

Series on Advanced Economic Issues
Faculty of Economics, VŠB-TU Ostrava

Alois Kutscherauer

Renáta Václavková

Jan Malinovský

Jiří Adamovský

Martina Stachoňová

KOMPLEMENTÁRNÍ PŘÍSTUPY K PODPOŘE
REGIONÁLNÍHO A MUNICIPALNÍHO
ROZVOJE

Ostrava, 2013

Alois Kutscherauer, Renáta Václavková, Jan Malinovský, Jiří Adamovský, Martina Stachoňová
Department of Regional and Environmental Economics
Faculty of Economics
VŠB-Technical University Ostrava
Sokolská 33
701 21 Ostrava, CZ
alois.kutscherauer@vsb.cz, renata.vaclavkova@vsb.cz, jan.malinovsky@vsb.cz
jiri.adamovsky@vsb.cz, martina.stachonova@vsb.cz

Recenze

Milan Buček, Ekonomická univerzita v Bratislave
Jiří Ježek, Západočeská univerzita v Plzni

Publikace byla vydána jako výstup projektu CZ.1.07/2.2.00/15.0116 *Inkubátor regionálních specialistů aneb inovace univerzitních regionálních studií*.



The text should be cited as follows: Kutscherauer, A., Václavková, R., Malinovský, J. a kolektiv, (2013). *Komplementární přístupy k podpoře regionálního a municipálního rozvoje*, SAEI, vol. 23. Ostrava: VSB-TU Ostrava.

© VŠB-TU Ostrava 2013
Printed in Tribun EU, s.r.o..
Cover design by MD communications, s.r.o.

ISBN 978-80-248-3285-2

Předmluva

Vážení čtenáři,

dostává se Vám do rukou monografická publikace *Komplementární přístupy* k podpoře *regionálního a municipálního rozvoje*, která je jedním z výsledků řešení výzkumu na Katedře regionální a environmentální ekonomiky a projektu CZ.1.07/2.2.00/15.0116 *Inkubátor regionálních specialistů aneb inovace univerzitních regionálních studií*.

Očekáváme, že publikace bude přínosná nejen pro akademická pracoviště a studenty zabývající se regionálním rozvojem, ale i pro odborné pracovníky regionálních pracovišť krajských úřadů, magistrátů, úřadů měst a obcí. Uplatňované přístupy mohou být dobrým vodítkem pro veřejnoprávní instituce a pracovníky podporující regionální rozvoj. Přispět může ke zvýšení všeobecného stavu poznání této problematiky u odborné veřejnosti zajímající se o regionalistiku.

Publikace je zaměřena na přístupy, metody, techniky a aktivity podporující regionální rozvoj ve vzájemném spolupůsobení (komplementárně). Jako nezastrupitelné komplementy při podpoře regionálního rozvoje jsou publikovány oblasti programování, subsidiarity, partnerství a komplementárně působící soustředěná podpora státu problémovým regionům. Další část regionálního či municipálního rozvoje se věnuje otázkám podpory kreativního a kulturního odvětví průmyslu, malého a středního podnikání, marketingu a projektování. Popsány jsou také podpůrné aktivity agenturní a poradenské a dostupný informační servis.

Věřím, že tato kniha pro Vás bude přínosným zdrojem informací.

Alois Kutscherauer, Ostrava, říjen 2013

Obsah

Předmluva	V
Obsah	VII
Podrobný obsah	IX
Kapitola 1 Úvod	1
1.1 Obsahové zaměření publikace	2
1.2 Komplementarita a regionální rozvoj	2
Kapitola 2 Systémové přístupy a metody podporující regionální rozvoj.....	3
2.1 Programování, subsidiarita a partnerství a jejich vliv na regionální rozvoj3	
2.2 Neziskový sektor podporující regionální a municipální rozvoj	9
2.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru podporující regionální a municipální rozvoj	14
Kapitola 3 Osvědčené postupy zkvalitňování procesů regionálního managementu	19
3.1 Best Practices jako metoda využitelná v praxi regionálního a municipálního managementu	20
3.2 Aplikace osvědčených postupů na podmínky regionů a municipalit České republiky	23
3.3 Uplatňování governance v podmínkách krajského a obecního zřízení v České republice	25
Kapitola 4 Soustředěná podpora státu problémovým regionům.....	27
4.1 Normativní rámec soustředěné podpory státu problémovým regionům ..	27
Kapitola 5 Kulturní a kreativní odvětví a jejich přínos regionálnímu rozvoji	31
5.1 Kulturní a kreativní odvětví	32
5.2 Přínosy kreativních a kulturních odvětví rozvoji municipalit	36
Kapitola 6 Malé a střední podnikání v regionálním a municipálním rozvoji	41
6.1 Malé a střední podnikání	41
6.2 Stát, kraj a obec jako spolutvůrci podnikatelského prostředí	43

6.3	Obec jako podnikatel.....	44
6.4	Instituce podporující kvalitu a efektivnost podnikání.....	48
Kapitola 7 Regionální a municipální marketing a jeho přínos regionálnímu rozvoji.....		55
7.1	Systémový a metodický rámec marketingu.....	55
7.2	Územní marketing.....	61
Kapitola 8 Projektování a projekty podporující regionální rozvoj.....		73
8.1	Projekty jako nástroj realizace záměrů regionálního a municipálního rozvoje.....	74
8.2	Přípravná fáze projektů.....	78
8.3	Realizační fáze projektů.....	83
8.4	Sdružené projekty.....	85
Kapitola 9 Poradenství a agenturní činnosti na podporu regionálního rozvoje.....		89
9.1	Regionální rozvojové agentury.....	89
9.3	Jiné instituce a poradenství na podporu regionálního rozvoje.....	91
Literatura.....		99
Rejstřík.....		105
Summary.....		107

Podrobný obsah

Předmluva	V
Obsah	VII
Podrobný obsah	IX
Kapitola 1 Úvod	1
1.1 Obsahové zaměření publikace	2
1.2 Komplementarita a regionální rozvoj	2
Kapitola 2 Systémové přístupy a metody podporující regionální rozvoj	3
2.1 Programování, subsidiarita a partnerství a jejich vliv na regionální rozvoj	3
2.1.1 Programování a regionální rozvoj	4
2.1.2 Subsidiární rozhodování a jeho vliv na regionální a municipální rozvoj	5
2.1.3 Partnerství a jeho role v regionálním rozvoji	7
2.1.4 Komplementarita programování, subsidiarity a partnerství v procesech regionálního řízení	8
2.2 Neziskový sektor podporující regionální a municipální rozvoj	9
2.2.1 Neziskový sektor a jeho přínos municipálnímu rozvoji	11
2.2.2 Formy neziskových organizací	13
2.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru podporující regionální a municipální rozvoj	14
Kapitola 3 Osvědčené postupy zkvalitňování procesů regionálního managementu	19
3.1 Best Practices jako metoda využitelná v praxi regionálního a municipálního managementu	20
3.2 Aplikace osvědčených postupů na podmínky regionů a municipalit České republiky	23
3.3 Uplatňování governance v podmínkách krajského a obecního zřízení v České republice	25
Kapitola 4 Soustředěná podpora státu problémovým regionům	27
4.1 Normativní rámec soustředěné podpory státu problémovým regionům	27
Kapitola 5 Kulturní a kreativní odvětví a jejich přínos regionálnímu rozvoji	31
5.1 Kulturní a kreativní odvětví	32
5.1.1 Kulturní a kreativní činnosti	33
5.1.2 Kreativita a kultura v ekonomickém rozvoji	34
5.2 Přínosy kreativních a kulturních odvětví rozvoji municipalit	36

Kapitola 6 Malé a střední podnikání v regionálním a municipálním rozvoji	41
6.1 Malé a střední podnikání	41
6.2 Stát, kraj a obec jako spolutvůrci podnikatelského prostředí	43
6.3 Obec jako podnikatel	44
6.4 Instituce podporující kvalitu a efektivnost podnikání	48
Kapitola 7 Regionální a municipální marketing a jeho přínos regionálnímu rozvoji	55
7.1 Systémový a metodický rámec marketingu	55
7.1.1 Rozšířený marketingový mix služeb	57
7.1.2 Marketing vztahů	58
7.2 Územní marketing	61
7.2.1 Základní diferenciacie územního marketingu	61
7.2.2 Regionální politika a marketing	62
7.2.3 Hlavní rysy územního marketingu	63
7.2.4 Využívání územního marketingu na podporu regionálního a municipálního rozvoje	70
7.2.5 Vnější vlivy formující marketingové prostředí regionů a obcí České republiky	71
Kapitola 8 Projektování a projekty podporující regionální rozvoj	73
8.1 Projekty jako nástroj realizace záměrů regionálního a municipálního rozvoje	74
8.1.1 Organizace projektů	75
8.1.2 Klasifikace projektů	77
8.2 Přípravná fáze projektů	78
8.3 Realizační fáze projektů	83
8.3.1 Prováděcí fáze projektu	84
8.3.2 Projekt jako realizační nástroj aktivit regionálního a municipálního rozvoje	84
8.4 Sdružené projekty	85
Kapitola 9 Poradenství a agenturní činnosti na podporu regionálního rozvoje	89
9.1 Regionální rozvojové agentury	89
9.1.1 Zaměření činnosti regionálních rozvojových agentur	89
9.1.2 Agenturní podpora rozvoje regionů a municipalit	90
9.3 Jiné instituce a poradenství na podporu regionálního rozvoje	91
9.2 Instituce poskytující informační servis na podporu regionálního rozvoje	93
Literatura	99
Rejstřík	105
Summary	107

Kapitola 1

Úvod

Cílem publikace *Komplementární přístupy k podpoře regionálního a municipálního rozvoje* je prezentovat osvědčené, ale i nové přístupy, metody, techniky a aktivity podporující regionální rozvoj; především ty, které podporují regionální rozvoj ve vzájemném spolupůsobení (komplementárně).

Regionální rozvoj je výslednicí aktivit regionální politiky (EU, státu, krajů, regionů soudržnosti a mikroregionů). Regionální politiky pojímané jako koncepční a výkonné činnosti státu a regionálních orgánů s cílem:

- přispívat k soudržnosti aktérů v rozvoji jednotlivých regionů,
- snižovat společensky nežádoucí rozdíly v úrovni rozvoje jednotlivých regionů,
- podporovat integrovaný hospodářský a sociální rozvoj subjektů v udržitelném environmentálním prostředí jednotlivých regionů (aktivaci jejich rozvojového potenciálu).

Souhrmně lze říci, že v tomto pojetí *regionální politika představuje soubor intervencí, zaměřených podle konkrétní situace a očekávaných vývojových tendencí unie, státu a jeho regionů, podporujících opatření vedoucí k růstu sociálních a ekonomických aktivit, k rozvoji infrastruktury, institucí a k vyváženému vývoji územního rozložení regionálních aktivit a struktur přinášející pozitivní národohospodářské efekty, jinými slovy k pozitivnímu vývoji klíčových socioekonomických a environmentálních atributů regionu a soustavy regionů v národohospodářském kontextu.*

Regionální rozvoj lze tedy vyjádřit jako vyvážený, harmonický a udržitelný rozvoj regionů, růst jejich socioekonomického potenciálu a konkurenceschopnosti vedoucí ke zvyšování životní úrovně a kvality života jejich obyvatel.

Jde zejména o dynamický a vyvážený rozvoj regionální struktury příslušného územního celku a jeho částí (regionů, mikroregionů) a odstraňování, nebo alespoň zmírňování neopodstatněných regionálních disparit.

Dále popisované přístupy, resp. Metody, nemohou samy o sobě zabezpečit udržitelný regionální rozvoj. Jejich atributem (podstatným znakem) je, že žádoucí výsledků lze dosáhnout pouze jejich společným působením.

1.1 Obsahové zaměření publikace

Obsahově je publikace rozvržena do tří částí.

První část, kapitoly 2, 3 a 4, jsou zaměřené na programování, subsidiaritu, partnerství, osvědčené postupy (Best Practices), governance a soustředěnou podporu státu problémovým regionům v ČR, a představují systémové a metodické komplementy podpory regionálního rozvoje.

Druhá část, kapitoly 5 a 6, zabývající se vlivy kulturních a kreativních odvětví a malým a středním podnikáním, reprezentují odvětvové komplementy podpory regionálního rozvoje.

Třetí část, kapitoly 7, 8 a 9, věnované územnímu marketingu, projektování, poradenství, agenturním službám a informační obsluze, je zaměřena na realizační a obslužné komplementy rozvoje regionů.

1.2 Komplementarita a regionální rozvoj

Pojetí komplementarity přístupů k podpoře regionálního rozvoje prezentované v této publikaci vychází z obecného pojmání tohoto termínu jako *vztahu doplňkovosti, vztahu vzájemně se doplňujících struktur, resp. aktivit* (Kraus a kol., 2005).

Základní normativní a systémový rámec vytvářející klíčové předpoklady pro fungování regionů a obcí (municipalit) a jejich udržitelný rozvoj je v České republice tvořen především zákony č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), č. 132/2000 Sb. o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, obcích, okresních úřadech, o hlavním městě Praze a zákonem č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje a jeho částečnou novelou v zákoně č. 138/2006 Sb.

Tento základní normativní rámec sleduje především konstituování regionálního a municipálního zřízení (krajů a obcí) v České republice, jejich vyvážený rozvoj, s tím související působnost správních úřadů krajů a obcí a vytváření podmínek pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti regionů.

Již tyto normy zakládají řadu obligatorních komplementárních aktivit nezbytných pro fungování regionálních a municipálních struktur a jejich další rozvoj, které však v reálném životě musí zejména v závislosti na hospodářské a regionální politice státu a krajů doplňovat řada dalších komplementárních aktivit.

Na některé klíčové aktivity mající komplementární charakter, bez jejichž účinného a efektivního uplatňování by dlouhodobý regionální rozvoj nebyl možný, se zaměřuje tato publikace.

Kapitola 2

Systémové přístupy a metody podporující regionální rozvoj

Při systémovém (celostním) pohledu na podporu regionálního rozvoje je zřejmé, že systém podpory resp. řízení regionálního rozvoje je tvořen velkou množinou prvků, mezi nimiž je mnoho vazeb s přímými anebo nepřímými funkčními vztahy. Někdy sekvenčních, většinou však souběžných, kde nejde jen o souběžnost, ale musí jít o jejich komplementaritu (vztah doplňkovosti).

2.1 Programování, subsidiarita a partnerství a jejich vliv na regionální rozvoj

Mezi základní komplementy systémového přístupu k řízení regionálního rozvoje je třeba zařadit principy *programování, subsidiarity a partnerství*.

Programování v regionálním řízení je organizační, rozhodovací a finanční proces, jehož výsledkem je programový dokument rozpracovávající ve střednědobém časovém horizontu dlouhodobé strategické cíle, cesty jejich dosažení, způsob realizace a financování.

Subsidiarita v politice je pojímána jako politický a právní princip, podle něhož se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom stupni veřejné správy, který je co nejbližší občanům. Princip subsidiarity je tak prohloubením jednoho z principů demokracie, zdůrazňuje decentralizaci a úlohu samospráv.

Subsidiarita v regionálním řízení znamená přidělování rozhodovacích kompetencí té instituci společnosti v hierarchické struktuře územní správy, u které výkon rozhodnutí dosáhne nejvyšší účinnosti.

Partnerství je jeden ze způsobů institucionální a občanské participace, založený na předpokladu, že rozhodovací proces je neefektivnější, odehrává-li se co nejbližší těm, kteří jsou tímto rozhodnutím ovlivněni.

2.1.1 Programování a regionální rozvoj

Programování je velmi frekventovaným pojmem posledních desetiletí. Přesto mu dodnes schází přiměřená teoretická a metodologická opora. V minulosti bylo převážně chápáno, resp. pojmáno, jako proces tvorby programů zejména počítačových. Až postupem času se programování stává integrální součástí strategického řízení v nejrůznějších sférách managementu a v tomto pojetí se v teoretické, metodologické i metodické rovině postupně stává pojetím dominantním.

K rozvoji programování ve sféře regionálního řízení významně přispěla Evropská unie, která již od osmdesátých let minulého století deklarovala programování jako nástroj (hlavní instrument) realizace své regionální politiky – politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Do roku 2006 však jde o autonomní přístup k realizaci pomoci regionům členských zemí a zemí připravujících se na vstup do Evropské unie orientovaný na vymezené konkrétní problémy, financovaný ze solidárních fondů Evropské unie (Strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a dalších fondů – např. na podporu jednotné zemědělské politiky).

Teprve od roku 2006, kdy se pro plánovací období let 2007–2013 významně mění přístup Evropské unie k podpoře členských zemí a jejich regionů, je možné začít hovořit o programování jako nástroji strategického řízení dlouhodobého rozvoje Evropské unie. Je to patrné z toho, že Evropská unie deklaruje pro tento plánovací horizont systematičtější a strategičtější přístup ke svému dalšímu rozvoji, resp. rozvoji členských zemí.

První strategické a programové dokumenty vznikají v České republice od roku 1998, ještě v podmínkách neexistence krajského zřízení a neadekvátního normativního rámce. Přesto se podařilo vypracovat Strategii regionálního rozvoje České republiky v takové podobě, že ji vláda mohla v roce 2000 přijmout jako svou dlouhodobou strategickou orientaci regionální politiky a na jejím základě (s jejím využitím jako systémového a věcného východiska) mohly být zpracovány Strategie a Programy rozvoje krajů.

Na programování, jako na významný fenomén regionálního managementu, je třeba pohlížet ze dvou zorných úhlů:

- ze systémového a metodického pohledu v kontextu regionálního řízení,
- z praktického pohledu nahlízejícího na programování jako na posloupnost postupových kroků, jejichž výsledkem je programový plánovací dokument.

Programování v kontextu regionálního řízení

Princip programování v regionálním řízení je v České republice uplatňován ve dvou základních polohách:

1. jako programování střednědobých úkolů regionálního rozvoje České republiky,

2. jako programování strukturální pomoci Evropské unie České republice.

V obou těchto polohách programování nachází normativní oporu v legislativě Evropské unie i v legislativě České republiky.

Programování jako proces zpracování plánovacího dokumentu

Strategické a programové dokumenty představují písemnou formu přímých nástrojů řízení. Schválená dokumentace má z hlediska teorie řízení i z hlediska normativního závazný charakter, tj. vynucuje si od podřízených subjektů určité chování, jehož výsledek přispívá k dosahování cílů stanovených managementem.

Programování formou střednědobých programových dokumentů se v České republice uplatňuje až od roku 1999, kdy vyvstala potřeba zahájit přípravy na členství v Evropské unii, zejména pak přípravu regionů a resortů na případnou pomoc ze Strukturálních fondů Evropské unie. Do té doby byly vypracovávány krátkodobé programy (převážně jedno či dvouleté), jejichž nositeli byla převážně odvětvová ministerstva.

Základem podpory regionů ze strany státu jsou celoplošné odvětvové programy v působnosti příslušných resortů s tím, že je nutno podle specifické situace v daném odvětví vždy:

- zvážit stanovení regionálních kritérií a diferencované alokace prostředků,
- koordinovat prostředky a síly při vypracování programů podpory předem vymezených regionů (podle priorit regionální politiky vlády, viz např. podpora severních Čech či Ostravska),
- přispívat k dosažení cílů regionální politiky vlády.

Základem realizace regionální politiky Evropské unie pro léta 2007–2013 se stala strategie politiky soudržnosti deklarovaná v dokumentu *Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost*, což je oficiální politický dokument projednaný Evropským parlamentem a schválený Radou Evropské unie, stanovující rozvojové priority pro členské státy a regiony. Je závazným legislativním dokumentem na úrovni EU.

Strategie politiky soudržnosti je východiskem, resp. na ni navazují Národní strategické referenční rámce jednotlivých členských zemí. Prostředkem realizace Národního strategického referenčního rámce jsou operační programy.

2.1.2 Subsidiární rozhodování a jeho vliv na regionální a municipální rozvoj

Princip subsidiarity je realizací decentralizace v řízení, je prohloubením myšlenky demokracie v regionálním řízení zdůrazňuje úlohu místních a regionálních samospráv účastnit se současně na naplňování cílů vlastních, i národních či unijních a identifikovat se s národním a unijním společenstvím.

V Evropské unii je princip subsidiarity uplatňován v takovém kontextu, aby bylo zajištěno, že všechna opatření jsou přijímána co nejbliže občanům, tedy na

nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon. Unie deklarovala, že nepřijme na své úrovni opatření, pokud je efektivnější učinit toto opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni.

Princip subsidiarity, jako jeden z klíčových principů, byl zakotven do Smlouvy o Evropské unii. Závěry zasedání Evropské rady v Edinburghu (1992) byly shrnuty v deklaraci, která je dosud základním kamenem při uplatňování principu subsidiarity.

Amsterodamská smlouva převzala hlavní body deklarace a prostřednictvím Protokolu o použití principů subsidiarity a proporcionality kromě jiného zavádí systematickou analýzu dopadu legislativních návrhů na princip subsidiarity a tam, kde je to možné, doporučuje přijímat méně závazná opatření.

V České republice je princip subsidiarity uplatňován ve značně širokých mezích. Největším kvalitativním zlomem v uplatňování subsidiarity pak bylo konstituování krajského zřízení. Poznatky z dosavadní řídicí praxe krajských managementů ukazují, že v normativní rovině je subsidiární rozhodování na úrovni krajů velmi pokročilé a kompetence přiřazené této rozhodovací úrovni jsou, až na některé výjimky, plně postačující.

Princip subsidiarity je v České republice přijat a uplatňován také v rámci mechanismů a rozhodovacích procesů spojených s cíli Společenství, tzn. v případě regionálního rozvoje s činností orgánů a institucí zabezpečujících funkčnost Regionů soudržnosti.

Dosažená úroveň subsidiarity poskytuje regionálnímu managementu prostor, aby v jeho rozhodování vedle věcných, časových a dalších faktorů mohly být respektovány také faktory teritoriální. Významné je to proto, že subsidiarita respektující územní specifika napomáhá při stanovení řešení zvážit řadu různých okolností (např. tradic, místní kultury), bez nichž by musela být použita standardní (obecně akceptovatelná) řešení.

Subsidiarita vychází z vertikálního propojování řízení ve smyslu nadřízenosti a podřízenosti, ale také vytváří prostor pro široké uplatňování horizontálního propojování řízení (na stejném stupni územní komunity).

Pro reálné uplatňování principu subsidiarity jsou důležité fungující instituce a kreativita jejich manažerů. Subsidiarita umožňuje nalézat v subsidiárním systému vize a příležitosti (peníze, lidi, znalosti) k zavádění nových postupů.

Subsidiární rozhodování spočívá rovněž ve vtahování občanů územního společenství do procesu rozhodování a samotného rozvoje komunity. V tom subsidiarita odlišuje postavení a prioritní směr činnosti manažera v územním společenství od postavení a orientace činností podnikového manažera. Realizací principu subsidiarity se rozprostírají manažerské kompetence na široký okruh činností nižších stupňů územního řízení.

Aby subsidiární rozhodování bylo na dané úrovni regionálního, resp. municipálního managementu účinné, musí být pro tuto úroveň stanoveny adekvátní

právní kompetence, musí pro ni být dostupné relevantní informační zdroje a musí disponovat prostředky potřebnými pro realizaci rozhodnutí.

2.1.3 Partnerství a jeho role v regionálním rozvoji

V současnosti nelze uvést definici partnerství, která by byla všeobecně přijímána. Existují dva hlavní přístupy, kterými lze k obsahu termínu partnerství dospět.

Princip partnerství je chápán jako:

- víceúrovňové vertikální působení regionální politiky – z řídicího centra na úrovni EU až po implementující orgány na národní či lokální úrovni,
- víceoborová horizontální spolupráce lokálních, vzájemně propojených aktérů regionálního rozvoje – zejména na úrovni regionů a municipalit.

Chceme-li identifikovat atributy partnerství (jeho podstatné znaky), je jednou z nabízejících se možností analýza evropské legislativy (především v oblasti strukturální politiky) a právní úpravy jednotlivých států Evropské unie, především v oblasti regionálního rozvoje.

Druhou možností je zkoumání základních principů partnerství uplatňovaných ve strategickém řízení na regionální a místní úrovni, poznatků, zkušeností a postupů osvědčené praxe při spolupráci klíčových aktérů v regionálním a municipálním rozvoji.

Pojmem partnerství jsou označovány také činnosti realizované v rámci využívání pomoci ze strukturálních fondů Evropské unie, neboť je požadováno, aby byly vykonávány v procesu úzkých konzultací a spolupráce se všemi relevantními aktéry. Např. mezi partnery na úrovni Regionu soudržnosti patří zástupci měst a obcí, profesních svazů (agrárních a hospodářských komor apod.), neziskových organizací, univerzit, odborů, regionálních rozvojových agentur, případně další aktéři.

Mička (2005) definuje partnerství jako jeden ze způsobů občanské participace, založený na předpokladu, že rozhodovací proces je nejefektivnější, odehrává-li se co nejlépe těm, kteří jsou tímto rozhodnutím ovlivněni.¹

Je to přístup, kdy veřejné autority vstupují do neformálních kontaktů s občany, od kterých získávají jejich názory, přání, zkušenosti a zájmy. Veřejné autority pak mohou přijít s politikami, které jsou optimálně přizpůsobeny potřebám občanů.²

Podle S. Arnsteinové (1969) se partnerství nachází v horní části tzv. participativního žebříku, jedná se tedy o relativně vyspělou formu občanské participace. Veřejnost se stává rovnocenným partnerem politiků, účastní se výběru témat a společně s politiky navrhuje jejich řešení.

¹ Občanská participace v plánování rozvoje. Mička, I. (2005). Sborník z workshopu Inovativní koncepty v regionálním rozvoji. Ostrava, květen.

² Citizen participation: a source of inspiration to the European Union?

V obecnější rovině je možné partnerství chápat jako rovnocenný vztah partnerů, které spojují cíle a místo, ve kterém působí.

V kontextu regionálního řízení to znamená nejen zapojování hospodářských a sociálních partnerů (podnikatelů, odborů, dalších klíčových aktérů), nestátních neziskových organizací (v nejširším slova smyslu zástupců veřejnosti) a obyvatelstva do rozhodovacích procesů regionálních a místních samosprávných orgánů, ale také vzájemnou spolupráci orgánů veřejné správy (v horizontální i vertikální rovině) při plnění úkolů regionálního rozvoje.

Na základě, resp. průnikem toho, co zde bylo řečeno, je možné partnerství charakterizovat jako jeden ze způsobů institucionální a občanské participace, tj. jednu z variant modelu politického, ekonomického a sociálního rozhodování, založeného na předpokladu, že rozhodovací proces je neefektivnější, odehrává-li se při aktivní účasti těch, kteří jsou tímto rozhodováním ovlivňováni.

2.1.4 Komplementarita programování, subsidiarity a partnerství v procesech regionálního řízení

Výzkum i realizační praxe ukazují, že u programování, subsidiarity a partnerství nejde ani tolik o funkční vazby resp. vzájemné vztahy, jako o společné (komplementární) působení a v některých případech či situacích o vzájemnou podmíněnost.

Programování, resp. pojetí, principy a zaměření programů jsou ze strany Evropské unie i České republiky natolik normativně vymezeny a metodicky a obsahově rozpracovány, že je zde již jen velmi malý prostor pro úpravy a usměrňování tohoto procesu ve vztahu k oběma dalším uplatňovaným principům.

Vzmemme-li však programování (tvorbu programů) jako vztažnou rovinu, je dobře možné definovat vůči ní pozici subsidiarity i partnerství.

Princip subsidiarity byl a je výchozí ideou při programování, resp. Koncipování, strategického řízení i při formování regionální politiky Evropské unie. Obdobně je tomu na úrovni České republiky. Je však třeba si uvědomit, že na těchto úrovních má princip subsidiarity do značné míry posláním ideje. Tato idea, vzhledem k neurčité formulaci ... *rozhodování co nejbliže k občanovi* ... může být mnohdy velmi vágní.

V tomto přístupu hraje nejdůležitější roli pojetí subsidiarity na všech řídicích úrovních (evropské, státní, krajské, municipální). Rozdělíme-li partnerství na institucionální, partnerství občanské a partnerství mezi veřejnou a soukromou sférou, pak na úrovni evropské a státní jde dominantně o institucionální partnerství, na úrovni regionální (krajské) a municipální o partnerství občanské a partnerství mezi veřejnou a soukromou sférou.

Teprve na regionální úrovni se rozhoduje, zda subsidiarita zůstane jen vzletnou ideou, či zda dojde k jejímu reálnému naplnění. Ve vztahu k programům EU to konkrétně znamená např., na jakou hierarchickou úroveň budou operační

programy spuštěny, na jaké úrovni bude rozhodováno o projektech, na jaké úrovni bude rozhodováno o alokaci finančních zdrojů.

Všechny úrovně regionálního řízení v České republice jsou potřebnými kompetencemi pro subsidiární rozhodování vybaveny. Někdy jim chybí relevantní informace pro kvalitní rozhodování a často jim chybí finance, aby svá rozhodnutí mohly realizovat. Z tohoto pohledu (připravenosti regionů na subsidiární rozhodování) je třeba konstatovat, že zejména u operačních programů, realizovaných v rámci strukturálních fondů Evropské unie, možnosti jejich decentralizace v České republice ještě zdaleka nejsou vyčerpány.

Ve vztahu k Programům rozvoje krajů je třeba naopak konstatovat, že jsou dobrým příkladem reálného naplňování principu subsidiarity. Budou-li dořešeny problémy finančního zajištění realizace rozhodování na krajské úrovni, bude možné programy rozvoje krajů považovat za příklad správného a efektivního naplňování principu subsidiarity, adekvátního krajskému zřízení a odpovídajícího potřebám současné doby.

Princip partnerství ze své povahy nemůže mít takový pregnantní normativní základ, jako subsidiarita či programování. Při uplatňování ideje partnerství vždy zůstane velký prostor pro pochopení jeho potřeby a vůle je jako správný princip prosazovat. U míry prosazení principu partnerství a inkasa jeho možných pozitivních efektů vždy bude hrát významnou roli lidský faktor.

Podíváme-li se na praxi regionálního řízení vč. programování, u institucionálního partnerství na úrovni Evropské unie a České republiky jsou již pozitivní výsledky patrné. Uplatňované způsoby realizace partnerství přispívají ke znatelným kvalitativním posunům při tvorbě strategických a programových dokumentů.

Zdaleka tak dobré výsledky nejsou na úrovni krajské, ale zejména municipální. Na těchto úrovních partnerství stále ještě probíhá spíše formou informování občanů a institucí o záměrech a rozhodnutích kraje či obce. Metody, jak zvládnout rozhodování za aktivní spoluúčasti občanů, jsou sice teoreticky popsány, ale ještě zdaleka nejsou rozpracovány systémově a metodicky.

Navíc u voleného regionálního a municipálního managementu (ale mnohdy i profesionálního managementu) chybí základní odborná příprava na takový způsob řízení a rozhodování. Výrazně komplikující je i to, že zvládnání tohoto principu si vyžaduje i jistou odbornou přípravu veřejnosti. Zde je řešení nejobtížnější a dluh asi největší.

2.2 Neziskový sektor podporující regionální a municipální rozvoj

Neziskový sektor hraje v regionálním a municipálním rozvoji velmi důležitou roli. Česká republika má z hlediska fungování neziskového sektoru stanovený jen obecný legislativní rámec, ale dnes již dobrou tradici v činnosti neziskových organizací.

Česká legislativa nezná pojem nezisková organizace ani nestátní nezisková organizace či nevládní nezisková organizace. V angličtině jsou tyto organizace označovány jako NGO (Non-Governmental Organization). Obecně lze říci, že *neziskové organizace jsou právnické osoby, které nebyly založeny za účelem podnikání, ale za účelem provozování činností ve prospěch těch, kdo měl zájem na jejich zřízení (vzájemně prospěšné organizace), nebo aktivit veřejně prospěšného charakteru (veřejně prospěšné organizace).*³

Pro efektivní a účinné fungování neziskového sektoru je důležitá úroveň spolupráce, resp. partnerství, mezi ním a orgány veřejné správy, municipalitami a v neposlední řadě i firemním sektorem. Neziskový sektor je v České republice v mnoha ohledech na vysoké úrovni. Jeho výsledky dokazují, že neziskový sektor dokáže poskytovat určité služby např. v sociální oblasti efektivněji a úsporněji, než organizace řízené státem, kraji či municipalitami.

Ochota municipalit delegovat naplňování těchto služeb je velmi individuální a závisí jednak na kvalitě nabídky neziskového sektoru, jednak na politickém smýšlení představitelů regionu.

Subjekty neziskového sektoru jsou schopny pružněji než stát a jeho instituce reagovat na nové skutečnosti a poskytovat potřebné typy služeb. Zde je vidět prostor, kde může neziskový sektor významně přispívat k regionálnímu a municipálnímu rozvoji. Do popředí se přitom dostává nový jev, tzv. *sebeorganizování*, které znamená schopnost občanů sdružit se k výkonu soukromých aktivit ve veřejném zájmu, sloužící k obecnému dobru.

V posledních letech se význam sebeorganizování vyzdvihuje zejména v souvislosti s posunem hodnot střední třídy směrem k oproštění se státu od odpovědnosti za sociální zabezpečení a záruky za kvalitu životního prostředí, i když právě takové záruky byly dříve spojované výlučně se státem. Tedy očekávání typu *stát, kraj, obec se o nás postará*, jsou dnes určitě mnohem menší než v minulosti (Kadeřábková, 2013). Občané mají větší důvěru sami v sebe a ve společenství v němž žijí, než by měli důvěru pouze v poslání státu.

Neziskový sektor se podle Salamona (1992) skládá z organizací, které jsou charakterizovány pěti společnými rysy.

Pět atributů organizace neziskového sektoru dle Salamona:

- organizovanost,
- soukromé vlastnictví,
- samosprávnost,
- neziskovost,
- dobrovolnost.

³ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru, dostupné na: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rtno/dokumenty/zhodnoceni_koncepce_pro_web.pdf

Hlavní přínosy organizací neziskového sektoru pro regionální a municipální rozvoj:

- podporují rozvoj v oblastech, které nejsou zajímavé pro komerční sféru,
- přispívají k budování občanské společnosti, k naplňování principů soudržnosti a spolupráce,
- pomáhají znevýhodněným skupinám obyvatelstva,
- vzhledem k podílu dobrovolnické činnosti mají zpravidla nižší náklady než státní instituce.

2.2.1 Neziskový sektor a jeho přínos municipálnímu rozvoji

Spolupráce neziskového sektoru s municipalitami dosahuje dobrých výsledků zejména v oblasti kultury, amatérského sportu, sociálních služeb, komunitního života, ekologie, filantropie a dobrovolnictví.

Přínos činnosti neziskových organizací v uvedených oblastech lze charakterizovat takto:

V kultuře

Nezávislé kulturní spolky, divadelní spolky, kulturní instituce nebo další organizace nezávislé na státu jsou často klíčové pro dané území, kde působí.

Ve srovnání s příspěvkovými organizacemi obcí a krajů (kulturní domy apod.) dokáží neziskové organizace efektivně pracovat s řádově menšími rozpočty a často i lépe zapojovat místní komunitu do svých aktivit.

Příkladem může být např. ostravský divadelní festival Dream Factory.

V amatérském sportu

Na neziskové bázi funguje většina amatérských sportovních klubů, tělovýchovných jednot a jejich sdružení (zejména na místní úrovni). Typickou právní formou sportovních organizací je občanské sdružení.

Neziskové organizace zajišťují také organizaci sportovních aktivit na nejvyšší úrovni (Český svaz tělesné výchovy, Český olympijský výbor) a zároveň zajišťují činnost spolků ve sportovních odvětvích, na které se obtížně získávají finanční prostředky. Jedná se např. o zapojování handicapovaných do sportu.

Tyto organizace hrají důležitou roli i v oblasti integrace handicapovaných či sociálně znevýhodněných osob do společnosti. Např. Český ragbyový svaz vozíčkářů či sportovní kluby vozíčkářů se zaměřením na různé sporty.

V sociálních službách

Neziskové organizace díky svým zkušenostem, členské základně či efektivnějšímu a úspornějšímu způsobu jejich řízení, poskytují státní správě významné partnerství. Příkladem mohou být Armáda spásy ČR, Charita ČR, Český červený kříž apod.

Významnou roli hrají neziskové organizace i v oblastech, které jsou v České republice nedostatečně legislativně ošetřeny. Konkrétním příkladem je činnost občanského sdružení Filadelfie-Přístav Oldřichovice, které se koncepčně věnuje pěstounství a náhradní rodinné péči. Tyto organizace tak mohou vytvářet tlak na potřebné změny v oblasti ústavní péče o děti. Dalšími úspěšnými příklady jsou domy na půli cesty, stacionáře pro handicapované děti apod.

Mnoho z těchto organizací vychází z církevních či náboženských principů solidarity v lidské společnosti. Příkladem může být Slezská diakonie, která působí v oblasti poskytování sociální péče a prostřednictvím svých 450 zaměstnanců poskytuje aktuálně 95 sociálních služeb pro více než 4 500 uživatelů. Slezská diakonie je důkazem toho, že neziskové organizace sehrávají významnou roli v podpoře regionálního rozvoje.

V komunitním životě a ekologii

Ochrana kulturního dědictví, osvěta v oblasti ekologie, tvorba naučných stezek a dalších prostředků pro zlepšování podmínek pro rozvoj cestovního ruchu. To jsou také činnosti realizované efektivně neziskovými organizacemi. Příkladem mohou být např. Klub českých turistů, skautské oddíly, Čmelák – společnost přátel přírody, Český svaz ochránců přírody.

Efektivní partnerství municipalit a neziskového sektoru často funguje v oblasti komunitního plánování. Neziskové organizace, např. Institut komunitního rozvoje, připravují pro municipality podklady pro komunitní plány. Jedná se zpravidla o analýzu základních potřeb regionu v dané oblasti, organizaci a vedení pracovních skupin a následné vyhodnocení stavu se zpracováním plánu pro danou aktivitu, např. sociální služby. Municipality tak získávají díky nezávislému prostředníkovi přesnější a efektivnější zpětnou vazbu od zainteresovaných subjektů.

Ve filantropii a dobrovolnictví

Zřizování nadací a nadačních fondů je jedním z projevů lidské solidarity. Jedná se o jeden z nejefektivnějších způsobů získávání finančních zdrojů na veřejně prospěšné aktivity.

Tyto filantropní aktivity jsou často doprovázeny prvky dobrovolnictví. Specializované organizace pracující na principu dobrovolnictví poskytují regionům i municipalitám přínosné služby v oblasti ekologické, sociální či kulturní. Příkladem takové organizace je např. Adra Česká republika v partnerství s Nadací Adra.

Práce dobrovolníků, kteří dochází do domů s pečovatelskou službou, sanatorií nebo za starými lidmi do jejich domácností, je neocenitelná. Dobrovolnictví ovšem nemusí být nutně určeno jen pro sociálně zaměřené organizace. Příkladem dobrovolnictví v kulturní oblasti je občanské sdružení Iniciativa Dokořán z Karviné. Každoročně pořádá dvoudenní hudební festival, připravuje letní kulturní program na otevřené scéně a další aktivity v karvinském městském

parku. Svým rozsahem a zaměřením je jednou z nejzajímavějších dobrovolnických organizací v České republice.

2.2.2 Formy neziskových organizací

V České republice jsou známy tyto základní formy neziskových organizací: občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy a účelová zařízení církví.

Občanské sdružení (o.s.)

Občanské sdružení je nejčastější formou neziskové organizace v České republice. Jeho zakládání a činnost se řídí zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Na konci roku 2012 bylo v ČR registrováno přes 90.000 občanských sdružení

Posláním a účelem sdružení může být zájmová činnost (kulturní zařízení, sportovní kluby apod.) nebo zajišťování veřejně prospěšné činnosti (sociální či vzdělávací služby apod.).

Občanská sdružení mohou podnikat, dosažený zisk však musí být využit ve prospěch cílů sdružení. Vysoký počet občanských sdružení na území regionu je na jedné straně dobrým signálem pro rozvoj občanské společnosti, na straně druhé je velmi problematický z hlediska kontroly účelného využití získaných finančních prostředků jak ze soukromých, tak veřejných zdrojů.

Obecně prospěšná společnost (o.p.s.)

Obecně prospěšná společnost vzniká zápisem do rejstříku obecně prospěšných společností, vedeným příslušným soudem, na základě zakládací listiny, kterou mohou sepsat jak fyzické, tak právnické osoby. Činnost obecně prospěšných společností se řídí zákonem o obecně prospěšných společnostech č. 248/1995 Sb.

Obecně prospěšná společnost je výrazně formalizovanější subjekt oproti občanskému sdružení. Řídícím orgánem je minimálně tříčlenná správní rada, kontrolním orgánem je pak dozorčí rada. Řízení zpravidla zajišťují obce či kraje. Jak vyplývá z názvu, o.p.s. poskytuje veřejně prospěšné služby. Za účelem jejich naplňování může i podnikat. Případný zisk ovšem nesmí být využit ve prospěch zakladatelů, členů či zaměstnanců. V polovině roku 2010 bylo v české republice registrováno cca 1900 obecně prospěšných společností.⁴

Nadace a nadační fondy

Zatímco posláním občanského sdružení a obecně prospěšné společnosti je naplňovat veřejně prospěšné cíle, k čemuž si musí zajistit finanční prostředky, hlavním posláním nadací a nadačních fondů je pro tyto účely finanční prostředky poskytovat.

⁴ Statistika počtu nestátních neziskových organizací v letech 1990–2010
<http://neziskovsky.cz/>

Nadace a nadační fondy se řídí zákonem č. 227/1997 Sb. o nadacích a nadačních fondech. Rozdíly mezi nadacemi a nadačními fondy nejsou ani tak v jejich poslání, jako v podmínkách jejich zakládání, řízení a kontrolních mechanismech.

Řídicím orgánem nadací a nadačních fondů je správní rada a kontrolním orgánem je dozorcí rada. K základním povinnostem nadací a nadačních fondů patří mimo jiné vydávat každoročně výroční zprávu, která je auditovaná autorizovaným auditorem. Nadace a nadační fondy jsou tak při dodržování všech zákonných povinností poměrně transparentním právním subjektem. V současnosti existuje v České republice cca 400 nadací a 1 000 nadačních fondů.

S uplatňování tzv. korporátní odpovědnosti firem došlo i k velkému rozvoji firemního dárcovství, tj. firemních nadací a nadačních fondů. Tyto subjekty bývají zakládány a strategicky podporovány svými zřizovateli tak, aby mohly poskytovat finanční prostředky na veřejně prospěšné aktivity, které mohou, ovšem nemusejí nutně mít souvislost s oblastí podnikání dané firmy. V současnosti existuje v České republice cca 200 firemních nadací a nadačních fondů.

Některé nadace a fondy si hájí svou regionální působnost, ostatní naopak působí na národní úrovni. Mezi nejvýznamnější firemní nadace a nadační fondy patří: Nadace ČEZ, Nadace OKD, Nadace O2, Nadační fond Dalkia, Nadační fond Veolia, Nadace Vodafone, Nadace České Spořitelny, Nadace Světluška (nadace Českého rozhlasu) a další. Mezi nejvýznamnější soukromé nadace a nadační fondy patří: Nadace Charty 77, Nadace Partnerství, Nadace rozvoje občanské společnosti, Nadace ADRA, Nadace Terezy Maxové, Hlávkova nadace a další.

Účelová zařízení církví

Účelová zařízení církví se řídí zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností. Jsou určena k realizaci církevních charitativních a humanitárních záměrů.

Tyto subjekty vznikají zápisem do Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností či Rejstříku církevních právnických osob. K naplňování svého poslání mohou tyto subjekty zejména vyučovat a vychovávat své duchovní i laické pracovníky ve vlastních školách a jiných zařízeních.

2.3 Partnerství veřejného a soukromého sektoru podporující regionální a municipální rozvoj

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen PPP) vychází z anglického Public Private Partnerships. Tato metoda se stává čím dál více vyhledávanou formou spolupráce, což je způsobeno několika faktory. Příčinou jsou například rozpočtová omezení, kterým jsou obce vystaveny. Hlavními výhodami plynoucími z této spolupráce jsou pak zejména vyšší míra efektivnosti oproti veřejným zakázkám a možnost realizovat investici i za podmínek, kdy v rozpočtu chybí dostatečné zdroje na prvotní investiční náklady.

Definice PPP není zcela jednoznačná. Podle Evropské Komise (2003) je PPP definováno jako *převod investičních projektů, které tradičně zajišťoval a financoval veřejný sektor, na soukromého partnera*.

Ministerstvo dopravy České republiky definuje PPP jako technický termín, který popisuje širší skupinu projektů, kterým je společné, že se na nich podílí soukromý a veřejný sektor a že směřují k uspokojování potřeb tradičně zajišťovaných veřejným sektorem.

PPP Centrum, které hrálo v České republice důležitou roli při implementaci PPP, popisuje tento termín jako zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury na základě dlouhodobého smluvního vztahu, kde veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb.

Dnešní koncept PPP se rozvíjí již více než 20 let. Největší zkušenosti s těmito projekty mají Spojené království Velké Británie, kde bylo realizováno přes 700 PPP projektů, nebo Francie, která využila konceptu PPP při budování dálniční sítě. Tento koncept si získal popularitu i v mimoevropských zemích například v USA, Kanadě, Japonsku, Austrálii.

I v České republice prošly PPP projekty jistým vývojem. Využití PPP při poskytování veřejných služeb schválila vláda usnesením č. 7/2004 Sb. Tímto se stala metoda PPP jedním ze standardních nástrojů k zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury.

V letech 2005–2006 bylo PPP orientováno spíše na pilotní projekty s investicemi pohybujícími se v řádech stamiliónů či dokonce miliard korun, což bylo zdůvodňováno zejména značnými náklady spojenými s přípravou a realizací těchto projektů. Avšak metoda PPP je vhodná např. i pro realizaci projektů obnovy a rozvoje venkova či pro projekty s nižší hodnotou. Již v roce 2007 byly v rámci PPP realizovány první menší projekty. Příkladem takového projektu může být realizace víceúčelového sportovního areálu v Tachově.

Typologie PPP projektů ukazuje jejich velkou diverzifikovanost (viz tabulka 2–1), z čehož vyplývá, že existuje i vysoká variabilita těchto projektů. To umožňuje vytvořit takový projekt, který nejlépe vystihuje konkrétní potřeby budoucích partnerů.

U typu BOT a BTO realizaci veřejného projektu provede soukromý subjekt, který jej i smlouvenou dobu provozuje. Rozdílem mezi těmito typy pak je převedení projektu na zadavatele, a to buď po skončení smlouvené doby provozování (BOT), nebo následně po ukončení projektu (BTO). Přičemž doba provozu se odvíjí od zajištění návratnosti investice. Velkým pozitivem je, že investici, stavbu a provoz provádí pouze jeden subjekt, který bude usilovat o úsporu nákladů.

Tabulka 2–1 Typologie PPP projektů

<i>Typ PPP</i>	<i>Charakteristika</i>
Postav-vlastni-provozuj (BOO)	Soukromý sektor navrhne, postaví, vlastní, vylepšuje, provozuje a řídí aktivum, aniž by měl povinnost převést jej do vlastnictví vlády. Jedná se o varianty řešení DBFO.
Postav-rozvíjej-provozuj (BDO)	
Navrhni-postav-říd-financuj (DCMF)	
Kup-postav-provozuj (BBO)	Soukromý sektor navrhne, postaví, vlastní, vylepšuje, provozuje a řídí aktivum, aniž by měl povinnost převést jej do vlastnictví vlády. Jedná se o varianty řešení DBFO.
Pronajmi-rozvíjej-provozuj (LDO)	
Celkové rozšíření areálu (WAA)	
Postav-provozuj-převěd' (BOT)	Soukromý sektor navrhne a postaví aktivum, provozuje ho a po vypršení provozní smlouvy nebo po předem stanové době ho předá vládě. Soukromý sektor si poté může aktivum pronajmout nebo najmout od vlády.
Postav-vlastni-provozuj-převěd' (BOOT)	
Postav-najmi-vlastni-převěd' (BROT)	
Postav-pronajmi-provozuj-převěd' (BLOT)	
Postav-převěd'-provozuj (BTO)	

Zdroj: Hemmling a kol. (2006)

Typ BOO má podobné znaky jako předchozí dva typy. Odlišnost je pouze v tom, že po ukončení provozní doby nedochází k převodu zařízení na zadavatele, ten má pouze možnost zařízení odkoupit nebo pronajmout. Výhodou plynoucí z tohoto typu je tlak na koncesionáře udržovat zařízení v dobrém stavu nebo počítat v rozpočtu s náklady na likvidaci. Jak už z názvu odkup-postav-provozuj (BBO) vyplývá, jde o rekonstrukci již existujícího zařízení za účelem provozování a dosažení zisku (Ostřížek, 2007).

Existují však i jistá rizika, která mohou mít vliv na úspěšnost projektu. Jedním z nich může být nevhodná specifikace smluvních podmínek projektu. Tím je myšleno vypracování špatné studie proveditelnosti, chybné rozdělení rizik a odpovědnosti mezi dodavatele a zadavatele či nepřesný odhad budoucích výnosů přílišnou optimalizací poptávky po službě. Dalším faktorem, který může být příčinou navýšení transakčních nákladů a může mít vliv na neúspěch projektu, je přílišná administrativní náročnost.

Velmi důležité je zejména správné zvládnutí přípravné fáze a zpracování analýz. Důsledná by měla být i kontrola a monitoring. V úvahu by se mělo brát i přiměřené stanovení rizik, konkurenční prostředí a transparentní výběr dodavatele.

Za předpokladu využití všech pozitiv soukromého sektoru, jakými jsou schopnosti, dovednosti a kapitál, mohou mít PPP projekty pozitivní vliv na nárůst zaměstnanosti, inovací a regionální, resp. municipální, rozvoj. Dá se říci, že nejdůležitějším je při použití PPP zvolení vhodného typu těchto projektů s ohledem na dané prostředí a s využitím podmínek zajišťujících úspěšnou realizaci.

Tabulka 2–2 Oblasti využití PPP

<i>Oblast využití PPP</i>	<i>Příklady využití PPP</i>
doprava	dálnice, mosty, tunely, letiště, parkovací domy
zdravotnictví	ubytovací kapacity, podpůrné služby, nemocnice
školství	školní areály, studentské ubytovací kapacity
životní prostředí	úprava a distribuce pitné vody, odpadové hospodářství
justice a bezpečnost	vojenská technika, věznice, justiční areály
sport a volný čas	multifunkční kulturní zařízení, sportovní areály
nemovitosti a bydlení	správa nemovitostí, domovy pro seniory

Zdroj: Asociace PPP (2008)

PPP lze použít pouze pro dlouhodobé projekty. PPP lze uplatnit například v dopravě, zdravotnictví, školství, životním prostředí, justici a bezpečnosti, sportu a volném čase, nemovitostech a bydlení (viz tabulka 2–2).

Závisí pouze na regionálních aktérech, zda model PPP využijí při realizaci svých projektů. V roce 2007 proběhlo dotazníkové šetření, provedené Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně, poskytující přehled o postojích subjektů z veřejného a soukromého sektoru k problematice PPP. Z tohoto výzkumu vyplynulo, že informovanost soukromého sektoru o PPP je zcela nedostatečná.

Mimo jiného se však potvrdila ochota soukromého sektoru využít své volné zdroje k realizaci veřejných služeb. Ke shodě subjektů došlo při vyšší náročnosti PPP projektů z hlediska časového i personálního, zejména v přípravných fázích projektů. Dále byla potvrzena snaha veřejného sektoru o použití PPP zkušeností od zahraničních kolegů (Jurčík a Krutáková, 2008).

Je třeba se zamýšlet nad mnoha otázkami týkajícími se této problematiky. U PPP dochází k navyšování nákladů mimo jiné i díky administrativní náročnosti celého procesu. Proto je důležité stanovit jasné smluvní podmínky a provádět průběžnou kontrolu jejich dodržování. V rámci PPP je celý proces svěřen do rukou soukromého sektoru, a ten se logicky snaží po dobu životnosti projektu snížit náklady na minimum.

Z analýz literatury vyplývá, že jde stále o dynamicky se rozvíjející problematiku. Jistým ponaučením by měly být v první řadě právě nepovedené projekty PPP, ze kterých by měl jak veřejný, tak i soukromý sektor získat zkušenosti a do budoucna se vyvarovat chyb vedoucích k neúspěchu projektu.

Kapitola 3

Osvědčené postupy zkvalitňování procesů regionálního managementu

V regionálním managementu, podobně jako v jiných oblastech, je osvědčenou praxí zvládnutí problémů a úkolů, k jejichž řešení (potřebě zvládnutí) dochází poprvé, využití metod, které již byly v dané oblasti jinde úspěšně použity. V řadě případů by mohlo být řešení běžných problémů jednodušší nebo účinnější, pokud by byly použity sebrané a zobecněné zkušenosti, které se obecně nazývají *Best Practices*.

Best Practices v překladu znamená *osvědčené postupy* nebo nejlepší praxe a tento přístup je v současné době jako metoda v regionálním a municipálním managementu uplatňován.

Metodu *Best Practices* lze obecně definovat jako *souhrn osvědčených, opakovatelných, právem neupravených postupů v dané oblasti*. Představuje osvědčené postupy, procesy či metody řízení, pomocí kterých se ve více organizacích či regionech dosáhlo dobrých výsledků a používají se proto jako doporučení pro řešení obdobných problémů dalšími subjekty.

Best Practices lze také chápat jako *šablonu či standard v nastavování procesů v organizacích*. V nejobecnější rovině může být jako *Best Practices* v praxi nazváno téměř cokoliv, co se několikrát osvědčilo někde jinde.

Best Practices vznikají na základě sběru zkušeností od lidí, kteří se danou problematikou systematicky zabývají při každodenním řešení daných problémů po dostatečně dlouhou dobu. Sebrané zkušenosti se shromažďují a zpracovávají tak, aby byly obecně použitelné pro řešení obdobných problémů v různých situacích pro různé subjekty (organizace, regiony, municipalitu apod.).

Ne vždy je však možné vydávat *Best Practices* za standard a podle něj vše bez výjimky řešit. Ačkoli se to může zdát snadné, rychlé a jednoduché, tak pokud nejsou i tyto standardizované postupy individualizovány, řešení často nepřináší očekávané výsledky.

Při správném využití Best Practices je potřeba definovat důvod použití, tedy co představuje řešený problém a čeho je třeba dosáhnout. Na základě odpovědí na tyto otázky je možné definovat cíle implementace Best Practices. Na základě těchto cílů je pak nutné Best Practices upravit a teprve poté implementovat. To znamená, že výsledek implementace bude v každé situaci, organizaci či regionu vypadat jinak.

3.1 Best Practices jako metoda využitelná v praxi regionálního a municipálního managementu

Best Practices jako metoda spočívá v identifikování klíčových procesů a v aktivním přístupu k vyhledávání a porovnávání s podobnými procesy. Účel tohoto srovnávání je shromáždit informace a poznatky o lepších a efektivnějších přístupech a metodách se záměrem identifikovat a implementovat nejlepší zkušenosti v praxi. Porovnávání může být neformální, prostřednictvím analýzy konkurenčních procesů nebo systémů, nebo formální, prostřednictvím kooperace (např. benchmarkingu).

Problém v uplatnění nastává, pokud management či zastupitelstvo podcení rozdílnosti v organizačních, regionálních či místních podmínkách, ale také kulturách, jako nepsaných pravidlech a zvyklostech, jež působí navenek i mimo oficiální politiku organizace. Každá obec a region jsou specifické entity, které se odlišují svým charakterem, sociální a ekonomickou strukturou a formálními i neformálními institucemi. Tato specifika hrají významnou roli pro úspěšnou aplikaci Best Practices, a proto na ně musí být brán zřetel.

Mezi nástroje, které se osvědčily v regionální či municipální manažerské praxi a jsou nyní podporovány a prosazovány napříč členskými státy a strukturami EU, patří Model CAF, metoda kvality Místní Agenda 21, Benchmarking a Charta občana.

Model CAF – Common Assessment Framework (Společný hodnotící rámec) byl zpracován Evropským institutem pro veřejnou správu (EIPA) jako nástroj pro zvyšování kvality organizací veřejné správy v Evropě.

Model CAF je volně šiřitelný nástroj obsahující soubor devíti kritérií, která umožňují provést sebehodnocení organizace. Kritéria se dělí do dvou kategorií:

- *předpoklady organizace* – vedení, management lidských zdrojů, strategie a plánování, partnerství a zdroje,
- *výsledky organizace* – vztah k zákazníkům, resp. občanům, vztah k pracovníkům, vztah ke společnosti, klíčové výsledky činnosti a výkonnosti.

Každé kritérium obsahuje další subkritéria (celkem 28), která jsou bodována. Pro objektivnější hodnocení jsou ke každému subkritériu uvedeny příklady. Výsledky sebehodnocení slouží pro management jako zdroj informací o silných a slabých stránkách organizace a dále mohou posloužit pro benchmarking s dalšími organizacemi v České republice i v Evropě.

Aplikace modelu CAF v České republice je v souladu s usnesením vlády č. 757/2007, kterým vláda schválila strategický dokument *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*. Zavádění modelu CAF se stává evropským hnutím. Ministerstvo vnitra organizuje odborné semináře a výměnu zkušeností s aplikací a zdokonalováním této metody.

Metoda kvality *Místní Agenda 21 (MA21)* je nástroj ke zlepšování kvality veřejné správy, strategického řízení, zapojování veřejnosti a budování místního partnerství, s cílem podpořit systematický postup k udržitelnému rozvoji na místní či regionální úrovni.

Jedná se o metodu mezinárodně využívanou v obcích a regionech po celém světě, zejména v západní Evropě, USA, Kanadě a Austrálii. Smyslem MA21 je ve spolupráci s veřejností a místními partnery (NNO, školy, firmy atd.) dbát na kvalitu rozvoje daného místa a zlepšovat a zefektivňovat služby, které obec svým občanům poskytuje. MA21 je zaměřená nejen dovnitř obce, resp. jejího managementu (kvalita strategického plánování a řízení, efektivní nakládání s financemi), ale zejména navenek (systematické zapojování veřejnosti, průběžná komunikace, otevřené sdílení zkušeností atd.).

MA21 je metoda využitelná ve všech typech municipálních, resp. regionálních subjektů, od malé obce, přes středně velká a velká města, až po mikroregiony, kraje či místní akční skupiny. Výsledky metody MA21 lze přehledně měřit a hodnotit podle stanovených kritérií kvality.

Kritéria MA21 jsou rozdělena do 4 základních kategorií *A – D*, přičemž každá z nich představuje určitou kvalitativní úroveň. Kritéria se liší dle velikosti a typu municipality (např. jiná kritéria pro malé obce, jiná pro velká města).

Kvalitativní úrovně jednotlivých kategorií lze charakterizovat takto:

- *A* je nejvyšší úroveň MA21, předpokládá strategický a dlouhodobý rozvoj za aktivní účasti veřejnosti, založený na principech udržitelného rozvoje, směřující ke zvyšování kvality života obyvatel obce,
- *B* představuje pokročilou úroveň MA21, předpokládá zavedení a používání systému řízení obce dle zásad MA21,
- *C* značí mírně pokročilou úroveň MA21, předpokládá aktivní zapojení veřejnosti a politické zastřešení procesu MA21,
- *D* předpokládá organizační zajištění procesu MA21.

Každé kritérium MA21 má stanoveny vlastní indikátory a limity, které je nutno splnit a vložit do veřejně dostupné databáze MA21. Hodnocení kvality má svá přesně vymezená pravidla a postupy, které jsou každoročně schvalovány oficiálním národním orgánem pro MA21.

Vláda České republiky schválila v roce 2012 dokument *Koncepce podpory MA21 v ČR*. Na národní úrovni je MA21 zastřešena Radou vlády pro udržitelný rozvoj, zejména pak její pracovní skupinou pro MA21, která pracuje pod gescí Ministerstva životního prostředí. K MA21 se hlásí i další ministerstva – např.

Ministerstvo vnitra (ceny kvality), Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství (venkovské oblasti).

Benchmarking spočívá v měření a analýze procesů společně s výkony organizace a hledání nejlepších řešení prostřednictvím systematického porovnávání s výkonem ostatních organizací. Jde o sdílení zkušeností a nejlepší praxe se srovnatelnými subjekty, využívané jako prostředek k identifikaci příležitostí vedoucích ke zlepšení procesů a postupů.

Myšlenka využití metody benchmarkingu, tedy vzájemného srovnávání, zvyšování výkonu, kvality a učení se jeden od druhého, byla ve veřejné správě v ČR poprvé realizována v rámci pilotního projektu *Cena a výkon* v letech 2002–2003 za podpory British Know How Fund, Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR a statutárního města Ostravy v oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu v šesti statutárních městech (Ústí nad Labem, Plzeň, Jihlava, Pardubice, Ostrava a Havířov).

Projekt přinesl první zkušenosti s používáním benchmarkingu a potvrdil, že tuto metodu lze v podmínkách ČR s úspěchem využívat pro zvyšování kvality veřejných služeb.

Chartu občana lze obecně definovat jako veřejný dokument, kterým se stanoví základní informace o poskytovaných službách, o úrovni služeb, kterou může zákazník očekávat, stejně tak jako způsob podávání stížností či návrhů na zlepšení.

Charty občanů jsou nástrojem:

- lepšího porozumění potřebám a očekávání občanů,
- hodnocení úřadů z pohledu občanů,
- vedení dialogu s občanem,
- vyřizování stížností,
- nastavení standardů veřejných služeb.

Pilotní projekt realizovalo Ministerstvo vnitra a SIGMA v roce 2005–2006 pro různé typy organizací – městské úřady, krajské úřady, knihovny, organizace sociálních a komunitních služeb. Díky tomu vznikly charty občanů pro různé typy veřejných služeb (MVČR, 2007).

Metoda Best Practices je jedním z dosti používaných nástrojů regionálního a municipálního managementu. Je však žádoucí, aby byla používána komplexně s ostatními manažerskými nástroji. Přesun dobrých myšlenek a přístupů by měl být důkladně prozkoumán, včetně vhodnosti uplatnění v organizační struktuře každého subjektu. Organizace musí být velice obezřetné ve využívání informací a myšlenek získaných od jiných organizací, ať už formální či neformální cestou. Existuje mnoho okolností, od kterých se úspěch či neúspěch v zavádění Best Practices odvíjí.

3.2 Aplikace osvědčených postupů na podmínky regionů a municipalit České republiky

Z výše zmíněných nástrojů je MA21 v ČR aktuálně početně nejrozšířenější metodou kvality. Většina pokročilých místních Agend 21 je sdružena v asociaci Národní síť Zdravých měst ČR, kde je obcím a regionům poskytována průběžná metodická a realizační podpora pro danou metodu (školení, sdílení informací a zkušeností, metodická pomoc v místě atd.). Na webu asociace je databáze osvědčených postupů, inspirace pro obce a regiony, nazvaná jako *Dobrá praxe*.

V roce 2004 byl Vzdělávacím centrem pro veřejnou správu ČR, o.p.s. v rámci Programu na podporu místních správ států Střední Evropy (LGSP CE) realizován projekt *Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí III. typu*, který byl financován Kanadským urbanistickým institutem (CUI) z prostředků kanadské vlády administrovaných Kanadskou agenturou pro mezinárodní rozvoj (CIDA). Projektu se účastnilo 48 měst a bylo zmapováno celkem 29 agend přenesené působnosti. V jeho průběhu bylo definováno 394 dat a 648 kvantitativních a kvalitativních indikátorů, které umožňují změřit a porovnávat výkony jednotlivých úřadů.

Na každém úřadu byl zpracován akční plán na zvýšení kvality, ve vybrané oblasti působnosti byly definovány příklady dobré praxe. MV vydalo publikaci *Benchmarking ve veřejné správě*, která shrnuje poznatky získané z realizace projektu, a publikaci *Řízení procesů výkonu státní správy*, která představuje přístup města Vsetín k uvedené problematice.

Evropská komise, v souvislosti s iniciativou i2010 *Evropská informační společnost pro růst a zaměstnanost* i s jejími předchůdci (eEurope 2005), podporuje řadu projektů založených na soustředění Best practices na základě doporučených metodik, podporuje provádění benchmarkingu a uděluje řadu ocenění za jejich šíření.

Komise mimo jiné upozorňuje na to, že místní a regionální samosprávy hrají důležitou úlohu při využívání evropských zkušeností tím, že si vyměňují osvědčené postupy a šíří výsledky, jichž bylo dosaženo zejména díky jejich účasti na provádění programů Společenství (např. CLIP, ERLAI, ROUTES, EUROITIES) a na fungování nadnárodních regionálních sítí.

Významnou je také iniciativa Green Digital Charter zaměřená na přínos ICT v úsilí o udržitelný rozvoj měst. Na národní úrovni je spolupráce s ostatními kraji a městy v oblasti informatiky zajišťována prostřednictvím odborných útvarů Asociace krajů ČR a Svazu měst a obcí ČR.

Na výměnu zkušeností byl zaměřen strategický projekt Lokální digitální agenda v zemích Visegrádské čtyřky (LDA-V4). Cílem projektu LDA-V4 bylo zmapování stavu zavádění e-Governmentu a využívání informačních a komunikačních technologií při modernizaci veřejné správy ve vybraných územních samosprávách v jednotlivých zemích V4 v kontextu evropských i národních strategií a programů. Dále provedení vzájemné komparace s využitím evrop-

ských indikátorů pro informační společnost, vytipování příkladů dobré praxe z krajů a měst zemí V4 a zajištění výměny zkušeností.

V závěru bylo formulováno hodnocení a doporučení kroků k dalšímu rozvoji. Za všechny lze zmínit doporučení větší podpory pro ICT, podporu samosprávných činností (tedy nejen Smart Administration) a větší využití prostředků poskytovaných EU v rámci tzv. komunitárních programů, pro něž je mezinárodní spolupráce klíčovou podmínkou.

Dalším příkladem je databáze nejlepších praktik Moravskoslezského kraje. Databáze vznikla s podporou programu Phare, za přispění prostředků Evropské unie a státního rozpočtu, a to v rámci projektu Partnership 2003. Toho se zúčastnilo devět partnerských organizací včetně Moravskoslezského kraje zastoupeného úřadem kraje. Jedním z jejích cílů je podpora a otevření cesty ke vzdělávání a transferu ověřených praktik pro malé a střední firmy. Její součástí je devět modulů osvědčených praktik a přístupů uplatňovaných partnerskými organizacemi.

Jednotlivé moduly se týkají následujících témat:

- spolupráce veřejné správy s podnikateli,
- podnikání v podmínkách Evropské unie,
- etika v podnikání,
- tvorba a řízení strategie,
- řízení lidských zdrojů (pro menší firmy),
- management znalostí,
- týmová práce (ve výrobě),
- jakost Six Sigma,
- projektové řízení.

Každý modul obsahuje teoretickou část, popisující základy dané praktiky a praktickou ukázkou využití v jedné z partnerských organizací databáze, a vzdělávací část, určenou pro interní trénink zájemců, kteří se s praktikou chtějí seznámit, pracovat s ní a zavést do své praxe.

Vytvořená databáze je dobrým příkladem sdílení znalostí mezi organizacemi, budování komunit sdílejících společné praktiky a podporujících výměnu zkušeností. Přínosem této inspirační databáze je rovněž to, že zohledňuje mimo jiné i požadavky modelu excelence (EFQM Excellence Model) a dává impulsy k aktivitám v oblasti benchmarkingu, tedy vzájemného porovnávání.

Tato databáze zrealizovala požadavek na vytváření databází nejlepších praktik, deklarovaný ve vládou přijaté Strategii rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku. V současné době probíhají aktivity, které mají přispět k seznámení veřejnosti s databází. V plánu je i další rozšiřování konkrétních modulů, které budou v souladu s prioritami rozvoje Moravskoslezského kraje.

3.3 Uplatňování governance v podmínkách krajského a obecního zřízení v České republice

Výraz *governance* je v českém překladu zpravidla prezentován jako *vládnutí*. Podle definice organizace OSN pro životní prostředí (UNEP) je *governance systém hodnot politik a institucí, kterými společnost řídí ekonomické, politické a sociální záležitosti skrze interakce uvnitř a mezi státy, občanskou společností a privátními sektory*.

Je to způsob, jakým společnost organizuje sama sebe tak, aby bylo dosaženo vzájemného porozumění, dohod a akcí. Zahrnuje mechanismy a procesy pro občany a skupiny k artikulaci jejich zájmů, zprostředkování jejich rozdílnosti a jejich zákonných práv a závazků.

Jsou to pravidla, instituce a zvyky, které nastavují limity a poskytují pobídky pro jednotlivce, organizace a firmy. Governance, zahrnující sociální, politické a ekonomické dimenze, funguje na všech úrovních lidského počínání, ať už jde o domácnost, vesnici, obec, národ, region nebo planetu (Vymětal, 2007).

Good governance znamená hledání optimálního systému vládnutí, který je efektivní a dlouhodobě vede k ekonomické prosperitě i sociální vyváženosti, jež je klíčová pro udržení důvěry a legitimacy vlády. Jako klíčový prvek moderní governance se jeví zejména zapojení soukromého a nevládního sektoru, jehož participace na řízení a správě posiluje legitimitu a kompetentnost řízení zejména z hlediska komunikace a zpětné vazby.

Nové formy politické participace občanské společnosti tak z politologického hlediska tvoří podstatnou náplň správné a legitimní governance na všech jejích úrovních. Legitimita a důvěra je stejně důležitá na globální a nadnárodní úrovni, jako na úrovni národní a regionální (Hnát, 2007).

V soudobé politologii se vynořila řada teorií vztahujících se k pojmu *globální governance*. Síly současné globalizace nutně narušují původní národní, či lokální podobu modelů tržní ekonomiky, resp. i podobu státní ekonomické governance, která je výsledkem kulturních a historických zvláštností regionů. Národní systémy governance se záhy nekryjí s potřebami globalizované světové ekonomiky a ocitají se pod tlakem na změnu. Musejí se dále vyvíjet, udržují si však jistá specifika, která i přes tlak globalizace brání zásadní unifikaci governance.

Role státu, která vesměs determinuje podobu národní governance, se postupně transformuje, zůstává však důležitá. Novou úlohu přebírají některé organizace, ať už na úrovni Evropská unie a dalších integračních seskupení, nebo instituce přímo vytvořené za účelem globálního působení (MMF, G20 apod.). Snaží se prosazovat, s větší či menší mírou úspěšnosti, takové formy globální governance, které povedou k vyššímu stupni ekonomické a politické integrace ve světě a využití potenciálu globalizace k podpoře ekonomického růstu a maximalizaci ekonomického prospěchu většiny zemí.

Úloha Evropské unie je v těchto souvislostech mimořádná. Její funkce se rozšiřují od regionální stabilizace do globální dimenze, kde je její vliv zabezpečen nejen silnými vazbami na další světové regiony, ale i průnikem s mezinárodními institucionálními strukturami, s nimiž vytváří důležitý nástroj lokálního i globálního působení. EU tak představuje významnou inspiraci při dalším formování modelů globální governance (Neumann, 2011).