

Institucionální podpora udržitelného rozvoje

Autor: Jiřina Bergatt Jackson

Shrnutí

Teritoriální agenda a Lipská charta obě propagují nové formy partnerství, spolupráce a governance zaostřené na nové dovednosti, to vše s cílem zvýšit konkurenceschopnost a udržitelnost rozvoje v evropských zemích. Nadnárodní závazky vstávající z těchto a jiných dokumentů je pak nutné realizovat pomocí národních politik, strategií a koncepcí. Pro úspěšnou implementaci nových cílů a politik je často nutné upravit existující implementační formáty a redefinovat, jak je možné v místním prostředí tyto nové požadavky realizovat. Je zřejmé, že je i nutné novelizovat stávající podpůrné instituční prostředí vesměs příspěvkových organizací ministerstva novými formáty, umožňujícími jednak širší participaci a partnerství a jednak větší finanční nezávislost a flexibilitu takových nových institucí na státním rozpočtu.

Účast ministerstev, regionů a jiných veřejných organizací a jejich vrcholových představitelů a úředníků v takových nových otevřenějších strukturách typu například o.p.s. bude asi méně problematická, než účast veřejných rozpočtů podílejících se na instituční podpoře tohoto typu. Instituční podpora by měla pro příjemce znamenat hodnotu, která je vyjádřena její cenou. Část této ceny může financovat to či jiné ministerstvo, část regiony a část skuteční uživatelé metodické podpory. Veřejné rozpočty obvykle garantují takové instituci základní množství odběru jejich služeb (20% - 40% rozpočtu). V řídicích orgánech těchto institucí se setkávají přední představitelé veřejného a soukromého sektoru. Místy v řídicích orgánech instituce si pak veřejný sektor zajišťuje naplňování svých cílů. Další náplň a rozvoj expertizy takových institucí bývá financována například prostředky výzkumu, mezinárodních výzkumných projektů a také prostředky veřejných zakázek a odborné konzultační činností, grantů a soukromě darovaných prostředků.

V této perspektivě dokument komentuje jednotlivé instituce MMR, poukazuje na hlavní důvody pro jejich transformaci a předkládá doporučení. Dokument se také zabývá institucionální podporou, která je nezbytná pro naplňování Lipské charty, je v kompetencích MMR (zabezpečení informační metodické pomoci městům, obcím a jejich sdružením) ale doposud chybí. Jedná se o institucionální podporu zaměřenou na urbánní problematiku, to je podporu udržitelného rozvoje měst a obcí. Neexistence instituce tohoto zaměření způsobuje, že urbánní problematika není podchycena dostatečnou expertizou, metodickou podporou, vzděláváním a zejména výzkumem.

Důvod pro napsání tohoto dokumentu

MMR zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením¹. Na podporu realizace jednotlivých politik a odborných okruhů vytvořilo MMR svoji vlastní sekční strukturu podpořenou odborným institučním zázemím a v současné době zvažuje jeho restrukturalizaci. Cílem tohoto dokumentu je přispět do diskuze o dostatečnosti, formě a vhodnosti odborného institučního zázemí, které ze strany kompetencí MMR pro podporu výkonu jeho kompetencí a agendy udržitelného rozvoje existuje a podat podněty pro jeho změny.

Udržitelný rozvoj a konkurence schopnost je klíčovým aspektem evropských a národních strategií a politik, ale jejich naplňování se děje na místní a zejména regionální úrovni. Aby bylo možné nadnárodní závazky a z nich vstávající nové národní politiky vlády ČR naplnit, je nutné vytvořit vhodný právní rámec, mít vhodné nástroje a iniciovat vhodná opatření včetně budování široké mezioborové expertizy a rámce institucionální podpory.

MMR promítá nadnárodní závazky a národní politiky, koncepce a strategie jako je například Národní strategie udržitelného rozvoje do svých jednotlivých politik, koncepcí a strategií spadajících do působnosti ministerstva zejména do:

- politiky územního rozvoje,
- strategie regionálního rozvoje,
- koncepce cestovního ruchu,
- bytové politika atd.,

a jednak do odborných okruhů, jež jsou v kompetenci ministerstva a pro něž jsou vytvořeny implementační sekce:

- strukturální financování,
- cestovní ruch,
- bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu,
- územního plánování a stavební řád,
- regionální politika,
- investiční politika,
- výzkum.

¹ Koncepce výzkumu MMR 2008, www.mmr.cz

Strukturální financování

V rámci okruhu strukturálního financování MMR vytvořilo EU orgánem požadované vedoucí, implementační a kontrolní struktury, kterými se tento dokument nezabývá.

Cestovní ruch

Odbor cestovního ruchu MMR zabezpečuje aktivity spojené s tvorbou a implementací Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2007 – 2013, realizuje opatření vyplývající z dílčích strategií.² Odbor je zřizovatelem České centrály cestovního ruchu – CzechTourism, prostřednictvím které koordinuje propagaci České republiky v oblasti cestovního ruchu na domácím a zahraničním trhu. Dosavadní vliv CzechTourism na místní koordinační aktivity je zatím omezený, ale prováděcí dokument ke státní koncepci turistického ruchu staví CzechTourism do daleko aktivnější role. Samotný rozvoj cestovního ruchu je však realizován zejména soukromými subjekty na regionální a místní úrovni.

Všeobecným problémem turistického ruchu v České republice (jak ve veřejném tak soukromém sektoru) je nedostatek dat a informací o jeho aktivitách. Toto by se mělo zlepšit ustanovením samostatného Satelitního účtu cestovního ruchu v rámci ČSÚ, který však je však plánován až v roce 2011.

Neexistence separovaných a aktuálních dat cestovního ruchu tak znehodnocuje regionální strategie cestovního ruchu, jelikož strategie regionů jsou však vesměs postaveny na zastaralých, neúplných, nekonzistentních a nevypovídajících datech. Účinnost takto formulovaných strategií pak může být omezená a jejich cíle nerealizovatelné. Motivovány možností čerpáním prostředků pro turistický ruch ze SF si regiony tyto nedostatky uvědomily a existují snahy pořizovat vlastní vhodná data. Avšak, bez koordinace pořizování dat z národní úrovně, komunikace některých dat mezi regiony a národní úrovní nemusí být snadná, jelikož regiony uplatňují své vlastní přístupy týkající se formátů a druhů dat, která evidují.

Nejmarkantnější příklad je u zimních sportů, kde v rámci nedávné realizace Územně analytických podkladů (UAP) se v regionech poprvé soustředila prostorová data vhodná pro analitiku různých aspektů turistického ruchu. Formát dat se však často liší obec od obce, ORP od ORP a region od regionu. Například skutečné kapacity (stav a návrh) sjezdového lyžování v Krkonoších se jeví autorům tohoto dokumentu doposud nezjistitelný. Nedostatek průkazných dat ovlivňuje také soukromý sektor, jehož podnikání se z důvodů nedostatečných informací stává riskantnějším a oportunistickým a tím méně konkurenceschopným.

² Web MMR

Soukromý sektor v oblasti služeb cestovního ruchu také zatím není dostatečně reprezentován svými zájmovými platformami.

Pro podporu širší spolupráce mezi CzechTourism, regiony a soukromým sektorem by bylo vhodné aby CzechTourism jako koordinující instituce nebyl jen institucí MMR, ale byl také institucí „vlastněnou“ regiony a dodavateli služeb turistického ruchu. To by umožnilo snazší sdílení dat, příliv reality do problematiky, nárůst uživatelské expertizy a podnikatelských dovedností a vedlo by to k rychlejšímu vytváření konkurence schopných turistických produktů a snadnějšímu naplnění prováděcího dokumentu Koncepce státní politiky cestovního ruchu.

DOPORUČENÍ:

Transformování stávající instituce na formu umožňující přímou participaci (tedy i finanční) regionů a zájmových platform soukromého sektoru. Rozšíření záběru této instituce a její soustředění také na vhodnou datovou a metodickou podporu (regionům, obcím a soukromému sektoru) a koordinaci oborového výzkumu je vysoce žádoucí. Žádoucí je také posílení role instituce jako koordinátora regionálních turistických produktů.

Bydlení, rozvoj domovního a bytového fondu

Bytová sekce MMR podporuje tuto oblast na základě bytové politiky z roku 2005 pomocí několika grantových produktů a implementačním nástrojem podpory bydlení - Státním bytovým fondem. Existují úvahy, že by byla vhodná určitá forma institučního zázemí. Oblast bydlení je ale sama o sobě příliš úzká a proto by mělo takové zázemí být součástí širěji pojaté a zaměřené instituční podpory. Navíc prostředky státního rozpočtu určené na podporu bydlení se ročně snižují a paralelně je nové bydlení řešeno převážně soukromým sektorem. Ministerstvo svým dotačním programem podporuje činnost oborových neziskových organizací a zájmových platform a tím pomáhá udržovat a rozvíjet oborovou expertizu vztahující se zejména k manažerským a nájemním otázkám týkajících se bydlení.

DOPORUČENÍ:

Přiřadit oblast bydlení do institucionální podpory, která by se zabývala rozvojem měst.

Územní plánování a stavební řád

Ministerstvo zajišťuje výkon státní správy na úseku územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu. MMR vykonává funkci ústředního správního úřadu ve věcech územního plánování včetně územního rozhodování podle zákona č. 183/2006 Sb., a podle dalších právních předpisů a vykonávání metodické činnosti, usměrňování a sjednocování výkonu státní správy, orgánů územního plánování a

stavebních úřadů na úseku územního plánování a územního rozhodování³.

Pro podporu všech kompetencí, které MMR má, byla zřízena v roce 1994 příspěvková organizace UUR Brno, zajišťující podklady pro legislativu, tvorbu informačních systémů, operační, metodické, dokumentační a publikační činnosti a zastupování zřizovatele v mezinárodních organizacích a při mezinárodním odborném styku. Jako organizace podporující kompetence MMR, neměl UUR skoro žádné motivační důvody rozvíjet dovednosti organizace nad rámec požadovaného, budovat novou doposud nezavedenou expertizu a projevit patřičnou proaktivitu. Jelikož UUR byl plně finančně zajištěnou organizací, neexistovala zde dostatečná motivace se zúčastňovat například nadnárodních projektů, otevírajících novou expertizu, rozvíjet nezávislou konzultační činnost atd. (v roce 2006 vlastní příjmy činily pouze ½ % z ročního rozpočtu UUR, instituce tohoto typu by měla být schopna si svůj rozpočet svými aktivitami nejméně zdvojnásobit).

UUR však zůstává jedinou odbornou institucí pokrývající obory územního plánování, regionální politiky, bydlení a územního rozvoje regionů a obcí České republiky⁴. Je také institucí, která dlouhodobě budovala, dokládala a soustřeďovala mezioborové dovednosti. Neexistence takové instituce by znevýhodnila Českou republiku obdobně, jako to činí neexistence instituce podporující urbánní dovednosti (dovednosti rozvoje měst, viz. níže část pokrývající toto téma).

V rámci naplňování principů subsidiarity v roce 2001 začaly fungovat kraje jako samostatné celky, na které byly přeneseny některé kompetence výkonu státní správy, včetně specifických úkolů nového stavebního zákona. Tyto kompetence krajům umožňují připravovat, implementovat a monitorovat svůj regionální rozvoj ale jejich dopad se projevil v tom, že v rámci České republiky existuje 14 různých přístupů k naplňování zákonných požadavků státu (v případě územního plánování je to i graficky evidentní). Potřebná koordinace vedoucí k určitému sjednocení praxe týkající se úkonů přenesené působnosti v krajích a přenos zkušeností mezi jednotlivými regiony probíhá prostřednictvím sekcí různých kompetenčně k tomu zodpovědných ministerstev a často také v rámci kariéerního vzdělávání úředníků státní správy.

Oblast politiky, strategie regionálního rozvoje a pořizování územně plánovací dokumentace je však ve vlastní působnosti regionů a koordinace zkušeností a praxe mezi regiony z hlediska sektorů a sekcí ministerstev v tomto případě není tak snadná. Vedle iniciativ jednotlivých ministerstev existují také iniciativy

jednotlivých regionů operujících jednak na vlastní pěst a jednak přes Asociaci krajů České republiky.

S transferem většiny rozvojových politik a jejich implementačních kompetencí do agendy krajů se MMR a jeho institucím může nedostávat uživatelské reality a porozumění pro úpravy právního rámce, vytváření nových potřebných koncepcí apod. Mohou také chybět přímé implementační zkušenosti, zejména ty z úrovně krajské exekutivy.

V rámci udržení rovnováhy delegovaných kompetencí s naplňováním státem vytyčených politik, je proto nezbytné nabídnout regionům přístup ke koordinaci rozvojové praxe, metodické podpoře (a také k výzkumu, který v regionech chybí) v takových formátech, ve kterých jsou ji kraje schopny přijmout. Jen tak bude možné sjednotit regionální praxi, vyvíjet nové postupy a přenášet příklady nejlepší praxe mezi ostatní regiony a zároveň naplňovat národní závazky státu. Institucionální prostředí, které takové přístupy umožní, musí být proto otevřenější, flexibilnější a „vlastněné“ jak sektory ministerstva(tev), tak i regiony. Je také nezbytné nabídnout partnerství a zajistit vhodnou participaci a input do takové instituce specifickým složkám soukromého sektoru a také vybraným vysokým školám.

DOPORUČENÍ:

Sjednotit institucionální podporu regionálního rozvoje s podporou územního plánování a oddělit od ní institucionální podporu stavebního řádu. Transformovat existující instituci(e) v otevřený, flexibilnější a nezávislejší formát, financovatelný z více zdrojů (veřejných ale i soukromých). Využít existence strukturálních fondů k financování rozjezdu nové instituce.

Podpora regionálního rozvoje

V oblasti regionální politiky MMR vypracovává a uvádí do praxe koncepční dokumenty a strategie, poskytuje pomoc prostřednictvím podpůrných programů a po živelních a jiných pohromách mimořádného rozsahu připravuje strategie obnovy postižených území. Základním nástrojem regionální politiky je nyní Strategie regionálního rozvoje České republiky platná pro období 2007–2013. MMR zabezpečuje provázanost národní regionální politiky s regionální politikou Evropské unie a také s ostatními odvětvovými politikami ovlivňujícími rozvoj území, vycházejí z ní regionálně zaměřené rozvojové programy financované výhradně z národních zdrojů nebo spolufinancované ze zdrojů Evropské unie.⁵

Pro podporu regionálního rozvoje bylo v roce 1997 založeno Centrum pro regionální rozvoj ČR jako

³ Web MMR

⁴ Web UUR, zřizovací listina

⁵ Web MMR

příspěvková organizace MMR. Informace a služby, které CRR ČR poskytuje, byly určeny jak odborníkům, zástupcům státní správy a samosprávy, tak i široké veřejnosti, např. malým a středním podnikům. Náplň a poslání této organizace během let postupně vyšuměly, jednak proto, že některé rozvojové kompetence MMR byly pohlceny MP a také proto, že od roku 2001 je regionální rozvoj a strategické plánování v regionu v plné kompetenci voleného orgánu kraje a k tomuto účelu regiony mají příslušné prostředky a financování kapitol výkonu státní správy v přenesené působnosti, tak pro financování vlastních rozvojových záměrů. Ostatní rezorty (MV, MK, MZ, MD, Mze, MŠMT, MPSV, MF a další) a také MMR pak regionům mohou krajům poskytovat další prostředky v rámci specifických dotačních titulů a grantů. Od roku 2008 prostřednictvím ROP byly regionům také poskytnuty finanční nástroje SF k dalšímu naplňování jejich rozvojových politik, které je dále osamostatnily od závislosti na národních a sektorových prostředcích. Tento vývoj způsobil potřebu se zamyslet se nad podstatou formy podpory regionálního rozvoje a nad vhodností a náplní instituční podpory poskytované jednak ze strany MMR ale také ze strany MV.

Potřeba takové institucionální podpory by měla vyplynout z konsensu a diskuse mezi kraji, MV a MMR případně ostatními sektory. V optimálním případě by měla být spojena s institucionální podporou orientovanou na územní plánování. Forma takové instituce je popisována v předešlé kapitole.

DOPORUČENÍ:

Sjednotit institucionální podporu regionálního rozvoje s podporou územního plánování a oddělit od ní institucionální podporu stavebního řádu. Transformovat existující instituci(e) v otevřený, flexibilnější a nezávislejší formát, financovatelný z více zdrojů (veřejných ale i soukromých). Podpořit regiony v tom aby projevíly zájem takovou instituci vlastnit. Upravit řídicí orgán této instituce tak, aby bylo možné naplňovat vybrané politiky státu. Přenést na tuto instituci zodpovědnost pro koordinaci oborového výzkumu. Využít existence strukturálních fondů k financování rozjezdu nové instituce.

Investiční politika

Nad rámec SF do oblasti investiční politiky spadá zejména PPP, ale zde instituční zázemí leží v PPP Centru, které je dle údajů webu PPP Centra akciovou společností s jediným akcionářem MF. Mezi hlavní náplň centra patří: minimalizovat rizika plynoucí z realizace projektů pro veřejný sektor, rozvíjet svou profesní kapacitu a dlouhodobě sloužit jako centrum odborných znalostí pro oblast PPP v ČR a spolupracovat s oddělením metodiky a regulace PPP na Ministerstvu financí ČR, které je zodpovědné za monitorování a regulaci vzniku dlouhodobých budoucích závazků veřejných rozpočtů z titulu PPP

projektů⁶. Fakt, že MMR je technicky zodpovědné za obchodně a právně velmi expertní oblast bez bezprostředního přístupu k instituční podpoře staví MMR do nepříliš šťastné technické pozice, ve které mu chybí uživatelská znalost a expertiza. Hodnota expertizy PPP Centra spočívá v několika klíčových odbornících, což je velmi riskantní komodita, jelikož tito odborníci mají velké uplatnění na soukromém trhu. Udržování této expertizy je velmi nákladné a PPP centrum je dle našich informací doposud ztrátové.

DOPORUČENÍ:

Vycouvat s této kompetence a snažit se ji směřit za jinou.

Ostatní chybějící instituční podpora

Ministerstvo pro místní rozvoj zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením⁷. Institucionální a metodickou pomoc obcím s urbánní problematikou = integrovaným a udržitelným rozvojem obcí prozatím MMR neposkytlo. V České republice dnes neexistuje žádná instituce, která by se aktivně problematikou metodické podpory integrovaného urbánního rozvoje zabývala. Ani samy obce doposud nepocítují, že jim metodická podpora tohoto druhu chybí, jelikož žádnou metodickou podporu v tomto směru po mnoho let neobdržely. Pro obce ve většině okolních států je však instituční podpora tohoto druhu dostupná, a Lipská Charta ji více méně předpokládá.

Místní rozvoj u nás spadá pod samostatnou působnost obce. Místní samosprávy přestože nemají všechny potřebné urbánní dovednosti a nutně potřebují metodickou a vzdělávací pomoc jsou velmi háklivé v případech, kdy se centrální úřady snaží ovlivňovat jakýmkoliv způsobem vysoký stupeň jejich nezávislosti. Rozvojové aktivity samospráv jsou však velmi důležité pro udržitelný místní rozvoj, konkurenceschopnost, kvalitu života, veřejných služeb a silné občanské společnosti. Vedle nástrojů územního plánování samosprávy podporují rozvojové aktivity například širokou nabídkou a atraktivitou místních služeb, kvalitou svých škol, zlepšováním podnikatelského prostředí, efektivitou místních systémů atd.. Kvalitní aplikace těchto různých nástrojů spolu s vhodnými tržními podmínkami pak rozhodují o míře a kvalitě rozvoje v obci a rozhodují také o její celkové konkurenceschopnosti.

Instituce zaměřující se na podporu urbánního rozvoje by ve svém záběru také mohla obsahovat stavební řád a bytovou problematiku a případně další aspekty přenesené zodpovědnosti výkonu státní správy. Taková náplň by umožnila, vstup sektorů do této instituce a tím

⁶ Web PPP centra

⁷ Koncepce výzkumu MMR 2008, www.mmr.cz

by byly realizovatelné specifické úkoly státních politik. Potřeba pro takovou instituci by měla vyjít z diskuse se zástupci sdružení obcí, MMR, MV, případně dalších rezortů (MP, MD, MŠMT, MPSV, MK a dalších). Později by se k této diskusi měly připojit vybrané vysoké školy, vzdělávací instituce a specifické subjektů soukromého sektoru (banky, developeři, realitní odborníci). Tak jako v případě výše diskutované instituce orientované na regionální rozvoj je nutné, aby se jednalo o otevřený formát instituce, ve středně dlouhém horizontu jen částečně podporovaný rezortním/státním rozpočtem. Počáteční rozjezd jakékoliv instituce však musí být kvalitně personálně, právně a finančně zajištěna. Hlavní zdroj každé instituce leží v odbornosti, flexibilitě a tvořivosti jejich pracovníků a v informačních zdrojích, které svým uživatelům nabízí (odborná web stránka, metodické návody, odborné publikace, referenční domácí a zahraniční zdroje, vzdělávání, tréninky, výzkum, konzultace, příklady nejlepší anebo také špatné praxe atd....)

DOPORUČENÍ:

Transformovat existující instituci v otevřený, flexibilnější a nezávislejší formát, financovatelný z více zdrojů (veřejných ale i soukromých) anebo založit instituci novou. Podpořit obce v tom, aby projevily zájem takovou instituci vlastnit a využívat (na počátku instituce musí přijít s něčím, co by bylo obcemi pocítováno pro ně jako velmi užitečné). Ve spolupráci se zástupci organizací obcí a ostatními rezorty formulovat institucionální podporu zaměřenou na urbánní a investiční problematiku (včetně stavebního řádu). Přenést na tuto instituci zodpovědnost za koordinaci oborového výzkumu týkajícího se oblastí dotčených její expertizou. Upravit řídicí orgán této instituce tak, aby bylo možné naplňovat vybrané politiky státu. Využít existence strukturálních fondů k financování rozjezdu nové instituce.

Výzkum

Předešlý text se dotkl výzkumu již několikrát. Výzkumný program, když pro něj existovaly finance, byl řízen sekci MMR. Program se orientoval vesměs na výzkum pro potřeby regionů, regiony však v té době byly nezkušené, aby své skutečné potřeby výzkumu dovedly identifikovat. Výzkum týkající se investiční anebo urbánní problematiky skoro neexistoval. V případě, že by byla realizována popsána instituční podpora, bylo by vhodné, aby se tyto instituce jednak na výzkumu podílely a jednak výzkum v oborech příbuzných své činnosti koordinovaly a byly zodpovědné za propagaci a zveřejňování jeho výsledků na svých webových stránkách. To by bylo pro uživatele pátrající po výsledcích výzkumu daleko snadnější a výsledky výzkumu by se tak staly přístupnější. Tyto instituce by také měly definovat určité procento z tematických okruhů jednotlivých výzkumných grantových výzev.

DOPORUČENÍ:

Celková zodpovědnost za výzkumný program (včetně rozdělování prostředků) by měla zůstat v dikci MMR, koordinace výzkumu a publicita výzkumu by se však měla přesunout do oborově příbuzných institucí.

IURS

Nezisková organizace IURS - Institut pro udržitelný rozvoj sídel o.s. - se zabývá problematikou udržitelného využití území a zaměřuje se zejména na udržitelný rozvoj měst a obcí s cílem:

- poukázat na bariéry udržitelného urbánního rozvoje
- identifikovat a podporovat cesty vedoucí k dosažení integrovaného územního rozvoje
- podporovat vytváření hlubšího oborového porozumění, expertízy a vhodných nástrojů
- poskytovat naše know-how, těm kdo je potřebují
- zvýšit společenskou informovanost o udržitelném rozvoji

Členové IURS jsou předními odborníky v profesích spojených s regenerací a revitalizací urbanizovaných území, integrované regenerace měst a vybraných aspektů regionálního rozvoje. Z této pozice IURS usiluje o podporu znovuvyužití těchto území a jejich další udržitelný rozvoj. Podporu IURS nabízí jak na národní, regionální a místní úrovni tak také na úrovni jednotlivých sektorových politik. Záměrem IURS je dosáhnout co nejširší a nejvíce koordinovaný přístup k řešení dané problematiky. IURS je zapojen do řady nadnárodních oborových sítí a účastní se několika nadnárodních a národních výzkumných projektů.

www.brownfields.cz

kontakt: info@iurs.cz