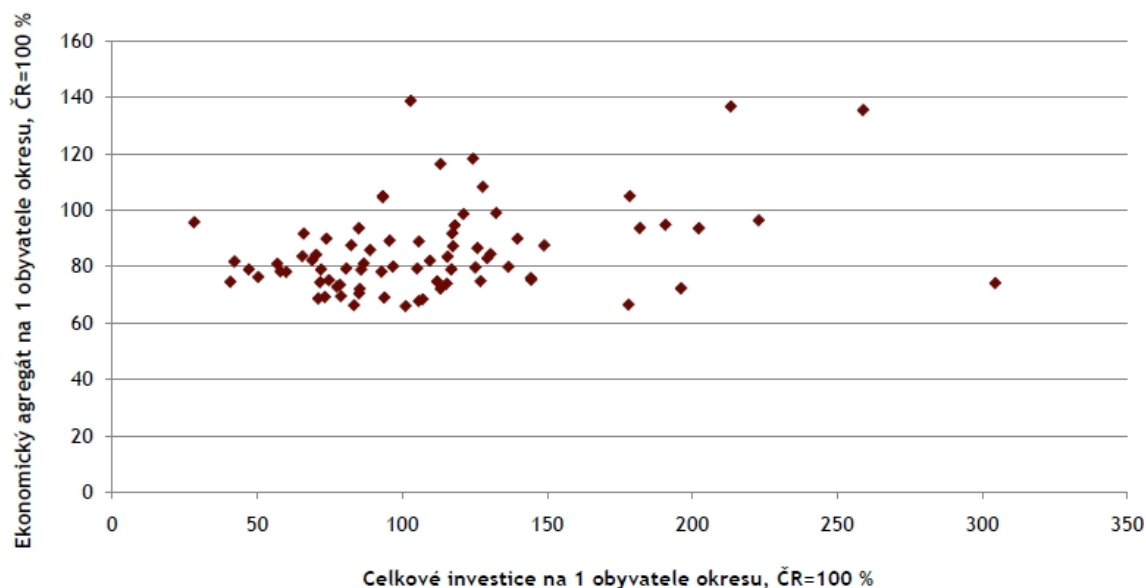
Graf 3: Závislost celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury a ekonomického agregátu, relativizováno na počet obyvatel a k průměru ČR (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Hampl (2005), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Pearsonův koeficient korelace 0,619. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

Graf 4: Závislost celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury a ekonomického agregátu, bez Prahy, relativizováno na počet obyvatel a k průměru ČR (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Hampl (2005), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Pearsonův koeficient korelace 0,339.

Z pohledu relativizace alokovaných investičních prostředků na ekonomický agregát dosáhla 169 % průměru Česka Praha (nejvíce okres Kutná Hora 257 % a Prostějov 170 % v obou případech z důvodu mimořádných investic ve sféře obrany) (viz obr 13). Dále již nadprůměrných hodnot dosáhlo pouze 13 okresů, mezi kterými byl i okres Brno - město (úroveň 119 %), tak i některé okresy středočeského prostoru (např. Praha-západ, Kolín, Nymburk), které však při hodnocení vzhledem k počtu obyvatel dosahují podprůměrných hodnot. Obdobně jako v případě HDP, tak i z analýzy investic vztažených

na ekonomický agregát vyplývá, že nejvýznamnější hospodářské centrum země je na tom z relativního pohledu objemu alokovaných investic lépe, než by odpovídalo jeho relativní ekonomické výkonnosti (viz tab 13 a graf 2), a to zejména v případě, že jsou vyloučeny investice do dopravy. Graf 3 pak dokumentuje vztah celkových investic na obyvatele v relaci k průměru za ČR a ekonomického agregátu, graf 4 vztah tentýž, ale s vyloučením okresu Praha z důvodu extrémních hodnot. Ačkoliv se v prvním případě jeví tato závislost jako relativně silná, po vyloučení okresu Praha již jednoznačnou závislost mezi úrovní relativní ekonomické vyspělosti vyjádřenou prostřednictvím ekonomického agregátu a relativním alokovaným objemem investic identifikovat nelze. To indikuje domněnku, že úroveň alokovaného objemu investice (bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury) v zásadě na úrovni ekonomické vyspělosti nezávisí. Například do okresu Mladá Boleslav, z pohledu ekonomického agregátu hospodářsky silného regionu (Hampl 2005), bylo distribuováno na základě relativních ukazatelů investováno spíše podprůměrně (např. obr 11, 13).

5.2 REGIONÁLNÍ ANALÝZA INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ DO VYBRANÝCH SFÉR

5.2.1 Regionální analýza investic do dopravní infrastruktury

Jak bylo uvedeno již v kapitole 5.1.3, mimořádný význam z hlediska objemu finančních prostředků představují investice směřující do dopravní infrastruktury (222 mld. Kč), což představuje zhruba třetinu z objemu celkových investic sledovaných v této disertační práci. Navíc je zřejmé, že regionální vzorec dopravních staveb, které mají často liniový charakter, se může značně lišit od prostorového vzorce ostatních investičních projektů. Z tohoto důvodu byl sektor dopravy vybrán pro samostatnou regionální analýzu, přičemž analyzovány jsou odděleně investice do „velké“ dopravní infrastruktury (tj. investice do výstavby a rekonstrukcí dálnic a dálničních staveb, rychlostních komunikací pro motorová vozidla a silnic I. třídy, výstavby železničních koridorů a modernizace významných železničních tratí, rozvoje letecké infrastruktury a státní příspěvek na výstavbu pražského metra) a „malé“ dopravní a technické infrastruktury (investice do výstavby a obnovy silnic II. a III. třídy, silnic na území statutárních měst, výstavby vodovodů, kanalizace a čistíren odpadních vod). Celkový analyzovaný objem investic do „velké“ dopravní infrastruktury z let 1995-2005 přesahuje 222,3 mld. Kč (ISPROFIN 96,7 mld. Kč, SFDI 125,5 mld. Kč), přičemž data jsou dostupná pouze na úrovni krajů. Datovým zdrojem pro investice směřující do „malé“ dopravní a technické infrastruktury je pouze ISPROFIN (37,2 mld. Kč).

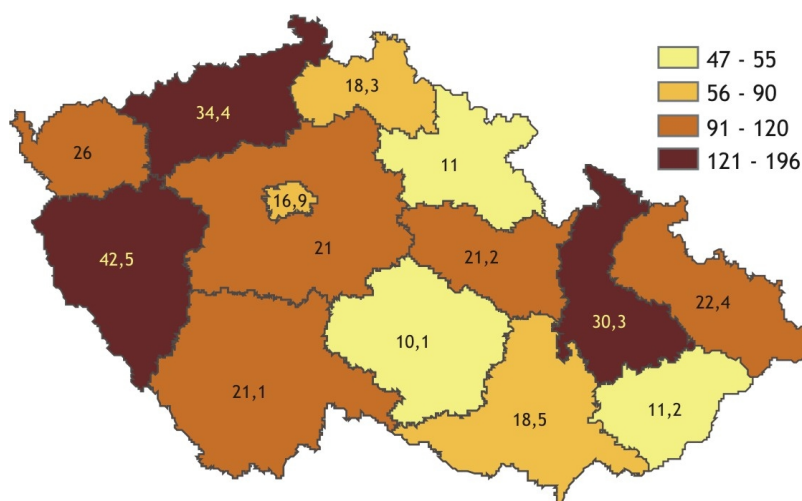
Obr 14 ilustruje významně nadprůměrnou alokaci investic do „velké“ dopravní infrastruktury do západních Čech, což koresponduje s hypotézou o alokaci „dopravních“ investic v závislosti na západových gradientu. Projevení tohoto gradientu je u dopravních investic umocněn právě snahou přednostně dopravně napojit Česko, resp. hlavní město Prahu na blízká významná hospodářská centra v Německu (Mnichov, Hamburk). Přestože oblast severní Moravy byla ve sledovaném období vymezena jako strukturálně postižený region stejně jako severozápadní Čechy, dopravní investice do této oblasti plynou až v posledních několika letech, neboť dopravní napojení na Polsko mělo menší prioritu než dopravní provázání s Německem, resp. západní Evropou. Výrazně nadprůměrné alokace dosáhl nicméně také kraj Olomoucký, a to zejména v souvislosti s investicemi ze SFDI do modernizace železničních tratí, výstavby rychlostních komunikací R35 a R48 a prodloužení dálnice D1.

Prostorový vzorec alokace investic do „velké dopravy“ na obyvatele je velmi obdobný tomu, pokud jsou investice vztaheny k HDP (viz graf 2) s tím rozdílem, že pozice Prahy je u obou indikátorů výrazně podprůměrná (78 %, resp. 38 % průměru Česka). Naopak významně nadprůměrné alokace vzhledem k HDP dosáhly kraje Plzeňský, Olomoucký, Ústecký a Karlovarský (viz graf 2). Důležité je však při hodnocení a interpretaci regionální distribuce investic do „velké“ dopravní infrastruktury (ale také investic obecně) pracovat s časovým hlediskem v tom smyslu, že pokud je v určitém

časovém rozmezí do některého regionu směřováno výrazně více peněz, může to (také) spíše znamenat, že v daném regionu v minulosti potřebná infrastruktura zbudována nebyla a je budována se „zpožděním“, případně na základě nutnosti vyvolané odlišnou geopolitickou orientací Česka. Takto je například nezbytné nahlížet na ve sledovaném období výrazně podprůměrné alokace v oblasti „velké dopravy“ v kraji Vysočina, kde nicméně byla dokončena dálnice D1 mezi Prahou a Brnem již v období komunismu, zatímco v okresech Tachov a Plzeň-jih byla ve sledovaném období stavěna dálnice D5 spojující Prahu s Bavorskem.

Z regionální distribuce investičních výdajů po vyloučení investic na „velkou“ dopravní infrastrukturu vztahených k ekonomické výkonnosti regionu (HDP a ekonomický agregát) vyplývá, že „velké“ dopravní investice jsou těmi, které často „napomáhají“ ekonomicky slabším regionům dosáhnout nadprůměrných hodnot (viz tab 13 a graf 2). Pokud dopravní investice nejsou uvažovány, Praha je zcela zřetelně regionem, který na distribuci veřejných investičních prostředků získává nejvíce.

Obr 14: Investice do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele kraje, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFDI, Statistická ročenka ČR 2001.

Pozn.: Číslo uvedené u kraje uvádí finanční hodnotu investice v tis. Kč na 1 obyvatele kraje. Průměrně bylo investováno 21,6 tisíc Kč na obyvatele kraje.

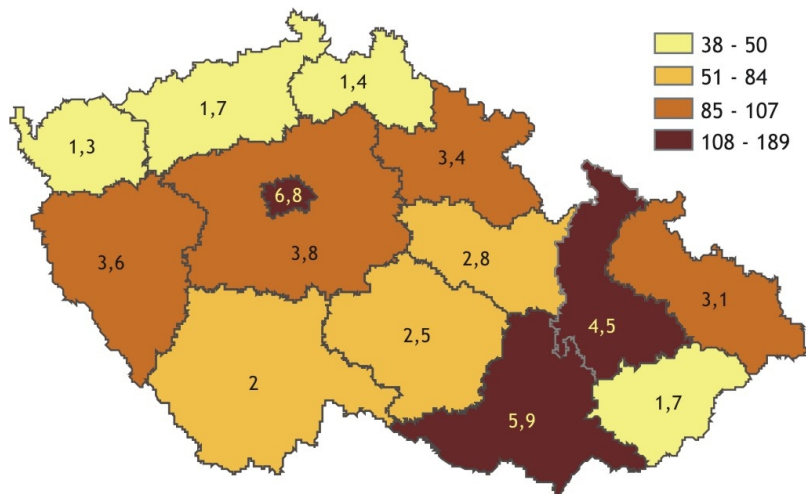
Na základě údajů z obr 15 a 16 lze usuzovat, že investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury byly výrazně nadprůměrně distribuovány na Moravu, a to zejména do okresů Bruntál (výstavba vodní nádrže Slezská Harta⁶⁴ - 2,2 mld. Kč), Prostějov (investice do výstavby čistíren odpadních vod a vodovodů, ale zejména „blokový“ výdaj na výstavbu a obnovu infrastruktury - 1,5 mld. Kč) a Brno-město (Vírský oblastní vodovod - 3 mld. Kč). Relativní pozitivní pozice Prahy je do značné míry podmíněna skutečností, že v tomto regionu jsou registrovány opět „blokové“ investiční výdaje na výstavbu a obnovu infrastruktury v celkovém objemu 3,5 mld. Kč a nelze s určitostí říci, zda byly v Praze realizovány investiční akce za veškeré tyto finanční prostředky. Zde tedy regionální analýza veřejných investic naráží na nedostatečnou znalost reálných, resp. uskutečněných finančních toků a je nevyhnutelné mít toto omezení datové základny při interpretaci výsledků na zřeteli.

Přestože relativní pozice Prahy může být do určité míry „vylepšena“ výše uvedenou skutečností, přesto Praha byla regionem, který v rámci investic do „malé infrastruktury“ získal významné finanční prostředky. Jedná se například o investici na rekonstrukci vodárny Podolí (cca 1 mld. Kč), podporu kombinované dopravy (0,6 mld. Kč) a další investiční akce. Zmíňme ještě nejvýznamnější

⁶⁴ Tato investiční akce je evidována v programu Výstavby a obnovy vodovodů, a proto je zahrnuta v oborové klasifikaci pod kategorií „malá“ dopravní a technická infrastruktura.

investice v okrese Kolín (výstavba a obnova silnic II. třídy - 225 mil. Kč, investice do čistírny odpadních vod a kanalizace v Kolíně - 350 mil. Kč), Hradec Králové (výstavba nádržových kapacit 413 mil. Kč) a Plzeň-sever (výstavba a obnova silnic II. třídy 290 mil. Kč), které náleží spolu s výše jmenovanými okresy do horního decilu okresů dle hodnoty ukazatele investice na obyvatele relativizovaného k průměru ČR (viz obr 16).

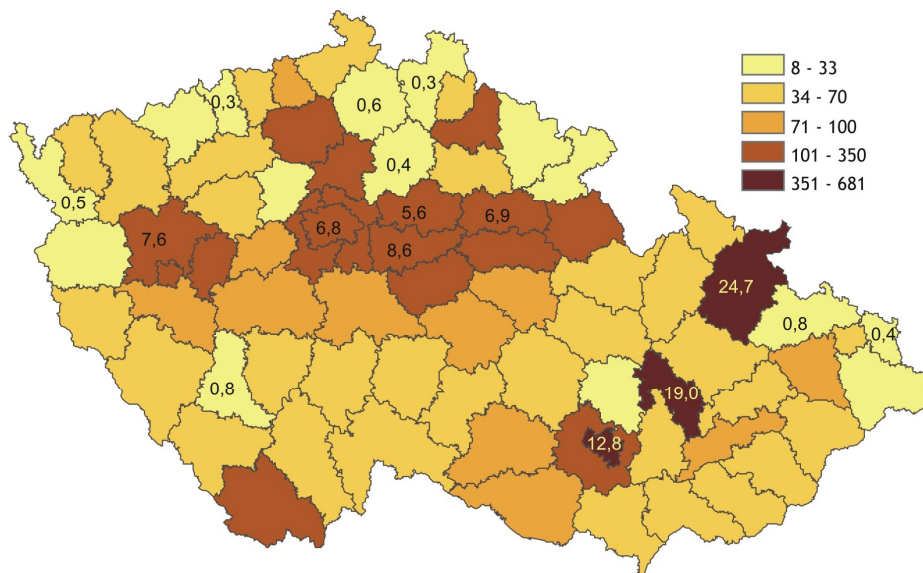
Obr 15: Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury na 1 obyvatele kraje, ČR=100 %, (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001.

Pozn.: Číslo uvedené u kraje uvádí finanční hodnotu investice v tis. Kč na 1 obyvatele kraje. Průměrně bylo investováno 3,6 tisíc Kč na obyvatele kraje.

Obr 16: Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001.

Pozn.: Číslo uvedené u okresu uvádí finanční hodnotu investice v tis. Kč na 1 obyvatele okresu. Údaje jsou uvedeny u horního a dolního decilu okresů z hlediska hodnoty ukazatele relativizovaného k průměru ČR. Průměrně bylo investováno 3,6 tisíc Kč na obyvatele okresu.

Zajímavým aspektem při srovnání obr 15 a 16 je naprosto odlišný obraz regionální diferenciace investic na úrovni krajů a na úrovni okresů, resp. potvrzuje se, že informace o regionální

diferenciaci v alokovaných investicích na úrovni krajů jsou značně zkresleny vnitřní meziokresní heterogenitou jednotlivých krajů.

Je možné shrnout, že obdobně jako v případě investic do „velké“ dopravní infrastruktury, tak i v případě „infrastruktury malé“ o relativní nadprůměrné alokaci do určitého okresu rozhoduje jedna či několik málo finančně objemnějších investičních akcí. Variační koeficient mezi okresy z hlediska investic do „malé“ dopravní a technické infrastruktury na obyvatele nicméně dosahuje 108 %.

5.2.2 Regionální analýza investic v rámci české explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje

Následující kapitola je věnována investičním prostředkům distribuovaným v rámci české explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje, a to zejména v návaznosti na hypotézu disertační práce o alokaci těchto finančních prostředků do regionů vymezených v rámci české regionální politiky v letech 2001-2003. Cílem je zároveň poukázat na zásadní rozdíl jednak v regionálním vzorci alokace investičních prostředků na podporu regionálního rozvoje (viz obr 17) a alokace investičních prostředků v rámci politik bez explicitní regionální dimenze (viz např. obr 11 a tab 13), jednak také na diametrální rozdíl v objemu distribuovaných investic v rámci těchto dvou „skupin“ investičních výdajů ze státního rozpočtu a státního fondu.

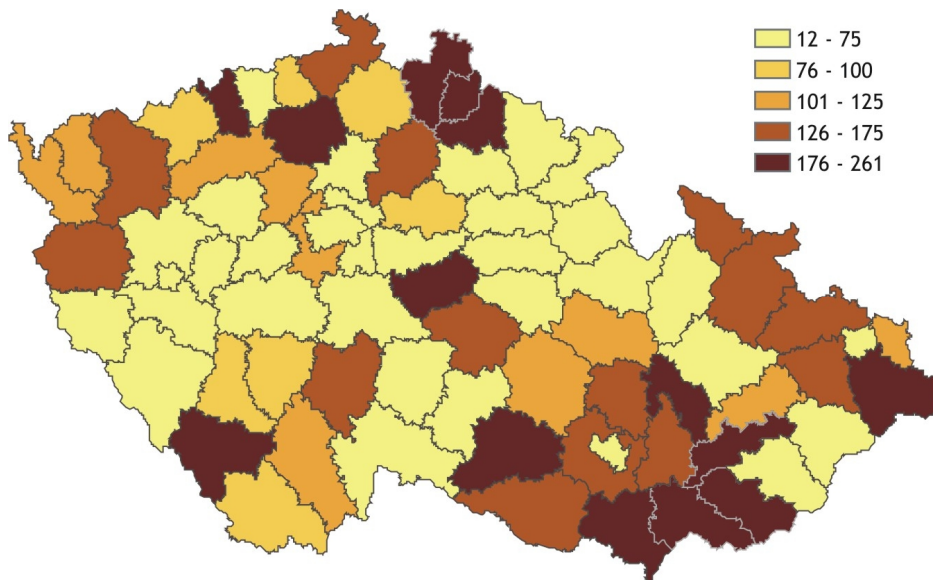
Na základě údajů o regionální distribuci investic v rámci explicitní podpory regionálního rozvoje relativizované k počtu obyvatel (viz obr 17) lze uvést, že tyto finanční prostředky jsou překvapivě alokovány do velké míry napříč celou republikou, což je v rozporu s tehdejší i současným pojetím české regionální politiky koncipované jako politika „pojišťovací“, zaměřené na podporu pouze vybraných, na základě stanovených kritérií, definovaných regionů (MMR 2000; Postránecký 2009). Tento dílčí závěr nelze zpochybnit, resp. vysvětlit změnami ve vymezení konkrétních regionů pro soustředěnou podporu státu ve sledovaném období (tj. 1995-2005). Lze tvrdit, že stabilita regionálního vzorce hospodářsky zaostávajících a prosperujících regionů byla v tomto období značná, a z tohoto důvodu také regiony vymezené pro účely regionální politiky vykazují značnou stabilitu (např. Blažek 2005; Klíma, Pileček, Červený 2009). Na druhé straně však zjištěný regionální vzorec investic na podporu regionálního rozvoje potvrzuje, že jistá priorita podporovaným regionům dána byla. Jedná se zejména o okresy jižní a severní Moravy a severozápadních Čech (viz obr 17 a 19). Nicméně kromě těchto regionů patřily k největším příjemcům investic v rámci regionální politiky také okresy, které mezi podporovanými regiony nejsou (viz obr 18). Jedná se například o severní Čechy (Jablonec nad Nisou, Liberec, Semily - koncentrace investičních projektů na podporu cestovního ruchu), část jižní a střední Moravy (Blansko, Brno-venkov, Hodonín, Uherské Hradiště, Vyškov) či okresy Kutná Hora (investice do městských lázní Čáslav a místních komunikací) a Havlíčkův Brod (investice do městských sportovních zařízení).

Při detailnějším pohledu na finančně významné investiční projekty realizované ve výše uvedených okresech zjistíme, že se v naprosté většině případů jedná o investice na výstavbu či obnovu různých sportovních zařízení. Ačkoliv tento typ investic byl ze státního rozpočtu pod „hlavičkou“ podpory regionální infrastruktury, resp. regionálního rozvoje zafinancován i v okresech, které mezi podporované regiony patřily, lze považovat tuto aktivitu z hlediska obecných cílů regionální politiky (tj. snížení meziregionálních rozdílů v hospodářské vyspělosti) za druhořadou. Je proto oprávněné spekulovat, resp. domnívat se, že některé investiční akce byly v rámci podpory regionálního rozvoje podpořeny v důsledku působení „subjektivních“ politických tlaků (viz obr. v metodice k „působení“ kontaktů). Tato poznámka se samozřejmě netýká pouze investic do sportovních zařízení, ale i ostatních druhů investic. Nezbytné je také podotknout, že některé programy analyzované v rámci podpory regionálního rozvoje nebyly primárně pouze v gesci Ministerstva pro místní rozvoj (např. Podpora rozvoje a obnovy regionální infrastruktury a Podpora rozvoje venkovských mikroregionů).

Dále je možné uvést, že u 18 okresů byla zjištěna vůči Česku nadprůměrná alokace investic na 1 obyvatele v rámci explicitní regionální politiky, které nicméně nepatřily mezi okresy

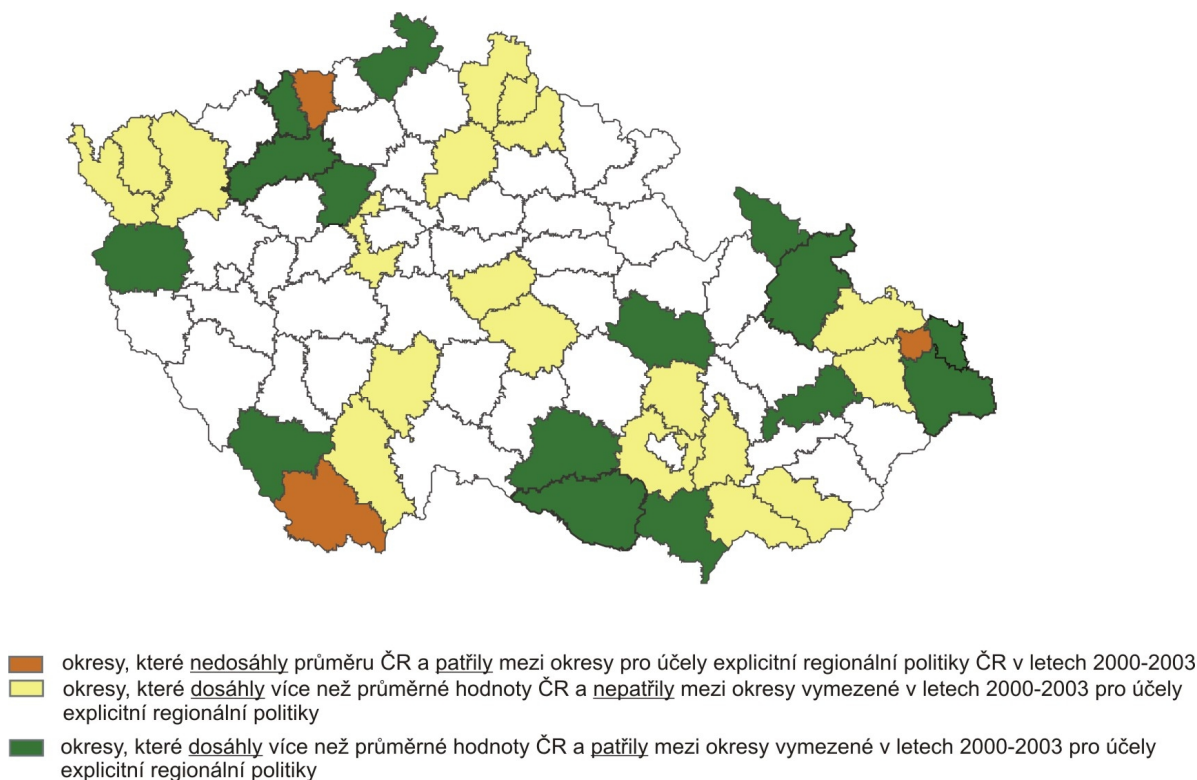
pro soustředěnou podporu státu vymezené. Okresy Teplice, Český Krumlov a Ostrava-město naopak zaznamenaly hodnotu podprůměrnou, ačkoliv mezi podporované regiony náležely (viz obr 17, 18 a 19).

Obr 17: Investice v rámci kategorie explicitní regionální politika a podpora regionálního rozvoje na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, MMR ČR (2000), vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 703 Kč na obyvatele okresu.

Obr 18: Kategorizace okresů na základě investic alokovaných v rámci kategorie explicitní regionální politika a podpora regionálního rozvoje na 1 obyvatele okresu, 1995-2005, běžné ceny



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, MMR ČR (2000), vlastní výpočty.

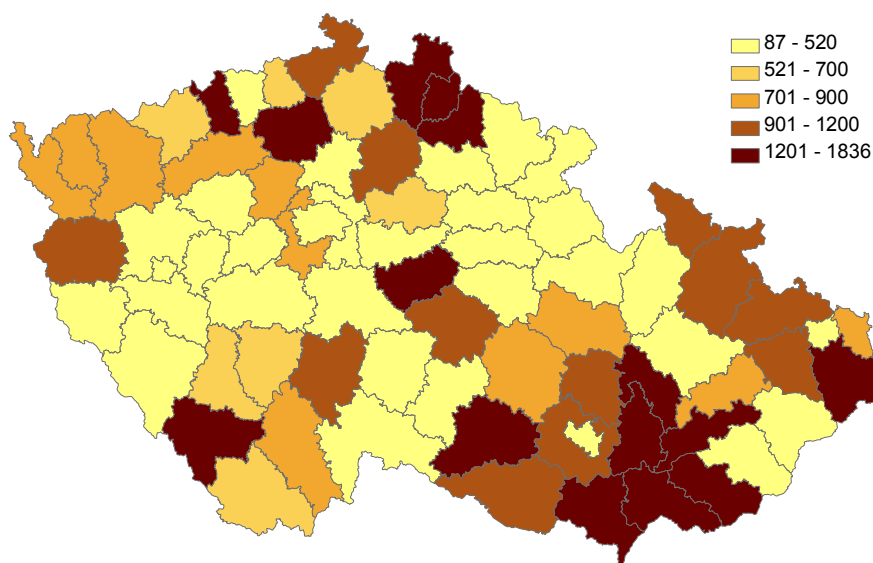
Ačkoliv z hlediska finančních částek na obyvatele okresu „relativně“ hospodářsky slabší regiony obdržely v rámci kategorie podpora regionálního rozvoje více investičních prostředků v řádu jednoho tisíce korun na obyvatele (viz obr 20), z pohledu investičních prostředků analyzovaných v rámci sektorových a horizontálních politik tyto regiony získaly finanční prostředky na obyvatele zhruba 30krát vyšší (viz obr 21). Nicméně klíčové je opět sdělení, že investice v řádu desetitisíců korun na obyvatele plynuly do regionů hospodářsky relativně vyspělejších. Navíc je možné učinit tento dílčí závěr - většina okresů definovaných v rámci explicitní regionální politiky ČR byla ve sledovaném období 1995-2005 investicemi ze státního rozpočtu a z obou státních fondů zahrnutých do analýzy téměř nedotčena. Vhodné je také zdůraznit diametrální rozdíl v absolutních investovaných finančních prostředcích - 7,2 mld. Kč na podporu regionálního rozvoje versus celkový objem analyzovaných investic ve výši 395 mld. Kč. Nicméně na druhé straně je důležité podotknout, že přestože byl objem investic určených na explicitní regionální politiku na celostátní úrovni téměř zanedbatelný, pro podporované regiony je/mohl být jeho význam podstatně větší.

Obr 19: Regiony vymezené pro soustředěnou podporu státu 2001-2003



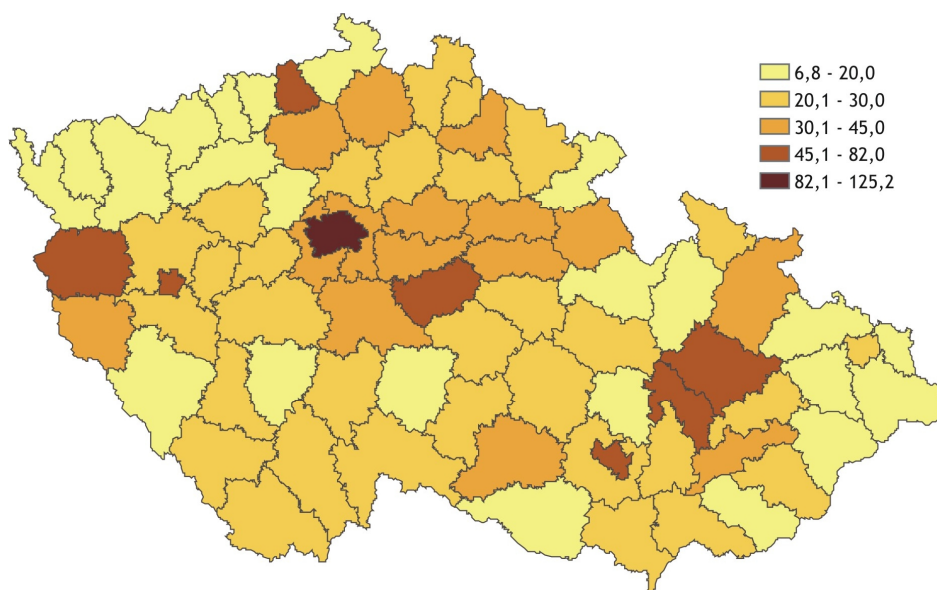
Zdroj: MMR (2000).

Obr 20: Investice v rámci kategorie explicitní regionální politika a podpora regionálního rozvoje na 1 obyvatele okresu (v Kč, 1995-2005, běžné ceny)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 703 Kč na 1 obyvatele okresu.

Obr 21: Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele okresu (v tis. Kč, 1995-2005, běžné ceny)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrně bylo investováno 38,4 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

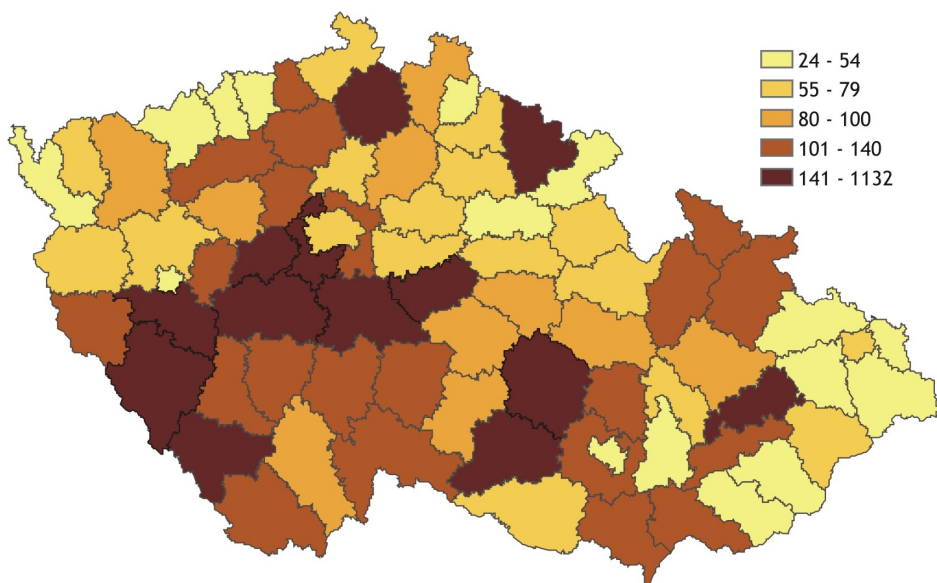
5.2.3 Regionální analýza investic realizovaných ve sféře životního prostředí

Obr 22 zachycuje investice v objemu 25,6 mld. Kč do sféry životního prostředí, které byly financovány jednak ze státního rozpočtu, jednak ze SFŽP. Přestože se neprojevila zcela jasná souvislost mezi regionální distribucí finančních prostředků a kvalitou životního prostředí, lze do určité míry potvrdit, že investice byly alokovány do regionů, ve kterých bylo či je nutné řešit ve vztahu k životnímu prostředí nějaký specifický problém (např. podpora útlumu hornictví, revitalizace říčních systémů, rekonstrukce rybníků) (viz The ESPON Monitoring Committee 2006b). Například v okrese Benešov investice směřovaly do revitalizace říčních systémů a opatření k úsporám energií, obdobně okres Příbram obdržel významné investiční prostředky na úpravu vodních toků a také na projekty v rámci revitalizace území po důlní těžbě.

Překvapivě vysoká alokace investičních prostředků do pohraničních okresů v jihozápadních Čechách souvisí s investicemi do územně nejrozsáhlejšího národního parku v ČR, NP Šumava. Obdobně relativně vysoká alokace investic do okresu Trutnov je podmíněna financováním projektů v Krkonošském národním parku. Z údajů v obr 22 však vyplývá překvapivé zjištění, že investiční projekty ve sféře životního prostředí nebyly nijak výrazně koncentrovány do strukturálně postižených regionů v severních Čechách a na severní Moravě s velmi narušeným životním prostředím. Určitou výjimkou jsou vysoké investice v okrese Česká Lípa, kde byl finančně podporován útlum uranového průmyslu a následná rekultivace území. Na druhou stranu je nutné podotknout, že např. hlavní fáze odsíření tepelných elektráren byla provedena do roku 1997 (2006).

Lze shrnout, v okresech s relativně příznivou kvalitou životního prostředí, do kterých nicméně byly alokovány nadprůměrné prostředky (např. Třebíč, Havlíčkův Brod, Benešov, Kutná Hora, Rakovník, Plzeň-jih), byly podpořeny investiční projekty na obnovu říčních systémů a opatření na úsporu energií.

Obr 22: Investice v rámci kategorie životní prostředí na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 2,5 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu.

5.2.4 Regionální analýza investičních výdajů v oblasti zdravotnictví a sociální péče

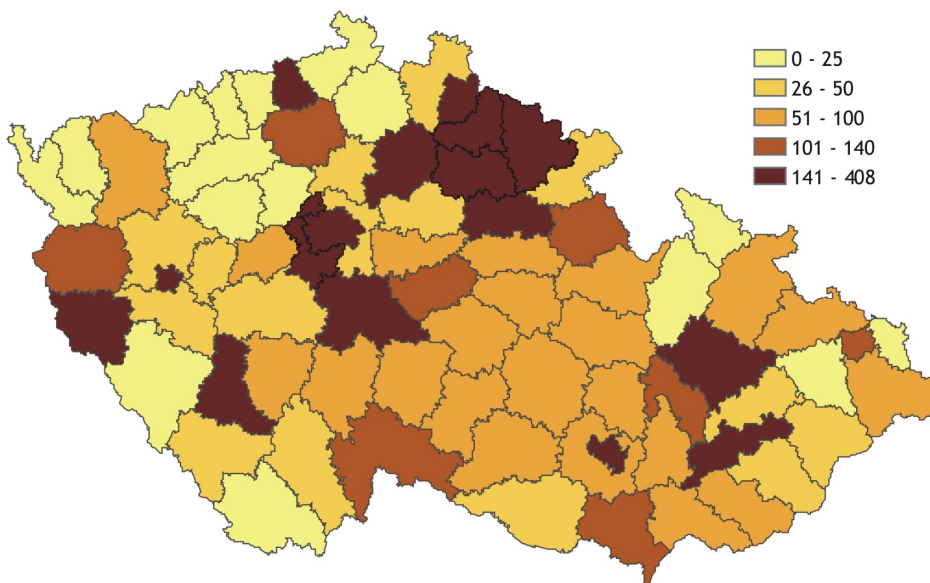
Objemem kapitálových výdajů významnou sférou oborové klasifikace je kategorie zdravotnictví. Její podíl na celkových kapitálových výdajích zahrnutých do analýzy ve sledovaném období představuje 18,5 %, což představuje přes 73,1 mld. Kč. Obr 23 naznačuje výrazně vyšší intenzitu investic na obyvatele v severovýchodních Čechách a naopak nižší v oblasti západní poloviny Čech, a to v porovnání s průměrnou hodnotou ČR. Nejvíce investičních prostředků na 1 obyvatele, 29 tisíc Kč, bylo alokováno do okresu Ústí nad Labem. Je to podmíněno investičním projektem na výstavbu a modernizaci části městské nemocnice v Ústí nad Labem v hodnotě zhruba 3,8 mld. Kč. Z relativního hlediska získal významné prostředky také okres Domažlice (770 mil. Kč na novostavbu pro nemocnici v Domažlicích). V případě okresu Strakonice nejvýznamnější investice tvoří projekty na modernizaci ústavů sociální péče (cca 0,5 mld. Kč), totéž se týká okresu Benešov (cca 0,75 mld. Kč). Z relativního i absolutního hlediska přirozeně dominují „městské“ okresy, v nichž jsou často lokalizována špičková zdravotnická zařízení sloužící v řadě případů celostátně. Koncentrace investic do těchto regionů (včetně tradičně „zdravotnického“ města Hradec Králové) je proto z hlediska efektivnosti a specializace žádoucí. Z pohledu podílu na absolutní částce investic byla čtvrtina diskutované kategorie investic alokována do Prahy.

Jmenujme dále z finančního hlediska nejvýznamnější investiční projekty na modernizaci či výstavbu zdravotnických zařízení, které zejména zapříčiňují diferenciaci mezi okresy v relativní alokované částce na obyvatele:

- FN v Brně (cca 2,7 mld. Kč), FN v Hradci Králové (cca 1,9 mld. Kč), FN v Olomouci (cca 2,1 mld. Kč), FN v Ostravě (přes 2,4 mld. Kč), FN v Plzni (2,5 mld. Kč), FN Motol v Praze (nejméně 7,5 mld. Kč), Ústřední vojenská nemocnice v Praze (přes 1,7 mld. Kč), IKEM v Praze (2,3 mld. Kč), Městská nemocnice v Ústí nad Labem (cca 3,3 mld. Kč).
- nemocnice v Břeclavi (přes 1 mld. Kč), nemocnice v Mladé Boleslavi (přes 1 mld. Kč), nemocnice v Trutnově (0,8 mld. Kč), Vojenský rehabilitační ústav ve Slapech nad Vltavou (0,4 mld. Kč), nemocnice v Kroměříži (450 mil. Kč).

Relativně významně méně plynuly investice v oblasti zdravotnictví a rozvoje sociální péče do západních, severozápadních a východních Čech a oblasti Vysočiny. Faktorů podmiňujících tuto skutečnost může být samozřejmě celá řada - od objektivních důvodů investovat do této sféry v jiných regionech (např. koncentrace a specializace lékařské péče, špatný technický stav budov, zastaralé vybavení apod.) až po faktory subjektivní (např. kontakty oborových zájmových skupin, osobní zainteresovanost politiků či úředníků), které mohou sehrát svou úlohu zejména v „upřednostnění, resp. urychlení“ směřování investičních prostředků do zdravotnických zařízení v „zájmových“ regionech. Nicméně v této souvislosti je vhodné podotknout, že vzhledem k relativně již dlouhému sledovanému časovému období je možné předpokládat, že alespoň do určité míry k „eliminaci“ vlivu „subjektivních“ faktorů došlo, a to v tom smyslu, že lapidárně řečeno „některá zdravotnická zařízení byla modernizována dříve a jiná později“. Časové hledisko podmiňuje regionální diferenciaci alokovaných investic v oblasti zdravotnictví, obdobně jako v případě investic do dopravní infrastruktury, také zejména ve smyslu, že pokud byla v určitém regionu například kvalitní nemocnice s dostatečným zázemím vybudována již v minulosti (resp. v období, které není touto analýzou podchyceno), tak ve sledovaném období byly tyto regiony investičními prostředky „opomenuty“. Vliv sociohistorických faktorů a politicko-lobbisticky motivovaných kroků na regionální diferenciaci výdajů v oblasti zdravotnictví přisuzují ve své analýze italských regionů také Giannoni a Hitiris (2002).

Obr 23: Investice v rámci kategorie zdravotnictví a sociální péče na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 7,1 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu.

5.2.5 Regionální analýza investic v oblasti státní správy

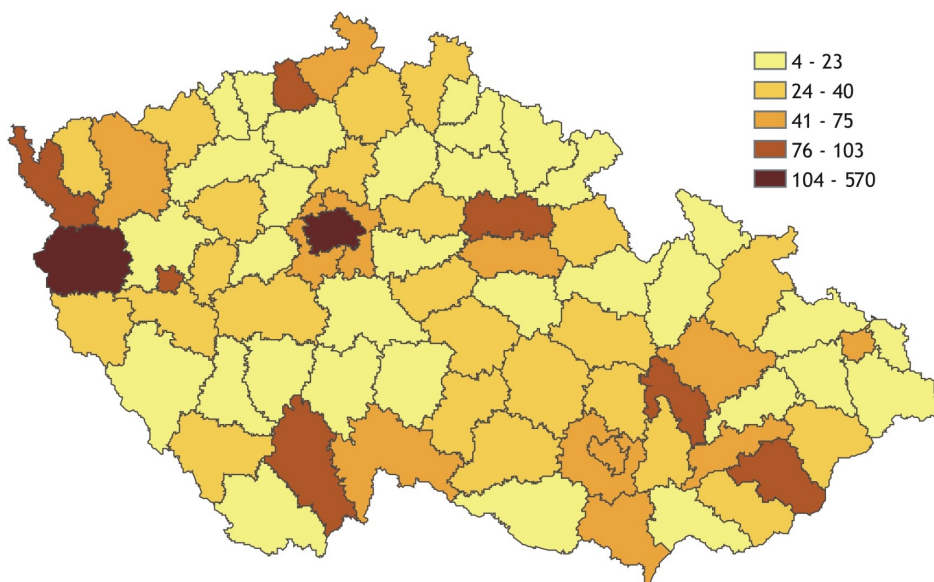
Investice do rozvoje státní správy pohltily 83,7 mld. Kč (viz obr 24), což představuje pětinu z analyzovaných investičních prostředků rámci „oborových“ sfér. Lze předpokládat, že regionální diferenciaci v alokaci tohoto typu investic je pravděpodobně nejvíce zatížena chybou ve vykazování investičních akcí podle sídla ústřední instituce, zatímco ve skutečnosti je řada organizačních složek veřejné správy dekoncentrováno.

Podle očekávání dominantní pozici v rámci této kategorie drží Praha s 66% podílem na celkových investičních prostředcích, což představuje 55 mld. Kč a alokaci více než 46 tisíc Kč na 1 obyvatele. Tato výrazná koncentrace investičních výdajů ze státního rozpočtu do hlavního města potvrzuje jeho úlohu nejvýznamnějšího správního centra Česka s lokalizací naprosté většiny státních orgánů

s celostátní působností. Argumentace, že investice tohoto charakteru nepřinášejí regionu žádný větší prospěch, nejsou opodstatněné. Ačkoliv kvantifikace multiplikačních efektů, které zakázky do rozvoje státní správy přinášejí, zdaleka přesahuje možnosti této disertační práce, je nicméně oprávněné se domnívat, že tyto multiplikační efekty (jak pro firmy, tak pro zaměstnance veřejného sektoru) jsou velmi významné.

Zajímavé je podotknout, že pouze u dvou okresů byla zaznamenána nadprůměrná alokace investic na obyvatele v rámci této oborové kategorie, kromě Prahy se jedná o okres Tachov (zejména výstavba a obnova budov správy cel cca 4,9 mld. Kč). Následně pouze tři okresy dosáhly hodnoty kolem průměru (Plzeň-město, Cheb a Ústí nad Labem). Variační koeficient u tohoto ukazatele přitom dosahuje 173 %. Překvapivě druhé nejvýznamnější správní centrum Česka - Brno - obdrželo pouze dvě třetiny průměrné alokace na obyvatele. Obecně lze pak říci, že nejvyšší investiční částky na obyvatele byly alokovány zejména do příhraničních okresů z důvodu budování administrativních kapacit celních úřadů.

Obr 24: Investice do rozvoje státní správy na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)

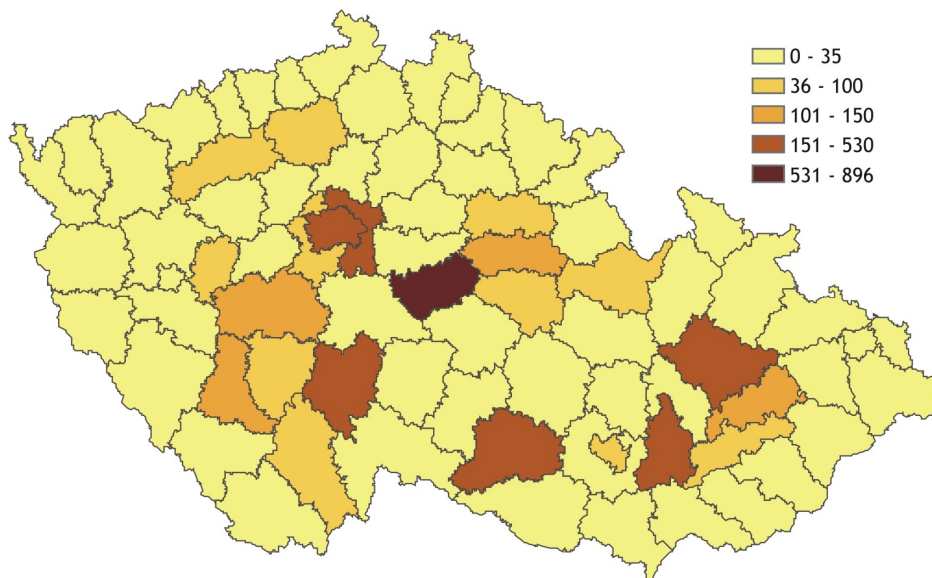


Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 8,1 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu.

5.2.6 Regionální analýza investic v oblasti obrany státu

Koncentrace investičních prostředků do sektoru obrany relativizovaných k počtu obyvatel okresů je výrazná do několika málo regionů ČR (viz obr 25), a to přirozeně v závislosti na prostorovém rozmístění vojenských základen a dalších armádních uzlů (Kutná Hora - letecká základna v Čáslavi, Třebíč - letecká základna v Náměšti nad Oslavou, vojenská základna v Táboře, Vyškově, Pardubicích). Koeficient variace činí pro ukazatel investic na obyvatele 181 %, pro indikátor investice na plochu dokonce 765 %. Regionální diference investičních výdajů v oblasti obrany je tedy vysoká, což bylo potvrzeno také ve Velké Británii (Lovering 1991).

Obr 25: Investice do sektoru obrana na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 3,8 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu.

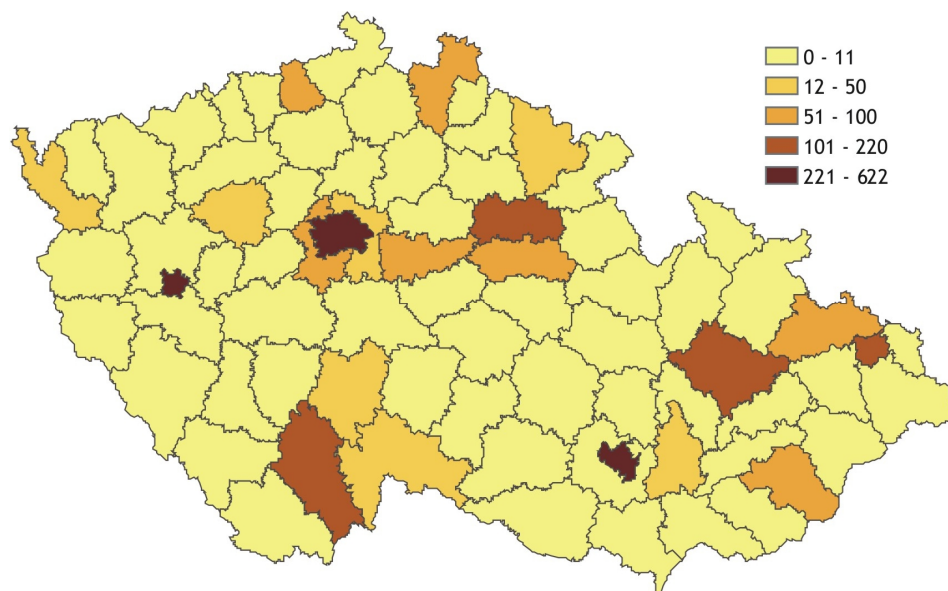
5.2.7 Regionální analýza investic na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí

Regionální analýza investičních prostředků věnovaných na rozvoj infrastruktury univerzit a vědecko-výzkumných institucí pokrývá finanční objem 25,4 mld. Kč. V zásadě očekávaný vzorec regionálního rozmístění investic v rámci této oborové kategorie podává obr 26, přičemž relativně, tj. pokud jsou investice vztaženy na obyvatele vzhledem k průměru ČR, dosáhl nejvyšší hodnoty okres Brno - město (622 %), následovaný Prahou (431 %). Z hlediska absolutního pak bylo zřetelně nejvíce alokováno do Prahy, a to 50 % celkových investičních prostředků zahrnutých v této kategorii, tj. 12,6 mld. Kč. Oproti výsledkům za časové období 1995-2003 (Macešková 2005) došlo k výraznému snížení podílu Prahy na absolutní hodnotě investic (o 25 procentních bodů). Obě výše uvedené informace vztahující se k Praze však mohou být do velké míry ovlivněny již několikrát zmiňovaným metodickým problémem a neúplností datové základny. Je třeba totiž zdůraznit, že finanční prostředky alokované v rámci kapitoly státního rozpočtu Grantová agentura ČR byly evidovány pod jejím sídlem v Praze a regionální členění jednotlivých grantů není v rámci ISPROFINu k dispozici. Navíc údaje o této rozpočtové kapitole za roky 2004 a 2005 jsou v databázi pouze omezené a je na místě pochybovat o jejich „kvalitě“. Z hlediska možného snižování koncentrace investic na „vědu a výzkum“ v čase do socioekonomicky nejvyspělejšího regionu je nutné uvést, že v případě regionální analýzy prezentované v této práci byly do diskutované oborové kategorie zahrnuty také investiční programy podporující rozvoj univerzit a veřejných vysokých škol a dalších „vyšších“ vzdělávacích institucí.

I přes výše uvedené metodické problémy lze Prahu považovat za region, ve kterém bylo na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí ze státního rozpočtu investováno z absolutního pohledu nejvíce. Z hlediska relativního je pak nejvýznamnějším centrem „vědy a výzkumu“ Brno (absolutně 5,9 mld. Kč). Dalšími okresy, u nichž alokace na obyvatele přesáhla celorepublikový průměr, jsou okresy „univerzitní“, tj. s přítomností významné regionální univerzity. Naopak do 25 okresů nebyly v rámci této kategorie distribuovány investice žádné, do dalších 25 okresů pak méně než 1 mil. Kč. Zajímavým zjištěním je velmi nízká alokace investic do „vysokého“ školství do Jihlavy, zatímco Karlovy Vary, dosáhly na alokaci vyšší, ačkoliv tato dvě krajská města mají obdobné „kvalitativní“ postavení v regionální struktuře ČR. Na druhé straně překvapivě může působit výraznější alokace investic do okresu Kolín, kde bylo investováno do detašovaného účelového zařízení České zemědělské univerzity v Kostelci nad Černými lesy.

Lze říci, že územní alokace kapitálových výdajů ze státního rozpočtu určené na investice univerzit a vědecko-výzkumných institucí je na okresní úrovni značně nerovnoměrná, což dokumentují mimo jiné i variační koeficienty (viz příloha 7). Je tak možné potvrdit hypotézu stanovenou v úvodu práce o alokaci investic na „vědu a výzkum“ ve prospěch ekonomicky nejvyspělejších regionů Česka. K obdobnému závěru na příkladě EU dospěli také autoři studie The ESPON Monitoring Committee (2004c).

Obr 26: Investice na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrně bylo investováno 2,4 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu.

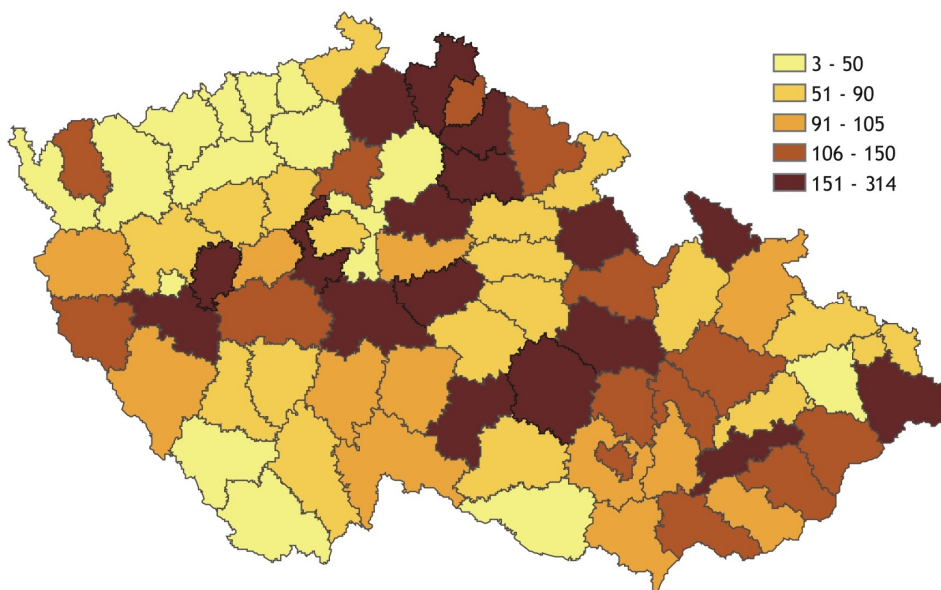
5.2.8 Regionální analýza investic na rozvoj základního a středního školství

V rámci kategorie základní a střední školství bylo celkem investováno 29,9 mld. Kč, což znamená přibližně 2,9 tisíce na 1 obyvatele, a tedy více než v případě investic na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí. Regionální distribuci investic v rámci sledované kategorie lze charakterizovat jako relativně méně nerovnoměrnou ve srovnání s jinými kategoriemi oborové klasifikace. Variační koeficient ukazatele investic vztahených na obyvatele okresu činí 55 %. Lze se domnívat, že je tomu tak z důvodu nutnosti zajistit tuto základní službu prakticky na celém území republiky.

Indikátor investic na obyvatele relativizovaný k celorepublikovému průměru je pak zachycen na obr 27, který ilustruje v rámci této kategorie výrazné relativní „podfinancování“ jižních, západních a severozápadních Čech. Úplně nejméně bylo alokováno do okresu Cheb, a to pouhé 3 % celorepublikového průměru⁶⁵.

⁶⁵ Metodicky správnější by jistě bylo tyto investiční prostředky relativizovat vůči zájmové věkové kategorii obyvatel, případně počtu a kapacitě školských zařízení, nicméně podrobnější analýza této (ani jiné) oborové kategorie není předmětem této disertační práce.

Obr 27: Investice věnované na rozvoj základního a středního školství na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.
Pozn.: Průměrně bylo investováno 2,9 tisíce Kč na 1 obyvatele okresu.

5.2.9 Regionální analýza investic v oblasti kultury

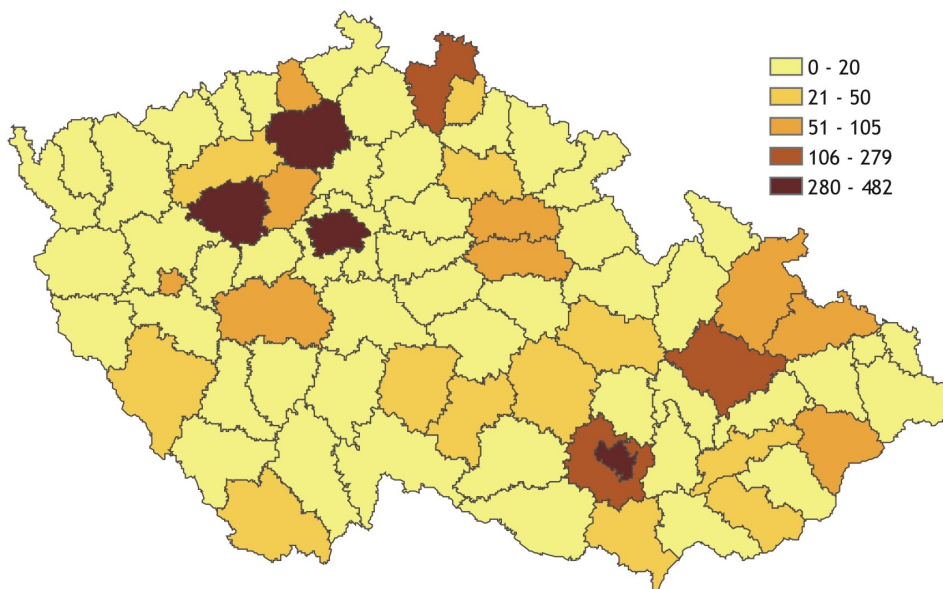
Charakter distribuce finančních prostředků v rámci kategorie investiční programy na obnovu kulturních památek, kulturních zařízení a církevních objektů ve sledovaném období nasvědčuje značnou regionální diferenciací mezi okresy v alokované částce na obyvatele - variační koeficient dosáhl 161 % (viz také příloha 7). Indikátor investic na obyvatele relativizovaný k průměru ČR je uveden na obr 28. Celkově bylo v rámci této kategorie ve sledovaném časovém období proinvestováno více než 9,6 mld. Kč. Praha jako dominantní kulturní centrum Česka a cíl velkého počtu zahraničních turistů získala 56 % veškerých v rámci této kategorie analyzovaných investic. Z finančně významných investičních akcí lze jmenovat například rekonstrukci Nostického paláce za 480 mil. korun či výstavbu depozitáře Národního muzea v Horních Počernicích za 530 mil. korun. Mezi projekty v dalších okresech, které především zapříčiňují nerovnoměrný charakter regionální distribuce financí určených na „kulturu“, je možné zařadit: výstavbu regionální knihovny v Liberci, 340 mil. Kč; investici do depozitáře Národního muzea v Terezíně, 300 mil. Kč (okres Litoměřice); rekonstrukci zámku v Lánech, 200 mil. Kč (okres Rakovník); rekonstrukci hradu Špilberk, 280 mil. Kč (okres Brno-město); rekonstrukci Městského divadla v Brně, 150 mil. Kč (okres Brno-město); rekonstrukci Zemských desek, 220 mil. Kč (okres Brno-venkov) a rekonstrukci arcibiskupství v Olomouci, 140 mil. Kč.

Překvapivě se mezi okresy s nadprůměrnou alokací nezařadil okres Český Krumlov. Lze pouze spekulovat, že toto významné turistické centrum získalo veřejné finanční prostředky z jiného centrálního zdroje, než je státní rozpočet (např. Státní fond kultury).⁶⁶

Zjednodušeně je tak možné shrnout, že regionální distribuce investičních výdajů v rámci kategorie „kultura“ je značně nerovnoměrná, přičemž hlavním diferenciačním faktorem jsou jednotlivé „velké“ projekty a alokace velkého objemu investic do Prahy.

⁶⁶ Nicméně na základě seznamu projektů podpořených ze Státního fondu kultury za roky 2002 a 2005 se tato domněnka nepotvrdila.

Obr 28: Investice v rámci kategorie kultura na 1 obyvatele okresu, ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Průměrně bylo investováno 940 Kč na 1 obyvatele okresu.

5.3 SHRNTÍ MÍRY REGIONÁLNÍ DIFERENCIACE VEŘEJNÝCH INVESTIC A POKUS O IDENTIFIKACI NĚKTERÝCH PODMIŇUJÍCÍCH FAKTORŮ

5.3.1 Hodnocení územní a sociální koncentrace investičních prostředků

V kapitole 5.1 zjištěnou koncentraci investičních prostředků do několika málo regionů Česka na základě podílu na absolutním objemu investic a investičních prostředků relativizovaných k počtu obyvatel, případně rozloze a úrovni ekonomické vyspělosti je vhodné doplnit o hodnocení úrovně koncentrace investic prostřednictvím ukazatele H, vyjadřujícího úroveň nerovnoměrnosti, resp. koncentrace poloviny hodnoceného jevu. Je zde přitom využito Hamplovo (např. 2005) rozlišení mezi úrovní územní (resp. sociogeografické) a sociální (resp. geosociální) nerovnoměrnosti.

Jak ilustruje tab 14, úroveň územní nerovnoměrnosti distribuce investičních prostředků je u všech „skupin“ hodnocených investic pronikavější než úroveň sociální nerovnoměrnosti. Téměř absolutní územní koncentrace investic je zaznamenána u investic do hierarchicky vyšších druhů aktivit (investice do univerzit a vědecko-výzkumných institucí), přičemž koncentrace těchto aktivit vyplývá mimo jiné z potřeby využít aglomerační výhody. Dále se jedná o aktivity, které se bezprostředně váží na sídlení hierarchii (investice do státní správy) a aktivity, které mají specifický strategický význam (investice v oblasti obrany státu). Na druhé straně investice do aktivit, jako je například základní a střední školství, které je nezbytné zajistit pro většinu populace, jsou územně i sociálně koncentrovány nejméně. Překvapivá je v porovnání s ostatními „skupinami“ investičních prostředků relativně nízká jak územní („koncentrovaná“ polovina investic byla soustředěna na 21,1 % území republiky), tak sociální („koncentrovaná“ polovina investic byla soustředěna na 38,6 % obyvatel republiky) koncentrace investic v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje. Tento poznatek je důležitý z hlediska cíle disertační práce demonstrovat pro regionální rozvoj zásadnější význam vládních sektorových a horizontálních politik v porovnání s explicitní podporou regionálního rozvoje, neboť „koncentrovaná“ polovina celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury byla ve sledovaném období vázána na 4,1 % území a 22,7 % obyvatelstva. Navíc je nezbytné opět zdůraznit diametrální rozdíl v absolutním objemu investičních prostředků mezi těmito dvěma „skupinami“ investic. V porovnání s územní nerovnoměrností obyvatelstva (76,7 %), pracovních příležitostí (79,5 %) a ekonomického agregátu (85,1 %), provedenou Hamplem (2005)

pro údaje z roku 2001 (avšak pro 70 „upravených“ okresů), je nerovnoměrná distribuce celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury (95,6 %) daleko hlubší. Je vhodné upozornit na víceméně shodnou úroveň územní nerovnoměrnosti v distribuci obyvatelstva (viz Hampl 2005) a investic do základního a středního školství (viz tab 14).

Tab 14: Úroveň územních a sociálních nerovnoměrností (koncentrací) vybraných kategorií investic z let 1995-2005 (v %)

Hodnocený jev	Úroveň nerovnoměrnosti (H)		Variační koeficient (sociální)	
	územní	ve vztahu k obyvatelstvu	všechny okresy	okresy bez Prahy
Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury	95,9	77,3	87,7	48,9
Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury	94,5	81,4	107,8	123,7
Investice v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje	79,9	61,4	65,7	60,2
Investice v oblasti životního prostředí	74,3	64,3	116,5	244,0
Investice v oblasti zdravotnictví a sociální péče	94,6	75,3	79,3	84,4
Investice do státní správy	99,2	92,4	172,5	87,0
Investice v oblasti obrany státu	98,7	93,9	181,2	228,7
Investice do univerzit a vědecko-výzkumných institucí	99,0	88,5	172,0	231,2
Investice do základního a středního školství	76,5	61,5	54,7	56,8
Investice v oblasti kultury	99,2	92,4	160,5	173,7

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Hampl (2005), Statistická ročenka ČR 2001.

Pozn.: Ukazatel H vyjadřuje podíl území anebo obyvatelstva v % na ČR, k němuž se vztahuje „nekoncentrovaná“ polovina hodnoceného jevu, tj. 50 % investic sledované kategorie. Hodnoceno bylo 77 okresů. Variační koeficient (sociální) je počítán vždy z hodnoty investic dané skupiny přepočtené na obyvatele okresu. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očistěné“ investice. Variační koeficient územní viz příloha 7.

Na základě údajů z tabulky 14 o variačním koeficientu se dá usuzovat na relativně nejnížší variabilitu v objemu alokovaných investic na obyvatele v rámci investičních výdajů v oblasti základního a středního školství, a to i při nezahrnutí Prahy (viz také příloha 6 a 7). Ve spojitosti s relativně nejnížší variabilitou v porovnání s ostatními skupinami investic také u skupiny investic v oblasti zdravotnictví a sociální péče se lze domnívat, že centrální investiční prostředky poskytované na „základní“ služby obyvatelstvu byly do území distribuovány relativně nejméně nerovnoměrně. Na druhé straně investiční výdaje v rámci kategorií investic v oblasti státní správy, obrany a „vysokého školství“ byly distribuovány relativně nejvíce nerovnoměrně, přičemž v případě skupiny investic v oblasti státní správy se při vyloučení Prahy variabilita zásadním způsobem sníží. Přestože variabilita mezi okresy v alokovaném objemu investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele je v porovnání s dalšími kategoriemi investic relativně nižší, přesto ji je třeba hodnotit jako relativně vysokou. Nicméně v případě vyloučení Prahy se variabilita rapidně sníží, a to téměř o 40 procentních bodů. Lze se tedy domnívat, že variabilita na okresní úrovni v celkovém objemu alokovaných investičních prostředků bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury relativizovaných na počet obyvatel je podmíněna relativní silnou pozicí Prahy.

5.3.2 Hodnocení vztahu investičních výdajů k vybraným socioekonomickým charakteristikám

Hlavní hypotéza disertační práce předpokládá pozitivní vztah mezi výší alokovaných investičních prostředků a úrovní socioekonomické vyspělosti jednotlivých regionů. Přestože indicie k potvrzení či vyvrácení této hypotézy poskytují výsledky analýz v kapitolách 5.1 a 5.2, cílem této dílčí kapitoly je snaha o další elaboraci zmíněné hypotézy prostřednictvím jednoduché korelační analýzy. Pro hodnocení výše uvedené závislosti, tj. závislosti mezi výší distribuovaného objemu investic a úrovní socioekonomické vyspělosti regionu, je nejvhodnější aplikace Spearmanova korelačního koeficientu, neboť je rezistentní vůči odlehlým hodnotám, dokáže podchytit charakter monotónnosti vztahů a lze jej použít pro hodnocení závislosti mezi proměnnými nabývajícími hodnot na různorodých číselných škálách (Hendl 2004). Vedle empirického hodnocení statistické závislosti mezi úrovní socioekonomické vyspělosti regionu a míry alokace investičních prostředků kategorizovaných do několika skupin, je snahou prověřit také souvislost mezi úrovní regionální distribuce jednotlivých kategorií investičních prostředků navzájem. Pro posouzení tohoto typu závislosti je kromě Spearmanova korelačního koeficientu vhodný také Pearsonův korelační koeficient, umožňující podchytení lineárního vztahu mezi proměnnými (Hendl 2004), který lze aplikovat na proměnné „stejného“ typu, v tomto případě tedy na investiční prostředky na obyvatele. Nicméně je nezbytné mít při interpretaci asociačních vztahů na paměti hlavní omezení tohoto korelačního koeficientu, tj. schopnost vyjádřit pouze sílu lineárního vztahu, velký vliv odlehlých hodnot, nerozlišení mezi závislou a nezávislou proměnnou a skutečnost, že ačkoliv je korelace jakkoliv silná, neznamená to automaticky důkaz příčinného vztahu mezi hodnocenými proměnnými (viz Hendl 2004, s. 244)

Údaje o korelaci pořadí v tab 15 i hodnoty Pearsonova korelačního koeficientu v tab 16 potvrzují statisticky významnou závislost na úrovni krajů mezi objemem alokovaných celkových investičních prostředků bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury relativizovaných na 1 obyvatele a úrovní ekonomické vyspělosti regionu měřenou regionálním HDP. Značná, ačkoliv ne statisticky významná závislost byla potvrzena také pro vztah této skupiny investic vůči ekonomickému agregátu. Ve prospěch hlavní hypotézy disertační práce hovoří také údaj o statisticky významném negativním vztahu mezi mírou nezaměstnanosti a intenzitou investic bez zahrnutí investic do „velké“ dopravní infrastruktury. Zajímavým poznatkem je, že pro skupinu metodicky „neočistěných“ investic a úrovní ekonomické vyspělosti regionů závislost prostřednictvím Spearmanova koeficientu korelace prokázána nebyla, nicméně Pearsonův korelační koeficient těsnou závislost potvrzuje (viz tab 16).

Na úrovni krajů byla rovněž prokázána statisticky významná závislost mezi podílem celkových investic na HDP a intenzitou investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele (viz tab 15) a mezi celkovými investicemi vztaženými na HDP a intenzitou investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele (viz tab 16). Dále se na krajské úrovni projevil negativní, ačkoliv statisticky nevýznamný vztah mezi investicemi do „velké“ dopravní infrastruktury na obyvatele a regionálním HDP (viz tab 15 i tab 16). Tyto údaje potvrzují úvahy z kapitoly 5.2.1 o zásadním významu „dopravních“ investic pro některé kraje, které v porovnání s celorepublikovým průměrem dosahují nižších hodnot regionálního HDP. Důležitým poznatkem z hlediska hlavní hypotézy disertační práce je statisticky reprezentativní souvislost mezi úrovní celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury vztažených na 1 obyvatele a indexem vývoje počtu pracovních příležitostí (na 95% hladině významnosti) a úrovní ekonomického agregátu mezi roky 1991-2001⁶⁷ (na 99% hladině významnosti), a to jak na úrovni krajů (viz tab 15), tak na úrovni okresů (viz tab 17). Na krajské úrovni nicméně hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu dosahují hodnot vyšších. Výsledky uvedené v tab 15 naznačují, že z centrálních veřejných zdrojů bylo investováno zejména do těch krajů, které byly v dosavadním průběhu transformačního procesu „úspěšnější“ (Hampl 2005). Ačkoliv korelace pořadí těchto indikátorů v případě nezahrnutí Prahy jsou nižší (0,522, resp. 0,635), přesto jsou statisticky významné a relativně vysoké. Hodnoty statisticky významné závislosti mezi úrovní alokovaných investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury a mírou

⁶⁷ Indikátory index vývoje pracovních příležitostí a index vývoje ekonomického agregátu jsou převzaty od Martina Hampla (2005).

nezaměstnanosti (negativní vztah) a podílem vysokoškolsky vzdělaných osob (pozitivní vztah) indikují také, že investice plynuly do socioekonomicky „úspěšnějších“ krajů (viz tab 15).

Hodnocení statistické závislosti na úrovni okresů podávají tab 17 a 18. Údaje o korelaci pořadí opět potvrzují pozitivní vztah mezi úrovní alokovaných celkových investičních prostředků bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury vztahených na 1 obyvatele a úrovní socioekonomické vyspělosti okresu vyjádřenou prostřednictvím relativních hodnot ekonomického agregátu. Nicméně úroveň statistické závislosti je nižší než v případě krajského hodnocení. Totéž platí pro vztah míry nezaměstnanosti a celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury - je pozorována statisticky významná „střední“ závislost mezi těmito proměnnými, nicméně závislost je nižší než v případě hodnocení za úroveň krajskou.

Na 99% hladině významnosti byla potvrzena statisticky významná souvislost mezi distribucí investičních prostředků na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí a distribucí celkových investičních výdajů bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury. Dále se charakter regionální distribuce v rámci této kategorie investičních výdajů vyznačuje alokací do regionů s vysokým podílem vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva a také do regionů s relativně vysokým ekonomickým agregátem a okresů, u nichž došlo mezi roky 1991-2001 ke zvýšení úrovně ekonomického agregátu. Tyto skutečnosti nasvědčují alokaci investic v rámci podpory „vědy a výzkumu“ do hospodářsky nejvyspělejších regionů Česka, což ostatně naznačila také regionální analýza distribuce investic v rámci této kategorie v kapitole 5.2.7. Obdobně lze na základě hodnot korelačních koeficientů za okresní úroveň usuzovat (viz tab 17 a 18), že investice do státní správy a investice v oblasti zdravotnictví byly alokovány zejména do regionů, resp. okresů, které charakterizuje relativně vysoká dosažená úroveň hodnoty ekonomického agregátu (2001), nárůst počtu pracovních příležitostí mezi roky 1991 a 2001 a relativně nízká nezaměstnanost. Je tedy možné se domnívat, že tyto kategorie investic byly do značné míry alokovány do území (velmi pravděpodobně nevědomky) v závislosti na socioekonomickém postavení regionu v rámci Česka, resp. v závislosti na postavení měst v daném okrese v sídelní struktuře ČR. Stejně jako investiční výdaje určené pro univerzity a vědecko-výzkumné instituce, tak i kategorie investic do státní správy a zdravotnictví představují investice do „kvalitativně“ vyšších aktivit, přičemž tyto činnosti jsou územně, ale i sociálně více koncentrovány než činnosti hierarchicky nižší úrovně (Hampl 2005). V této souvislosti se pak jeví jako logická zjištěná pozitivní korelace mezi diskutovanými kategoriemi investičních výdajů a celkovými investicemi bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury.

Statisticky reprezentativní negativní závislost mezi investicemi v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje a dosaženou úrovní ekonomického agregátu a zároveň změnou v dosažené úrovni ekonomického agregátu mezi roky 1991-2001 naznačuje, že zmíněná kategorie investic byla alokována v souladu s koncepcí explicitní české regionální politiky, jejímž základním rysem je podpora ekonomicky slabých regionů v širokém slova smyslu a snaha o snížení meziregionálních rozdílů v socioekonomické vyspělosti (MMR 2000). Této úvaze nasvědčuje i pozitivní statisticky významná korelace této kategorie investic s mírou nezaměstnanosti, ačkoliv bylo oprávněné očekávat korelaci výrazně vyšší. To tedy naznačuje, že investiční prostředky byly sice alokovány z hlediska průměru republiky do okresů ekonomicky slabších, avšak nikoliv do regionů „nejslabších“ z pohledu vysoké míry nezaměstnanosti, která však byla jedním z hlavních kritérií pro definování okresů pro účely české regionální politiky (MMR 2000). Dále je nezbytné zdůraznit, že všechny hodnoty zmíněných statistických závislostí prokázaných pomocí korelace pořadí nejsou příliš vysoké, což nutí k obezřetnosti při stanovování jednoznačných závěrů.

Pro investice v oblasti životního prostředí nebyl identifikován vztah k žádnému ze sledovaných indikátorů, nicméně jak naznačila regionální analýza těchto investičních prostředků v kapitole 5.2.3, je možné nalézt jistou souvislost mezi charakterem regionální distribuce kapitálových výdajů v rámci kategorie životní prostředí a úrovní kvality životního prostředí. Tento fakt nicméně ilustruje, resp. potvrzuje nezbytnost daleko hlubší analýzy pro pochopení podmíněnosti regionální distribuce finančních prostředků a jejich souvislostí například s cíli, resp. koncepcí konkrétní

sektorové, případně horizontální politiky. Je zřejmé, že možné vysvětlující faktory pro konkrétní příklad investičních výdajů uskutečněných v rámci politiky životního prostředí budou jiného druhu (např. podíl plochy s ekologickou zátěží, podíl podniků působících v těžkém průmyslu atp.), v této disertační práci nicméně neuvažované, neboť podrobná analýza jednotlivých sektorových a horizontálních politik přesahuje možnosti této disertační práce.

Tab 15: Hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni krajů

Ukazatel	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 „Neočištěné“ investice na obyvatele	0,969**	0,824**	0,883**	0,626*	0,486	0,349	0,415	0,432	-0,214	0,407	0,475
2 Celkové investice na obyvatele		0,908**	0,943**	0,631*	0,503	0,363	0,336	0,415	-0,179	0,336	0,405
3 Celkové investice na HDP			0,988**	0,468	0,640*	0,165	-0,002	0,335	0,055	0,02	0,079
4 Podíl celkových investic na HDP				0,523	0,621*	0,198	0,076	0,370	0,016	0,107	0,174
5 Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na obyvatele				-0,209	0,525	0,635*	-0,319	-0,038	0,404	-0,319	-0,295
6 Ekonomický agregát na obyvatele, ČR=100 %							0,684**	0,370	-0,778**	0,824**	0,818**
7 HDP na obyvatele								0,304	-0,780**	0,846**	0,858**
8 Podíl vysokoškolsky vzdělaných osob z obyvatele 15+									-0,281	0,330	0,433
9 Míra nezaměstnanosti										-0,886**	-0,827**
10 Index vývoje 1991-2001 pracovní příležitosti											0,979**
11 Index vývoje 1991-2001 ekonomický agregát											

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFZP, ČSÚ (regionální účty), MPSV 1995-2005, SLBD 2001, Statistická ročenka ČR 2001, Hampel (2005), vlastní výpočty.

Pozn.: Hodnoty označené „*“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 95% hladině významnosti (oboustranný test). Hodnoty označené „**“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 99% hladině významnosti (oboustranný test). Údaje označené tučnou kurzívou se vztahují k hypotézám disertační práce. Objasnění jednotlivých kategorií investic viz text. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

Tab 16: Hodnoty Pearsonova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni krajů

Ukazatel	2	3	4	5	6
1 „Neočištěné“ investice na obyvatele	0,995**	0,559*	0,957**	0,152	0,932**
2 Celkové investice na obyvatele		0,602*	0,943**	0,208	0,916**
3 Celkové investice na HDP			0,339	0,794**	0,231
4 Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na obyvatele				-0,130	0,981**
5 Investice do „velké“ dopravní infrastruktury na obyvatele					-0,156
6 HDP na obyvatele					

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, ČSÚ (regionální účty), Statistická ročenka ČR 2001, Hampl (2005), vlastní výpočty.

Pozn.: Hodnoty označené „*“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 95% hladině významnosti (oboustranný test). Hodnoty označené „**“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 99% hladině významnosti (oboustranný test). Údaje označené tučnou kurzívou se vztahují k hypotézám disertační práce. Objasnění jednotlivých kategorií investic viz text. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

Tab 17: Hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni okresů

Ukazatel	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1 Celkové investice na obyvatele	0,758**	0,448**	0,337**	0,247*	0,437**	-0,106	0,199	0,516**	0,196	0,217	0,221	0,213	-0,221	0,320**	0,381**
Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na obyvatele	0,477**	0,406**	0,294**	0,662**	0,662**	-0,045	0,223	0,485**	0,382**	0,301**	0,372**	0,337**	-0,290*	0,356**	0,433**
3 Investice do státní správy	0,243*	0,270*	0,219	0,219	-0,470	-0,071	0,209	0,094	0,424**	0,269*	0,340**	-0,169	0,352**	0,294**	
4 Investice v oblasti obrany	0,251*	0,161	0,024	0,182	0,325**	-0,002	0,200	0,146	0,388**	-0,092	0,199	0,235*			
5 Investice v oblasti kultury	0,252*	-0,050	0,044	0,221	0,113	0,214	0,121	0,339**	-0,132	0,236*	0,259*				
6 Investice v oblasti zdravotnictví	0,009	0,035	0,219	0,237*	0,261*	0,298**	0,368**	-0,357**	0,360**	0,444**					
7 Investice v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje	-0,350	-0,210	0,017	-0,185	-0,333**	-0,029	0,383**	-0,194	-0,280*						
8 Investice v oblasti životního prostředí	0,137	0,198	-0,207	-0,162	-0,118	-0,140	0,048	-0,210							
9 Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury	0,174	0,086	-0,830	0,150	-0,252*	0,074	0,154								
10 Investice do základního a středního školství	-0,103	-0,13%	0,099	-0,162	0,139	0,194									
11 Investice do univerzit a vědecko-výzkumných institucí	0,438**	0,568**	-0,138	0,268*	0,338**										
12 Ekonomický agregát na obyvatele, ČR=100 %	0,345**	-0,385	0,418**	0,501**											
13 Podíl vysokoškolsky vzdělaných osob z obyv. 15+	-0,245*	0,285*	0,380**												
14 Míra nezaměstnanosti	-734**	-0,723**													
15 Index vývoje 1991-2001 pracovní příležitosti															
16 Index vývoje 1991-2001 ekonomický agregát															

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFZP, ČSÚ (regionální účty), MPSV 1995-2005, SLBD 2001, Statistická ročenka ČR 2001, Hampl (2005), vlastní výpočty.

Pozn.: Hodnoty označené „**“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 95% hladině významnosti (oboustranný test). Hodnoty označené „***“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 99% hladině významnosti (oboustranný test). Údaje zajímavé z hlediska hypotéz a zájmu disertační práce jsou označeny tučnou kurzívou. Celkové investice zahrnují investice do „velké“ dopravní infrastruktury evidované v ISPROFIN. Objasnění jednotlivých kategorií investic viz text. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očistěné“ investice.

Tab 18: Hodnoty Pearsonova korelačního koeficientu pro vybrané ukazatele na úrovni okresů

Ukazatel	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1 Celkové investice na obyvatele	0,745**	0,670**	0,361**	0,352**	0,518**	-0,099	0,040	0,290*	0,106	0,419**
2 Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na obyvatele	0,744**	0,622**	0,540**	0,585**	0,585**	-0,050	0,115	0,417**	0,236*	0,645**
3 Investice do státní správy			0,340**	0,469**	0,306**	-0,078	-0,068	0,127	-0,065	0,516**
4 Investice v oblasti obrany státu				0,263*	0,158	0,092	0,030	0,101	0,228*	0,239*
5 Investice v oblasti kultury				0,235*	0,235*	-0,054	-0,062	0,165	-0,072	0,605*
6 Investice v oblasti zdravotnictví						-0,028	-0,109	0,121	0,808	0,386*
7 Investice v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje							-0,051	0,000	0,071	-0,234*
8 Investice v oblasti životního prostředí								-0,085	0,178	-0,135
9 Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury									0,107	0,271*
10 Investice do základního a středního školství										-0,086
11 Investice do univerzit a vědecko-výzkumných institucí										

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, ČSÚ (regionální účty), Statistická ročenka ČR 2001, Hampl (2005), vlastní výpočty.

Pozn.: Hodnoty označené „**“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 95% hladině významnosti (oboustranný test). Hodnoty označené „***“ dosahují kritické hodnoty statistické významnosti na 99% hladině významnosti (oboustranný test). Údaje zajímavé z hlediska hypotéz a zájmu disertační práce jsou označeny tučnou kurzívou. Celkové investice zahrnují investice do „velké“ dopravní infrastruktury evidované v ISPROFIN. Objasnění jednotlivých kategorií investic viz text. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

5.4. SHRNUÍ EMPIRICKÉ ANALÝZY

Z regionální analýzy veřejných investičních prostředků alokovaných z centrální úrovně vyplynulo několik důležitých poznatků jednak z hlediska hledání „orientace“ regionálních dopadů investiční části výdajového parametru fiskální politiky jako mechanismu regionálního rozvoje z pohledu jeho dvou základních tendencí - divergentní a konvergentní, jednak také pro praktické otázky podpory regionálního rozvoje. Před shrnutím obou uvedených skupin implikací v návaznosti na hypotézy disertační práce je nicméně vhodné zrekapitulovat hlavní výsledky empirické analýzy.

- Regionální analýza metodicky „očistěných“ údajů o centrálních veřejných investičních prostředcích z let 1995-2005 operovala s finančním objemem 395 mld. Kč (s 617 mld. Kč včetně investic do „velké“ dopravní infrastruktury), přičemž analýza prokázala výraznou dominanci Prahy jako regionu s nejvyšší alokací těchto finančních prostředků, a to jak na krajské, tak i okresní úrovni pozorování, měřeno přes podíl na absolutním finančním objemu (37,5 %), investice na obyvatele (125 tis. Kč na obyvatele, tj. 326 % průměrné hodnoty ČR), investic na plochu (téměř 300 mil. Kč na 1 km², tj. 6000 % průměru ČR), regionální HDP (241 Kč na 1000 Kč regionálního HDP, tj. 159 % průměrné hodnoty ČR) a po okresu Kutná Hora (ojedinělé investice v sektoru obrany) druhou nejvyšší alokaci v relativizaci vůči ekonomickému agregátu (169 % průměru ČR).
- Nezbytné je však zdůraznit, že relativně dominantní pozice Prahy může být do určité míry ovlivněna „nadhodnocením“ investičních prostředků z důvodu formální evidence některých investičních projektů podle sídla veřejné instituce, které jsou v řadě případů lokalizovány právě v hlavním městě. Část finančních prostředků byla nepochybně dále přerozdělována, avšak charakter dat další územní realokaci nepodchycuje. Tento metodický problém se může týkat i dalších okresů (např. Prostějov). Pravděpodobně nejvíce se tento metodický problém dotýká investičních prostředků směřujících do státní správy.
- Nadprůměrné alokace vzhledem k průměru ČR při relativizaci investic⁶⁸ k počtu obyvatel dosáhlo kromě Prahy dalších deset okresů - Kutná Hora (190 %), Brno-město (162 %), který zároveň získal druhý nejvyšší podíl z absolutní hodnoty investic, Ústí nad Labem (139 %), Plzeň-město (133 %), Tachov (126 %), Prostějov (123 %), Olomouc (119 %), Česká Lípa (114 %), Bruntál (111 %) a Hradec Králové (111 %), a to v řadě případů díky několika málo mimořádně investičně náročným akcím, nejčastěji v oblasti zdravotnictví anebo infrastruktury. Do okresu Brno-město směřovalo také značné množství investičních prostředků na podporu rozvoje vědecko-výzkumné základny.
- Na druhé straně 22 okresů při relativizaci investičních výdajů⁶⁹ na obyvatele k průměru ČR nedosáhlo ani úrovně 50 %, přičemž devět z nich patřilo ve sledovaném období k okresům vymezených v rámci explicitní české regionální politiky pro soustředěnou podporu státu. Jedná se především o oblasti severozápadních Čech a severní Moravy. Dále směřovalo nejméně investičních prostředků na Vysočinu, do jižních a západních Čech a do česko-slovenského pohraničí. Vůbec nejnižší hodnoty investic na obyvatele relativizované k průměru ČR byly zaznamenány u okresů Most (18 %), Karviná (25 %), Teplice (26 %), Chomutov (29 %) a Nový Jičín (31 %), tedy u okresů vymezených v rámci regionální politiky jako regiony strukturálně postižené⁷⁰.
- Pouze u dvou okresů vymezených pro účely české explicitní regionální politiky, Tachova a Bruntálu, byl zaznamenán nadprůměrný objem alokovaných investic relativizovaných na obyvatele vzhledem k průměru ČR. Ostatní regiony vymezené pro potřeby explicitní

⁶⁸ Jedná se o celkové metodicky „očistěné“ investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury.

⁶⁹ Jedná se o celkové metodicky „očistěné“ investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury.

⁷⁰ Okres Nový Jičín vymezen pro účely regionální politiky jako strukturálně postižený pro roky 2004-2006.

podpory regionálního rozvoje byly centrálními investičními prostředky do značné míry opomíjeny.

- Obraz regionální diferenciací alokovaných investičních prostředků⁷¹ relativizovaných k ekonomickému agregátu na úrovni okresů je velmi podobný obrazu regionální diferenciací investic vztažených k obyvatelstvu.
- Byla prokázána statisticky významná závislost mezi intenzitou alokovaných investičních prostředků bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury a úrovní ekonomické vyspělosti regionu, jak na úrovni krajů, tak na úrovni okresů. Nicméně v případě vyloučení Prahy se tato souvislost nepotvrdila.
- Regionální diferenciací alokovaných investičních prostředků⁷² na obyvatele na úrovni okresů byla ve sledovaném období relativně vysoká (variační koeficient 88 %), nicméně celkový obraz regionální variability v distribuci centrálních veřejných investičních prostředků je podmíněn dominantní pozicí Prahy (při vyloučení Prahy, variační koeficient dosahuje 49 %). Praha tedy představuje zcela výjimečnou jednotku. Opět je však nutno zdůraznit výše zmíněné pravděpodobné nadhodnocení údajů za Prahu dané přisouzením celé investice podle sídla přijímající instituce.
- Empirické výsledky pokusu o identifikaci faktorů podmiňujících zjištěný charakter regionální distribuce veřejných investic z národních zdrojů naznačují, že investice z národní úrovně směřovaly zejména do těch regionů, které byly v dosavadním průběhu transformačního procesu „úspěšnější“ (Hampl 2005), měřeno přes pracovní příležitosti, ekonomickou vyspělost (HDP, ekonomický agregát), podíl vysokoškolsky vzdělaných osob a míru nezaměstnanosti. Tento prostorový vzorec alokace veřejných investic se projevil zejména na krajské úrovni.
- Při regionální analýze investic včetně investic do „velké“ dopravní infrastruktury na úrovni krajů se projevil zásadní vliv investic do „velké dopravy“ na regionální diferenciací objemu alokovaných investičních prostředků relativizovaných jak k počtu obyvatel, tak k regionálnímu HDP. To se projevilo zejména u krajů Plzeňského, Olomouckého, u kterých došlo při vyloučení „dopravních“ investic a jejich relativizaci k průměru ČR k výraznému poklesu jejich pozice ve srovnání s ostatními kraji (při zahrnutí investic do „velké dopravy“ tyto dva kraje získaly nadprůměrné alokace). Relativně významné byly investiční prostředky na „velkou“ dopravní infrastrukturu také u krajů Ústeckého a Moravskoslezského. Zároveň všechny jmenované kraje dosáhly výrazně nejvyšších hodnot při relativizaci investičních prostředků na „velkou“ dopravní infrastrukturu k regionálnímu HDP. Je tak možné říci, že investice na „velkou“ dopravní infrastrukturu jsou těmi investičními prostředky, které „napomáhají“ ekonomicky slabším regionům dosáhnout nadprůměrných hodnot v alokovaném objemu sledovaných investičních prostředků. Pokud dopravní investice nejsou uvažovány, Praha je zcela zřetelně krajem, který na distribuci veřejných investičních prostředků získává nejvíce.
- Z údajů o regionální distribuci investic v rámci explicitní podpory regionálního rozvoje relativizované k počtu obyvatel vyplynulo, že tyto finanční prostředky vykazovaly velmi nízkou míru koncentrace. To však je v rozporu s koncepcí regionální politiky, jež je koncipována jako politika pro soustředěnou podporu státu vybraným regionům. U 18 okresů byla zjištěna vůči Česku nadprůměrná alokace investic na 1 obyvatele v rámci explicitní regionální politiky, které nicméně nepatřily mezi okresy pro soustředěnou podporu státu vymezené. Okresy Teplice, Český Krumlov a Ostrava-město naopak zaznamenaly hodnotu podprůměrnou, ačkoliv mezi podporované regiony náležely. Na druhé straně však zjištěný regionální vzorec investic na podporu regionálního rozvoje

⁷¹ Jedná se o celkové metodicky „očistěné“ investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury.

⁷² Jedná se o celkové metodicky „očistěné“ investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury.

potvrzuje, že jistá priorita podporovaným regionům dána byla. Navíc se potvrdila statisticky významná pozitivní závislost mezi intenzitou regionální alokace této skupiny investic a mírou nezaměstnanosti, jako jednoho ze základních indikátorů pro vymezení podporovaných regionů v rámci explicitní české regionální politiky. Obdobně se na úrovni okresů prokázala statisticky významná negativní korelace mezi intenzitou regionální alokace investic v rámci podpory regionálního rozvoje a úrovní ekonomické vyspělosti měřenou ekonomickým agregátem. Nicméně při interpretaci těchto výsledků je nutná obezřetnost z důvodu relativně nízkých hodnot korelačních koeficientů pořadí, u nichž by bylo oprávněné vzhledem k charakteru hodnocené politiky očekávat hodnoty koeficientů výrazně vyšší, tedy závislost mezi mírou nezaměstnanosti, úrovní ekonomické vyspělosti a objemem alokovaných investičních prostředků v rámci kategorie explicitní regionální politiky významně těsnější. Navíc je nezbytné zdůraznit, že některé programy analyzované v rámci podpory regionálního rozvoje nebyly primárně pouze v gesci Ministerstva pro místní rozvoj (např. Podpora rozvoje a obnovy regionální infrastruktury a Podpora rozvoje venkovských mikroregionů).

- Překvapivá je v porovnání s ostatními „skupinami“ investičních prostředků relativně nízká jak územní („koncentrovaná“ polovina investic byla soustředěna na 21,1 % území republiky), tak sociální („koncentrovaná“ polovina investic byla soustředěna na 38,6 % obyvatel republiky) koncentrace investic v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje.
- Na příkladě investičních prostředků distribuovaných v rámci kategorie „malá“ dopravní a technická infrastruktura byl potvrzen zcela odlišný obraz regionální diferenciaci na úrovni krajů a na úrovni okresů. Opět se tak prokázalo, že sledování meziregionálních rozdílů na krajské úrovni poskytuje pouze omezenou informaci o skutečném vzorci regionální diferenciaci.
- Investiční prostředky ve sféře životního prostředí nebyly nijak výrazně koncentrovány do oblasti severních Čech a severní Moravy, tedy do regionů s velmi narušeným životním prostředím. Určitou výjimkou byly pouze vysoké investice v okrese Česká Lípa.
- Investiční výdaje ze státního rozpočtu v rámci kategorie podpora rozvoje univerzit a vědecko-výzkumných institucí byly výrazně koncentrovány do ekonomických center Česka a dále do regionů s přítomností univerzity či vysoké školy.
- Polovina celkových investičních prostředků bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury byla na úrovni okresů koncentrována na 4 % území ČR a 23 % obyvatel ČR, což potvrzuje výraznou nerovnoměrnost v distribuci těchto investičních prostředků.
- Největší variabilita mezi okresy ve finančních prostředcích investovaných na obyvatele byla zjištěna u investic do sféry obrany, státní správy, univerzit a vědecko-výzkumných institucí a do oblasti kultury. Naopak variabilita nejnižší se projevila u investičních prostředků v rámci kategorie základní a střední školství a paradoxně u investic distribuovaných v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje.
- Ve spojitosti s relativně nejnižší variabilitou v porovnání s ostatními skupinami investic také u skupiny investic v oblasti zdravotnictví a sociální péče se lze domnívat, že centrální investiční prostředky poskytované na „základní“ služby obyvatelstvu byly do území distribuovány relativně více rovnoměrně. Na druhé straně investiční výdaje v rámci kategorií investic v oblasti státní správy, obrany a „vysokého školství“ byly distribuovány relativně nejvíce nerovnoměrně, přičemž v případě skupiny investic v oblasti státní správy se při vyloučení Prahy variabilita zásadním způsobem sníží.

- Lze tedy shrnout, že variabilita na okresní úrovni v celkovém objemu alokovaných investičních prostředků bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury relativizovaných na počet obyvatel je podmíněna výjimečnou pozicí Prahy.

Na závěr je vhodné využít pro zhodnocení územní alokace celkových investic bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury územní členění na metropolitní a nemetropolitní oblasti, jak je definuje Hampl (2007). Údaje z tab 19 potvrzují zjištění o relativně nejvyšší alokaci investic do Prahy, resp. pražské metropolitní oblasti (295 % průměrné alokace ČR na obyvatele) a naopak výrazně nejnižší alokaci do metropolitních oblastí pánevních (49 % průměrné alokace ČR na obyvatele), které se nicméně řadí v dosavadním průběhu transformačního období k regionům nejméně „úspěšným“ a které se vyznačují kumulací ekonomických, sociálních i ekologických problémů. Investiční výdaje přitom byly relativně více než do pánevních metropolitních oblastí směřovány do oblastí nemetropolitních.

Tab 19: Celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury podle typů územních jednotek

Typy jednotek (oblasti)	Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury na 1 obyvatele (ČR= 100 %)
Metropolitní areály	138
<i>v tom</i>	
pražský metropolitní areál	295
ostatní metropolitní areály bez pražského metropolitního areálu	79
pánevni metropolitní areály	49
ostatní metropolitní areály bez pražského a pánevních metropolitních areálů	101
Nemetropolitní areály	65

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, Hampl (2007).

Pozn.: Oblasti byly vymezeny dle Hampla (2007), tj. pouze přibližně na základě okresů. Celkem bylo hodnoceno 12 metropolitních oblastí, jejichž vymezení odpovídá následovně upraveným okresům - velkoměstské okresy byly spojeny s příslušnými okresy „venkovskými“, Ostrava-město s okresy Frýdek-Místek a Karviná. Dále byly upraveny okresy pánevních metropolitních oblastí, tj. kromě ostravské, ústecká (okresy Ústí nad Labem, Chomutov, Teplice, Most) a karlovarská (okresy Karlovy Vary a Sokolov) a také liberecké metropolitní oblasti (Liberec + Jablonec n. Nisou). Hodnocené metropolitní oblasti tvořené jedním okresem jsou České Budějovice, Hradec Králové, Pardubice, Olomouc a Zlín. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice.

Lze se tak domnívat, že dynamický rozvoj Prahy si jednak „vynutil“ vysokou intenzitu veřejných investic alokovaných z centrálních zdrojů právě do přirozeného socioekonomického jádra republiky, jednak značná koncentrace centrálních veřejných investic do Prahy jistě do určité míry podnítila řadu multiplikačních efektů, které dynamizaci rozvoje Prahy dále umocňovaly⁷³. Je však obtížné jednoznačně říci, zda byl spuštěn, resp. obnoven kumulativní mechanismus územní distribuce veřejných investic v závislosti na předpokládané vyšší míře návratnosti působící z regionálního hlediska ve směru diferenačním.

Na druhé straně ani dramatický dopad transformace v pánevních metropolitních oblastech „si nevynutil“ zvýšenou distribuci veřejných investic do těchto v minulosti „úspěšných“ a privilegovaných částí republiky, ačkoliv většina tohoto území byla vymezena pro explicitní podporu regionálního rozvoje. Výrazně nižší intenzita veřejných investičních toků z národní úrovně

⁷³ Sunley et al (2005) dospěli v empirické analýze veřejných programů rizikového kapitálu v Německu k výrazně nerovnoměrným regionálním dopadům těchto nástrojů veřejné politiky a připouštějí „nebezpečí“ spuštění, resp. umocnění kumulativních mechanismů působících na zvyšování meziregionálních rozdílů.

do pánevních oblastí mohla přispět k umocnění výše naznačeného kumulativního mechanismu, „divergentního“ charakteru regionální distribuce veřejných investic.

Nyní bude na základě výsledků empirické analýzy přistoupeno k vyhodnocení stanovených hypotéz disertační práce.

Hypotéza	Komentář
Veřejné investiční výdaje z vybraných centrálních zdrojů byly ve sledovaném období 1995-2005 alokovány ve prospěch socioekonomicky nejvyspělejších regionů Česka. Jinými slovy, je možné předpokládat souvislost mezi objemem alokovaných veřejných investičních prostředků a relativní socioekonomickou „úspěšností“ regionů. Takový vzorec regionální distribuce veřejných investičních prostředků alokovaných z národní úrovně je však v rozporu s koncepcí a cíli české regionální politiky.	Hypotézu je možné potvrdit, a to jak na krajské, tak i okresní úrovni. Tento závěr disertační práce je tak ve shodě se závěry například práce Wilson a Wise (1986) či Cameron, McLean a Wlezien (2004), naopak je v rozporu s analýzami Yamano a Ohkawara (2000). Nicméně je oprávněné se domnívat, že tento závěr je do jisté míry podmíněn dominantní pozicí Prahy.
Nejvýznamnější regionální diference v alokovaném objemu veřejných investic je vytvářena investicemi do „velké“ dopravní infrastruktury, které jsou finančně extrémně náročné a patří mezi tradiční sféry podporované veřejným sektorem.	Hypotéza byla empirickou analýzou jednoznačně potvrzena.
Investiční výdaje určené na státní politiku životního prostředí byly alokovány do regionů s nejnarušenějším životním prostředím.	Tuto hypotézu nelze jednoznačně potvrdit, neboť finanční prostředky v rámci sféry životního prostředí nebyly výrazněji distribuovány do severozápadních Čech a na severní Moravu, tj. do regionů s nejnarušenějším životním prostředím. Přesto se však do určité míry projevila distribuce investic do regionů, ve kterých bylo či je nutné řešit ve vztahu k životnímu prostředí nějaký specifický problém (např. podpora útlumu hornictví, revitalizace říčních systémů, rekonstrukce rybníků).
Investiční výdaje v rámci podpory výzkumu a vývoje byly výrazně koncentrovány do ekonomicky nejvyspělejších regionů Česka.	Hypotézu je možné potvrdit, nicméně je nezbytné poznamenat, že část z analyzovaných prostředků je zatížena metodickým problémem evidence výdaje podle sídla ústřední instituce (např. GAČR).
Veřejné investice vynaložené v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje byly alokovány do regionů pro potřeby české explicitní regionální politiky vymezených, tj. do regionů hospodářsky slabých a strukturálně postižených.	Předpoklad o velmi omezeném objemu veřejných investic v rámci explicitní regionální politiky byl jednoznačně potvrzen. Hypotézu o alokaci investičních prostředků v rámci této kategorie investic do regionů pro účely explicitní české regionální politiky vymezených je možné potvrdit pouze částečně. Jistá priorita podporovaným regionům dána byla, ale mezi okresy, které získaly nadprůměrnou výši investičních prostředků, je velký počet okresů pro účely explicitní podpory nedefinovaných.

Pozn.: Komentáře k hypotézám jsou na tomto místě nutně zjednodušené. Je nezbytné brát v úvahu veškerá metodická a další omezení, na která je upozorňováno v textu příslušných kapitol.

V návaznosti na cíl disertační práce vztahující se k roli výdajové složky fiskální politiky jako mechanismu regionálního rozvoje, resp. k roli investičních výdajů z hlediska tendencí regionálního rozvoje je možné na základě výsledků regionální analýzy centrálních veřejných investičních prostředků shrnout, že na příkladě České republiky a sledovaného období 1995-2005 se ukázalo, že charakter regionální alokace centrálních veřejných investic byl orientován ve směru posilování stávajících, resp. obnovení přirozených socioekonomických center státu. To nasvědčuje z regionálního hlediska k divergentní povaze mechanismu regionální distribuce investičních prostředků z centrálních veřejných zdrojů.

Není však možné jednoznačně tvrdit, že alokace investičních prostředků v rámci fiskální politiky je z regionálního hlediska z dlouhodobého pohledu „vždy a všude“ diferenciacním mechanismem, a to vzhledem ke specifickým sledovaného časového období. Nelze tedy vyloučit, že charakter regionální distribuce analyzovaných investic byl v České republice do značné míry ve shodě s Friedmannovým konceptem čtyř stupňů vývoje prostorové ekonomiky (Friedmann 1966) a Hirschmanovým teoretickým přístupem k alokaci veřejných investic (Hirschman 1958, 1964) (viz kapitola 2.3.1.4). Tedy, že v České republice v transformačním období bylo nejprve nutné posílit jádrové regiony, regiony schopné spontánního růstu, čímž docházelo k vytváření, resp. utužování polarity jádro-periferie (tedy ve smyslu regionální alokace analyzovaných investic Praha - ostatní regiony Česka), což odpovídá druhému stupni Friedmannova vývoje prostorové ekonomiky. Otevřenou otázkou pro další výzkum však zůstává, zda regionální distribuce veřejných investic přestoupila či přestoupí do fáze třetí, do fáze disperze, tj. masivnější distribuce veřejných investičních prostředků do regionů na nižším stupni socioekonomického rozvoje, do regionů „periferních“. V témže duchu hovořil Hirschman (1958, 1964) o předpokladu nezbytnosti alokace veřejných investic do regionů přirozeného spontánního růstu zejména v počátečních fázích ekonomického rozvoje, tedy v případě České republiky ve fázi návratu k „přirozené“ trajektorii regionálního rozvoje. Nicméně z dlouhodobé perspektivy není koncentrace veřejných investic do několika málo jádrových regionů udržitelná. Přesun významného objemu veřejných investic do regionů „chudších“ by měl být umožněn jednak nahrazováním veřejných investic v jádrových regionech soukromými, jednak relativně vyšší ekonomickou efektivností vynaložených veřejných investic v jádrových regionech projevující se relativně vyššími daňovými výnosy z těchto regionů do systému veřejných financí (Hirschman 1964). Ověření změny „orientace“ v regionální distribuci veřejných investičních prostředků je analogicky k Friedmannovu pojetí nutno podrobit dalšímu výzkumu.

Nelze tedy vyloučit, že v dlouhodobém pohledu veřejné investiční prostředky z regionálního hlediska působí ve směru nivelizačním. Jak upozorňoval Friedmann (1966), veřejné investice do „silných jádrových“ regionů mohou masivně směřovat pouze v určité fázi socioekonomického rozvoje, a to zejména v duchu úsloví „když se bude dařit bohatým regionům, spíše se bude dařit i regionům chudým“, což opačně neplatí⁷⁴.

Nyní ještě musí nevyhnutelně následovat diskuzní poznámka k faktorům, které při reálném rozhodování o alokaci veřejných investic, obecně veřejných výdajů pravděpodobně nejvíce podmiňují výsledný charakter regionální distribuce veřejných centrálních investičních výdajů. Protože v České republice dosud chybějí nástroje pro systematické hodnocení efektivnosti vynakládaných a vynaložených veřejných finančních prostředků, je možné se domnívat, že relativně významnou roli při rozhodování o veřejných investicích sehrávají subjektivní faktory. Jak bylo diskutováno v kapitole 4.1.2, míra role subjektivních faktorů se může lišit v jednotlivých fázích rozpočtového procesu. Ty je však možné v zásadě omezit na následující rozhodovací stupně: (i) na základě návrhu ministerstva financí je přijato rozhodnutí vlády a parlamentu o finanční alokaci jednotlivým resortům, resp. rozpočtovým kapitolám a (ii) rozhodnutí o prioritním směřování výdajů v rámci určitého sektoru, a to na úrovni příslušného resortu. V případě druhého stupně

⁷⁴ Aplikaci tohoto postoje můžeme pozorovat i v současnosti v severoatlantickém prostoru při státních intervencích do finančního sektoru. Masivní injekce veřejných finančních prostředků putují do ústředních finančních institucí, lokalizovaných v socioekonomicky nejvyspělejších regionech, ve snaze „zachránit“ celek.

rozhodovacího procesu o veřejných (investičních) výdajích lze předpokládat roli těchto tří faktorů: (1) přijatá (rozvojová) resortní strategie (nicméně i ta může do jisté míry reflektovat určité subjektivní faktory, resp. zájmy), (2) zájmy zejména vysoce postavených úředníků a (3) zájmy politiků (Blažek, Macešková 2009/2010). Je zřejmé, že významnost jednotlivých faktorů u jednotlivých sektorů je značně odlišná a zároveň, že u některých resortů může jeden z faktorů výrazně převažovat. Tyto skutečnosti jen dále potvrzují nezbytnost aplikace systémového instrumentu (včetně TIA) pro „objektivizaci“ potřeby konkrétních veřejných investičních výdajových položek.

6. ZÁVĚR

6.1 VÝCHODISKA PRÁCE, CÍLE

Disertační práce představuje dílčí příspěvek k výzkumnému úsilí na poli značně široké a komplikované problematice, a to fiskální politiky v regionálním pohledu. Detailněji sledovanou sférou přitom byla výdajová složka centrálních veřejných financí, a to její kapitálová (investiční) část. Primárním důvodem volby tohoto zdánlivě ekonomického tématu bylo přesvědčení o zásadních implikacích distribuce veřejných finančních prostředků pro regionální rozvoj, neboť jak zdůrazňují Martin a Minns (1995), bez porozumění regionální struktuře (nejen) veřejných finančních toků v území je naše znalost o podmínkách mechanismů a faktorů regionálního rozvoje značně omezená.

Klíčovým argumentem pro mimořádný význam veřejných prostředků z hlediska regionálního rozvoje je objem finančních prostředků, který je v rámci veřejného sektoru v území alokovan, dosahující v případě hospodářsky vyspělých zemích několika desítek procent hrubého domácího produktu. V případě Česka bylo v roce 2007 ze státního rozpočtu a státních fondů vydáno zhruba 1,2 bilionu korun.

Ústředním bodem sledování disertační práce se tak stalo hledání regionální dimenze alokace centrálních veřejných investic, a to v rámci dvou základních linií. Za prvé se uchopení regionální dimenze fiskální politiky ubíralo směrem hledání „orientace“ mechanismů regionálního rozvoje z pohledu jeho dvou základních tendencí - divergentní a konvergentní. Jedním z východisek disertační práce totiž byla diskuze premisy o z regionálního hlediska regulační roli veřejných politik. Politika státu je tradičně považována za záměrný a vědomý mechanismus regulace přirozených tendencí celospolečenského rozvoje, které jsou dominantně (alespoň v určitých fázích vývoje) divergentního charakteru (např. Myrdal 1957). Nicméně předpoklad o povaze veřejných politik jako regulačního mechanismu regionálního rozvoje nemusí nutně platit u všech typů veřejných politik, u všech parametrů veřejných politik a ve všech vývojových fázích.

Druhá linie disertační práce se pak odvíjela od snah společnosti meziregionální rozdíly ve stupni socioekonomické vyspělosti aktivně ovlivňovat prostřednictvím nástrojů regionální politiky, jejíž účinnosti je v rámci výzkumných i aplikačně orientovaných prací věnována relativně velká pozornost (např. Martin 1999; Bradley 2006; Gripiaios et al 2008; Crescenzi 2009). Nicméně tato politika ztělesňuje relativně pouze malou část celkové hospodářské politiky státu a mezi odborníky sílí hlasy upozorňující na mimořádný regionální dopad „ostatních“ veřejných politik (zejména politik sektorových, horizontálních a „nevýdajové“ politiky) (Molle, Cappellin 1988; Wislade et al 1996; CEC 1998; Robert et al 2001; Blažek 2002a; CEC 2008) ve srovnání s regionálním dopadem politiky s explicitní regionální dimenzí. Empirická podložení významnosti regionálních dopadů sektorových a horizontálních politik, resp. veřejných intervencí bez explicitní regionální dimenze jsou ovšem sporadická (výjimkami jsou např. práce Cameron, McLean, Wlezien 2004; Morgenroth 2008), a to zejména při jejich sledování ve větším územním detailu. Z tohoto kontextu pak vyplývá zřetelné provázání zjištění disertační práce na implikace pro koncipování regionální politiky, resp. podpory regionálního rozvoje. Aktuálnost zkoumaného tématu v mezinárodním měřítku dokládají výzkumné aktivity například Evropské komise, garanta jediného nadnárodního uskupení realizujícího regionální politiku (např. CEC 2008) a dalších „unijních“ institucí (např. Tiefenbacher, Ciccarone 2007; AER 2009), či některých států vědomých si nutnosti zohlednění regionálních dopadů „neregionálních“ politik pro efektivní snahu ovlivnit meziregionální rozdíly prostřednictvím podpory regionálního rozvoje (např. Norsko - Johansen (2007); Slovinsko - Golobič, Marot (2008)).

Toto dvojí směřování disertační práce reflektovalo zvolené cíle (viz kapitola 1), které lze shrnout jako příspěvek k poznání finančních toků v území prostřednictvím regionální analýzy investičních prostředků z vybraných veřejných centrálních rozpočtů a vyvození implikací pro rozvinutí nástroje

(zejména TIA) k zabezpečení koordinace územních dopadů široké škály veřejných intervencí a k zajištění synergie mezi regionálními dopady veřejných intervencí s explicitní regionální dimenzí a regionálními dopady veřejných politik bez inkorporované explicitní regionální perspektivy.

Diskuze pojetí veřejných financí, resp. veřejného sektoru v teoriích regionálního rozvoje nasvědčuje, že žádná z dosavadních teorií se roli veřejných výdajů pro regionální rozvoj systematicky nevěnuje. Ačkoliv byly v rámci disertační práce učiněny dílčí pokusy k odvození implikací některých teoretických konceptů pro oblast veřejných výdajů (např. Friedmannovy diferenční efekty, *lock-in*, *networking*), lze považovat za nezbytné další systematické a strukturované rozpracování úlohy veřejných výdajů, resp. veřejného sektoru v kontextu regionálního rozvoje. Prohlubování znalosti o roli veřejných výdajů (příp. veřejného sektoru) jako mechanismu regionálního rozvoje je důležité pro rozklíčování působení jednotlivých atributů a „typů“ veřejných intervencí z hlediska tendencí regionálního rozvoje.

Z části disertační práce věnující se proměnám pojetí, koncepce a zaměření regionální politiky včetně diskuzně orientovaného obsahového vyjasnění terminologie⁷⁵ vyplynulo, že v současné době můžeme pozorovat odklon od „tradičně“ pojímané regionální politiky k regionální politice vyznačující se řadou inovativních parametrů i nových atributů (viz kapitola 2.1.2 a 2.1.6). Z hlediska řešené problematiky v disertační práci je nejvýznamnější proměna sfér podpory, jež zaznamenává setrvalé rozšiřování spektra podporovaných aktivit napříč celou řadou sektorových a horizontálních politik. Dochází tak ke stále výraznějšímu průniku mezi aktivitami podporovanými pod hlavičkou regionální politiky a intervencemi realizovanými v rámci tradičně sektorově řízených a koncipovaných veřejných politik. Tato skutečnost má dva základní okruhy implikací.

Za prvé dochází k implementaci stejných typů intervencí v rámci regionální politiky, která explicitně uvažuje s regionální dimenzí, a v rámci sektorových politik, jež s regionálními aspekty neoperují. Protože ve většině případů prozatím chybí efektivní koordinační mechanismy a nástroje územních dopadů různých veřejných intervencí, může být zamýšlená účinnost opatření regionální politiky do značné míry deformována.

Za druhé výše uvedená skutečnost implikuje otázku potřebnosti regionální politiky. V případě dalšího rozšiřování typů aktivit a intervencí spadajících pod „gesci“ regionální politiky až do situace, kdy „oborové“ zacílení podpory regionálního rozvoje bude zahrnovat „téměř vše“, je oprávněné se zamýšlet či vyjádřit obavu, zda se regionální politika nestane zbytečnou.

Možným východiskem je právě zřetelně vyřčená nezbytnost re-konceptualizace postavení regionální politiky, jak to ostatně naznačují také například Bachtler a Yuill (2001, 2007) či Blažek a Uhlíř (2002), na jeden z (pilířních) přístupů k podpoře regionálního rozvoje, avšak nezbytně doprovázený významně regionalizovanými sektorovými a horizontálními politikami, případně dalšími parametry hospodářské politiky explicitně operujícími s regionálními aspekty.

Je tak možné prostřednictvím ač diskuzně orientovaného, terminologického vymezení v disertační práci shrnout, že volba mezi „úzcí“ pojatou regionální politikou a sektorově širěji koncipovanou podporou regionálního rozvoje (tj. implicitní regionální politikou) reprezentuje další dilema pro koncipování této politiky, jemuž kompetentní političtí činitelé v současnosti čelí. Jedná se přitom pravděpodobně o nejzásadnější volbu při koncipování podpory regionálního rozvoje s ohledem na výslednou celkovou efektivitu opatření regionální politiky, resp. podpory regionálního rozvoje.

Rozbor vybrané odborné literatury zabývající se veřejnými (investičními) výdaji v regionálním pohledu prokázal existenci pouze omezeného počtu empiricky orientovaných studií nabízejících hlubší pohled na charakter regionální distribuce veřejných finančních prostředků alokovaných vůči politice regionální v rámci „ostatních“ veřejných politik. Tato disertační práce tak představuje do značné míry ojedinělou studii, která se zabývá zkoumáním veřejných investic v územním detailu okresů, případně krajů.

⁷⁵ Především regionální politika v „úzkém“ a „širokém“ slova smyslu a explicitní a implicitní regionální politika.

Náhled do převážně teoreticky zaměřených prací potvrdil základní, do jisté míry zjednodušené dilema při rozhodování o regionální alokaci veřejných investic. Jde o dilema mezi distribucí veřejných investičních prostředků do regionů „jádrových“, hospodářsky nejvyspělejších regionů z důvodu posílení mezinárodní konkurenceschopnosti a vyšší efektivnosti, resp. návratnosti vynaložených veřejných zdrojů, a distribucí veřejných investic do regionů „periferních“, socioekonomicky slabých, strukturálně postižených s cílem eliminovat infrastrukturační a jiné bariéry růstu a napomoci tak k „vyrovnaní hřiště“ iniciací změn důležitých pro socioekonomický rozvoj „slabých“ regionů. Takto zřetelné zahrnutí regionální dimenze při rozhodování o směřování veřejných investic se však odehrává v politické praxi zcela výjimečně (v rámci explicitní regionální politiky) a výsledný charakter regionální distribuce veřejných investičních prostředků je důsledek sektorového nakládání s veřejnými zdroji. Otázkou pak zůstává, zda regionální alokace sektorově řízených veřejných investičních prostředků není v kontradikci s cíli politik na regionální dimenzi explicitně zaměřených.

V duchu těchto úvah pak byly stanoveny hypotézy disertační práce, které jsou spolu s jejich podrobným vyhodnocením shrnuty v kapitole 5.4.

V teoretickém zarámování byla pozornost kromě výdajového parametru věnována také dalším parametrům fiskální politiky, které přinášejí pro regionální rozvoj významné implikace. Detailněji byl diskutován parametr příjmový, tj. regionální aspekty nastavení daňového systému, a parametr upravující financování územní samosprávy. Ukázalo se, že v některých zemích jsou vybraná kritéria těchto parametrů fiskální politiky integrální součástí implicitní regionální politiky, resp. podpory regionálního rozvoje, a tyto příklady mohou více než dobře posloužit jako inspirace pro Českou republiku.

Vzhledem k cílům disertační práce byla zvolena příslušná metodika výzkumu a následně konkrétní metodický postup. Regionální dopady výdajové části fiskální politiky byly sledovány prostřednictvím regionální analýzy veřejných investičních prostředků. Identifikace klíčových zdrojů veřejných investičních toků proběhla na základě rozboru rozpočtové soustavy ČR a analýzy finanční velikosti jejích jednotlivých elementů. V kombinaci s dostupností potřebné datové základny byly nakonec pro regionální analýzu veřejných centrálních investičních prostředků zvoleny státní rozpočet (ISPROFIN) a dva státní fondy - Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond životního prostředí, a to pro časové období 1995-2005. Sledovanou řádovostní úrovní byly okresy a kraje. Bylo přitom nutné překonat celou řadu metodických problémů a omezení, vyplývajících z různorodosti jednotlivých datových zdrojů i z charakteru dat samotných.

Specifický charakter dat o investičních výdajích poté podmínil zvolený metodický postup, jehož charakteristickým rysem bylo třídění jednotlivých investičních výdajových položek a postupné vyřazování, resp. oddělování některých skupin investičních výdajů. Zvolený postup vyústil do tří základních stupňů regionální analýzy: (i) analýzy „celkových“ investic (analýza metodicky „neочиštěných“ investic (671 mld. Kč), (ii) analýzy celkových metodicky „очиštěných“ investiční výdajů (617 mld. Kč) a (iii) analýzy celkových metodicky „очиštěných“ investičních výdajů bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury (395 mld. Kč)) a devíti úrovní dalších, a to pro oborově odlišné skupiny investičních výdajů (regionální analýza investic do „velké“ dopravní infrastruktury, analýza investic do „malé“ dopravní a technické infrastruktury, investičních výdajů v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje, analýza investic v oblasti životního prostředí, regionální rozbor investic univerzitám a vědecko-výzkumným pracovištím, analýza investic v oblasti zdravotnictví a sociální péče, investic ve sféře obrany státu, analýza investic do státní správy, investice na rozvoj základního a středního školství a regionální analýza investic v oblasti kultury).

Bylo nezbytné se vypořádat s důsledky aplikace *flow* přístupu k regionální analýze veřejných investic, přičemž byla provedena ilustrace i *benefit* přístupu. Základními indikátory pro hodnocení regionální diferenciací v alokaci veřejných centrálních investic byly zvoleny na základě dosavadních zkušeností doložených odbornou literaturou (Short 1978; Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993;

Wishlade et al 1996; Yamano, Ohkawara 2000; Heald, Short 2002; Giannoni, Hitiris 2002) relativní ukazatele vztahující investiční prostředky na obyvatele a indikátory úrovně ekonomické vyspělosti (HDP a ekonomický agregát), relativizované k hodnotám průměru Česka. Vedle toho byly užity další relativizující ukazatele, například podíly či relativizace k ploše. Hodnocení územní a sociální koncentrace investičních prostředků bylo zachyceno prostřednictvím ukazatele H (Hampl 2005), pokus o hodnocení vztahu regionální alokace investičních výdajů k vybraným socioekonomickým charakteristikám (pracovní příležitosti, vysokoškolsky vzdělané obyvatelstvo, míra nezaměstnanosti, indexy ekonomického vývoje) bylo vypracováno za pomoci relativně jednoduchých korelačních analýz.

6.2 HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

S vědomím předností zvolené metodiky, především relativně dlouhého sledovaného časového období, územního detailu sledování a struktury datové základy, ale zejména s vědomím metodických nedostatků a omezení daných především diskutabilní úplností a důvěryhodností dat spravovaných orgány veřejné správy a možného zkreslení regionálních rozdílů v alokaci veřejných investic podmíněného evidencí některých investičních akcí podle sídla instituce a nikoliv podle místa realizace investice, stejně jako s vědomím možné odlišné lokalizace efektu investic od jejich fyzické alokace, bylo možné na základě výsledků empirické analýzy veřejných investic alokovaných z národní úrovně veřejné správy přistoupit k shrnutí konkrétních výsledků, jež nabízí kapitola 5.4. Nyní bude přikročeno k vyvození určitých obecnějších závěrů.

Přes nezbytnou obezřetnost při interpretaci regionální analýzy veřejných centrálních investičních výdajů je možné shrnout, že na příkladě České republiky byla ve sledovaném období zjištěna výrazná koncentrace hodnocených veřejných investic do hospodářsky nejvyspělejších regionů, a to především do regionu hlavního města. Důraz byl tak kladen, ačkoliv s největší pravděpodobností nevědomě, na růstovou dimenzi regionálních dopadů veřejných investic (*growth dimension* - Johanson (2007)), tj. na posílení ekonomických center s předpokladem efektivnějšího dopadu na hospodářský růst. Ve sledovaném období tak docházelo k posilování hospodářského jádra České republiky a umocňování kumulativních mechanismů, jež podmiňují atraktivitu Prahy. Nicméně je nezbytné dodat, že z pohledu celého systému veřejných financí, tj. včetně jeho běžných výdajů, jejichž podíl na státním rozpočtu je přitom naprosto rozhodující, je Praha velmi pravděpodobně regionem, který do systému veřejných financí „přispívá“.

Zjištěný charakter regionální distribuce sledovaných veřejných investičních prostředků prokázal rozpor mezi cíli směřování veřejných (investičních) prostředků v rámci explicitně pojaté regionální politiky, resp. explicitně koncipované podpory regionálního rozvoje, a regionální alokací veřejných investičních prostředků distribuovaných v rámci sektorových a horizontálních politik státu. Tento závěr nezbytně evokuje potřebu koordinace regionálních dopadů jednotlivých veřejných politik, například prostřednictvím vhodných synergických nástrojů (např. ex ante posouzení územních dopadů resortních programů).

V návaznosti na cíl disertační práce snažící se přispět k poznání finančních toků z veřejného sektoru v území a vztahující se k roli investičních výdajů z hlediska tendencí regionálního rozvoje je možné na základě výsledků regionální empirické analýzy centrálních veřejných investičních prostředků shrnout, že na příkladě České republiky a sledovaného období 1995-2005 se jeví, že charakter regionální alokace centrálních veřejných investic byl orientován ve směru posilování stávajících, resp. obnovení přirozených socioekonomických center státu. To nasvědčuje z regionálního hlediska diferenciační povaze mechanismu regionální distribuce investičních prostředků. Nicméně nelze jednoznačně říci, zda alokace investičních prostředků v rámci fiskální politiky je z regionálního hlediska a z dlouhodobého pohledu diferenciačním mechanismem, a to vzhledem ke specifickým sledovaného časového období. Je otázkou dalšího výzkumu, zda charakter regionální distribuce veřejných investic není v České republice do značné míry ve shodě s Friedmannovým konceptem

čtyř fází vývoje prostorové ekonomiky (Friedmann 1966) a Hirschmanovým teoretickým přístupem k alokaci veřejných investic (Hirschman 1958, 1964) (blíže viz kapitola 5.4).

6.3 DISKUZE VYBRANÝCH „KLASIFIKAČNÍCH ASPEKTŮ“ VEŘEJNÝCH INVESTIC VE SVĚTLE NÁSTINU DALŠÍHO VÝZKUMU

Empirická ilustrace regionálních dopadů „neregionálních“ politik prostřednictvím veřejných investic alokovaných ze státního rozpočtu a státních fondů a neustávající hledání faktorů podněcujících diferenciační tendence regionálního rozvoje otevírá rozsáhlý soubor úkolů pro další výzkum. Jedná se zejména o hledání obecněji uplatnitelných charakteristik veřejných investic, které by bylo možné považovat za stěžejní při hodnocení regionálních dopadů distribuce veřejných investičních prostředků a zároveň využitelných pro návrh metodiky TIA. Současně je nutné hledat faktory, které podmiňují diferenciační efekt územní distribuce veřejných investic a které by mohly sloužit jako podkladové klasifikační aspekty při snaze hlouběji porozumět významu alokace veřejných investic jako diferenciačního mechanismu regionálního rozvoje.

Úkoly pro další výzkum se tak váží k naplnění potřeby sestavit klasifikaci veřejných investic, poťazmo veřejných politik z hlediska charakteru jejich regionálních dopadů. Zároveň je žádoucí, aby se další výzkum ubíral ve směru vytvoření určité typologie regionálních dopadů veřejných investičních výdajů. Vyústění těchto snah by pak mělo vést k lepšímu pochopení charakteru působení veřejných investic, resp. veřejných politik v konkrétním území (regionu) a poťazmo k hlubšímu porozumění roli regulačních mechanismů v kontextu regionálního rozvoje. V této souvislosti je vhodné alespoň nastínit možné klasifikační aspekty, které lze považovat pro hodnocení veřejných investic v regionálním pohledu za přínosné. Nezbytné je však zdůraznit, že uvedená klasifikační kritéria je nutné vnímat pouze jako počáteční úvahy pro iniciaci odborné diskuze o možnostech koncipování TIA metodiky a zejména pak jako podněty pro další výzkum v oblasti územní distribuce veřejných investic jako diferenciačního mechanismu regionálního rozvoje.

Mezi základní klasifikační znaky veřejných investic, které lze považovat z hlediska hledání faktorů podmiňujících diferenciační tendence za méně významné, nicméně relevantní v kontextu návrhu TIA metodiky, je možné řadit především:

- finanční náročnost investiční akce;
- kvalitativní význam investice, tj. obsah, resp. náplň investiční akce (např. výstavba silničního obchvatu vs. výstavba univerzity);
- časový horizont investičního efektu;
- míru „nárazovosti“ investice v čase;
- míru významu opakovatelnosti investice související s „pravděpodobností“ opakování investice;
- míru územní koncentrace progresivity příslušných aktivit a odpovídající technologické a kvalitativní náročnosti (např. z regionálního hlediska vysoce koncentrované investice v oblasti obrany státu vs. z regionálního pohledu relativně plošné investice do základního školství) a s ní související územní forma investice (např. bodová, liniová či plošná);
- míru nevyhnutelnosti dalších (navazujících) investičních výdajů;
- míru významu selektivnosti, resp. prioritizace investic.

Z pohledu hledání faktorů, které podněcují v regionálním pohledu diferenciační efekt veřejných investic, lze však za daleko významnější považovat aspekty jiné, aspekty výsostně geografické, které jsou spojeny s posuzováním potřebnosti a celkové efektivity veřejných investičních výdajů. Těmito aspekty jsou zejména:

- měřítková úroveň hodnocení regionálního dopadu investice, přičemž tento aspekt úzce souvisí s aspektem míry územní koncentrace regionálního dopadu investice, resp. s aspektem míry územní selektivnosti efektu investice;
- otázka míry územní „odtrženosti“ lokalizace investice od lokalizace jejího efektu;
- socioekonomická vyspělost regionu, v němž je investice realizována.

Je zřejmé, že regionální dopady veřejných investic jsou v naprosté většině případů odlišného charakteru při jejich hodnocení na různých měřítkových úrovních (viz také např. The ESPON Monitoring Committee 2004b). Například hodnocení územního dopadu výstavby makrodopravní infrastruktury pro lokální úroveň je odlišné od hodnocení dopadu této infrastruktury pro úroveň národní. Tato skutečnost je pak neoddělitelně spojena s otázkou míry rozdílnosti mezi faktickou alokací veřejné investice a lokalizací efektu z investice a zároveň s aspektem míry územní selektivnosti efektu určité veřejné investice. Dále je možné předpokládat, že úroveň „odtrženosti“ faktické alokace veřejného výdaje a lokalizace efektu, resp. přínosu dané investice je odvislá od hospodářské vyspělosti regionu (zjednodušeně se lze domnívat, že míra odtrženosti lokalizace efektu od lokalizace investice je nejvyšší v regionech socioekonomicky méně vyspělých, zatímco v hospodářsky nejsilnějších regionech je tato míra relativně nejnižší).

Úroveň socioekonomické vyspělosti regionu, v němž je veřejná investice lokalizována a regionu, ve kterém je efekt dané investice markantní, nepochybně také podmiňuje celkový přínos veřejné investice, přičemž důležitou úlohu zároveň sehrává i hierarchická úroveň činností, ke které se daná investice váže. Současně se lze domnívat, že faktická lokalizace určité veřejné investice je do určité míry podmíněna specifickými vlastnostmi konkrétních regionů.

Pro další výzkumné úsilí je tak vhodné doporučit využít těchto základních naznačených souvislostí jako prvotních klasifikačních kritérií pro sestavení typologie veřejných politik a programů z hlediska charakteru regionálních dopadů investičních výdajů v rámci nich alokovaných. Takováto klasifikace veřejných investičních výdajů, resp. veřejných politik je složitou problematikou, jejíž spletitost je odvislá zejména od multifaktorové podmíněnosti implementace veřejných intervencí, a tudíž nezbytnosti provázat při typologizaci veřejných investic celou řadu aspektů relevantních pro posouzení role regionální dimenze veřejných intervencí. Správnou cestu tak představuje vzájemná kombinace mimo jiné zde uvedených klasifikačních aspektů, kterou by snad bylo možné dospět k uspokojivému vytvoření typologie veřejných intervencí z hlediska jejich regionálních dopadů.

Zaobírat se klasifikačním tříděním veřejných politik z hlediska charakterů jejich regionálních dopadů se jeví jako přínosné nejen z pohledu výzkumu mechanismů regionálního rozvoje, ale také s ohledem na praktické potřeby politiky na podporu regionálního rozvoje. Geografický pohled na distribuci veřejných investic by mohl prostřednictvím identifikace specifických předností regionů a jejich specifických problémů umožnit jejich následné zrcadlení ve vhodném nastavení příslušných veřejných intervencí, tedy zabudování regionální dimenze do příslušných sektorových a horizontálních politik. Výraznější a koordinovaná regionalizace sektorových politik však mimo jiné závisí také na ochotě sektorových ministerstev přenechat určité úkoly ze své agendy např. ministerstvu pro místní rozvoj či nižším úrovním veřejné správy, což obnáší „ochotu“ vzdát se příslušného objemu finančních prostředků. K prosazení regionálních aspektů do sektorových a horizontálních politik je nezbytný silný politický *leadership*. Regionalizované sektorové a horizontální politiky by se tak mohly stát integrálním nástrojem politiky na podporu regionálního rozvoje umožňujícím, resp. usnadňujícím socioekonomický rozvoj. Zároveň je však nezbytná reflexe

rozdílné kapacity jednotlivých regionů pro určité typy veřejných intervencí, přičemž tuto reflexi lze považovat za druhou dimenzi regionalizace veřejných politik. Regionalizovaná opatření v rámci veřejných politik by tak respektovala specifika (přednosti i problémy) regionů na jedné straně a absorpční kapacitu na straně druhé (tj. jednalo by se o *tailored-made policy measures with respect to regional specificities and capacities*).

Druhou linií inkorporace regionální dimenze do prozatím víceméně striktního sektorového řízení a nakládání s veřejnými finančními zdroji je hodnocení regionálních dopadů jak samotných sektorových a horizontálních politik, tak i programů v rámci nich realizovaných. Takové hodnocení by mohlo probíhat obdobně, jako se sleduje například dopad navrhované legislativy či opatření na veřejné rozpočty či na podnikatelskou sféru (Binek 2008), prostřednictvím meziresortního připomínkového řízení.

V tomto kontextu se pak systematický výzkum klasifikace regionálních dopadů veřejných investic jeví jako přínosný nejen pro hlubší porozumění diferenciačním mechanismům regionálního rozvoje, ale také pro návrh metodiky TIA, která by umožnila při praktické implementaci veřejných politik zohlednit potřebu porozumět, jakým způsobem různé veřejné intervence v území operují a jaké jsou jejich dopady.

Tato disertační práce představuje pokus o stimulaci detailnějšího výzkumu regionálních dopadů fiskální politiky v České republice. Vedle investičních výdajů si pozornost nepochybně zaslouží také regionální dimenze dalších parametrů fiskální politiky - daňová soustava, výdaje běžné části veřejných rozpočtů i „nevýdajových“ politik. Po zjištění prostorového vzorce distribuce veřejných investic ze státního rozpočtu a vybraných státních fondů poskytnutém v této disertační práci, jehož potenciaální proměnu v čase je nezbytné dále sledovat, je důležité nyní přistoupit k podrobnějšímu zhodnocení regionálních dopadů zejména těch sektorových a horizontálních politik, které lze vzhledem k „širšímu“ pojetí podpory regionálního rozvoje považovat za nejvýznamnější. Dalším relativně samostatným tématem pro výzkum v rámci problematiky regionálních dopadů fiskální politiky je zjištění, do jaké míry jednotlivé regiony do systému veřejných financí přispívají vzhledem k objemu finančních prostředků, které ze systému získávají.

Konflikt mezi cíli (a regionálními dopady) politiky explicitně zaměřené na podporu vybraných regionů a v naprosté většině případů nezamýšlenými regionálními dopady sektorových a horizontálních politik se stupňujícím se tlakem na efektivní využívání veřejných zdrojů při podpoře regionálního rozvoje může přispět k postupnému zakomponování regionální dimenze do většího spektra veřejných intervencí. Jakým způsobem tak učinit a jakým způsobem zajistit koordinaci řešení regionálních problémů je velkou výzvou nejen pro kompetentní politické činitele, ale také pro geografy, kteří mohou k vyvinutí vhodné TIA metodiky jistě přispět.

7. LITERATURA

- AER (2009): AER Contribution to Green Paper on Territorial Cohesion. Strasbourg, Assembly of European Regions, 22 s.
www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/CohesionRegionalPolicy/AER-TerritCoh-DEF-REV.pdf (3.3.2009).
- AMDAN, R. (2002): Sectoral versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*, 10, č. 1, s. 99-111.
- AMIN, A., TOMANEY, J. (1995): The Challenge of Cohesion Policy. In: A. Amin, J. Tomaney (eds.): *Behind the Myth of European Union*. London, Routledge, s. 10-47.
- ARMSTRONG, H., TAYLOR, J. (1985): *Regional Economics and Policy*. Hertfordshire, Philip Allan, 340 s.
- ARMSTRONG, H., TAYLOR, J. (1993): *Regional Economics and Policy*. Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 397 s.
- ARTOBOLEVSKIJ, S. S. (1997): *Regional Policy in Europe*. London, Jessica Kingsley Publishers, 182 s.
- AUTERI, M., COSTANTINI, M. (2004): Fiscal Policy and Economic Growth: The Case of the Italian Regions. *The Review of Regional Studies*, 34, č. 1, s. 72-94.
- BACHTLER, J. (2001): Where is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy. EoRPA Paper 01/5. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 29 s.
- BACHTLER, J., YUILL, D. (2001): Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm? Regional and Industrial Policy Research Paper č. 46. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 41 s.
- BACHTLER, J., GORZELAK, G. (2007): Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*, 28, č. 4, s. 309-326.
- BACHTLER, J., YUILL, D. (2007): Regional Policy in Western Europe: Taking Stock of the Shift in Paradigm. Bochum, RUFIS Beitrage zur Ballungsraumforschung, Heft 10, 46 s.
- BAJO-RUBIO, O., DIÁZ-ROLDÁN, C., MONTÁVEZ-GARCÉS, M. D. (1999): Fiscal policy and Growth revisited: the Case of the Spanish Regions. Universidad Pública de Navarra, Departamento de Economía, 20 s.
- BAR-EL, R. (2001): Infrastructure Investment and Regional Underdevelopment. In: D. Felsenstein, R. McQuaid, P. McCann, D. Shefer (eds.): *Public Investment and Regional Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., s. 194-209.
- BENNET, R. J. (1980): *The Geography of Public Finance*. London, Methuen, 498 s.
- BIEHL, D. et al (1982): *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*. Final Report of the Infrastructure Study Group. Brussels, Commission of the European Communities.
- BINEK, J. (2008): Metodické přístupy k prostorovému plánování. In: Sborník příspěvků ze semináře k „Mezinárodnímu roku planety země“ (CD-ROM). Brno, Masarykova univerzita, s. 186-192.
- BLAŽEK, J. (1993): Regionální vývoj a regionální politika: hlavní přístupy v zemích západní Evropy. In: L. Sýkora (ed.): *Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii*. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, s. 120-146.
- BLAŽEK, J. (1996): Regionální vývoj v České republice v nových podmínkách: subjekty, organizační rámec a regulační mechanismy. Disertační práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 33 s.

BLAŽEK, J. (1999): Teorie regionálního rozvoje: je na obzoru nové paradigma nebo jde o pohyb v kruhu? *Geografie-Sborník ČGS*, 104, č. 3, s. 141-159.

BLAŽEK, J. (2000): Nahradíme jeden „extrém“ druhým? *Obec a Finance*, 6, č. 2, s. 21-23.

BLAŽEK, J. (2002a): Regionální rozvoj a regionální politika - obecné problémy a specifika ČR v období transformace. Habilitační práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 37 s.

BLAŽEK, J. (2002b): System of Czech local government financing as a framework for local development: 12 years of trial and error approach. *Acta Universitatis Carolinae Geographica*, 37, č. 2, s. 157-174.

BLAŽEK, J. (2003): Regionální politika v České republice. In: O. Potluka a kol.: Průvodce strukturálními fondy Evropské unie. Praha, IREAS, s. 61-75.

BLAŽEK, J. (2005): Financing of Local Government in the Czech Republic: A Never Ending Reform Process? (Part III) In: *New Modes of Governance. The Evolution of Regional Development Regimes in CEE - The Czech Republic.*

www.eu-newgov.org/database/DELIV/D15D02c_Regional_Development_Regimes_CzechR.pdf (12.12.2007).

BLAŽEK, J. (2008): emailová korespondence ze dne 15.4.2008.

BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje (nástin, kritika, klasifikace). Praha, Karolinum, 211 s.

BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2004): The Institutional and Programming Context of Regional Development in the Czech Republic: a Critique. In: D. Drbohlav, J. Kalvoda, V. Voženílek (eds.): *Czech Geography at the Dawn of the Millenium*. Olomouc, Palacky University in Olomouc, s. 255-267.

BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2006): Ex ante Evaluation of National Development Plan: instrument for identification and elimination of problems in preparation of EU Cohesion policy? *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 237-248.

BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2007): Metodika pro hodnocení regionálních dopadů sektorových politik (Territorial Impact Assessment - TIA). Interní materiál Ministerstva pro místní rozvoj ČR, první verze, 27 s.

BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2009): National Assessment Report - Czech Republic. Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programme 2000-06 Co-financed by ERDF (Working Package 11). Draft final report, 74 s.

BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2009/2010 forthcoming): Regional analysis of public capital expenditure: to which regions is public capital expenditure channelled - to "rich" or to "poor" ones? *Regional Studies* (v tisku).

BLOW, L., HALL, J., SMITH, S. (nedatováno): *Financing Regional Government in Britain*. London, Institute for Fiscal Studies, An E.S.R.C. Research Centre, 64 s.

BÖHME, K. (2004): The State of European Spatial Development - Nordic ESPON Impressions. *Journal of NORDREGIO*, 4, č. 4, s. 7-13.

BOSCHMA, R. (1998): The industrial rise of the Third Italy: open window of locational opportunity? Paper presented at the 38th Congress of the European Regional Science Association 28th August-1st September 1998, Vienna. www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa98/papers/91.pdf (1.6. 2009).

BOYNE, A.G., POWELL, M.A. (1995): Territorial Justice: Spatial Justice and Local Government Finance. www.psa.ac.uk/cps/1995%5Cboyen.pdf (14.1.2005).

- BRADLEY, J. (2006): Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in less-developed countries and regions. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 189-199.
- BURKHEAD, J., MINER, J. (1971): *Public Expenditure*. London and Basingstoke, The Macmillan Press Ltd., 346 s.
- BURMANJER, R. (2001): The Regional Dimension of the European Research Area. Paper presented at UKRO Annual Conference, Glasgow, 5th-6th July, 2001.
- CAMAGNI, R. (1998): Sustainable urban development: definition and reasons for a research programme. *International Journal of Environment and Pollution*, 10, č. 1, s. 6-26.
- CAMAGNI, R. (2005): The rationale for territorial cohesion and the place of Territorial Development Policies in the European Model of Society. Presentation given at the Lincoln Institute of Land Policy International Seminar „Territorial Cohesion and the European Model of Society“, Vienna, 11th-13th July 2005. www.oir.at/iddb/archiv6289/89_archiv6289_25834.pdf (15.4.2008).
- CAMAGNI, R. (2006): Territorial Impact Assessment - TIA: a methodological proposal. *Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science*, 5, č. 2, s. 135-146.
- CAMERON, G., McLEAN, I., WLEZIEN, CH. (2004): Public Expenditure in the English Regions: Measurement Problems and (Partial) Solutions. *Political Quarterly*, 75, č. 2, s. 121-131.
- CAMINAL, R. (2004): Personal redistribution and the regional allocation of public investment. *Regional Science and Urban Economics*, 34, č. 1, s. 55-69.
- CAPPELEN, A., CASTELLACCI, F., FAGERBERG, J., VERSPAGEN, B. (2003): The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41, č. 4, s. 621-644.
- CAPPELLIN, R., MOLLE, W. (1988a): The Co-ordination Problem in Theory and Policy. In: W. Molle, R. Cappellin (eds.): *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Avebury, Aldershot, s. 1- 22.
- CAPPELLIN, R., MOLLE, W. (1988b): Conclusions. In: W. Molle, R. Cappellin (eds.): *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Avebury, Aldershot, s. 184-199.
- CATSAMBAS, T. (1978): *Regional impacts of Federal fiscal policy theory and estimation of economic incidence*. Lexington, Mass, Lexington Books, 135 s.
- CEC - Commission of the European Communities (1998): *Economic and social cohesion in the European Union: The impact of Member States' own policies*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 253 s.
- CEC - Commission of the European Communities (1999): *European Spatial Development Perspective (ESDP)*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 82 s.
- CEC - Commission of the European Communities (2001): *European Governance - a white paper*, Brussels, Commission of the European Communities, 35 s.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (20.4.2008).
- CEC - Commission of the European Communities (2004): *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 207 s.
- CEC - Commission of the European Communities (2005): *Delivering on Growth and Jobs: A New and Integrated Economic and Employment Co-ordination Cycle in the EU. A new start for the Lisbon Strategy*. Brussels. 11 s.
[www.naseevropa.cz/portal/port_data.nsf/927b725e08d36a78c1256ea50030ae62/c640a7a827e89fa3c12570af004d85cd/\\$FILE/Delivering%20on%20growth%20and%20jobs.pdf](http://www.naseevropa.cz/portal/port_data.nsf/927b725e08d36a78c1256ea50030ae62/c640a7a827e89fa3c12570af004d85cd/$FILE/Delivering%20on%20growth%20and%20jobs.pdf) (25.4.2008).

CEC - Commission of the European Communities (2008): Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength (preliminary draft). Brussels, 12 s. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf (13.11.2008).

CEMAT (2007): Glossary of the key expressions used in spatial development policies in Europe. Document presented at the 14th Session of the European Conference of Ministers responsible for Spatial/regional Planning, Lisbon (Portugal), 26th-27th October 2006.

ČEZ (2006): Odsíření spalin v elektrárnách skupiny ČEZ. www.cez.cz/edee/content/file/investori/odsirovani.pdf (23.3.2009).

CÍSAŘOVÁ, E., PAVEL, J. (2008): Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan strážít obecní pokladnu. Praha, Transparency International, 49 s. www.transparency.cz/pdf/kr_pruvodce2008.pdf (2.1.2009).

CMSP - Council of Ministers Responsible for Spatial Planning (1999): European Spatial Development Perspectives - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Brussels, European Commission.

CMSP - Council of Ministers Responsible for Spatial Planning (2007): Territorial Agenda of the European Union - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig.

COMMISSION SERVICES (1999): Report on Community Policies and Spatial Planning. Working document. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/coordfon/report_en.pdf (20.4.2008).

COOKE, P., DE LAURENTIS, C., TÖDTLING, F., TRIPPL, M. (2007): Regional Knowledge Economies. Markets, Clusters and Innovation. Cheltenham UK, Edward Elgar, 328 s.

CRESCENZI, R. (2009): Undermining the Principle of Concentration? European Union Regional Policy and the Socio-economic Disadvantage of European Regions. *Regional Studies*, 43, č. 1, s. 111-133.

CUADRADO, J. R., DE LA DEHESA, G., PRECEDO, A. (1993): Regional imbalances and government compensatory financial flows: the case of Spain. In: A. Giovannini (ed.): *Finance and Development: Issues and Experience*. Cambridge, Cambridge University Press, s. 261-300.

DAVIES, S., GROSS, F., YUILL, D. (2007): Where does all the money go? Operationalising the allocation of funding under EU and national regional policy. EoRPA Paper 07/5 prepared for the 28th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside on 7th-9th October 2007. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 62 s.

DETR - Department of Environment, Transport and the Regions (1998): *Where Does Public Spending Go? Pilot Study to Analyse the Flows of Public Expenditure into Local Areas*. London, Department of Environment, Transport and the Regions, s. 156.

DIRECTORATE-GENERAL FOR COMPETITION (2008): *Vademecum Community law on State aid*. European Commission, 58 s. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf (2.4.2009).

DIRECTORATE-GENERAL FOR RESEARCH (1991): *The Regional Impact of Community Policies*. Research and Documentation Papers. Regional policy and transport, series 17. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 93 s.

DIRECTORATE-GENERAL FOR RESEARCH (1996): *The Impact of National Public Expenditure on the Regional Disparities Within Europe*. Regional Policy Series W-14. Working Document. European Parliament, Luxembourg, 93 s.

- DORFMAN, R. (ed.) (1963): *Measuring Benefits of Government Investments*. Papers presented at a conference of experts held November 7th-9th, 1963. *Studies of Government Finance*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 429 s.
- DOW, S. C. (1992): *The Regional Financial Sector: A Scottish Case Study*. *Regional Studies*, 26, č. 7, s. 619-631.
- EDITORIAL GROUP (2006): *The Territorial State and Perspectives of the European Union: Union Document: Towards a stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*. First Draft, 74 s.
www.qec-eran.org/documents/errn/EU_Territorial_Agenda.pdf (20.4.2008).
- EDVARSEN, H. M. (ed.) (2004): *Regional Policy in Sweden and Norway, same but different*. NIBR Report 2004:13. Oslo, NIBR, 124 s.
- ELIÁŠ, A. (2007): *Ledy se pohnuly (rozpočtové určení daní)*. *Obec a finance*, 12, č. 4., s. 19.
- ETZKOWITZ, H., LEYDESDORFF, L. (1995): *The Triple Helix: University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*. *EASST Review*, 14, č. 1, s. 9-14.
- ETZKOWITZ, H., LEYDESDORFF, L. (2000): *The Dynamics of Innovation: From National systems and „Mode 2“ to a Triple Helix of University-Industry-government Relations*. *Research Policy*, 29, č. 2, s. 109-123.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): *Constructing Regional Advantage: principles-perspectives-policies*. Report prepared by an independent expert group. Brussels, European Communities, 96 s.
- EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS AND COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (2001): *Proceedings of the one-day conference on Territorial Impact Assessment*. 26th October 2001, Louvain-la-Neuve, Belgium, 23 s.
- FALUDI, A. (2004): *Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?* *Urban Studies*, 41, č. 7, s. 1349-1365.
- FALUDI, A. (2006): *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*. *Regional Studies*, 40, č. 6, s. 667-678.
- FLORIDA, R. (1995): *Toward the Learning Region*. *Futures*, 27, č. 5, s. 527-536.
- DE LA FLUENTE, A. (2004): *Second-best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain*. *Regional Science and Urban Economics*, 34, s. 489-503.
- FÖLSTER, S., HENREKSON, M. (2001): *Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries*. *European Economic Review*, 45, č. 8, s. 1501-1520.
- FOTHERGILL, S. (2005): *A New Regional Policy for Britain*. *Regional Studies*, 29, č. 5, s. 659-667.
- FRIEDMANN, J. (1966): *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*. Cambridge, MIT Press, 279 s.
- FRIEDMANN, J. (1966/1972): *A General Theory of Polarized Development*. In: N. M. Hansen: *Growth Centres in Regional Economic Development*. New York, Free Press, s. 82-107 (reprint práce z roku 1966).
- FRITSCH, M., STEPHAN, A. (2005): *Regionalization of innovation policy - Introduction to the special issue (editorial)*. *Research Policy*, 34, č. 8, s. 1123-1127.
- FULLERTON, B., GILLESPIE, A. (1988): *Transport and Communications*. In: W. Molle, R. Cappellin (eds.): *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Avebury, Aldershot, s. 88-110.

GERMAN PRESIDENCY (2007): Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24th-25th May 2007. www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jriboj/public/JCM%20REGI%202009/Territorial%20Agenda.EN.pdf (20.4.2008).

GIANNONI, M., HITIRIS, T. (2002): The regional impact of health care expenditure: the case of Italy. *Applied Economics*, 34, č. 14, s. 1829-1836.

GILDENHUYS, J. S. H. (1997): *Public Financial Management* (second edition). Pretoria, J. L. van Shaik Publishers.

GOLOBIČ, M., MAROT, N. (2008): Territorial Impact Assessment: a Policy Development Tool for Territorial Cohesion. Paper presented at EASY-ECO Vienna Conference, 13th March 2008, 16 s.

GORZELAK, G. (1992): Dilemmas of Polish regional policies during transition. In: G. Gorzelak, A. Kuklinski: *Dilemmas of regional policies in Eastern and Central Europe*. Warsaw, University of Warsaw, s. 18-38.

GREIVING, S., FLEISCHHAUER, M., TARVAINEN, T., SCHMIDT-THOMÉ, P., JARVA, J., KLEIN, J. (2008): A Methodological Concept for Territorial Impact Assessment Applied to Three EU Environmental Policy Elements. *Raumforschung und Raumordnung*, 66, č. 1, s. 36-51.

GRIPAIO, P. (2002): The Failure of Regeneration Policy in Britain. *Regional Studies*, 36, č. 5, s. 568-578.

GRIPAIO, P., BISHOP, P., HART, T., McVITTIE, E. (2008): Analyzing the impact of Objective 1 funding in Europe: a review. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, č. 3, s. 499-524.

GUALINI, E. (2001): New programming and the influence of transnational discourse in the reform of regional policy in Italy. *European Planning Studies*, 9, č. 6, s. 755-771.

GUISÁN, M. C., CANELO, M. T. (1996): Territorial Public Expenditure and Revenue: Economic Impact in the European Regional Growth. Euro-American Association of Economic Development, Working Paper no. 8, series Economic Development, University of Santiago de Compostela, 21 s. <http://ideas.uquam.ca/ideas/data/eaacodev.html> (23.9. 2004).

HALKIER, H. (2001): Regional Policy in Transition - A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark. *European Planning Studies*, 9, č. 3, s. 323-338.

HAMERNÍKOVÁ, B. a kol. (1996): *Veřejné finance*. Praha, Victoria Publishing, 182 s.

HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. (2007): *Veřejné finance*. Praha, ASPI Wolters Kluwer, 364 s.

HAMPL, M. (1996): Teorie geografické organizace společnosti. In: M. Hampl a kol.: *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze, s. 13-34.

HAMPL, M. (1998): *Realita, společnost a geografická společnost: hledání integrálního řádu*. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 110 s.

HAMPL, M. (2001): Geografie transformace v České republice. In: M. Hampl a kol.: *Regionální vývoj: Specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie*. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, s. 27-41.

HAMPL, M. (2005): *Geografická organizace společnosti v České republice: transformační procesy a jejich obecný kontext*. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 147 s.

HAMPL, M. (2007): Regionální diferenciaci současného socioekonomického vývoje v České republice. *Sociologický časopis*, 35, č. 5, s. 889-910.

- HAMPL, M., BLAŽEK, J., ŽÍŽALOVÁ, P. (2008): Faktory-mechanismy-procesy v regionálním vývoji: aplikace konceptu kritického realizmu. *Ekonomický časopis*, 56, č. 7, s. 696-711.
- HÁNA, D. (2008): Regionální analýza poslaneckých dotací v období 2003-2007. Bakalářská práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 49 s.
- HÁNA, D., MACEŠKOVÁ, M. (2009 forthcoming): Poslanecké dotace v kontextu implikací pro regionální rozvoj. *Ekonomie a Management* (přijato k tisku).
- HANELL, T., HALLGEIR, A., JÖRG, N. (2002): Regional Development in the Nordic Countries 2002. *Nordregio Report 2002:2*, Stockholm, Nordregio, 154 s.
- HEALD, D. (1983/1987): *Public Expenditure*. Oxford, Basil Blackwell Ltd., 376 s. (reprint z roku 1983).
- HEALD, D. (1994): Territorial public expenditure in the United Kingdom. *Public Administration*, 72, č. 2, s. 147-175.
- HEALD, D., SHORT, J. (2002): The regional dimension of public expenditure in England. *Regional Studies*, 36, č. 7, s. 743-755.
- HENDL, J. (2004): *Přehled statistických metod zpracování dat*. Praha, Portál, 584 s.
- HILL, E., LOWE, J. (2007): Regional impact assessment: an Australian example. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25, č. 3, s. 189-197.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven and London, Yale University Press, 217 s.
- HIRSCHMAN, A. O. (1964): Interregional and International Transmission of Economic Growth. In: W. Alonso, J. Friedmann (eds.): *Regional Development and Planning. A Reader*. Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press, s. 623-641.
- HLAVÁČEK, J. (2001): *Redistribuce: projev lidských preferencí a společenských potřeb*. Working paper, Praha, UK FSV - IES, 25 s.
- HÖGYE, M. (2005): *Tvorba rozpočtů jako politický proces*. In: M. Potůček a kol.: *Veřejná politika*. Praha, Slon, s. 217-244.
- HOLLAND, S. (1976): *Capital versus the Regions*. London and Basingstoke, The MacMillan Press Ltd, 328 s.
- HUDSON, CH. (2005): Regional Development Partnership in Sweden: Putting the Government Back in Governance? *Regional and Federal Studies*, 15, č. 3, s. 311-327.
- INKINEN, T. (2005): European Coherence and Regional Policy? A Finnish Perspective on the Observed and Reported Territorial Impacts of EU Research and Development Policies. *European Planning Studies*, 13, č. 7, s. 1113-1121.
- JOHANSEN, S. (2007): Macro Policies nad Regional Impacts in Norway. In: W. Heijman (ed.): *Regional Externalities*. Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, s. 287-306.
- JOHNSTON, R. J. (1978): The Allocation of Federal Money in the United States: Aggregate Analysis by Correlation. *Policy and Politics*, 6, č. 3, s. 279-297.
- JOHNSTON, R. J. (1979): Congressional Committees and Department Spending: The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 4, č. 3, s. 373-384.
- JOHNSTON, R. J. (1980): *The Geography of Federal Spending in the United States of America*. Geographical research studies series, vol. 2. Chichester, Research Studies Press, a division of John Wiley&Sons LTD, 179 s.

LEFEBER, L. (1964): Regional Allocation of resources in India. In: W. Alonso, J. Friedmann (eds.): Regional Development and Planning. A Reader. Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press, s. 642-653.

LOVERING, J. (1991): The Changing Geography of the Military Industry in Britain. *Regional Studies*, 25, č. 4, s. 279-293.

KATAOKA, M. (2005): Effect of Public Investment on the Regional Economies in Post-war Japan. *Review of Urban&Regional Development Studies*, 17, č. 2, s. 115-139.

KITSON, M., MARTIN, R., TYLER, P. (2004): Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, 38, č. 9, s. 991-999.

KLIKOVÁ, CH., KOTLÁN, I. (2006): *Hospodářská politika: teorie a praxe*. Ostrava, Institut vzdělávání SOKRATES, 341 s.

KLÍMA, I., PILEČEK, J., ČERVENÝ, M. (2009): Regiony se soustředěnou podporou státu - zhodnocení vývoje po roce 1990. *Obec a finance*, 14, č. 2, s. 31-33.

KLÍMA, J. (2008): Regionální disparity a dotační politika. *Obec a finance*, 11, č. 3, s. 25-27.

KOHOUT (2006): Historie a politické souvislosti veřejných výdajů. In: P. Kohout, A. Krejdl, J. Pavel (eds.): *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. Praha, Transparency International - Česká republika, s. 93-168. www.transparency.cz/pdf/rozpocet_studie_01.pdf (27.12.2008)

KOSCHATZKY, K. (2000): The regionalisation of Innovation Policy in Germany - Theoretical Foundations and Recent Experience. Working Papers Firms and Region no. R1/2000. Karlsruhe, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, 28 s.

KOSONEN, K. J. (2006): Linking less-favoured Finnish regions to the knowledge economy through university filial centres. In: P. Cooke, A. Piccaluga (eds.): *Regional Development in the Knowledge Economy*. Abingdon, Oxfordshire, Taylor & Francis, s. 160-182.

KREJDL, A. (2006): Veřejné rozpočty a rozpočtový proces v České republice. In: P. Kohout, A. Krejdl, J. Pavel (eds.): *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. Praha, Transparency International - Česká republika, s. 93-168. www.transparency.cz/pdf/rozpocet_studie_01.pdf (27.12.2008)

LUXEMBOURG PRESIDENCY (2005): *Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*, Luxembourg, 23 s.

MACEŠKOVÁ, D. (2008): *Prostorová diferenciacie sociálních dávek v Praze*. Bakalářská práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 43 s.

MACEŠKOVÁ, M. (2003): *Regionální analýza fiskální politiky ČR na příkladě investic evidovaných v systému ISPROFIN v letech 1995-2002*. Bakalářská práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 47 s.

MACEŠKOVÁ, M. (2005): *Analýza regionálních dopadů fiskální politiky: obecné principy a příklad České republiky*. Magisterská práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 143 s.

MACEŠKOVÁ, M. (2007): *Regionální dimenze fiskální politiky na příkladě veřejných investičních výdajů v Česku*. *Geografie-Sborník ČGS*, 112, č. 1, s. 17-32.

MACEŠKOVÁ, M. (2009a forthcoming): *Obecní rozpočty*. In: M.Ouředníček, J. Temelová, L. Pospíšilová (eds.): *Atlas sociálně prostorové diferenciacie České republiky*. (přijato k publikování).

- MACEŠKOVÁ, M. (2009b forthcoming): Nezaměstnanost a sociální dávky. In: M. Ouředníček, J. Temelová, L. Pospíšilová (eds.): Atlas sociálně prostorové diferenciacie České republiky. (přijato k publikování).
- MACEŠKOVÁ, M., NOVÁK, J., OUŘEDNÍČEK, M. (2010 forthcoming): Ekonomické prostředí obcí. Atlas krajiny České republiky. (přijato k publikování).
- MACEŠKOVÁ, M., OUŘEDNÍČEK, M. (2008): Dopad suburbanizace na daňové příjmy obcí. *Obec a finance*, 13, č. 1, s. 28-29.
- MACEŠKOVÁ, M., OUŘEDNÍČEK, M., TEMELOVÁ, J. (2009 forthcoming): Sociálně prostorová diferenciacie v České republice: implikace pro veřejnou (regionální) politiku. *Ekonomický časopis* (přijato k publikování).
- MACKAY, D., WOOD, P. (1992): *The Act of Disunion 1992? A Study of the Scottish Economy and its Budget Position under the Status Quo, Devolution and Independence*. Pielda for Bell Lawrie White and Co. Ltd. Edinburgh, Bell Lawrie White and Co. Ltd, 96 s.
- MALÁČ, L. (2007): Regionalizace evropských politik: případová studie evropské sociální politiky. Diplomová práce. Brno, Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, 103 s.
- MARTHUR, V. K., STEIN, S. (1980): Regional Impact of Monetary and Fiscal Policy: An Investigation into the Reduced Form Approach. *Journal of Regional Science*, 20, č. 3, s. 343-351.
- MARTIN, R. (1998): *Regional Policy in the European Union. Economic Foundations and Reality*. Brussels, Centre for Policy Studies, 145 s.
- MARTIN, R. (1999): *The Regional Dimension in European Public Policy: Convergence or Divergence?*. New York, Palgrave Publishers, 197 s.
- MARTIN, R. (2001): Geography and public policy: the case of the missing agenda. *Progress in Human Geography*, 25, č. 2, s. 189-210.
- MARTIN, R. (2005): Venture Capital Programmes in the UK and Germany: In What Sense Regional Policies? *Regional Studies*, 39, č. 2, s. 255-273.
- MARTIN, R., MINNS, R. (1995): Undermining the Financial Basis of Regions: The Spatial Structure and Implications of the UK Pension Fund System. *Regional Studies*, 29, č. 2, s. 125-144.
- MAUDE, A. (2004): Regional Development Processes and Policies in Australia: A Review of Research 1990-2002. *European Planning Studies*, 12, č. 1, s. 3-27.
- MIDWINTER, A. (2004): The Changing Distribution of Territorial Public Expenditure in the UK. *Regional and Federal Studies*, 14, č. 4, s. 499-512.
- MILES, D., MYLES, G., PRESTON, I. (2003): Introduction: The Economics of Public Spending. In D. Miles, G. Myles, I. Preston (eds.): *The Economics of Public Spending*. Oxford, Oxford University Press, s.1-30.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR (2000): Zásady pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou. www.mfcr.cz/static/Rozpocet/FinancProgramu12/Praogram2998110.htm (12.1. 2003).
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR (2001): Vyhláška č. 40 ze dne 19. ledna 2001 o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Částka 15/2001 Sbírký zákonů, Praha.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR (2002): Mimosročnočtové instituce. 7 s. www.mfcr.cz/download/Reforma/P4.doc. (12.5.2005).
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2000): *Strategie regionálního rozvoje České republiky*. Praha, 113 s.

- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2006): Strategie regionálního rozvoje České republiky. Praha, 109 s.
- MIRWALDT, K., McMASTER, I., BACHTLER, J. (2009): Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion. European Policy Research Paper no 66. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 42 s.
- MLČOCH, L. (2005): Institucionální ekonomie. Praha, Karolinum, 124 s.
- MLČOCH, L. (2006): Ekonomie důvěry a společenského dobra. Česká republika v Evropské Unii: Pokus o nástin perspektivy. Praha, Karolinum, 196 s.
- MOLLE, W. (1990): The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Hants (England), Dartmouth Publishing Company Limited, 547 s.
- MOLLE, W. (2007): European Cohesion Policy. London, Routledge, 347 s.
- MOLLE, W., CAPPELLIN, R. (eds.) (1988): Regional Impact of Community Policies in Europe. Avebury, Aldershot, 199 s.
- MONNESLAND, J. (1994): Regional Policy in the Nordic Countries. Nordic Institute for Regional Policy Research, Copenhagen, NordREFO, 52 s.
- MONNESLAND, J. (2002): Municipal transfers system as regional policy instrument in the Nordic countries. Paper submitted to the 42nd Congress of the European Regional Science Association, Dortmund 27th-30th August 2002, 16 s.
- MORGENROTH, E. (2008): Regional Dimension of Taxes and Public Expenditure in Ireland. Regional Studies. (dostupná pouze online verze pro členy RSA - 15.12.2008).
- MPSV ČR a GABAL ANALYSIS&CONSULTING (2006): Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacita subjektů působících v této oblasti. Praha, 117 s.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. Praha, Management Press, 581 s.
- MUSHKIN, J. S. (1957): Distribution of Federal Expenditures Among The States. Review of Economics and Statistics, 39, s. 435-450.
- MUSIL, J. (2006): Regionální a místní formy sociálního vyloučení a jak jim čelit - problém vnitřních periferií v České republice. In: T. Sirovátka (ed.): Sociální vyloučení a sociální politika. Brno a Praha, Masarykova Univerzita a Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, s. 25-40.
- MYRDAL, G. (1957): Economic Theory and Under-developed regions. London, Gerald Duckworth&Co.Ltd., 167 s.
- NEUBAUER, J., DUBOIS, A., HANELL, T., LÄHTEENMÄKI-SMITH, K., PETTERSSON, K., ROTO, J., MOXNES STEINEKE, J. (2007): Regional Policy in the Nordic Countries. Nordregio Report 2007: 1. Stockholm, Nordregio, s. 61-87.
- NOSEK, Š. (2008): Regionalizace aktivní politiky zaměstnanosti v Česku a Polsku v letech 1999-2007. Bakalářská práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 65 s.
- NORTHERN REGION STRATEGY TEAM (1976): Public Expenditure in the Northern Region and Other British Regions 1969/70-1973/74. Technical Report no. 12. Newcastle, NRST, 230 s.
- OCHRANA, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha, Ekopress, 185 s.
- OCHRANA, F. (2005): Zavádění programově výkonového rozpočtování a monitoring veřejných výdajů. In: M. Šumpíková, F. Ochrana, J. Pavel a kol.: Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Praha, Eurolex Bohemia, s. 165-196.
- OCHRANA, F. (2009): Metodologie vědy. Úvod do problému. Praha, Karolinum, 156 s.

- OECD (2005): OECD Territorial Reviews. Finland. OECD Publishing, 216 s.
- OECD (2007): OECD Territorial Reviews. Norway. OECD Publishing, 268 s.
- PAVEL, J. (2006): Kontrola veřejných rozpočtů. In P. Kohout, A. Krejdl, J. Pavel (eds.): Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance. Transparency International - Česká republika, Praha, s. 169-209. www.transparency.cz/pdf/rozpocet_studie_01.pdf (27.12.2008).
- PEARCE, D. W. (ed). (1995): Macmillanův slovník moderní ekonomie. Praha, Victoria Publishing, s. 143.
- PECK, F. (1990): Training The Youth Training Scheme: Regional Policy in Reverse? Policy and Politics, 18. č. 2, s. 135-143.
- PECK, F., CABRAS, I. (2008): Public procurement and regional development: The impact of local authority expenditure on local economies. Paper presented to the Regional Studies Association International Conference - Regions: The Dilemmas of Integration and Competition? University of Economics, Prague, 27th-29th May 2008, 21 s.
- PEKOVÁ, J. (2002): Veřejné finance úvod do problematiky. Praha, ASPI Publishing, 453 s.
- PEKOVÁ, J. a kol. (2004): Vzorový učební text vstupního vzdělávání úředníků územních samosprávných celků. Institut pro právní vzdělávání a informace, Ministerstvo vnitra, 85 s. www.mvcr.cz/2003/vs/priprava/vz_uzem.doc (29.3.2005).
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. (2008): Veřejná správa a finance veřejného sektoru (3. přepracované vydání). Praha, ASPI, 712 s.
- PORTUGAL PRESIDENCY (2007): First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union. Ministers of the European Union responsible for Spatial Planning and Development. Agreed on the November 23rd, 2007 in Ponta Delgada, Azory. www.mzopu.hr/doc/FAPFTITA_14022008.pdf (10.4.2008).
- PORTEOUS, D. J. (1995): The Geography of Finance. Avebury, Aldershot, 230 s.
- POSTRÁNECKÝ, J. (2009): Regionální politika v České republice. Veřejná správa, č. 10, příloha, s. I-VIII.
- POTŮČEK, M., VASS, L., KOTLAS, P. (2005): Veřejná politika jako proces. In: M.Potůček a kol.: Veřejná politika. Praha, SLON, s. 33-60.
- PRUD'HOMME, R. (1993): The Potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union. In Commission of the European Communities: The Economics of Community Public Finance. Reports and Studies, European Economy no. 5. Luxembourg, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. s. 321-351.
- RAHMAN, M. A. (1964): Regional Allocation of Investment. In: W. Alonso, J. Friedmann (eds.): Regional Development and Planning. A Reader. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, s. 654-667.
- REGIONÁLNÍ ROZVOJOVÁ AGENTURA JIŽNÍ MORAVY (2007): Strategie rozvoje Jihomoravského centra pro mezinárodní mobilitu, Brno, 84 s.
- ROBERT, J. (2007): The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of Its Trajectory. In: A. Faludi (ed.): Territorial Cohesion and the European Model of Society. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, s. 23-35.
- ROBERT, J., STUMM, T., VET, J.M., REINCKE, G.J., HOLLANDERS, M., FIGUEIREDO, M.A. (2001): Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-co-ordination. Study carried out at the request of the Directorate General „Regional Policy“ European Commission, 290 s.

- RODRÍGUEZ-FUENTES, CH. J. (2006): Regional Monetary Policy. Oxon, Routledge, 224 s.
- ROSENFELD, M. T. W. (2007): Interregional Support Policy and/or Regional Economic Growth: The Case of Fiscal Equalization Schemes in Germany. Paper presented at the EAEPE 2007 Conference on „Economic Growth, Development, and Institutions - Lessons for Policy and the Need for an Evolutionary Framework of Analysis“, Porto (Universidade do Porto) - Portugal, November 1st-3rd, 2007, 20 s.
- RUGGERI, G. (2005): Public Expenditure Incidence Analysis. In: A. Sham (ed.): Public Expenditure Analysis. Washington, D.C., The World Bank, s. 1-32.
- SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. (1995): *Ekonomie*. Praha, Nakladatelství Svoboda, 1011 s.
- SCOTTISH OFFICE (1995): Government Spending and Revenues in Scotland 1993-1994. Glasgow, The Scottish Office, Economics Advice and Statistics Division, nestr.
- SHAPIRO, M. (2007): The Triple Helix paradigm in Korea: A test for new forms of capital. *International Journal of Technology Management and Suitable Development*, 6, č. 3, s. 171-191.
- SHORT, J. (1978): The regional distribution of public expenditure in Great Britain, 1967/70 - 1973/74', *Regional Studies*, 12, s. 499-510.
- SHORT, J. (1981): *Public Expenditure and Taxation in the UK Regions*. Hapshire, Gower Publishing Co. Ltd., 110 s.
- SCHINDEGGER, F. (2001): Prospects for further work on TIA. Report to the Conference on TIA, 26th October 2001, Louvain-la-Neuve.
- SCHINDEGGER, F., TATZBERGER, G. (2002): Territorial Impact Assessment (contribution for first interim Report of ESPON 3.1). Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 30 s. www.mcrit.com/espon_pss/files/DOCUMENTS/TIA_OIR_PSS.doc (5.1.2005).
- SCHINDEGGER, F., TATZBERGER, G. (2003): TIA minimum requirements - a Guidance for Policy Impact Projects of ESPON (contribution for second interim Report of ESPON 3.1). Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 25 s. www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/816/2.ir-3.1.pdf (5.1.2005).
- SCHNEIDER, O., JELÍNEK, T. (2004): Distributive Impact of Czech Social Security System and Tax Systems in Early 2000's. Working Paper UK FSV - IES č. 67. Praha, Charles University in Prague, Institute of Economic Studies, 19 s.
- SCHOUT, J. A., JORDAN, A. (2007): From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI)? Does the European Union have the Capacity to Govern in a More Joined up Manner? *European Planning Studies*, 15, č. 6, s. 1-17.
- SCHUMPETER, J. A. (1947/1955): Economic Possibilities in the United States. In *Readings in Fiscal Policy* (selected by a committee of The American Economic Association). London, George Allen and Unwin Ltd., s. 521-539.
- SCHWARZ, J., BARTOŇ, P., BOLCHA, P., HEŘMANSKÝ, P., MACH, P. (2007): *Analýza investičních pobídek v České republice*. Praha, Národohospodářská fakulta, VŠE v Praze, 81 s.
- SMEJKAL, M. (2008): *Aktéři, stimulační a regulační mechanismy regionálního rozvoje - příklad Pardubického kraje*. Disertační práce. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 110 s.
- SOJKA, M. a kol. (1991): *Dějiny ekonomických teorií*. Praha, VŠE v Praze, 403 s.
- SPENCE, N. (1992): Impact of Infrastructure Investment Policy. In: P. Townroe, R. Martin (eds.): *Regional Development in the 1990s. The British Isles in Transition. Regional Policy and Development Series 4*. London, Regional Studies Association, s. 229-236.

- STRIJKER, D., de VEER, J. (1988): Agriculture. In: W. Molle, R.Cappellin (eds.): Regional Impact of Community Policies in Europe. Avebury, Aldershot, s. 23-44.
- SUNLEY, P., KLAGGE, B., BERNDT, CH., MARTIN, R. (2005): Venture Capital Programmes in the UK and Germany: In What Sense Regional Policies? *Regional Studies*, 39, č. 2, s. 255-273.
- ŠIMÍKOVÁ, I. (2007): Prostorové aspekty veřejných financí. In: B. Hamerníková, A. Maaytová a kol.: *Veřejné finance*. Praha, ASPI, s. 199-237.
- ŠUMPÍKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. a kol. (2005): *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. Praha, Eurolex Bohemia, 233 s.
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2004a): ESPON 2.1.1 Territorial Impact of EU Transport and TEN Policies, 291 s. www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact_index.html (22.4.2005).
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2004b): ESPON 2.2.1 Territorial Effects of the Structural Funds. Third Interim Report, 299 s. www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact_62.html (22.4.2005).
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2004c): ESPON 2.1.2 Territorial Effects of EU Research and Development Policies. Third Interim report, 207 s. www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact_20.html (22.4.2005).
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2004d): ESPON 2.1.3 The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy. Final report, 394 s. www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/277/file_1322/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf (22.6.2009).
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2004e): ESPON 3.1 Integrated Tools for European Spatial Development. Final report, part A „Scientific and Policy oriented conclusions of ESPON results until September 2004“. Bonn, 163 s.
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2004f): ESPON 3.1 Integrated Tools for European Spatial Development. Final report, part C „New tools and instruments for European spatial analysis. Bonn, 519 s.
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2005): ESPON 2.2.1 The Territorial Effects of the Structural Funds. Final Report. Stockholm, nestr.
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2006a): ESPON 3.2. Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy. Third Interim Report, Volume 6 „Territorial Impact Assessment“, 20 s.
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2006b): ESPON project 2.4.1 Territorial Trends and Policy Impacts in the field of EU Environment Policy. Final report. Geological Survey of Finland (lead partner), Espoo, 183 s.
- THE ESPON MONITORING COMMITTEE (2009): TIPTAP: Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies. Applied Research Project 2013/1/6, Interim report, 59 s.
- The Impact of Member State Policies on Cohesion (2004): Final report, 190 s. europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf (26.11.2004).
- TIEFENBACHER, D., CICCARONE, A. (2007): AER Study on Regional Policy 2014+. AER Committee 1, 151 s. www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/CohesionRegionalPolicy/AER-Study-FutureRegPolicy-2014-FIN.pdf (5.4.2009).
- TÖDTLING, F., TRIPPL, M. (2005): One size fits all? Towards a differentiated regional policy approach. *Research Policy*, 34, č. 8, s. 1203-1219.

TROUVÉ, A., BERRIET-SOLLIEC, M., DÉPRES, CH. (2007): Charting and theorising the territorialisation of agricultural policy. *Journal of Rural Studies*, 23, č. 4, s. 443-452.

UHLÍŘ, D. (2004): Regional versus National Development: What sort of Policy for new Czech Regions? In: D. Drbohlav, J. Kalvoda, V. Voženílek (eds.): *Czech Geography at the Dawn of the Millenium*. Olomouc, Palacky University in Olomouc, s. 269-277.

VANHOVE, N. (1999): *Regional Policy: A European Approach*. Third Edition. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd., 639 s.

WARD, K. (2005): Geography and public policy: a recent history of 'policy relevance'. *Progress in Human Geography*, 29, č. 3, s. 310-319.

WATERHOUT, B. (2007): Territorial Cohesion: The Underlying Discourses. In: A. Faludi (ed.): *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, s. 37-59.

WILSON, P. A, WISE, C. (1986): The Regional Implications of Public Investment in Peru, 1968-1983. *Latin American Research Review*, 21, č. 2, s. 93-116.

WISHLADE, F. (1998): EC competition policy: The poor relation of EC regional policy. *European Planning Studies*, 8, č. 5, s. 573-598.

WISHLADE, F., YUILL, D., TAYLOR, S., DAVEZIES, L., NICOT, B. H., PRUD`HOMME, R. (1996): *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of Member States` Own Policies*. Final report for the European Commission. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 160 s.

WISHLADE, F., YUILL, D., DAVEZIES, L. (1997): *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Regional Distribution of Member States` Own Policies*. Paper for European Urban and Regional Research Network "Regional Frontiers" Conference, Frankfurt (Oder), Germany, 26 s.

YAMANO, N., OHKAWARA, T. (2000): The Regional Allocation of Public Investment: Efficiency or Equity. *Journal of Regional Science*, 40, č. 2, s. 205-229.

YUILL, D., WISHLADE, F. (2009): - emailová korespondence ze dne 4.2. 2009.

ZIMMERMANN, H. (1990): Fiscal Federalism and Regional Growth. In: R.J. Bennet (ed.): *Decentralization, Local Governments and Markets (Towards a Post-Welfare Agenda)*. Oxford, Clarendon Press, s. 245-264.

Statistické a ostatní použité materiály

ČSÚ - Statistická ročenka České republiky 1997-2006. Praha.

ČSÚ - Regionální účty 1995-2005. Praha.

Interní materiály MF ČR - ISPROFIN 1995-2005 (databáze).

Interní materiály SFDI - rozpočet SFDI 2001-2005 (databáze).

Interní materiály SFŽP - rozpočet SFŽP 1999-2005 (databáze).

Sčítání lidu, domů a bytů 2001 (SLDB 2001) - podíl vysokoškolsky vzdělaných osob v regionálním členění.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV) - míra nezaměstnanosti 1995-2005 v regionálním ohledu.

Zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury.

Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění. Hlava II Střednědobý výhled, státní rozpočet a rozpočtové provizorium.

Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) ve znění všech pozdějších novel.

Zákon č. 388/1991 Sb. o Státním fondu životního prostředí ČR ve znění pozdějších novel.

Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů ve znění všech pozdějších novel.

Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Část třináctá Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu.

Zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře ve znění všech pozdějších novel.

PŘÍLOHY

Příloha 1: Podíl krajů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií (v %, 1995-2005)

Kraj	Celkové investiční výdaje	Kraj	Celkové investiční výdaje bez investic do "velké" dopravní infrastruktury	Kraj	Investice do "velké" dopravní infrastruktury
Praha	27,27	Praha	37,54	Moravskoslezský	12,91
Jihomoravský	9,98	Jihomoravský	10,27	Ústecký	12,82
Středočeský	9,05	Středočeský	8,24	Plzeňský	10,55
Moravskoslezský	8,74	Moravskoslezský	6,39	Středočeský	10,51
Ústecký	7,34	Olomoucký	5,44	Jihomoravský	9,46
Plzeňský	6,86	Plzeňský	4,78	Praha	9,01
Olomoucký	6,63	Ústecký	4,26	Olomoucký	8,75
Jihočeský	4,73	Královéhradecký	4,17	Jihočeský	5,93
Pardubický	3,82	Jihočeský	4,04	Pardubický	4,84
Královéhradecký	3,65	Liberecký	3,55	Karlovarský	3,56
Liberecký	3,55	Vysočina	3,42	Liberecký	3,54
Zlínský	3,22	Zlínský	3,34	Zlínský	3,02
Vysočina	3,04	Pardubický	3,24	Královéhradecký	2,74
Karlovarský	2,12	Karlovarský	1,31	Vysočina	2,37

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) , SFDI a SFŽP, vlastní výpočty.

Pozn.: Celkové investiční výdaje jsou metodicky „očištěné“ výdaje a zahrnují výdaje ze státního rozpočtu, SFDI a SFŽP.

Příloha 2: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií I (v %, 1995-2005)

Okres	Celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopr. infrastruktury	Okres	Investice do "malé" dopravní a technické infrastruktury	Okres	Investice v rámci explicitní reg. politiky a podpory reg. rozvoje
Praha	37,54	Praha	21,74	Frýdek-Místek	4,28
Brno-město	6,03	Brno-město	13,16	Praha	4,14
Olomouc	2,61	Bruntál	6,99	Hodonín	3,52
Ostrava-město	2,21	Prostějov	5,62	Liberec	3,23
Plzeň-město	2,17	Hradec Králové	2,96	Uherské Hradiště	3,12
Hradec Králové	1,75	Kolín	2,22	Karviná	3,06
Ústí nad Labem	1,61	Pardubice	2,04	Břeclav	3,02
Kutná Hora	1,37	Plzeň-město	1,91	Třebíč	2,99
České Budějovice	1,35	Brno-venkov	1,77	Opava	2,79
Prostějov	1,31	Plzeň-sever	1,49	Prostějov	2,71
Pardubice	1,30	Mělník	1,39	Nový Jičín	2,44
Liberec	1,17	Nový Jičín	1,25	Most	2,25
Česká Lípa	1,17	Nymburk	1,24	Brno-město	2,25
Bruntál	1,14	Ostrava-město	1,14	Litoměřice	2,16
Zlín	1,11	Litoměřice	1,12	Kroměříž	2,16
Frýdek-Místek	1,04	Praha-východ	1,09	Brno-venkov	2,08
Třebíč	1,03	Třebíč	1,08	Jablonec nad Nisou	1,99
Brno-venkov	0,98	Rychnov nad Kněžnou	1,06	Děčín	1,89
Kroměříž	0,95	Praha-západ	1,06	České Budějovice	1,84
Žďár nad Sázavou	0,88	Ústí nad Labem	1,03	Kladno	1,77
Trutnov	0,87	Kutná Hora	1,02	Semily	1,68
Litoměřice	0,87	Semily	1,01	Ostrava-město	1,64
Břeclav	0,86	Příbram	0,97	Blansko	1,60
Hodonín	0,83	Benešov	0,88	Mladá Boleslav	1,57
Opava	0,81	Znojmo	0,87	Přerov	1,53
Kolín	0,79	Kroměříž	0,83	Havlíčkův Brod	1,53
Příbram	0,77	Chrudim	0,82	Karlovy Vary	1,51
Benešov	0,73	Olomouc	0,79	Kutná Hora	1,45
Praha-východ	0,73	Havlíčkův Brod	0,79	Vyškov	1,45
Praha-západ	0,73	České Budějovice	0,74	Znojmo	1,43
Přerov	0,72	Hodonín	0,73	Olomouc	1,40
Mladá Boleslav	0,70	Český Krumlov	0,73	Tábor	1,40
Karviná	0,70	Jihlava	0,70	Bruntál	1,37
Ústí nad Orlicí	0,70	Beroun	0,70	Žďár nad Sázavou	1,34
Svitavy	0,70	Zlín	0,68	Svitavy	1,13
Uherské Hradiště	0,69	Uherské Hradiště	0,66	Sokolov	1,10
Tábor	0,66	Plzeň-jih	0,66	Chomutov	1,08
Nymburk	0,64	Tábor	0,66	Ústí nad Labem	1,04
Tachov	0,63	Přerov	0,64	Hradec Králové	0,98

Jablonec nad Nisou	0,63	Ústí nad Orlicí	0,62	Prachatice	0,95
Rychnov nad Kněžnou	0,62	Jindřichův Hradec	0,58	Louny	0,93
Jihlava	0,62	Žďár nad Sázavou	0,57	Vsetín	0,93
Jindřichův Hradec	0,60	Břeclav	0,56	Cheb	0,92
Vsetín	0,59	Děčín	0,56	Zlín	0,90
Semily	0,58	Frýdek-Místek	0,55	Česká Lípa	0,87
Havlíčkův Brod	0,56	Šumperk	0,54	Tachov	0,84
Vyškov	0,56	Vsetín	0,53	Praha-západ	0,83
Šumperk	0,55	Rokycany	0,52	Teplice	0,79
Karlovy Vary	0,55	Sokolov	0,51	Nymburk	0,70
Kladno	0,55	Karlovy Vary	0,50	Písek	0,63
Chrudim	0,55	Kladno	0,48	Jeseník	0,63
Jičín	0,54	Vyškov	0,45	Jihlava	0,62
Blansko	0,52	Klatovy	0,45	Jindřichův Hradec	0,61
Strakonice	0,50	Teplice	0,42	Chrudim	0,54
Domažlice	0,50	Svitavy	0,38	Trutnov	0,52
Nový Jičín	0,49	Opava	0,38	Náchod	0,52
Znojmo	0,49	Trutnov	0,36	Strakonice	0,52
Mělník	0,49	Jičín	0,35	Benešov	0,52
Děčín	0,47	Náchod	0,34	Praha-východ	0,51
Plzeň-jih	0,44	Jablonec nad Nisou	0,34	Šumperk	0,49
Beroun	0,44	Blansko	0,33	Český Krumlov	0,48
Louny	0,41	Rakovník	0,32	Klatovy	0,48
Sokolov	0,41	Chomutov	0,31	Jičín	0,39
Náchod	0,39	Karviná	0,31	Ústí nad Orlicí	0,38
Plzeň-sever	0,37	Louny	0,30	Rakovník	0,38
Klatovy	0,37	Pelhřimov	0,29	Domažlice	0,36
Chomutov	0,36	Prachatice	0,27	Rychnov nad Kněžnou	0,35
Cheb	0,35	Písek	0,24	Plzeň-město	0,34
Písek	0,34	Domažlice	0,21	Mělník	0,33
Teplice	0,33	Jeseník	0,21	Příbram	0,32
Pelhřimov	0,32	Česká Lípa	0,17	Rokycany	0,28
Český Krumlov	0,32	Strakonice	0,15	Pelhřimov	0,28
Rokycany	0,30	Tachov	0,15	Pardubice	0,26
Rakovník	0,30	Mladá Boleslav	0,13	Beroun	0,24
Prachatice	0,27	Liberec	0,12	Kolín	0,23
Jeseník	0,24	Cheb	0,11	Plzeň-jih	0,15
Most	0,20	Most	0,10	Plzeň-sever	0,09

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, vlastní výpočty.

Pozn.: Celkové investiční výdaje jsou metodicky „očištěné“ výdaje a zahrnují výdaje ze státního rozpočtu a SFŽP.

Příloha 3: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií II (v %, 1995-2005)

Okres	Investice ve sféře životního prostředí	Okres	Investice v oblasti zdravotnictví a soc. péče	Okres	Investice v oblasti státní správy
Česká Lípa	11,74	Praha	24,90	Praha	65,68
Praha	8,18	Brno-město	6,63	Brno-město	2,47
Žďár nad Sázavou	3,20	Ústí nad Labem	4,71	Ostrava-město	2,04
Příbram	2,84	Olomouc	4,15	Tachov	1,68
Trutnov	2,30	Plzeň-město	3,93	Plzeň-město	1,67
Přerov	2,22	Ostrava-město	3,39	České Budějovice	1,64
Olomouc	2,14	Hradec Králové	3,08	Zlín	1,59
Ostrava-město	2,13	Mladá Boleslav	2,08	Hradec Králové	1,41
Brno-venkov	2,02	Trutnov	1,97	Ústí nad Labem	1,13
Hodonín	1,90	Benešov	1,72	Brno-venkov	0,94
Třebíč	1,81	Břeclav	1,61	Olomouc	0,92
Klatovy	1,71	Opava	1,61	Prostějov	0,91
Kladno	1,68	Kroměříž	1,49	Cheb	0,83
Litoměřice	1,56	Jablonec nad Nisou	1,48	Břeclav	0,70
Břeclav	1,54	Domažlice	1,41	Pardubice	0,69
Prachatice	1,46	Litoměřice	1,37	Děčín	0,60
Karviná	1,46	Frydek-Místek	1,34	Liberec	0,56
Praha-západ	1,43	Pardubice	1,29	Praha-východ	0,50
Benešov	1,43	Jičín	1,22	Karlovy Vary	0,50
České Budějovice	1,42	Prostějov	1,18	Frydek-Místek	0,47
Ústí nad Labem	1,40	Uherské Hradiště	1,17	Kroměříž	0,45
Brno-město	1,40	Strakonice	1,12	Žďár nad Sázavou	0,43
Liberec	1,39	Hodonín	1,11	Praha-západ	0,41
Šumperk	1,30	Praha-západ	1,11	Jindřichův Hradec	0,40
Jindřichův Hradec	1,25	Semily	1,06	Česká Lípa	0,40
Tábor	1,25	Rychnov nad Kněžnou	1,03	Příbram	0,39
Bruntál	1,24	Žďár nad Sázavou	1,03	Chomutov	0,37
Kutná Hora	1,22	Jindřichův Hradec	1,02	Karviná	0,37
Beroun	1,16	Jihlava	0,95	Uherské Hradiště	0,36
Blansko	1,12	Svitavy	0,94	Jihlava	0,35
Mladá Boleslav	1,09	Třebíč	0,94	Hodonín	0,35
Kroměříž	1,08	Kutná Hora	0,87	Vsetín	0,35
Plzeň-jih	1,06	Brno-venkov	0,78	Mělník	0,31
Karlovy Vary	1,05	Chrudim	0,78	Kladno	0,30
Chrudim	1,02	České Budějovice	0,73	Svitavy	0,29
Vsetín	1,01	Ústí nad Orlicí	0,71	Rychnov nad Kněžnou	0,29
Jihlava	1,00	Karviná	0,70	Bruntál	0,29
Praha-východ	0,99	Liberec	0,69	Blansko	0,28
Pelhřimov	0,99	Karlovy Vary	0,67	Nymburk	0,28
Louny	0,96	Beroun	0,66	Třebíč	0,27
Děčín	0,95	Tachov	0,62	Vyškov	0,27

Pardubice	0,93	Blansko	0,60	Ústí nad Orlicí	0,26
Strakonice	0,90	Havlíčkův Brod	0,57	Havlíčkův Brod	0,26
Frýdek-Místek	0,87	Přerov	0,57	Sokolov	0,26
Hradec Králové	0,85	Bruntál	0,56	Přerov	0,25
Svitavy	0,84	Tábor	0,55	Kutná Hora	0,24
Opava	0,83	Zlín	0,54	Znojmo	0,24
Písek	0,78	Pelhřimov	0,53	Šumperk	0,23
Havlíčkův Brod	0,77	Vsetín	0,53	Plzeň-jih	0,20
Znojmo	0,77	Kolín	0,48	Náchod	0,20
Uherské Hradiště	0,76	Mělník	0,45	Tábor	0,20
Ústí nad Orlicí	0,75	Náchod	0,44	Trutnov	0,19
Český Krumlov	0,74	Vyškov	0,44	Teplice	0,19
Mělník	0,74	Praha-východ	0,39	Rakovník	0,18
Kolín	0,73	Znojmo	0,39	Opava	0,18
Domažlice	0,68	Písek	0,36	Nový Jičín	0,18
Zlín	0,65	Nový Jičín	0,34	Chrudim	0,17
Prostějov	0,61	Plzeň-jih	0,32	Jičín	0,16
Rokycany	0,61	Příbram	0,28	Písek	0,16
Chomutov	0,61	Děčín	0,27	Mladá Boleslav	0,16
Teplice	0,61	Nymburk	0,25	Plzeň-sever	0,15
Sokolov	0,59	Plzeň-sever	0,22	Beroun	0,15
Nymburk	0,56	Kladno	0,20	Louny	0,15
Rakovník	0,52	Prachatice	0,18	Prachatice	0,14
Plzeň-sever	0,51	Šumperk	0,18	Litoměřice	0,14
Jičín	0,50	Chomutov	0,17	Strakonice	0,14
Nový Jičín	0,49	Teplice	0,15	Domažlice	0,13
Plzeň-město	0,47	Klatovy	0,15	Jablonec nad Nisou	0,13
Rychnov nad Kněžnou	0,47	Cheb	0,14	Most	0,13
Jeseník	0,47	Rokycany	0,13	Rokycany	0,12
Semily	0,44	Rakovník	0,09	Semily	0,11
Cheb	0,43	Most	0,07	Pelhřimov	0,10
Náchod	0,34	Český Krumlov	0,06	Klatovy	0,09
Tachov	0,30	Česká Lípa	0,05	Jeseník	0,08
Most	0,28	Sokolov	0,05	Kolín	0,08
Jablonec nad Nisou	0,26	Louny	0,05	Český Krumlov	0,06
Vyškov	0,25	Jeseník	0,00	Benešov	0,04

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, vlastní výpočty.

Příloha 4: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií III (v %, 1995-2005)

Okres	Investice na rozvoj univerzit a vědecko-výzkumných institucí	Okres	Investice na rozvoj základního a středního školství
Praha	49,69	Praha	9,90
Brno-město	23,19	Brno-město	4,24
Ostrava-město	4,47	Frýdek-Místek	3,41
Olomouc	3,78	Olomouc	2,80
Plzeň-město	3,59	Zlín	2,75
České Budějovice	3,38	Liberec	2,69
Hradec Králové	2,25	Kroměříž	2,55
Zlín	1,68	Žďár nad Sázavou	2,54
Pardubice	1,36	Hodonín	2,33
Liberec	1,26	Kutná Hora	2,25
Ústí nad Labem	1,14	Svitavy	2,15
Opava	1,00	Vsetín	1,98
Kolín	0,61	Benešov	1,88
Praha-západ	0,59	Ostrava-město	1,74
Vyškov	0,40	Česká Lípa	1,71
Praha-východ	0,21	Trutnov	1,70
Tábor	0,20	Jihlava	1,63
Trutnov	0,15	Blansko	1,55
Rakovník	0,14	Ústí nad Orlicí	1,55
Jindřichův Hradec	0,14	Prostějov	1,54
Cheb	0,11	Brno-venkov	1,53
Nymburk	0,09	Rychnov nad Kněžnou	1,47
Most	0,07	České Budějovice	1,46
Jihlava	0,06	Opava	1,45
Brno-venkov	0,06	Nymburk	1,44
Strakonice	0,05	Jičín	1,44
Karviná	0,04	Karviná	1,40
Vsetín	0,04	Plzeň-jih	1,40
Šumperk	0,04	Uherské Hradiště	1,35
Frýdek-Místek	0,03	Hradec Králové	1,34
Semily	0,03	Břeclav	1,25
Bruntál	0,03	Příbram	1,25
Mělník	0,02	Jablonec nad Nisou	1,25
Kladno	0,01	Rokycany	1,24
Břeclav	0,01	Praha-západ	1,20
Chomutov	0,01	Sokolov	1,17
Kroměříž	0,01	Mělník	1,15
Přerov	0,01	Pardubice	1,14
Blansko	0,01	Semily	1,13
Beroun	0,01	Bruntál	1,08
Děčín	0,01	Tábor	1,03
Žďár nad Sázavou	0,00	Šumperk	0,97

Havlíčkův Brod	0,00	Kolín	0,96
Ústí nad Orlicí	0,00	Kladno	0,91
Benešov	0,00	Vyškov	0,87
Karlovy Vary	0,00	Klatovy	0,87
Chrudim	0,00	Přerov	0,86
Kutná Hora	0,00	Náchod	0,85
Mladá Boleslav	0,00	Jindřichův Hradec	0,83
Rychnov nad Kněžnou	0,00	Jeseník	0,82
Prachatice	0,00	Třebíč	0,80
Prostějov	0,00	Chrudim	0,77
Česká Lípa	0,00	Pelhřimov	0,73
Český Krumlov	0,00	Havlíčkův Brod	0,72
Domažlice	0,00	Děčín	0,69
Hodonín	0,00	Beroun	0,67
Jablonec nad Nisou	0,00	Domažlice	0,63
Jeseník	0,00	Plzeň-sever	0,54
Jičín	0,00	Tachov	0,52
Klatovy	0,00	Písek	0,47
Litoměřice	0,00	Litoměřice	0,45
Louny	0,00	Karlovy Vary	0,44
Náchod	0,00	Mladá Boleslav	0,43
Nový Jičín	0,00	Znojmo	0,43
Pelhřimov	0,00	Teplice	0,41
Písek	0,00	Strakonice	0,39
Plzeň-jih	0,00	Nový Jičín	0,35
Plzeň-sever	0,00	Praha-východ	0,34
Příbram	0,00	Louny	0,34
Rokycany	0,00	Rakovník	0,34
Sokolov	0,00	Plzeň-město	0,33
Svitavy	0,00	Ústí nad Labem	0,29
Tachov	0,00	Most	0,27
Teplice	0,00	Český Krumlov	0,26
Třebíč	0,00	Chomutov	0,23
Uherské Hradiště	0,00	Prachatice	0,13
Znojmo	0,00	Cheb	0,03

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), vlastní výpočty.

Příloha 5: Podíl okresů na absolutní částce investic jednotlivých kategorií IV (v %, 1995-2005)

Okres	Investice v oblasti kultury	Okres	Investice v oblasti obrany státu
Praha	55,57	Praha	60,66
Brno-město	11,52	Kutná Hora	6,43
Liberec	4,33	Olomouc	5,70
Olomouc	4,17	Třebíč	3,44
Litoměřice	3,83	Praha-východ	2,73
Brno-venkov	2,42	Brno-město	2,02
Rakovník	2,09	Pardubice	1,95
Plzeň-město	1,71	Přerov	1,56
Hradec Králové	1,42	Tábor	1,54
Opava	1,21	Vyškov	1,46
Pardubice	1,18	Příbram	1,40
Kladno	1,06	České Budějovice	1,17
Ústí nad Labem	0,79	Kroměříž	0,92
Vsetín	0,76	Strakonice	0,87
Bruntál	0,60	Litoměřice	0,75
Uherské Hradiště	0,54	Hradec Králové	0,72
Příbram	0,53	Ústí nad Orlicí	0,66
Kroměříž	0,44	Louny	0,56
Žďár nad Sázavou	0,39	Písek	0,53
Jablonec nad Nisou	0,35	Liberec	0,53
Jihlava	0,30	Chrudim	0,50
Svitavy	0,29	Prostějov	0,34
Pelhřimov	0,26	Plzeň-město	0,30
Břeclav	0,25	Rokycany	0,28
Klatovy	0,24	Praha-západ	0,27
Český Krumlov	0,24	Nový Jičín	0,25
Louny	0,23	Děčín	0,23
Teplíce	0,22	Brno-venkov	0,22
Jičín	0,21	Český Krumlov	0,20
České Budějovice	0,20	Benešov	0,17
Karlovy Vary	0,19	Opava	0,17
Ústí nad Orlicí	0,18	Klatovy	0,16
Zlín	0,17	Rychnov nad Kněžnou	0,16
Blansko	0,16	Ústí nad Labem	0,16
Hodonín	0,15	Svitavy	0,15
Beroun	0,15	Hodonín	0,14
Kutná Hora	0,15	Rakovník	0,13
Praha-východ	0,12	Žďár nad Sázavou	0,09
Mělník	0,11	Cheb	0,07
Praha-západ	0,10	Česká Lípa	0,07
Ostrava-město	0,10	Semily	0,05
Česká Lípa	0,10	Zlín	0,05

Třebíč	0,08	Havlíčkův Brod	0,05
Jindřichův Hradec	0,08	Náchod	0,05
Rychnov nad Kněžnou	0,08	Bruntál	0,04
Plzeň-sever	0,07	Břeclav	0,04
Jeseník	0,06	Mělník	0,03
Mladá Boleslav	0,06	Karlovy Vary	0,01
Tábor	0,06	Beroun	0,01
Semily	0,05	Jihlava	0,01
Benešov	0,04	Chomutov	0,01
Vyškov	0,04	Sokolov	0,00
Náchod	0,04	Blansko	0,00
Plzeň-jih	0,04	Domažlice	0,00
Nový Jičín	0,03	Frýdek-Místek	0,00
Cheb	0,03	Jablonec nad Nisou	0,00
Havlíčkův Brod	0,03	Jeseník	0,00
Frýdek-Místek	0,03	Jičín	0,00
Znojmo	0,02	Jindřichův Hradec	0,00
Nymburk	0,02	Karviná	0,00
Karviná	0,02	Kladno	0,00
Prostějov	0,02	Kolín	0,00
Tachov	0,02	Mladá Boleslav	0,00
Děčín	0,01	Most	0,00
Chrudim	0,01	Nymburk	0,00
Sokolov	0,01	Ostrava-město	0,00
Trutnov	0,01	Pelhřimov	0,00
Šumperk	0,01	Plzeň-jih	0,00
Prachatice	0,01	Plzeň-sever	0,00
Domažlice	0,00	Prachatice	0,00
Chomutov	0,00	Šumperk	0,00
Strakonice	0,00	Tachov	0,00
Kolín	0,00	Teplice	0,00
Most	0,00	Trutnov	0,00
Písek	0,00	Uherské Hradiště	0,00
Přerov	0,00	Vsetín	0,00
Rokycany	0,00	Znojmo	0,00

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), vlastní výpočty.

Příloha 6: Variační koeficienty na úrovni krajů pro vybrané kategorie investičních výdajů (v %, 1995-2005)

Kategorie investic	Variační koeficient (územní)		Variační koeficient (sociální)		Variační koeficient (ekonomický)	
	všechny kraje	kraje bez Prahy	všechny kraje	kraje bez Prahy	všechny kraje	kraje bez Prahy
Celkové investiční výdaje	463,5	38,9	51,9	21,0	19,2	20,5
Celkové investiční výdaje bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury	467,6	38,8	82,8	21,8	35,7	19,0
Investice do „velké“ dopravní infrastruktury	116,2	52,1	37,3	37,7	53,1	39,1

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), SFDI a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Variační koeficient (územní) je počítán z hodnoty investic dané skupiny přepočtené na plochu kraje. Variační koeficient (sociální) je počítán z hodnoty investic dané skupiny přepočtené na obyvatel kraje. Variační koeficient (ekonomický) je počítán z hodnoty investic dané skupiny přepočtené na průměr regionální HDP kraje (1995-2005). Celkové investiční výdaje představují zahrnují metodicky „očištěné“ investice výdaje a zahrnují výdaje ze státního rozpočtu, SFDI a SFŽP, blíže viz kapitola 4.

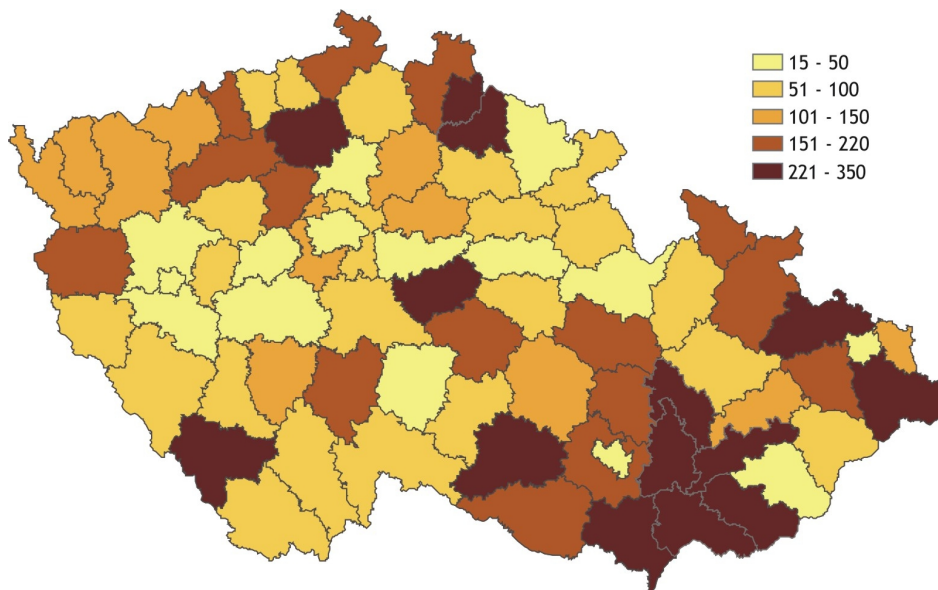
Příloha 7: Variační koeficienty na úrovni okresů pro vybrané kategorie investičních výdajů (v %, 1995-2005)

Kategorie investic	Variační koeficient (územní)		Variační koeficient (sociální)	
	všechny okresy	okresy bez Prahy	všechny okresy	okresy bez Prahy
Celkové investice bez investic do „velké“ dopravní infrastruktury	484,8	209,5	87,7	48,9
Investice do „malé“ dopravní a technické infrastruktury	370,5	327,0	107,8	123,7
Investice v rámci explicitní regionální politiky a podpory regionálního rozvoje	107,2	101,4	65,7	60,2
Investice v oblasti životního prostředí	143,4	116,1	116,5	244,0
Investice v oblasti zdravotnictví a sociální péče	365,4	240,4	79,3	84,4
Investice do státní správy	826,4	219,0	172,5	87,0
Investice v oblasti obrany státu	764,9	230,1	181,2	228,7
Investice do univerzit a vědecko-výzkumných institucí	764,5	884,3	172,0	231,2
Investice do základního a středního školství	153,0	108,6	54,7	56,8
Investice v oblasti kultury	730,4	503,9	160,5	173,7

Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN) a SFŽP, Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Pozn.: Variační koeficient (územní) je počítán vždy z hodnoty investic dané skupiny přepočtené na plochu okresu. Variační koeficient (sociální) je počítán vždy z hodnoty investic dané skupiny přepočtené na obyvatel okresu. Celkové investiční výdaje představují metodicky „očištěné“ investice, výdaje a zahrnují výdaje ze státního rozpočtu a SFŽP, blíže viz kapitola 4.

Příloha 8: Investice na 1 obyvatele v rámci kategorie podpora regionálního rozvoje a explicitní regionální politika (ČR=100 %) vztažené k ekonomickému agregátu okresu (ČR=100 %), ČR=100 % (v %, 1995-2005)



Zdroj: Interní materiály MF ČR (ISPROFIN), Hampl (2005), Statistická ročenka ČR 2001, vlastní výpočty.

Příloha 9: Indikativní seznam politik relevantních pro ČR, které by měly být podrobeny systematickému rozboru z hlediska regionálních dopadů

Politika, resp. sféra podpory

Politika na podporu veřejné dopravy
Politika rozvoje dopravní infrastruktury
Politika rozvoje technické infrastruktury
Zemědělská politika
Energetická politika
Bytová politika
Politika ochrany životního prostředí
Politika podpory přílivu zahraničních investic
Politika na podporu podnikání
Politika na podporu vzniku a šíření inovací
Politika na podporu vědy a výzkumu
Politika zaměřená na základní a střední školství
Politika rozvoje lidských zdrojů
Aktivní politika zaměstnanosti
Pasivní politika zaměstnanosti
Sociální politika (zejm. užší vymezení - dávky sociálně slabším občanům)
Politika sociální péče
Politika zdravotnictví
Politika na podporu cestovního ruchu
Politika na podporu zachování kulturního dědictví
Politika obrany státu
Podpora fungování a rozvoje veřejné (státní) správy (např. ministerstev, úřadů, soudů)
Zadávání veřejných zakázek
Politika hospodářské soutěže
Regulace a kontrola finančního trhu
Financování rozpočtů krajů a obcí
Daňová politika
Monetární politika

Zdroj: Vlastní zpracování.