

Management regionálního rozvoje v České republice

Prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
Vysoká škola regionálního rozvoje v Praze

*XVIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách
17. – 19. června 2015*

Hotel Rustikal, Hustopeče

Management regionálního rozvoje lze chápat především jako podporu (včetně řízení, intervencí a regulace) formování fyzických, lidských, ekonomických, sociálních a institucionálních zdrojů a využívání z něho plynoucích komparativních výhod k vytváření ekonomické základny regionu a fungující trvale a s přiměřenou mírou nezávislosti.

Na úvod si položíme několik otázek:

- Existují významné rozdíly v socioekonomické úrovni regionů a jejich zázemí?
- Existuje provázanost a hierarchie rozvojových programů měst/obcí, krajů a státu ?
- Jaká je reflexe vztahů měst/obcí a jejich zázemí (regionů) v programových dokumentech - OP, krajských programech rozvoje apod.
- Jak lze využít příklady dobré i špatné praxe vztahu - spolupráce mezi městy/obcemi a jejich zázemím?
- Jak aplikovat strategický a komplexní přístup k regionálnímu a lokálnímu rozvoji při zohlednění vztahů mezi městem/obcí a jeho zázemím?
- Jakými způsoby zhodnotit synergické efekty vztahů mezi městy/obcemi a jejich zázemím v reálném rozvoji a správě ?

Management regionálního rozvoje musí reflektovat možné **vývojové fáze**, a to **růstovou, stabilizační i úpadkovou a případně restrukturalizační**.

Otázkou je, nakolik je nutné a potřebné řídit, kontrolovat a eventuálně regulovat rozvoj podnikání v obci/městě a v regionu. Především silná ekonomická základna v městě/obci a regionu může být odrazovým můstkem pro rozvoj.

Další otázkou je, jaké nástroje v současnosti může smysluplně obec/město a region pro podporu svého rozvoje použít.

Položme si otázku nakolik je žádoucí a zda vůbec má regionální a lokální management do svého rozvoje a podpory podnikání zasahovat. Zda neponechat vše kolem rozvoje přirozenému vývoji.

Existují příklady funkční a výkonné regionální a lokální ekonomiky?

Příklad 1 – skládky a úložiště.

Příklad 2 – místní produkt a/nebo využití tradice

- Nábytek
- Husy

Příklad 3 – cestovní ruch

Hierarchická struktura veřejné správy v ČR se vztahem k regionálnímu a lokálnímu rozvoji

Významným problémem české veřejné správy je hierarchická struktura.

Došlo v faktickému nárůstu počtu úrovní, a to ve vztahu k řešení regionálních a lokálních problémů.

Základními úrovněmi v regionálním rozvoji České republiky jsou:

- **(Evropská unie** – sekundární legislativa se vztahem k regionální politice; spolufinancování rozvoje v ČR podle striktních pravidel);
- **Česká republika** – ústřední správní úřady;
- **regiony soudržnosti (NUTS 2)** – regionální rady;
- **kraje (NUTS 3)** – krajské úřady;
- statistické regiony na úrovni okresů – regionální jednotky pro stanovení regionů se soustředěnou podporou státu;
- **správní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP, tzv. obce III. typu);**
- (správní obvody tzv. obcí II. Typu);
- (mikroregiony – účelově vymezované, mnohdy nestandardní povahy);
- **obce** – obecní a městské úřady;
- subobecní úroveň (části obcí).

Úlohou státní úrovně je koncepční a výkonná činnost zákonodárných a výkonných složek státu v oblasti regionální politiky a podpory regionálního a lokálního rozvoje včetně zabezpečení prostředků státního rozpočtu a adekvátních legislativních opatření a rovněž ve vztahu k Evropské unii.

Při uplatňování principu subsidiarity v podpoře regionálního rozvoje a provádění regionální politiky je tedy úkolem státu zejména:

- vytváření koncepce regionální politiky státu,
- analýza a identifikace regionálních disparit,
- určení problémových regionů, které je potřeba podporovat z úrovně státu,
- stanovení rozsahu a zaměření podpory státu v rámci státních programů podpory regionálního rozvoje k odstraňování regionálních disparit.

Úloha regionů soudržnosti:

Pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, spočívající zejména ve využívání finančních prostředků z strukturálních fondů Evropských společenství, byly zřízeny regiony, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2, tzv. regiony soudržnosti. Tato úroveň je reprezentována regionálními radami (ve smyslu zákona o podpoře regionálního rozvoje č.248/2000 Sb., v platném znění). Regionální rada regionu soudržnosti je právnickou osobou.

Úlohou krajské úrovně je koncepční a výkonná činnost samosprávných orgánů krajů v oblasti regionálního rozvoje. Orgány kraje tvoří základní stavební jednotku pro tvorbu a realizaci regionálního rozvoje v ČR, spolupracují s ústředními úřady státní správy a koordinují zájmy obcí ve věcech regionálního rozvoje nadobecního významu.

Úkolem krajů je zejména:

- koordinace rozvoje územního obvodu kraje a rozvoj odvětví v jejich samostatné působnosti,
- koncipování vnitřní rozvojové politiky krajů, zpracování a implementace rozvojových programů,
- stanovení regionálních rozvojových priorit a ovlivňování vývoje regionálních disparit v rámci kraje.

Úlohou obecní úrovně je koncepční a výkonná činnost samosprávných orgánů obcí v oblasti místního rozvoje, jejich iniciační činnost v oblasti řešení nadmístních problémů a definování nadmístních programů a jejich participace na realizaci regionálních programů.

Obec ve své samostatné působnosti:

- a) spolupracuje s krajem, na jehož území se nachází, při přípravě a realizaci programu územního rozvoje kraje;
- b) může podporovat rozvoj podnikatelských aktivit potřebných pro rozvoj regionu, například formou technické a investiční přípravy pro investory – podnikatele;
- c) může sdružovat své prostředky se sousedními obcemi a dalšími právníckými osobami při zajišťování rozvojových programů společných více obcím.

Úloha institucionálních struktur obcí/měst a regionů spočívá ve vymezení a vyhodnocování rozvojových cílů a priorit v území, v identifikování a rozboru problémů lokální ekonomiky a v podpoře podnikání.

Hlavními zájmovými okruhy rozvojového managementu mají být:

- plánování využití a rozvoje území
- participace na rozvojových programech (zejména využití dotací a podpor)
- rozvoj infrastruktury – dopravní, vzdělávací, environmentální, případně informační
- rozvoj lidských zdrojů a zlepšení kvality života
- rozvoj služeb a podpora cestovního ruchu (jen pokud je důvodná)
- kulturně-historické dědictví (jen pokud vyskytuje)
- podpora podnikání a příchodu investorů

Několik poznámek k hierarchické struktuře veřejné správy ve vztahu k regionálnímu rozvoji

Jak v minulosti přijatá, tak v současnosti platná nařízení ES o zásadních otázkách kohezní politiky, strukturálních fondů a navazující nařízení vycházejí z jednoznačné definice řídicího orgánu a jeho úkolů. Této definici vyhovuje v zásadě i úprava daná zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, po změnách provedených zákonem č. 138/2006 Sb. Přesto lze říci, že původní i současná nařízení ES určují v podstatě okruh kompetencí řídicího orgánu širěji, než tak činí zákon o podpoře regionálního rozvoje. Vzhledem k tomu, že nařízení ES jsou v současné době již v ČR právně závazná a mají ve své aplikaci přednost před zákony, je možné vycházet z úpravy provedené v nařízeních ES.

V programovém období 2007-2013 se mohly plně uplatnit výhody dané zákonnou úpravou regionálních rad v regionech soudržnosti. Nicméně celá řada negativních jevů v některých regionech soudržnosti v souvislosti s výběrem a realizací projektů do značné míry diskvalifikovala regiony soudržnosti do budoucnosti, což se projevilo pro období 2014-2020 mj. v nevytvoření samostatných regionálních operačních programů. Lze konstatovat, že management regionálního rozvoje na této úrovni v některých případech selhal.

Proto se opět přechází k centrálnímu managementu regionálního rozvoje, tj. bez existence samostatných regionálních programů ale na úrovni celé ČR (bez Prahy).

Faktory „správného“ fungování managementu regionálního rozvoje

Z několika analýz organizačních a řídicích struktur provedených v rámci rezortního výzkumu MMR a z dalších zkušeností z dosavadních výzkumných programů vyplývají určité **klíčové faktory**, které ovlivňují management regionálního rozvoje. Tyto faktory mohou rovněž sloužit **jako základ pro optimalizace managementu regionálního rozvoje.**

Faktory „správného“ fungování managementu regionálního rozvoje v širším kontextu:

1. Funkce managementu a jejich dělba mezi jednotlivé subjekty
2. Kompetence orgánů a jejich rozdělení
3. Organizačně právní předpoklady realizace kompetencí
4. Procesní předpoklady realizace kompetencí
5. Vliv evropské legislativy
6. Vliv české legislativy
7. Propojení české a evropské legislativy
8. Organizačně právní kontrola a odpovědnost
9. Finanční předpoklady realizace kompetencí
10. Finanční kontrola a odpovědnost
11. Monitorování a hodnocení rozvojových programů a projektů
12. Personální předpoklady realizace kompetencí
13. Vzdělávání pro potřeby regionálního rozvoje
14. Soudobé metody organizace uplatnitelné v managementu regionálního rozvoje

Faktory „správného“ fungování managementu regionálního rozvoje v širším kontextu:

15. Informační prostředí
16. Vývojová dynamika
17. Funkce jednotlivých subjektů regionálního rozvoje
18. Role státu v managementu regionálního rozvoje
19. Vnitřní organizace a vztahy mezi státními orgány v řízení regionálního rozvoje
20. Regionální rady a jejich organizace
21. Funkce krajů v regionálním rozvoji
22. Funkce obcí v regionálním rozvoji
23. Vnější vazby regionálních rad
24. Vnější vazby krajů ke státu a k EU v regionálním rozvoji
25. Vzájemný vztah krajů a regionálních rad
26. Vnější vazby obcí k jiným subjektům v regionálním rozvoji
27. Meziobecní spolupráce v regionálním rozvoji
28. Role soukromé sféry v regionálním rozvoji
29. Specifické vztahy subjektů managementu regionálního rozvoje a předkladatelů projektů

Závěrečné poznámky

Poměrně **hektický vývoj** v české společnosti na začátku devadesátých let se **částečně odrazil** v postupném a do určité míry i **nejednoznačném vytváření české regionální politiky a formování moderního managementu regionálního rozvoje**. Až posléze došlo k legislativnímu zabezpečení české regionální politiky příslušným zákonem . Současnou situaci v managementu regionálního rozvoje nelze vůbec považovat za ideální, bez výhrad vyhovující, a to mj. v souvislosti s relativně nedávnými subjektivními i systémovými selháními na úrovni regionálních rad. **Je otázkou nemá-li opět dojít k přenosu části kompetencí ve sféře regionálního rozvoje**, každopádně **musí dojít ke zlepšení kontrolních funkcí**, a to na všech úrovních. Současně bude třeba řešit odpovídající finanční zabezpečení regionálního a lokálního rozvoje. Velmi významným problémem je dosud přetrvávající minimální odvětvová a regionální spolupráce resp. koordinace.

Decentralizace regionální politiky, jež nastala už před 15 lety, se stala bezpochyby pozitivním jevem, kdyby tento proces nebyl doprovázen některými problémy souvisejícími až s kriminální aktivitou některých jedinců, spíše na úrovni některých regionálních rad i krajů. **K přenosu kompetencí ve sféře regionálního rozvoje na kraje došlo bez výraznějšího finančního zajištění.** Podobně tomu bylo i u obcí. Zároveň byly zaznamenány **výrazné pokusy s „narušováním“ centrální role regionální politiky**, přičemž tato nezbytnost je dána nejenom koordinační rolí pro využití pomoci z Evropských společenství, ale i vládní podporou problémových regionů a koordinací v této oblasti a v neposlední řadě odpovídá základnímu pojetí regionální politiky jakožto kontrolovanému transferu regionální pomoci z vládní úrovně na regionální úroveň. **Management regionálního rozvoje je v současnosti tvořen přiměřenou řídicí pyramidou s odpovídajícími kompetencemi.**

Přes svou zásadní funkčnost obsahuje současný management regionálního rozvoje řadu problémů, které by měly být v dalším vývoji řešeny. V právní oblasti existuje především značný rozdíl mezi existující zákonnou úpravou organizačních vztahů, i když také není vždy optimální, a absencí procesní zákonné úpravy. Také právní úprava finančních vztahů je s výjimkou rozpočtů, finanční kontroly a vztahů spojených s veřejnými zakázkami jen velmi kusá, resp. neřeší specifické problémy regionálního rozvoje. V uvedeném ohledu by bylo vhodné buď přijmout zákonnou úpravu procesních a finančních otázek zejména ve vztahu k hospodářské a sociální soudržnosti nebo zmocnit Ministerstvo pro místní rozvoj, event. i Ministerstvo financí k vydání vyhlášky.

Jde o to, především **vytvořit zcela funkční systém realizace regionálního rozvoje a kontrolních mechanismů**, bez „úřední nekompetentnosti“ kompetentních úředníků, často „buzerujících“ a „bazírujících“ na detailech bez jakékoliv odpovědnosti. Právě v uplynulém programovém období jsme byli svědky až nesmyslných požadavků všech relevantních orgánů včetně kontrolních. Dodatečné „buzerování“ v požadavcích, které nikdo předem nevznesl je typickým českým jevem doprovázejícím využití finančních zdrojů z eurofondů.

I přes výše uvedená konstatování, lze konstatovat, že **pomoc z Evropských společenství výrazně přispěla k formování moderního managementu v české regionální politice**. Zároveň však značný přísun unijních prostředků vedl k významnému prohloubení korupčního prostředí.

Děkuji za pozornost