

PROSTOROVÁ KOHERENCE NÁRODNÍ A EVROPSKÉ REGIONÁLNÍ POLITIKY: POZNATKY Z ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKA

Oldřich Hájek, Lenka Smékalová, Jiří Novosák, Petr Zahradník, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně*

Úvod

Problematika regionálních disparit představuje významné politické téma fungování Evropské unie, která mezi své hlavní cíle řadí rovněž harmonický a vyvážený rozvoj svého území. Za klíčový nástroj k dosažení tohoto cíle lze považovat kohezní politiku, která je ze své podstaty zaměřena především na podporu rozvoje méně rozvinutých regionů. Příslušnost jednotlivých regionů členských zemí Evropské unie k cílům kohezní politiky je posuzována podle dosažené úrovně jejich hrubého domácího produktu na osobu, a to na úrovni regionů NUTS 2. Pro řadu hospodářsky zaostávajících zemí Evropské unie se tak kohezní politika stává relevantní téměř pro celé jejich území. Toto je mimo jiné případ zemí střední Evropy v programovém období 2007–2013, pro které se kohezní politika stala dominantním nástrojem regionálního rozvoje (např. Wokoun, 2007).

Zaměření kohezní politiky na podporu rozvoje méně rozvinutých regionů evokuje logickou úvahu o potřebě mapování prostorového vzoru finanční alokace prostředků této politiky. Takovou otázkou se zabývala řada prací v českém i evropském prostředí (např. Blažek a Macešková, 2010; Hájek et al., 2012; MacKay a Williams, 2005; Gripiaios, 2002), a to včetně kontextu hodnocení efektivnosti výdajů (např. Dall'Erba a Le Gallo, 2007; Ederveen et al., 2006). Fungování Evropské unie je zároveň charakteristické rozhodováním víceúrovňového charakteru. V případě regionální politiky se tato skutečnost promítá v koexistenci cílů evropské a národní regionální politiky, které nemusí být nutně koherentní (např. O'Leary, 2005; Dagiliene, 2006; Hudson, 2007). Problém chybějící koherence se přitom může dotýkat rovněž prostorové roviny, kdy jsou finanční prostředky kohezní politiky alokovány ve vazbě na úroveň regionů NUTS 2, zatímco prostorové cíle národní regionální politiky mohou být formulovány na úrovni nižší. Následně vzniká otázka průniku evropské a národní regionální politiky. Za pozornost stojí, že empirické doložení těchto úvah je poměrně málo častým

* Příspěvek byl zpracován za podpory projektu financovaného z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost OP VK CZ.1.07/2.3.00/20.0147 „Rozvoj lidských zdrojů v oblasti výzkumu měření a řízení výkonnosti podniků, klastrů a regionů“, který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

tématem odborné literatury (viz např. Blažek a Macešková, 2010 pro jednu z výjimek v tomto směru). A právě na tuto mezeru výzkumu reaguje tento článek.

Hlavním cílem tohoto článku je zhodnotit prostorovou koherenci národní a evropské regionální politiky, a to na příkladu dvou střeoevropských zemí – České republiky a Slovenska. V případě obou zemí je právě kohezní politika dominantní politikou regionálního rozvoje na národní úrovni. Obě země zároveň vymezují prostorové zaměření svých národních regionálních politik. Logicky se tak nabízí výzkumná otázka, jaké je prostorové směřování finančních prostředků kohezní politiky Evropské unie vzhledem k vymezení prostorových cílů národní regionální politiky České republiky a Slovenska. Článek je strukturován následujícím způsobem. První kapitola shrnuje hlavní poznatky týkající se výzkumu koherence národní a evropské regionální politiky. Druhá kapitola představuje metodiku výzkumu. Třetí kapitola shrnuje hlavní poznatky výzkumu pro Českou republiku, čtvrtá kapitola pro Slovensko. Pátá kapitola uvádí závěrečné poznámky a další možné směry výzkumu.

1. Prostorová koherence národní a evropské regionální politiky

Problematika prostorové koherence národní a evropské regionální politiky se v odborné literatuře setkává s některými základními otázkami. První otázka je tradičně spojena s výběrem prostorového zaměření intervencí regionální politiky. V odborné literatuře je převážně kladen důraz na tzv. disparitní cíl, kdy se podpora zaměřuje na zaostávající regiony (např. Fothergill, 2005; Beugelsdijk a Eijffinger, 2005; Martin, 2009; Dagiliene, 2006). Orientace regionální politiky však může být i opačná s důrazem na podporu hlavních center rozvoje, tj. rozvojový cíl regionální politiky (viz např. O'Leary, 2005 pro irskou regionální politiku). Dalším možným přístupem k prostorovému zacílení intervencí regionální politiky pak mohou být funkční regiony, které se mohou odlišovat od hranic regionů administrativních (viz Zuber, 2013). Druhá otázka se věnuje souladu nastavení evropské a národní regionální politiky, a to včetně prostorového zacílení. Řada studií hovoří o chybějící koherenci obou politik (např. Fothergill, 2005; O'Leary, 2005; Hudson, 2007; Dagiliene, 2006; Kasza, 2009; Blažek a Macešková, 2010; Hájek et al., 2012). Třetí otázka pak zdůrazňuje aspekty spojené s absorpční kapacitou různých typů regionů, a to nejčastěji v kontextu relativně horšího postavení zaostávajících regionů. Takové postavení je přitom akcentováno ve vazbě na některé tematické oblasti, jako jsou výzkum, vývoj a inovace (viz např. Ederveen a Gorter, 2002; Oughton, Landabaso a Morgan, 2002).

Česká republika a Slovensko jsou příklady zemí, které přistoupily k vymezení specificky podporovaných regionů poněkud odlišným způsobem. Česká republika v tomto ohledu definuje tzv. regiony se soustředěnou podporou státu, které byly vymezeny pro programové období 2007–2013 celkem dvakrát – pro období 2006–2009, respektive pro období 2010–2013. Svým charakterem jde o vymezení zaměřené na podporu zaostávajících regionů, které jsou charakteristické nízkým stupněm hospodářského rozvoje nebo strukturálními problémy. Česká republika však vedle disparitního cíle

rovněž definuje plošný rozvojově zaměřený cíl (MMR ČR, 2006). Slovensko založilo svůj přístup k prostorovému zacílení intervencí na vymezení tzv. růstových pólů, a to na úrovni jednotlivých obcí. Toto vymezení je založeno především na sídelní struktuře Slovenska a rozlišuje kohezní a inovační typy pólů růstu. Svou podstatou tak jde o kombinaci rozvojově a disparitně zaměřeného cíle regionální politiky, kdy důraz je kladen na první z těchto cílů (MVR SR, 2006). Národní regionální politiky České republiky a Slovenska se vyznačují rovněž některými podobnostmi. První podobnost je spojena s rostoucí intenzitou regionálních disparit v postsocialistickém období (viz např. Tvrdoň a Skokan, 2011; Hampl, 2007; Slavík, 2007; Tudoroiu, Horváth a Hrušovský, 2009). Druhá podobnost je spojena s realizací regionálních politik, které Ferry a McMaster (2013) popisují jako relativně nezávislé na politice Evropské unie, nicméně téměř výhradně závislé na finančních prostředcích plynoucích z kohezní politiky.

Charakteristiky české a slovenské regionální politiky plně opodstatňují význam otázky prostorové koherence evropské a národní regionální politiky v těchto dvou zemích. Její zodpovězení je však v odborné literatuře spíše opomíjeno. Výjimkou jsou v tomto ohledu Hájek et al. (2012) nebo Smékalová (2012) pro české prostředí, kteří poukázali na nejasné postavení disparitního cíle národní regionální politiky, a to zejména v rámci tematicky progresivních oblastí (např. inovace, výzkum a vývoj). Podobně Blažek a Macešková (2010) poukazují na rovnoměrné rozložení investičních prostředků české regionální politiky v období let 1995–2005. V případě Slovenska lze identifikovat dílčí studie, které se však zaměřují na prostorovou úroveň regionů NUTS 2 nebo NUTS 3, tedy nikoliv v souladu s vymezením růstových pólů. Matlovič a Matlovičová (2011) přitom tvrdí, že národní regionální politika byla v letech 2001–2010 spíše nedostatečně zaměřena na nejméně rozvinuté východoslovenské kraje, přičemž tento trend je možné pozorovat i ve vazbě na alokaci finančních prostředků kohezní politiky v programovém období 2007–2013. Obrátme proto nyní pozornost na zodpovězení v úvodu formulované výzkumné otázky. Primárně představme datovou základnu a metodiku jejího zpracování.

2. Data a metody zpracování

Zodpovězení výzkumné otázky tohoto článku vychází z hodnocení jednotlivých projektů podpořených v rámci implementace kohezní politiky v České republice a na Slovensku v programovém období 2007–2013. Do hodnocení byly zahrnuty projekty, které byly evidovány v použitých informačních zdrojích ke konci března 2013. Tyto informační zdroje zahrnují:

- seznam příjemců podpořených projektů z kohezní politiky evidovaný Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen MMR), respektive projektovou databází regionálního informačního servisu Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále jen RIS CRR),
- seznam příjemců podpořených projektů z kohezní politiky, které eviduje Centrální koordinační orgán (dále jen CKO), respektive Centrální registr smluv vedený

Úřadem vlády Slovenskej republiky (dále jen CRS ÚV SR), ve kterém jsou evidovány také smlouvy o nenávratném finančním příspěvku.

V takto kompilované databázi projektů byly zachovány pouze ty projekty, které splňovaly následující požadavky:

- Projekt je podpořen z operačních programů cíle Konvergence. V případě České republiky byly navíc z víceúčelových operačních programů vyloučeny projekty cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. V případě Slovenska nebyl tento krok s ohledem na podobu datové základny možný.
- Projekt se týká libovolné tematické oblasti s výjimkou projektů technické pomoci. Takto byly projekty technické pomoci vyloučeny z dalšího hodnocení.

Tabulka 1

Vstupní atributy projektů a zdroj informací o jejich hodnotách

Atributy projektů	Zdroj informací	
	Česká republika	Slovensko
Název projektu	Seznam příjemců MMR	Seznam příjemců CKO
Popis projektu	RIS CRR	Smlouvy o nenávratném finančním příspěvku – CRS ÚV SR
Obec implementace projektu	RIS CRR	Smlouvy o nenávratném finančním příspěvku – CRS ÚV SR
Operační program	Seznam příjemců MMR	Seznam příjemců
Název příjemce	Seznam příjemců MMR	Seznam příjemců
Sídlo příjemce	Český statistický úřad – Registr ekonomických subjektů	Štatistický úrad Slovenskej republiky – Register organizácií
Institucionální sektor	Český statistický úřad – Registr ekonomických subjektů	Štatistický úrad Slovenskej republiky – Register organizácií
Výše alokace finanční podpory Evropské unie	Seznam příjemců MMR	Seznam příjemců CKO

Požadavky splňující projekty tvoří základní databázi projektů, která byla v dalším kroku doplněna o datově dostupné vstupní atributy. Tabulka 1 poskytuje přehled těchto atributů, včetně zdroje informací. Uvedme, že u cca 20 % slovenských nadregionálních projektů nebylo možné identifikovat jejich místo implementace. Tyto projekty byly z hodnocení vyloučeny. V dalším kroku byly vstupní atributy uvedené v tabulce 1 využity pro vytvoření databáze projektů k vlastnímu hodnocení. Za tímto účelem byly vstupní atributy převedeny na atributy k hodnocení, jejichž přehled uvádí tabulka 2. V tomto ohledu byly využity následující převodní vazby mezi vstupními a hodnocenými atributy projektů:

- Institucionální sektor byl odvozen rekódováním množiny institucionálních sektorů do 4 kategorií uvedených v tabulce 2.

- Podporovaný region byl odvozen na základě příslušnosti obce implementace projektu do dané kategorie regionu, v souladu s vymezením českou a slovenskou vládou.
- Tematické zaměření projektu bylo odvozeno na bázi vstupních atributů „Popis projektu“ a „Operační program“. Kategorie tematického zaměření projektu byly definovány v souladu s teoreticky zasazenými determinanty regionálního rozvoje (viz např. Lengyel, 2004; Dujava, 2012).
- Výše alokace finanční podpory Evropské unie byla přejata přímo.

Tabulka 2

Hodnocené atributy projektů a jejich možné hodnoty

Atributy projektů	Možné hodnoty	
	Česká republika	Slovensko
Institucionální sektor	Místní vládní instituce Neziskové nevládní organizace Soukromý sektor Ústřední vládní instituce	Místní vládní instituce Neziskové nevládní organizace Soukromý sektor Ústřední vládní instituce
Podporovaný region	Regiony se soustředěnou podporou státu - <i>Strukturálně postižené regiony</i> - <i>Hospodářsky slabé regiony</i> - <i>Regiony s vysokou nezaměstnaností</i> Ostatní regiony	Růstové póly - <i>Inovační růstové póly</i> - <i>Kohezní růstové póly</i> Ostatní území
Tematické zaměření projektu	Dopravní infrastruktura a služby Efektivní veřejná správa a služby Environmentální infrastruktura a lidské zdroje Rozvoj lidských zdrojů Rozvoj podnikatelského prostředí Sociální infrastruktura a aspekty rozvoje Výzkum, vývoj, inovace	Dopravní infrastruktura a služby Efektivní veřejná správa a služby Environmentální infrastruktura a lidské zdroje Rozvoj lidských zdrojů Rozvoj podnikatelského prostředí Sociální infrastruktura a aspekty rozvoje Výzkum, vývoj, inovace
Výše alokace finanční podpory Evropské unie	Hodnota v Kč	Hodnota v €

Na základě výše uvedeného metodického postupu byla utvořena výsledná databáze projektů k dalšímu hodnocení, a to v souladu s formulovanými cíli článku. Za základní hodnotící ukazatel byla vybrána alokace finančních prostředků Evropské unie připadající na 1 obyvatele územní jednotky. Počet obyvatel územních jednotek byl stanoven jako průměrná hodnota za období 2008–2010, přičemž pro výpočet byla využita data Českého statistického úřadu a Štatistického úradu Slovenskej republiky. Vlastní hodnocení je založeno na základních metodách deskriptivní statistiky. Data metrické povahy jsou hodnocena prostřednictvím středních hodnot a data kategorické povahy prostřednictvím relativního rozdělení četností. Výsledné hodnoty územních jednotek ve vazbě k jednotlivým atributům jsou využity pro hledání diferencí sledovaných

územních jednotek, přičemž zdůrazněny jsou relace mezi podporovanými regiony na jedné straně a nepodporovanými regiony na straně druhé. Konečně vybrané souvislosti jsou vizualizovány v prostředí GIS.

3. Česká republika – výsledky empirického hodnocení

Hodnocení situace v České republice je založeno na analýze celkem 32 800 projektů, které byly evidovány v příslušných zdrojích informací k březnu 2013 s tím, že celková alokovaná částka na tyto projekty dosahuje výše 355,6 mld. Kč. První krok analýzy se zaměřil na hodnocení finanční alokace prostředků Evropské unie v rámci jednotlivých typů podporovaných regionů a podle místa realizace projektu s tím, že získané agregované hodnoty byly přepočteny na 1 obyvatele území. Tabulka 3 představuje hlavní výsledky v tomto ohledu:

- Regiony se soustředěnou podporou státu vykazují mírně nižší finanční alokaci prostředků Evropské unie na 1 obyvatele, než je tomu v případě regionů nepatřících do této kategorie.
- V rámci dílčích typů regionů se soustředěnou podporou státu připadá nejnižší finanční alokace prostředků Evropské unie na 1 obyvatele na hospodářsky slabé regiony, finanční alokace zbývajících dvou typů regionů se soustředěnou podporou státu je vyšší.

Obrázek 1 doplňuje výše uvedené závěry o poznatek, že existují rovněž rozdíly mezi jednotlivými regiony se soustředěnou podporou státu. Takto lze identifikovat regiony se soustředěnou podporou státu, jejichž finanční alokace prostředků Evropské unie převyšuje národní průměr 43 954 Kč na obyvatele, většina těchto regionů však této hodnoty nedosahuje. Dosud uvedená tvrzení jsou konzistentní s poznatky Hájek et al. (2012), které byly formulovány s využitím obdobné metodiky, nicméně na mnohém nižšího počtu projektů (stav k dubnu 2011).

Tabulka 3

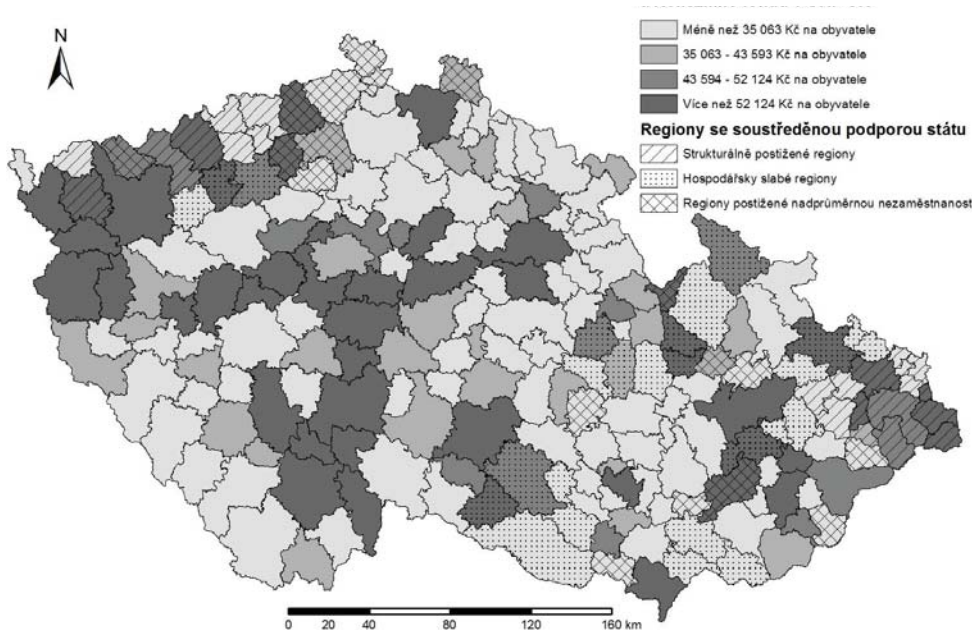
Finanční alokace prostředků Evropské unie na 1 obyvatele území vzhledem k typu podporovaného regionu; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)

Typ regionu	Finanční alokace (v Kč)
Regiony se soustředěnou podporou státu	46 933
- <i>Strukturálně postižené regiony</i>	48 693
- <i>Hospodářsky slabé regiony</i>	39 699
- <i>Regiony s vysokou nezaměstnaností</i>	55 579
Ostatní regiony	49 345

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat RIS CRR a MMR; Český statistický úřad pro počet obyvatel

Obrázek 1

Finanční alokace prostředků Evropské unie na 1 obyvatele území správních obvodů obcí s rozšířenou působností podle typu podporovaného regionu; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat RIS CRR a MMR; Český statistický úřad pro počet obyvatel

Tabulky 4 a 5 představují výsledky hodnocení struktury finanční alokace prostředků Evropské unie v rámci jednotlivých typů podporovaných regionů, a to jednak vzhledem k institucionálnímu sektoru (tabulka 4) a jednak vzhledem k tematickému zaměření projektů (tabulka 5). V tomto ohledu se ukazují zejména následující skutečnosti:

- Veřejné instituce, a to primárně veřejné instituce ústřední, jsou hlavním příjemcem podpory prostředků Evropské unie. Struktura finanční alokace těchto prostředků vzhledem k jednotlivým typům podporovaných regionů je podobná. Nejvýznamnější rozdíl lze spatřovat v případě vyššího podílu místních vládních institucí na finanční alokaci prostředků Evropské unie v území hospodářsky slabých regionů, a to na úkor nižšího podílu připadajícího na ústřední vládní instituce.
- Z hlediska tematického zaměření projektů lze pozorovat jisté rozdíly ve struktuře finanční alokace prostředků Evropské unie mezi strukturálně postiženými regiony na jedné straně a ostatními regiony na straně druhé. Takto je pro první typ regionů charakteristický vyšší podíl finanční alokace v oblasti dopravní infrastruktury a služeb, zatímco pro druhý typ regionů vyšší podíl finanční alokace v oblasti výzkum, vývoj, inovace, případně rozvoj lidských zdrojů.

Tabulka 4

Struktura finanční alokace prostředků Evropské unie v jednotlivých typech podporovaných regionů České republiky vzhledem k typu institucionálního sektoru příjemce podpory; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)

Institucionální sektor	Regiony se soustředěnou podporou státu				Ostatní regiony
	Celkem	1*	2**	3***	
Místní vládní instituce	31,7 %	29,6 %	37,5 %	28,5 %	27,4 %
Neziskové nevládní organizace	3,9 %	4,8 %	2,6 %	3,7 %	3,5 %
Soukromý sektor	21,5 %	20,5 %	23,6 %	20,7 %	17,1 %
Ústřední vládní instituce	42,9 %	45,1 %	36,3 %	47,1 %	51,9 %

* 1 – Strukturálně postižené regiony

** 2 – Hospodářsky slabé regiony

*** 3 – Regiony s vysokou nezaměstnaností

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat RIS CRR a MMR

Tabulka 5

Struktura finanční alokace prostředků Evropské unie v jednotlivých typech podporovaných regionů České republiky vzhledem k tematickému zaměření projektu; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)

Tematické zaměření projektu	Regiony se soustředěnou podporou státu				Ostatní regiony
	Celkem	1*	2**	3***	
Dopravní infrastruktura a služby	40,6 %	39,5 %	39,5 %	43,8 %	30,2 %
Efektivní veřejná správa a služby	15,0 %	15,3 %	13,3 %	16,7 %	13,9 %
Environmentální infrastruktura a lidské zdroje	10,0 %	7,1 %	15,0 %	9,2 %	9,2 %
Rozvoj lidských zdrojů	7,0 %	7,2 %	7,5 %	5,8 %	10,2 %
Rozvoj podnikatelského prostředí	8,9 %	9,4 %	7,8 %	9,1 %	10,0 %
Sociální infrastruktura a aspekty rozvoje	5,3 %	5,6 %	4,9 %	5,3 %	5,5 %
Výzkum, vývoj, inovace	13,3 %	15,9 %	12,1 %	10,0 %	20,9 %

* 1 – Strukturálně postižené regiony

** 2 – Hospodářsky slabé regiony

*** 3 – Regiony s vysokou nezaměstnaností

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat RIS CRR a MMR

4. Slovensko – výsledky empirického hodnocení

Hodnocení situace na Slovensku je založeno na analýze celkem 7 500 projektů, které byly evidovány v příslušných zdrojích informací k březnu 2013 s tím, že celková alokovaná částka na tyto projekty dosahuje výše 912 mil. €. První krok analýzy se, podobně jako v případě České republiky, zaměřil na hodnocení finanční alokace prostředků Evropské unie v rámci jednotlivých typů podporovaných regionů, a to podle místa realizace projektu s tím, že získané agregované hodnoty byly přepočteny na 1 obyvatele území. Tabulka 6 představuje hlavní výsledky v tomto ohledu:

- Růstové póly Slovenska vykazují vyšší finanční alokaci prostředků Evropské unie na 1 obyvatele, než je tomu v případě obcí nezařazených do kategorie růstových pólů.
- V rámci dílčích typů růstových pólů připadá vyšší finanční alokace prostředků Evropské unie na 1 obyvatele na inovační růstové póly, finanční alokace kohezních růstových pólů je nižší.

Obrázek 2 doplňuje výše uvedené závěry o poznatek, že existují rovněž rozdíly mezi jednotlivými růstovými póly. Podobně jako v případě České republiky tak existují obce nezařazené mezi růstové póly, které vykazují relativně vysokou finanční alokaci prostředků Evropské unie na 1 obyvatele.

Tabulka 6

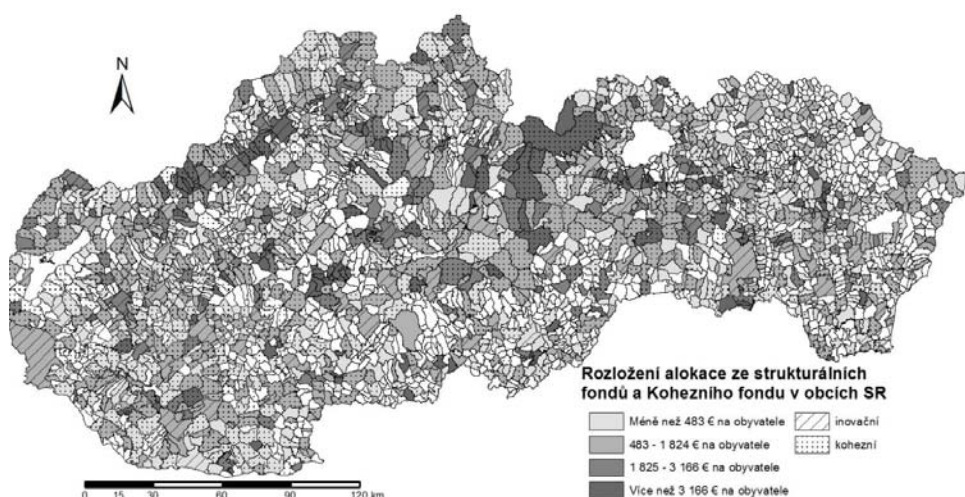
Finanční alokace prostředků Evropské unie na 1 obyvatele území vzhledem k typu podporovaného regionu; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)

Typ regionu	Finanční alokace (v €)
Růstové póly	1 376
- Inovační růstové póly	1 440
- Kohezní růstové póly	1 287
Ostatní území	966

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat CKO a CRS ÚV SR; Štatistický úrad Slovenskej republiky pro počet obyvatel

Obrázek 2

Finanční alokace prostředků Evropské unie na 1 obyvatele území obcí podle typu podporovaného regionu; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat CKO a CRS ÚV SR; Štatistický úrad Slovenskej republiky pro počet obyvatel

Tabulky 7 a 8 představují, podobně jako v případě České republiky, výsledky hodnocení struktury finanční alokace prostředků Evropské unie v rámci jednotlivých typů podporovaných regionů, a to jednak vzhledem k institucionálnímu sektoru (tabulka 7) a jednak vzhledem k tematickému zaměření projektů (tabulka 8). V tomto ohledu se ukazují zejména následující skutečnosti:

- Hodnocení podle institucionálního sektoru příjemce podpory poskytuje podobné výsledky jak v případě České republiky, tak v případě Slovenska. Takto i v případě Slovenska jsou veřejné instituce, a to primárně veřejné instituce ústřední, hlavním příjemcem podpory prostředků Evropské unie. Rovněž struktura finanční alokace těchto prostředků podle institucionálního sektoru příjemce podpory a vzhledem k jednotlivým typům podporovaných regionů je podobná. Stejně jako v případě České republiky lze nejvíce markantní rozdíl spatřovat u vyššího podílu místních vládních institucí na finanční alokaci prostředků Evropské unie v území kohezních růstových pólů jako hospodářsky slabých regionů Slovenska.
- Hodnocení struktury finanční alokace prostředků Evropské unie podle tematického zaměření projektů ukazuje na rozdíly mezi jednotlivými typy podporovaných regionů Slovenska. Hlavní rozdíl lze spatřovat mezi růstovými póly na jedné straně a obcemi mimo růstové póly na straně druhé. V případě druhého typu území připadá výrazně vyšší podíl ve struktuře finanční alokace prostředků Evropské unie na tematické zaměření v oblasti dopravní a environmentální infrastruktury. Toto je v o něco nižší míře případ rovněž kohezních růstových pólů. Naopak inovační růstové póly vykazují výrazně vyšší podíl zejména tématu výzkum, vývoj, inovace, ale rovněž tématu sociální infrastruktura a aspekty rozvoje.

Tabulka 7

Struktura finanční alokace prostředků Evropské unie v jednotlivých typech podporovaných regionů Slovenska vzhledem k typu institucionálního sektoru příjemce podpory; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)

Institucionální sektor	Růstové póly			Obce mimo růstové póly
	Celkem	Inovační	Kohezní	
Místní vládní instituce	30,5 %	21,1 %	45,4 %	21,9 %
Neziskové nevládní organizace	3,1 %	3,8 %	1,8 %	0,6 %
Soukromý sektor	15,4 %	15,9 %	14,5 %	14,6 %
Ústřední vládní instituce	51,1 %	59,2 %	38,4 %	62,9 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat CKO a CRS ÚV SR

Struktura finanční alokace prostředků Evropské unie v jednotlivých typech podporovaných regionů Slovenska vzhledem k tematickému zaměření projektu; hodnocení podle místa realizace projektu (stav k březnu 2013)

Tematické zaměření projektu	Růstové póly			Obce mimo růstové póly
	Celkem	Inovační	Kohezní	
Dopravní infrastruktura a služby	25,5 %	21,3 %	32,0 %	57,7 %
Efektivní veřejná správa a služby	10,2 %	8,5 %	12,9 %	6,6 %
Environmentální infrastruktura a lidské zdroje	19,5 %	15,6 %	25,7 %	26,5 %
Rozvoj lidských zdrojů	13,3 %	13,0 %	13,6 %	1,3 %
Rozvoj podnikatelského prostředí	6,0 %	5,7 %	6,7 %	3,6 %
Sociální infrastruktura a aspekty rozvoje	10,2 %	14,0 %	4,3 %	2,0 %
Výzkum, vývoj, inovace	15,3 %	22,0 %	4,8 %	2,3 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat CKO a CRS ÚV SR

5. Diskuse a závěr

Předmětem zájmu tohoto článku bylo hodnocení prostorové koherence národní a evropské regionální politiky, a to na příkladu dvou středoevropských zemí – České republiky a Slovenska. Design tohoto hodnocení byl založen na posouzení prostorového směřování finančních prostředků kohezní politiky Evropské unie, a to vzhledem k prostorovým cílům národní regionální politiky České republiky a Slovenska chápaným ve smyslu podporovaných a nepodporovaných regionů. Tato úvaha pak byla operacionalizována prostřednictvím hodnocení postavení tzv. regionů se soustředěnou podporou státu v České republice, respektive růstových pólů v případě Slovenska. Hlavní poznatky našeho hodnocení lze shrnout následujícím způsobem:

- V případě České republiky je finanční alokace prostředků Evropské unie připadající na 1 obyvatele v regionech se soustředěnou podporou státu mírně nižší, než v regionech ostatních. Nejnížší finanční alokace připadá na kategorii hospodářsky slabých regionů.
- V případě Slovenska je finanční alokace prostředků Evropské unie připadající na 1 obyvatele v růstových pólech vyšší, než v území mimo růstové póly. Nejvyšší finanční alokace připadá na inovační růstové póly, tj. hlavní rozvojová území.

Uvedené poznatky ukazují na vyšší prostorovou koherenci evropské a národní regionální politiky v případě Slovenska, než je tomu v případě České republiky. Jaké je vysvětlení tohoto stavu?

Primárně poukážme na odlišnou podstatu vymezení prostorových cílů národní regionální politiky České republiky a Slovenska chápaných ve smyslu podporovaných a nepodporovaných regionů. Zatímco Česká republika sleduje v tomto ohledu dispa-

ritní přístup na bázi podpory zaostávajících regionů, slovenský přístup zdůrazňuje význam sídelní hierarchie. Hájek et al. (2012) v tomto kontextu ukazují na skutečnost, že sídelní hierarchie je klíčovým explanačním faktorem prostorové distribuce finančních prostředků kohezní politiky Evropské unie rovněž v České republice.

Působení faktoru sídelní hierarchie může být v rámci prostorového směřování finanční podpory oslabeno prostřednictvím specifického vymezení podporovaných území. V tomto ohledu hovoří základní programové dokumenty Slovenska relevantní pro implementaci kohezní politiky Evropské unie o růstových pólech jako o preferovaných místech realizace projektů. Jistou výjimkou jsou v tomto ohledu operační programy v tematické oblasti doprava a životní prostředí, které následně jsou hlavním tematickým zaměřením finanční alokace projektů realizovaných v území mimo růstové póly Slovenska. Český přístup v programových dokumentech relevantních pro implementaci kohezní politiky Evropské unie zmiňuje aspekt regionů se soustředěnou podporou státu méně výrazně, než je tomu na Slovensku. Pozice tohoto typu regionů je zdůrazněna spíše na úrovni jednotlivých výzev (viz Smékalová, 2012). Dohromady se výše uvedené skutečnosti projevují zejména v lepším postavení kohezních růstových pólů Slovenska ve srovnání s hospodářsky slabými regiony České republiky.

Třetí aspekt, který chceme zdůraznit pro vysvětlení rozdílů v prostorové koherenci evropské a národní regionální politiky České republiky a Slovenska, je aspekt absorpční kapacity. V tomto ohledu se projevuje zejména znevýhodnění hospodářsky slabých regionů České republiky na jedné straně a kohezních růstových pólů Slovenska na straně druhé, které se projevuje jak institucionálně prostřednictvím nižšího zastoupení projektů ústředních vládních institucí, tj. veřejných institucí nadregionálního významu (např. univerzity, fakultní nemocnice apod.), tak tematicky prostřednictvím nižšího zastoupení projektů progresivního tematického zaměření (výzkum, vývoj, inovace).

Celkově pak zjištěné poznatky evokují následující úvahy o problému prostorové koherence národní a evropské regionální politiky České republiky a Slovenska:

- Význam disparitního cíle národní regionální politiky se jeví jako nejasný v důsledku intenzity působení faktoru sídelní hierarchie, pokud praktická realizace tohoto cíle není doprovázena využitím územně determinovaných nástrojů rozvoje zaostávajících území (např. komunitně vedený místní rozvoj). Takové nástroje mohou přispět rovněž k rozvoji mikropodniků a malých podniků, jako základních prvků růstu zaostávajících oblastí (viz např. Paseková et al., 2011; Bruce et al., 2009; Wennekens et al., 2010 pro význam mikropodniků a malých podniků pro ekonomiku).
- Striktní orientace na disparitní cíl národní regionální politiky se jeví jako neopodstatněná v důsledku působení faktoru absorpční kapacity. Zejména v progresivních odvětvích je absorpční kapacita zaostávajících regionů nízká. V tomto kontextu je potřeba vnímat výhody využití územně determinovaných nástrojů rozvoje založených na konceptu funkčních regionů (např. integrované teritoriální investice, viz rovněž Zuber, 2013).

Zohlednění výše uvedených poznatků skrývá, podle našeho názoru, potenciál zvyšovat prostorovou koherenci evropské a národní regionální politiky nejen v České republice a na Slovensku (viz rovněž Bachtler a Gorzelak, 2007 pro volání po souladu těchto politik).

Literatura

- BACHTLER, J.; GORZELAK, G. 2007. Reforming EU cohesion policy. A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds. *Policy Studies*. 2007, Vol. 28, No. 4, pp. 309–326.
- BEUGELSDIJK, M.; EIJFFINGER, S. C. W. 2005. The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001. *Journal of Common Market Studies*. 2005, Vol. 43, No. 1, pp. 37–51.
- BLAŽEK, J.; MACEŠKOVÁ, M. 2010. Regional Analysis of Public Capital Expenditure: to Which Regions is Public Capital Expenditure Channelled – to “Rich” or to “Poor” Ones? *Regional Studies*. 2010, Vol. 44, No. 6, pp. 679–696.
- BRUCE, D.; DESKINS, J. A.; HILL, B. C.; RORK, J. C. 2009. (Small) Business Activity and State Economic Growth: Does Size Matter? *Regional Studies*. 2009, Vol. 43, No. 2, pp. 229–245.
- DAGILIENTE, G. 2006. The Response to Regional Disparities in Lithuania. In ADAMS, N.; ALDEN, J.; HARRIS, N. (eds.). *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. Aldershot: Ashgate, 2006, s. 221–241. ISBN 978-0-7546-4714-0.
- DALL'ERBA, S.; LE GALLO, J. 2007. The Impact of EU Regional Support on Growth and Employment. *Czech Journal of Economics and Finance*. 2007, Vol. 57, No. 7, pp. 325–340.
- DUJAVA, D. 2012. Causes of Lagging Behind of New Member States of EU: Empirical Analysis by Montgomery Decomposition. *Politická ekonomie*, 2012. Vol. 60, No. 2, pp. 222–244.
- EDERVEEN, S.; GORTER, J. 2002. *Does European Cohesion Policy Reduce Regional Disparities? An Empirical Analysis*. The Hague: CPD Bureau for Economic Analysis Policy, 2002.
- EDERVEEN, S.; GROOT, H. L.; NAHUIS, R. 2006. Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*. 2006. Vol. 59, No. 1, pp. 17–42.
- FERRY, M.; MCMASTER, I. 2013. Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*. 2013, Vol. 65, No. 8, pp. 1502–1528.
- FOTHERGILL, S. 2005. A New Regional Policy for Britain. *Regional Studies*. 2005, Vol. 39, No. 5, pp. 659–667.
- GRIPAIO, P. 2002. Regional Spending: A Comment on MacKay. *Regional Studies*. 2002, Vol. 36, No. 6, pp. 685–689.
- HÁJEK, O.; NOVOSÁK, J.; ZAHRADNÍK, P.; BEDNÁŘ, P. 2012. Regionální disparity a financování regionální politiky – některé poznatky z České republiky. *Politická ekonomie*. 2012, Vol. 60, No. 3, pp. 330–349.
- HAMPL, M. 2007. Regionální diferenciace současného socioekonomického vývoje v České republice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*. 2007, Vol. 43, no. 5, pp. 889–910.
- HUDSON, R. 2007. Regions and Regional Uneven Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice. *Regional Studies*. 2007, Vol. 41, No. 9, pp. 1149–1160.
- KASZA, A. 2009. Two Ends of a Stick? Regional Strategic Planning and Operational Programming in Poland in the Context of EU Membership. *Regional Studies*. 2009, Vol. 43, No. 4, pp. 625–636.
- LENGYEL, I. 2004. The Pyramid: Enhancing Regional Competitiveness in Hungary. *Acta Oeconomica*. 2004, Vol. 54, No. 3, pp. 323–342.
- MACKAY, R. R.; WILLIAMS, J. 2005. Thinking about Need: Public Spending on the Regions. *Regional Studies*. 2005, Vol. 39, No. 6, pp. 815–828.

- MARTIN, P. 2009. The Geography of Inequalities in Europe. In KÖCHENDORFER-LUCIUS, G.; PLESKOVIC, B. (eds.). *Spatial Disparities and Development Policy*. Washington: World Bank Publications, 2009, s. 239–256. ISBN 978-0-8213-7723-9.
- MATLOVIČ, R.; MATLOVIČOVÁ, K. 2011. Regionálne disparity a ich riešenie na Slovensku v rozličných kontextoch. *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Folia Geographica*. 2011, Vol. 53, No. 18, pp. 8–87.
- MMR ČR. 2006. *Strategie regionálního rozvoje České republiky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2006.
- MVRR SR. 2006. *National Strategic Reference Framework of the Slovak Republic for 2007–2013*. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2006.
- O'LEARY, E. 2005. Regional Disparities in Ireland: the Roles of Demography, Profit Outflows, Productivity, Structural Change and Regional Policy 1960-1996. In FELSENSTEIN, D.; PORTNOV, B. A. (eds.). *Regional Disparities in Small Countries*. Berlin: Springer, 2005, s. 129–146. ISBN 978-3-540-24303-8.
- OUGHTON, C.; LANDABASO, M.; MORGAN, K. 2002. The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy. *The Journal of Technology Transfer*. 2002, Vol. 27, No. 1, pp. 97–110.
- PASEKOVÁ, M.; STROUHAL, J.; ALVER, L.; PRAULINŠ, A. 2011. Comparative Analysis of Tax Systems: Some Evidence from CEE Countries. *World Academy of Science, Engineering and Technology, International Science Index*. 2011, Vol. 5, No. 5, pp. 738–744.
- SLAVÍK, C. Reálna konvergenca Českej republiky k Európskej únii v porovnaní s ostatnými novými členskými zemami. *Politická ekonomie*. 2007, Vol. 55, No. 1, pp. 23–40.
- SMÉKALOVÁ, L. 2012. Support of SMEs from Operational Program Enterprise and Innovation. *Littera Scripta*. 2012, Vol. 5, No. 2, pp. 15–26.
- TUDOROIU, T.; HORVÁTH, P.; HRUŠOVSKÝ, M. 2009. Ultra-nationalism and Geopolitical Exceptionalism in Mečiar's Slovakia. *Problems of Post-Communism*. 2009, Vol. 56, No. 4, pp. 3–14.
- TVRDOŇ, M.; SKOKAN, K. 2011. Regional Disparities and the Ways of their Measurement: the Case of the Visegrad Four Countries. *Technological and Economic Development of Economy*. 2011, Vol. 17, No. 3, pp. 501–518.
- WENNEKERS, S.; VAN STEL, A.; CARREE, M.; THURIK, R. 2010. The Relation between Entrepreneurship and Economic Development: Is it U-shaped? *Foundations and Trend in Entrepreneurship*. 2010, Vol. 6, No. 3, pp. 167–237.
- WOKOUN, R. 2007. Regionální a strukturální politika (politika soudržnosti) Evropské unie v programovém období 2007–2013. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2007, Vol. 10, No. 1, pp. 3–7.
- ZUBER, P. 2013. Challenges for Efficient Delivery of European Structural and Investment Funds. *European Structural and Investment Funds Journal*. 2013, Vol. 1, No. 1, pp. 21–26.

SPATIAL COHERENCE OF NATIONAL AND EUROPEAN REGIONAL POLICY: THE INSIGHTS FROM THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA

Oldřich Hájek, Lenka Smékalová, Jiří Novosák, Petr Zahradník, Faculty of Management and Economics, Tomas Bata University in Zlin, Mostní 5139, CZ –760 01 Zlin (hajek@fame.utb.cz)

Abstract

This paper deals with the spatial relationship between national and European regional policies. Spatial coherence of these two types of policies in two CEE countries – in the Czech Republic and Slovakia – is discussed. Our findings point at a higher spatial coherence of national and European regional policy in Slovakia. Thus, there is a higher financial allocation per 1 inhabitant in the nationally delimited areas of special interest in Slovakia compared with the Czech Republic. Three aspects are discussed in this regard. First, different strategies of the delimitation of the areas of special interest in the both countries are emphasised. Second, different strategies of the implementation of the areas of special interest in programming documents in the both countries are upheld. Third, the factor of territorial absorption capacity is mentioned. We claim that the three aspects should be considered in achieving a higher spatial coherence of national and European regional policies.

Keywords

Regional policy, cohesion policy, Czech Republic, Slovakia, European Union, coherence of policies

JEL Classification

O18, O22, R12, R58