



MASARYKOVA UNIVERZITA
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

REGIONÁLNÍ ROZVOJ, POLITIKA A SPRÁVA Díl 2: Politika a správa



Milan Viturka, Petr Halámek,
Viktorie Klímová, Vilém Pařil,
Vladimír Žítek a kolektiv

Brno 2015



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

REGIONÁLNÍ ROZVOJ, POLITIKA A SPRÁVA DÍL 2: POLITIKA A SPRÁVA

Milan Víturka, Petr Halámek, Viktorie Klímová,
Vilém Pařil, Vladimír Žítek a kolektiv

Brno 2015



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky

(CZ.1.07/2.2.00/28.0227)

Autor:

Doc. RNDr. Milan Víturka, CSc.: celková koncepce; úvod, 1.1, 1.2.1, 2.1, 3.1, 3.4, 4.1, 4.4, 5.1, 5.3, 5.4, 5.5.1

Ing. Petr Haláček, Ph.D.: 1.5.2, 3.5.2, 4.5.1

Ing. Viktorie Klímová, Ph.D.: 3.3, 4.3, 5.3

Ing. Vilém Pařil: 1.5.1, 2.5.2

Ing. Vladimír Žítek, Ph.D.: 3.3, 4.3, 5.3

Ing. Jakub Černík: 2.2, 4.5.2, 5.4

RNDr. Josef Kunc, Ph.D.: 5.5.2

RNDr. Vladimíra Labounková: 2.3.1

Ing. Svatava Nunvářová, Ph.D.: 1.2.2, 2.2, 2.3.2, 2.5.1, 3.2, 4.2

Ing. Irena Opluštilová, Ph.D.: 1.3, 4.2

Ing. Iveta Suchomelová Vašíčková: 5.2

Ing. Petr Šašínský: 1.2.1, 2.2

RNDr. Pavel Šich: 2.3.2

Ing. Veronika Šranková: 1.4.2, 3.5.1, 5.5.1

Ing. Petr Toney, Ph.D.: 1.2.1

Ing. Dominika Tóthová: 1.4.1, 2.4, 4.5.1

Recenzenti:

Prof. Ing. Jaroslav Macháček, CSc.

Katedra regionálních studií, Národohospodářská fakulta

Vysoká škola ekonomická v Praze

Prof. RNDr. René Wokoun, CSc.

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem

OBSAH

ÚVOD	6
1 LOKÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY	8
1.1 Úvodní poznámky.....	8
1.2 Územní plánování a další nástroje	8
1.2.1 Územní plánování	8
1.2.2 Koncepce a strategie rozvoje obcí	15
1.3 Systémy rozpočtů měst a obcí a vybrané nástroje jejich optimalizace ...	22
1.4 Další významné aktivity	30
1.4.1 Komunitní plánování sociálních služeb	30
1.4.2 Památková péče	33
1.5 Praktické příklady	36
1.5.1 Územní plán vybraného města.....	36
1.5.2 Aplikace konceptu PPP	41
Použitá literatura	48
Ostatní zdroje	48
2 MIKROREGIONÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY	50
2.1 Úvodní poznámky	50
2.2 Veřejná správa	50
2.3 Územní spolupráce	61
2.3.1 Dobrovolné svazky obcí	61
2.3.2 Místní akční skupiny	67
2.4 Koncepční přístupy k ochraně přírody	74
2.5 Praktické příklady	79
2.5.1 Příklady dobré praxe v managementu rozvoje MAS	79
2.5.2 Aplikace konceptu Leitbild jako základu krajinného plánování.....	84
Použitá literatura	91
Ostatní zdroje	91

3 MEZOREGIONÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY	94
3.1 Úvodní poznámky	94
3.2 Veřejná správa	94
3.3 Regionální politika	106
3.4 Další významné aktivity	116
3.5 Praktické příklady	119
3.5.1 Hodnocení regionálních operačních programů	119
3.5.2 Příklady koncepčních dokumentů územního rozvoje	124
Použitá literatura	133
Ostatní zdroje	133
4 MAKROREGIONÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY.....	135
4.1 Úvodní poznámky	135
4.2 Veřejná správa.....	135
4.2.1 Politický a volební systém České republiky	135
4.2.2 Stát a jeho instituce	139
4.3 Inovační politika	146
4.4 Další významné aktivity	154
4.5 Praktické příklady	158
4.5.1 Vývoj a implementace české environmentální legislativy ve vazbě na klimatické změny	158
4.5.2 Hodnocení dopadů vládních regulací	164
Použitá literatura	170
Ostatní zdroje	171
5 GLOBÁLNÍ (EVROPSKÁ) ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY	172
5.1 Úvodní poznámky	172
5.2 Významné světové instituce	172
5.2.1 Politické instituce	172
5.2.2 Hospodářské instituce	175
5.2.3 Vojenské instituce.....	182
5.2.4 Nevládní instituce	182

5.3 Evropská unie	184
5.3.1 Smlouvy formující současnou podobu Evropské unie.....	184
5.3.2 Orgány EU	186
5.3.3 Politiky Evropské unie.....	192
5.3.4 Politické systémy členských zemí	192
5.3.5 Vnější ekonomické vztahy.....	194
5.4 Další významné aktivity	195
5.5 Všeobecné problémy globálního rozvoje a jejich politické souvislosti	199
5.5.1 Voda a potraviny	199
5.5.2 Energie.....	205
Použitá literatura	212
Ostatní zdroje	213
6 Seznam obrázků	215
7 Seznam tabulek	216

ÚVOD

Druhý díl publikace *Regionální rozvoj, politika a správa* se zabývá otázkami spojenými s veřejnou správou a politikou. Veřejná správa se obecně zaměřuje na rutinní činnosti realizované v rámci legislativně daných regulativů (vlastní fungování státu, resp. regionů a jejich institucí), zatímco veřejná politika se pak zaměřuje na účelné inovace primárně cílené na tvorbu pozitivních externalit a jdoucí nad rámec rutinních činností (realizace širších zájmů státu, resp. regionů a jejich institucí). Organizační uspořádání veřejné správy sleduje jak územní (ústřední, regionální a místní správa), tak věcné (všeobecná a specializovaná správa) hledisko. V této publikaci se budeme zabývat především územním hlediskem, věcné hledisko je zde diskutováno v míře potřebné pro pochopení relevantních souvislostí.

Základním praktickým cílem tohoto originálním způsobem pojatého studijního textu je naučit studenty oborů vyučovaných na Katedře regionální ekonomie a správy ESF používat systémový a interdisciplinární přístup. V tomto kontextu je kladen důraz na vyvážený poměr teoretických znalostí a praktických dovedností při řešení **strategických** a koncepčních otázek spojených s lokálním, regionálním, makroregionálním (národním) i globálním rozvojem. Významná pozornost je věnována problematice tvorby, zaměření, optimalizace, hodnocení a pochopitelně i implementace, praktické realizace a rozhodování v rámci místní/municipální, regionální, národní a nadnárodní (se zvláštním zřetelem na Evropskou unii) úrovně politiky a správy.

Metodika zpracování relativně rozsáhlého textu obecně vychází z hierarchizovaného systému veřejné správy a většiny politik v linii lokální (místní) – mikroregionální (nadlokální) – mezoregionální (regionální) – makroregionální (ústřední) – globální/evropská (Evropská unie) úroveň. Užitý přístup tak významně koresponduje s uplatňováním principu subsidiarity jako základního principu výkonu veřejné správy v členských zemích Evropské unie. Struktura prakticky všech kapitol zahrnuje věcný popis relevantní problematiky na dané **hierarchické úrovni v obvyklé systémové linii** politika (strategické a koncepční nástroje) – správa (správní a finanční nástroje) – praktická aplikace (ilustrativní domácí, příp. zahraniční příklady řešení relevantních problémů).

Ze širšího pohledu publikace naplňuje obecný přístup k vytváření profilu absolventa oborů vyučovaných na KRES, který lze schematicky zachytit následujícím způsobem: ekonomický základ znalostí včetně selektivního rozvoje znalostí v hraničních oborech s ekonomikou (dominance teorie) – specializované regionalisticky zaměřené rozšíření všeobecného základu ekonomických znalostí (harmonické skloubení teoreticky i prakticky orientovaných poznatků o prostorových aspektech a souvislostech

společenského rozvoje, umožňující již absolventům bakalářského studia komplexně hodnotit územní dopady rozhodovacích procesů) – získání relevantních kompetencí a praktických dovedností, poskytující absolventům celého studia potřebné předpoklady pro efektivní aplikaci získaných znalostí (dominance prakticky využitelných postupů v oblasti projektového managementu a dalších činnostech jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru).

1 LOKÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY

1.1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

Základním cílem této kapitoly je představení vybraných správních a koncepčních nástrojů, které zásadním či významným způsobem ovlivňují sociální, ekonomický a environmentální vývoj na lokální úrovni reprezentované obcemi. V tomto kontextu jde pochopitelně o územně a populačně (od malých vesnic s několika desítkami obyvatel až po velká města s několika miliony obyvatel) značně diferenciované celky, které obecně spojuje zejména historická identita jejich obyvatel a společná správa vlastních záležitostí vykonávaná prostřednictvím institucionalizované samosprávy, reprodukcující se na základě politických principů. Za její základní úkol lze kromě běžných potřeb spojených s fungováním obcí (např. administrace občanských záležitostí či likvidace odpadů) pokládat vytváření systémových předpokladů pro zlepšování kvality života obyvatel obce pomocí koncepčně založeného územního plánování (při racionálním zohlednění názorů hlavních zainteresovaných skupin v intencích tzv. stakeholderovského přístupu). Nezbytným předpokladem pro plnění výše uvedených a dalších potřeb je zajištění dostatečných zdrojů pro stabilní rozpočtové financování provozních a investičních potřeb všech obcí v rámci legislativně garantované soustavy územních rozpočtů.

1.2 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A DALŠÍ NÁSTROJE

1.2.1 Územní plánování

Základním cílem územního plánování (v zahraničí se v tomto kontextu obvykle používá korespondující pojem prostorové plánování – spatial planning) je fyzická regulace využívání území, která je orientovaná **na optimální funkční a intenzitní využití pozemků** (včetně stanovení podmínek výstavby a ochrany kulturního a přírodního dědictví). Z ekonomického pohledu jde v podstatě o omezování možností vzniku negativních externalit, které jsou generovány všeobecným rozvojem území v interakci s jednostranným využíváním pozemků. Strategickou úlohou územního plánování je tedy koordinace rozvojových záměrů v daném území tak, aby bylo dosahováno souladu veřejných a soukromých zájmů.

Pokud jde o přístupy k územnímu plánování uplatňované v zahraničních zemích (informace ke zpracování této části byly čerpány zejména z příspěvku V. Řezáče, 1999), lze pochopitelně konstatovat jejich značnou různorodost. Tato různorodost je zapříčiněna historickými a kulturními faktory, geografickými podmínkami, úrovní urbanizace, tradicemi ve využívání pozemků, ekonomickou situací a politickým (ideologickým) směřováním státu. První urbanistické plány se začaly objevovat ve druhé polovině 19. století jako reakce na dynamický a živelný rozvoj měst, který generoval řadu socioekonomických problémů. Příslušné zákony se zabývaly zejména nástroji cílenými na zlepšení sociálních a ekonomických podmínek života obyvatel. Již před druhou světovou válkou se rozvinuly myšlenky funkcionalismu, podle kterého je forma měst určována jeho základními funkcemi, tj. bydlením, prací a rekreací, které by se měly rozvíjet v oddělených zónách propojených dopravou. Funkcionalismus se stal hlavním názorovým směrem zdůrazňovaným Athénskou chartou „moderního urbanismu“. Rozsah a úkoly územního plánování se výrazně zvýšily po druhé světové válce, kdy vznikla potřeba více integrovat a koordinovat veřejné investice v podmínkách dekoncentrace městských funkcí (suburbanizace). V 70. letech však pokračující rozvoj velkých aglomerací vyústil do závažných problémů, jejichž pomalé řešení vedlo ke ztrátě důvěry v územní plánování spojené s preferencí tržních sil jako přirozeného regulátora využití území (postupně se rovněž začala rozšiřovat i účast veřejnosti v plánovacích procesech). Uplatňování ekonomických principů (akcentujících úspory z rozsahu) však stimulovalo rozvoj dalších negativních jevů, např. sociální a věkovou homogenizaci nově vybudovaných sídlišť. Tyto závažné problémy spolu s myšlenkami udržitelného rozvoje pak v 90. letech přinesly renesanci územního plánování, které se kromě regulace začalo zabývat i stimulací procesů podporujících žádoucí prostorové uspořádání (Tonev, Vojtová, 2009). Dalším významným rysem je podstatně větší pozornost věnovaná požadavkům veřejnosti na kvalitu života, kterou lze zabezpečit pouze racionální spoluprací veřejného a soukromého sektoru (zejména při regeneraci městských center či tzv. brownfields). V souladu s tím dochází k jeho propojování s programy podpory regionálního rozvoje v duchu Evropské charty regionálního/prostorového plánování z roku 1983. Tento proces byl v současnosti završen přijetím Územní agendy EU 2020 (EU, 2011). Územní spolupráce se tak stala třetí dimenzí kohezní politiky (politiky soudržnosti) EU vedle původní ekonomické a sociální dimenze. Za hlavní problémy moderního, resp. současného územního plánování jsou pak považovány (viz např. Newman, Thornley, 1996):

- Fragmentace zodpovědnosti za plánovací proces – charakteristickým rysem je rozptýlené rozhodování veřejného a soukromého sektoru a nepřehlednost procesu plánování (centralizace × decentralizace).

- Zapojení soukromého sektoru do procesu plánování (city promotion, urban marketing) – používání územního plánu jako koncepčního rámce pro usměrňování podnikatelských plánů.
- Posílení významu sociálních otázek a životního prostředí v územním plánování – snaha o překonání odtrženosti územního plánování a sociálních programů s negativními dopady na zvyšování sociálních rozdílů (konzervativní × sociální přístupy).
- Prosazování územních plánů a jejich realizace – odpor veřejnosti k velkým projektům, střety mezi ekonomickou soutěží, institucionálními strukturami a politikou (prioritním cílem je dosažení harmonického vztahu mezi ekonomickým rozvojem a jeho sociálními konsekvencemi).
- Náhrada funkcionalistického lineárního procesu **územního plánování nelineárním procesem** – prohlubování dialogu pomocí zapojení více účastníků z veřejného i soukromého sektoru; klíčovým úkolem urbanistů je usměrnění celého procesu tak, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi zájmy hlavních aktérů (vytvoření předpokladů dlouhodobě udržitelného rozvoje sídel).

EU podporuje všestrannou spolupráci v oblasti územního/prostorového plánování, které však zůstává plně v kompetenci jednotlivých členských zemí. V tomto rámci lze obecně vymezit čtyři základní přístupy k územnímu plánování: všeobecně zaměřený regionálně-hospodářský přístup (uplatňovaný v současnosti zejména ve Francii a dále v Portugalsku a v Lucembursku), hierarchicky systematizovaný integrovaný přístup (Německo, Rakousko, Nizozemsko, Dánsko, Finsko, Norsko a Švédsko), decentralizovaný přístup zaměřený zejména na využití území (V. Británie, Irsko, Belgie) a urbanistický přístup se silným důrazem na stavební řízení (Španělsko, Itálie, Řecko). Územně-plánovací legislativa pak vychází buď z jednoho fundamentálního zákonu účelově doplněného specifickými zákony, např. zákony na ochranu památek či ochranu přírody (typické pro skandinávské země), nebo naopak z velkého množství zákonů, vyhlášek a nařízení při absenci jednotícího legislativního rámce (typické pro středomořské země). V **zemích s federativním uspořádáním, tj. s významnou rolí regionální úrovně**, jsou příslušné zákony vesměs vydávány spolkovými/zemskými vládami (častým jevem jsou významné regionální rozdíly v příslušné legislativě).

Místní úřady mají primární odpovědnost především za regulaci funkčního využití území a pořizování základní územně-plánovací dokumentace – ÚPD (výkon těchto aktivit je kontrolován národními či regionálními vládami).¹ Podrobné regulační

¹ Pro přípravu ÚPD je v zemích EU využívána i řada koncepčně orientovaných rámcových nástrojů, které mj. zohledňují strategické záměry státu a regionů a jsou většinou právně závazné.

plány zpracovávány na úrovni obcí existují ve všech zemích EU kromě V. Británie a Irsku, přičemž v některých zemích jsou územní a regulační plány propojeny v jednom dokumentu nebo se používají podle konkrétní situace (poměrně časté je využívání institutu výjimek). Typický regulační plán zahrnuje celou obec nebo její část, kde detailně (do úrovně parcel) indikuje žádoucí využití budov a vybavenost infrastrukturou, přičemž garantuje právo na výstavbu či změnu funkčního využití pozemku. Rozlišovány jsou tři základní typy regulačních nástrojů: regulační plány zóny předepisující využití území a jeho regulaci, nástroje stavební regulace detailně předepisující cílový stav objektu a prováděcí, resp. implementační plány vytvářené za účelem realizace konkrétních rozvojových záměrů (v některých zemích, např. ve Španělsku, mohou mít regulační plány i zcela specifické využití týkající se např. ochrany kulturního dědictví).

Tabulka 1: Kategorie územně plánovacích nástrojů

Typ nástroje	Účel	Vymezení území	Podskupiny
státní politika a koncepce	identifikovat státní politiku a strategii	celý stát nebo zvláštní území – <i>politika (stát) a zásady (kraj) územního rozvoje</i>	národní strategie, koncept územního rozvoje, oborové plány
strategické nástroje	identifikovat koncepcí rozvoje území na regionální úrovni	obvykle koresponduje s administrativním členěním	nástroje strategického, oborového a regionálního plánování
územní plány	identifikovat zásady (závazné nebo směrné) rozvoje území	obvykle celé území obce	nespecifikovány
regulační plány	regulovat využití jednotlivých parcel	od jednotlivých pozemků k částem obce	regulační plány zón, nástroje stavebního řízení

Poznámka: Konkrétní nástroj používaný v České republice je vyznačen kurzívou.

Pramen: Řezáč (1999), zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Kromě základní ÚPD se v praxi jednotlivých členských zemí příležitostně využívají i další plánovací nástroje, jako jsou např. plány řešení rekonstrukce sídel nebo nově urbanizovaných území a dále rozličné neformální nástroje iniciované ad hoc (další specifické nástroje, např. plány na budování infrastruktury, jsou k dispozici zejména v Řecku, Itálii a Španělsku). Existují i nástroje upravující výstavbu v územích, kde nejsou schválené územní plány k dispozici.

Stavební povolení se v zemích EU obvykle vydává na základě závazných územních plánů, resp. regulačních plánů. V některých zemích to znamená, že pokud žádost o stavební povolení odpovídá plánu, pak musí být vydáno (např. Německo). V jiných zemích pak žádost musí odpovídat plánu, ale místní úřad má právo vyžadovat splnění dalších podmínek a systém tak dává žadateli menší garance (např. V. Británie). Při stavebním řízení se vesměs postupuje od nejnižšího stupně ÚPD, tj. regulačního plánu (v případě nejasností má tento plán vyšší statut než strategické nebo jiné plány vyšší úrovně). V Německu, Nizozemsku a v Itálii pak není možné požádat o stavební povolení v nezastavěném území, aniž by byl schválen regulační plán; v jiných zemích, např. v Belgii, je pak možné jej vydat, pokud je schválený územní plán.

V České republice byly stavebním zákonem jako základní nástroje územního plánování na národní, regionální a místní úrovni stanoveny politika územního rozvoje, územně plánovací podklady (ÚPP), územně plánovací dokumentace (ÚPD) a územní rozhodnutí.² ÚPP tvoří územně analytické podklady (vyhodnocení stavu a vývoje území v kontextu ochrany veřejných zájmů) a územní studie (ověření možnosti a podmínek změn v území, týkající se např. veřejné infrastruktury či územního systému ekologické stability). ÚPD na základní úrovni obcí pak reprezentují územní a regulační plány, které vydává zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy. Mezi orgány obce na úseku územního plánování patří v první řadě úřady územního plánování (tzn. obecní úřady ORP), obecní úřady splňující kvalifikační požadavky pro výkon činnosti pořizovatele ÚPD (určeny nařízením kraje) a dále obecní úřady nevykonávající činnost pořizovatele ÚPD (sloužící jako dodavatelé informací), zastupitelstva obcí, stavební úřady a dále tzv. rady obcí pro udržitelný rozvoj.³

Územní plán (ÚP) se pořizuje pro celé území obce (příp. vojenského újezdu a dále vymezenou část území hlavního města Prahy) a o jeho pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce, které rovněž schvaluje příslušné zadání. **Návrh zadání ÚP je zasílán k vyjádření závazného stanoviska dotčeným orgánům (DO) včetně sousedních obcí a kraj-**

2 viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

3 Rada obcí pro udržitelný rozvoj území je orgánem územního plánování pro správní obvod ORP (jeho řízení je dobrovolné), který projednává místně příslušné územně analytické podklady a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj daného území a vydává k nim své stanovisko. Cílem jejich zřízení je vytvořit podmínky pro společné posuzování plánovacích dokumentů v rámci správních obvodů ORP.

ského úřadu, kterým je svěřena ochrana veřejných zájmů v procesu územního plánování – jde především o oblasti ochrany životního prostředí, přírody a krajiny, ovzduší, ZPF, ložisek nerostných surovin a dále vodního a odpadového hospodářství, památkové péče, dopravy, energetiky, obrany státu, požární ochrany atd. V odůvodněných případech, např. z podnětu DO, zastupitelstvo uloží zpracování konceptu ÚP (ověřujícího variantní řešení) a na základě výsledku veřejného projednání pak pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh pokynů pro zpracování definitivního návrhu zahrnujícího i rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení. Na základě schváleného zadání (pokud se zpracovával koncept územního plánu, tak na základě schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu) pak pořizovatel zajistí zpracování návrhu územního plánu. K návrhu územního plánu si obec opět vyžádá stanoviska DO (příslušná rada obcí **pro udržitelný rozvoj území** projedná vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a pořizovateli ÚP sdělí své vyjádření). Poté návrh územního plánu posoudí krajský úřad s ohledem na širší územní vztahy, politiku územního rozvoje a ÚPD kraje. K upravenému a všestranně posouzenému návrhu se **pak koná veřejné projednání, kde je možné uplatňovat věcné námítky a připomínky**. ÚP je závazný pro regulační plány, rozhodování v území a pro vydávání územních rozhodnutí.

K výše uvedeným informacím je účelné poznamenat, že v řadě menších obcí není nezbytné, aby pro jejich území byl vydán ÚP.⁴ Zcela zde postačí samostatně vymezit zastavěné území, což je proces podstatně časově kratší a finančně méně náročný než pořízení kompletního ÚP (vymezení zastavěného území provádí úřad územního plánování nebo obecní úřad splňující kvalifikační požadavky pořizovatele ÚPD). Vypracovaný návrh je projednán s relevantními DO, v navazujícím řízení pak mohou uplatnit své námítky pouze vlastníci dotčených či sousedících pozemků.

Regulační plán (RP) stanovuje podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a dále vymezuje veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (RP je závazný pro rozhodování v území, RP vydaný krajem je navíc závazný i pro ÚP a RP vydávané obcemi). O jeho pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce, které rovněž schvaluje příslušné zadání. RP může nahradit územní rozhodnutí – v tomto případě se v něm stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje. Zpracování tohoto plánu je nejčastěji iniciováno zastupitelstvy obce a dále rozličnými fyzickými a právníckými osobami. K návrhu RP se musí konat veřejné projednání, projednaný návrh pak pořizovatel předává příslušnému zastupitelstvu ke schválení a vydání RP.

⁴ Existuje silná závislost mezi velikostí obce a ÚPD: počátkem roku 2013 měla územní plán všechna města nad 10 000 obyv., v kategorii 1 000–9 999 obyv. mělo schválený či pořizovalo nějaký druh ÚPD 99 % obcí a v kategorii do 199 obyvatel 82 % obcí (Hladišová a kol., 2013).

Územní rozhodnutí, příp. územní souhlas jsou nástroje určené ze stavebního zákona pro rozhodování o umísťování staveb nebo zařízení, změnách staveb a změnách ve využití území a dále o dělení nebo scelování pozemků a vymezení ochranných pásem. Na základě územního řízení je vydává příslušný stavební úřad (včetně tzv. zjednodušeného územního řízení konaného v případě, že žádost splňuje náležitosti stanovené stavebním zákonem), který může v případě jednoduchých staveb a zařízení využít procesně podstatně jednoduššího územního souhlasu. Stavební úřad zahajuje územní řízení na základě podané žádosti (kromě žadatele jsou dalšími účastníky řízení příslušná obec, vlastníci dotčených a sousedních pozemků či staveb a další zákonem stanovené osoby) a k jejímu projednání nařizuje veřejné ústní jednání. Závazná stanoviska DO, námítky účastníků a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při tomto jednání. Přijaté rozhodnutí platí 2 roky ode dne nabytí právní moci. Za podmínek stanovených zákonem může stavební úřad vydat územní souhlas i na základě kvalifikovaného oznámení o stavebním záměru v území nebo změnách ve využití staveb a pozemků.

Dalším nástrojem rozhodování v území jsou územní opatření o stavební uzávěře a asanaci, které vydává v přenesené působnosti rada, příp. zastupitelstvo obce/kraje jako opatření obecné povahy podle správního řádu (návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo asanaci se písemně projednává s DO). Územní opatření o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované ÚPD. Územní opatření o asanaci území se pak vztahuje na území postižená živelnou pohromou nebo závažnou havárií, kde je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění negativních dopadů na další využití území. Toto opatření se vydává rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou lokalizovány stavby závadné z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních nebo z důvodu ochrany životního prostředí, u kterých je ve veřejném zájmu nezbytné nařídit odstranění závad nebo úpravy staveb.

Závěrem je užitečné zmínit i opatření na úpravu vlastnických vztahů v území, kterým je předkupní právo a náhrady za změnu v území. Předkupní právo obce (příp. kraje) se využívá pro řešení vztahu k pozemku určenému územním nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo jako veřejné prostranství (toto právo je vyznačeno v katastru nemovitostí). Finanční náhrada pak náleží vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena nebo bylo vydáním nového ÚP či RP anulováno potenciální zastavění pozemku.

1.2.2 Koncepce a strategie rozvoje obcí

Z dalších nástrojů je potřebné uvést zejména koncepcce (strukturovaná idea relevantních záměrů/cílů) a strategie (způsob naplnění stanovených záměrů/cílů) plánování rozvoje obcí. Z těchto koncepcí a strategií vycházející rozvoj obce je pak založen na programech a politikách, které jsou schopny přizpůsobovat se změnám ve společnosti prostřednictvím zlepšování vlastního konkurenčního postavení. Důležitou roli v rozvoji obce hrají i produkční faktory, které má obec k dispozici, mezi tyto faktory mohou být zahrnuty: finanční zdroje, lidské zdroje, informace, technologie, infrastruktura, znalosti, organizační kultura. Schopnost zacházet s nimi tak, aby byly ku prospěchu společenství daného území, se zobrazuje ve schopnosti plánovat a následně i realizovat svůj rozvoj.

Obecný rámec rozvoje obce je dán zákonem o obcích.⁵ Obec má pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a zároveň chránit veřejný zájem.⁶ Záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, jsou zároveň projevem samostatné působnosti obce a je na vůli obce, jak tyto záležitosti upraví.⁷ Příslušný orgán k rozhodnutí o dalším rozvoji obce je zastupitelstvo obce, tedy orgán nejvyšší, což napovídá, že jde o důležitou oblast, u které je vhodné získat širší politickou shodu zástupců obce.⁸

Obec je řízena na základě stanovených koncepcí a strategií rozvoje. Řízení je uvědomělá lidská činnost, pomocí níž jsou poznávány a určovány cíle, kterých má být dosaženo, a poznávány, stanovovány a realizovány postupy za účelem dosažení těchto cílů a poznávání cílů dalších (Strecková, 1998). V každé organizaci (soukromé i veřejné) je několik úrovní řízení, které mohou být odvozovány od činností (aktivit), které manažeri ve své funkci vykonávají, přičemž důležitý je jak charakter těchto činností, tak jejich časový rámec. Rozlišují se pak tyto manažerské aktivity:

1. Strategické řízení, kde aktivity manažerů:

- jsou realizovány vrcholovou úrovní managementu,
- zaměřují se na klíčové faktory fungování a koncipují směr či směry rozvoje organizace,

5 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších úprav – dále jen zákon o obcích

6 viz § 2 odst. 2 zákona o obcích

7 viz § 35 odst. 1 zákona o obcích

8 viz § 84 odst. 2 zákona o obcích

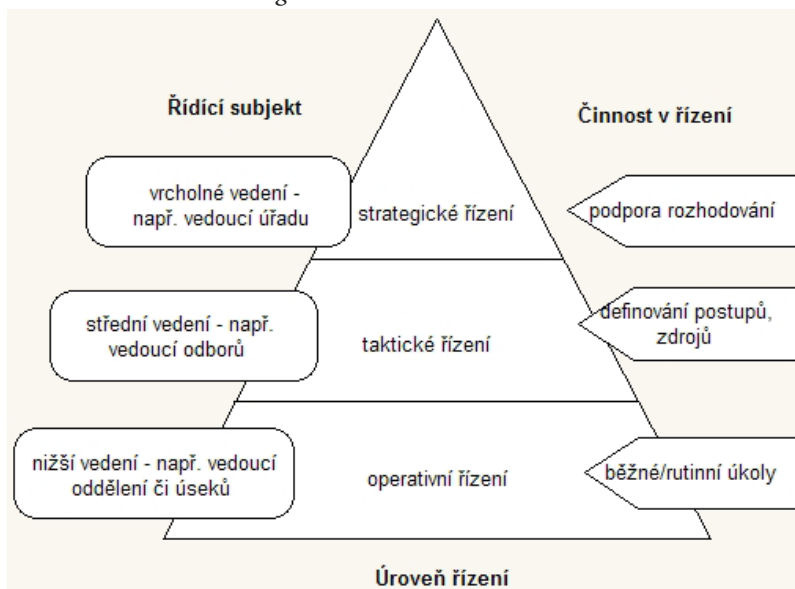
- používanými nástroji jsou programová prohlášení zastupitelstva či rady obce, program rozvoje obce, strategický plán, rozpočtový výhled atp.⁹,
 - mají dlouhodobější charakter – časový výhled je zde delší než jeden rok, zpravidla 3–5 let, výjimečně déle (např. 10, 15 či 20 let).
2. Taktické řízení, do kterého patří řídicí aktivity směřující k naplnění strategických cílů. Jejich obvyklý časový výhled je 1 rok. V soudobé manažerské praxi se za nástroj taktického řízení považuje roční plán, rozpočet atp. Těžiště aktivit v taktickém řízení spočívá zejména ve finančním řízení organizace. Příkladem používaných nástrojů může být akční plán, rozpočet atp.
 3. Operativní řízení, které je charakteristické různorodými manažerskými aktivitami směřujícími k realizaci taktických záměrů, nástrojem jsou operativní plány s časovým výhledem ne delším než čtvrtletí, spíše měsíce či týdny (Veber a kol., 2009, s. 25). Používané nástroje na této úrovni mohou být plán plnění rozpočtu, plány realizace konkrétních akcí atp.¹⁰

Z pohledu vytváření koncepce rozvoje obcí je důležitá především celková úroveň strategického řízení. To dává podklady pro tvorbu cílů taktických a od nich jsou zase odvozovány cíle a úkoly na operativní úrovni. **Strategické řízení je zaměřeno na dlouhodobý horizont v rámci několika let.** Z hlediska potřebných informací pro rozhodování je strategické řízení prováděno spíše na základě agregovaných, komplexních a obecněji zaměřených informací. V soukromých organizacích je strategické řízení svěřeno vrcholnému managementu. Podobně je to i u obcí, kde je vrcholové vedení představováno zastupitelstvem obce, radou obce a případně i tajemníkem obecního úřadu. Potřebné je však i zapojení veřejnosti a dalších zainteresovaných skupin do tvorby samotné strategie i její následné realizace. Taktické řízení spadá do kompetence středního managementu, což jsou v případě obce vedoucí odborů obecního úřadu ve spolupráci s tajemníkem. Operativní řízení zase spadá do výkonu nejnižšího managementu, což v případě větších obcí mohou být např. vedoucí oddělení obecního úřadu, přičemž platí, že počet úrovní jednotlivých organizací záleží na konkrétních podmínkách a nedá se obecně stanovit (rozdíly mezi jednotlivými úrovněmi jsou prezentovány v následujícím obrázku).

⁹ Programové prohlášení zastupitelstva, příp. rady obce představuje stručný dokument vycházející z předvolebních programů politických stran a hnutí, které byly zvoleny ve volbách do zastupitelstva příslušné obce či které jsou součástí rady obce. Programové prohlášení je určeno veřejnosti a jsou v něm obsaženy rozhodující priority, které bude ve čtyřletém volebním období příslušný orgán realizovat. Priority definované v programovém prohlášení jsou pak výchozími body pro realizaci strategie obce.

¹⁰ Z těchto plánů by měla jednoznačně vyplývat také odpovědnost konkrétních osob za realizaci a naplnění jednotlivých kroků. Vhodná je i provázanost s finančním rozpočtem obce.

Obrázek 1: Manažeři a úrovně managementu



Pramen: Donnelly a kol., 1997

Strategické řízení obecně „zahrnuje činnosti zaměřené na udržování dlouhodobého souladu mezi posláním organizace, jejími strategickými cíli a disponibilními zdroji a rovněž mezi organizací a vnějším prostředím, v němž organizace působí“ (Grasseová a kol., 2010).

Výsledkem strategického řízení je vytvoření a realizace strategie organizace, která je v praxi obcí nazývána strategickým plánem. Strategie dlouhodobě určuje směr a rozsah aktivit organizace. V ideálním případě přizpůsobuje zdroje organizace měnícímu se prostředí, v němž organizace působí, trhům, zákazníkům a očekáváním zainteresovaných stran, resp. stakeholderů (Grasseová a kol., 2010).

Strategické plánování je procesem, během kterého vzniká strategie, což je představa o tom, jakým směrem se chce obec dále rozvíjet a jaké služby chce primárně nabízet, a zároveň vyjadřuje i podmínky toho, co musí obec splnit, aby mohla svých cílů dosáhnout. „Strategické plánování je systematický způsob, jak organizovat změny a vytvářet v celé společnosti široký konsensus na společné vizi pro lepší ekonomickou budoucnost. Jedná se o tvořivý proces, který určí kritické oblasti a nalezne shodu na důvěryhodných záměrech, cílech a strategiích, které, pokud budou naplněny, pomohou řešit situaci v těchto kritických oblastech“ (Berman, 2009).

Tvorba relevantní rozvojové strategie obce nepochybně patří k nejdůležitějším úkolům obce v rámci samostatné působnosti. „Strategické plánování je založeno na poznání, hodnocení a racionálním uplatňování poznatků o objektivních vývojových

tendencích v řízení. Jeho cílem je zajistit, aby v podmínkách rizika, nejistoty a mnohdy i neurčitosti bylo možné zpracovat takovou strategii, která zvýší pravděpodobnost dosažení úspěchu a prosperity“ (Fotr, 2012).

Při tvorbě strategie je zásadním proces strategického plánování. Tento proces bývá uváděn v několika krocích. Jedním z příkladů je **osm kroků (fází) strategického plánování** definovaných společností Berman group (2009):¹¹

1. Příprava procesu strategického plánování, vytvoření veřejno-soukromého partnerství.
2. Analýza současné situace obce (zkoumání prostředí).
3. Formulace vize rozvoje obce, vymezení problémových oblastí (identifikace kritických oblastí a poslání projektu).
4. Vnější a vnitřní analýza – SWOT analýza.
5. Definice cílů rozvoje obce a opatření vedoucích k jejich naplnění (stanovení záměrů, cílů a strategií – akční plány).
6. Sestavení a přijetí strategického plánu.
7. Realizace strategického plánu.
8. Hodnocení plnění (monitoring) a aktualizace strategického plánu.

Příprava procesu strategického plánování, vytvoření veřejně-soukromého partnerství

Aby mohl proces strategického plánování probíhat, je třeba vytvořit orgán (komisi, výbor), který jej bude organizovat. Zřejmě nejvhodnější je sestavit skupinu, která bude za proces strategického plánování odpovídat, z vedoucích představitelů zájmových skupin na území obce. Základním cílem této skupiny je pak nalezení společného konsensu v řešených otázkách jako nezbytného předpokladu úspěšné realizace konkrétních opatření. To, že za proces strategického plánování zodpovídají důvěryhodní představitelé místní komunity schopni ovlivnit ekonomickou budoucnost obce, dává jasně najevo, že strategický plán není „politicky motivovanou akcí“ (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

11 Jde o americkou společnost, která má bohaté zkušenosti s tvorbou strategických plánů měst v USA. Její metoda osmi kroků strategického plánování je v USA považována za prověřenou a užitečnou. Její metoda byla úspěšně aplikována i v českých městech.

Analýza současné situace obce

Pokud chceme něco řídit, je třeba vždy nejdříve zjistit, v jaké situaci se nacházíme a jaké vlivy ji způsobily. V tomto kroku je tedy vhodné zpracovat profil příslušné komunity, který by vypovídal o postavení obce v regionální ekonomice a objektivně by posoudil ekonomické charakteristiky obce. Profil komunity se zaměřuje na analýzu demografické situace obce, otázky trhu práce v obci, zabývá se údaji o bydlení, infrastruktuře a životním prostředí v obci, strukturou místní ekonomiky a firmami působícími v obci. Prvotním cílem zpracování profilu obce je najít místní specifika v porovnání s regionálními či celostátními trendy, protože ty mohou být zdrojem výhod či naopak ohrožení obce, a druhým cílem je analyzovat strukturu místní ekonomiky a vztahy mezi jednotlivými subjekty. Protože je strategický plán zaměřen na ekonomický rozvoj dané obce, může být její profil doplněn o průzkum podnikatelského prostředí v obci. Průzkum podnikatelského prostředí může být zaměřen například na to, jakým způsobem může obec pomoci podnikům v jejich podnikání, jak podniky hodnotí úroveň a kvalitu veřejných služeb poskytovaných obcí a jaké mají představy o své budoucnosti v obci (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

Formulace vize rozvoje obce, vymezení problémových oblastí

Vize rozvoje dává představu o směru budoucího vývoje obce. Nemusí to být rozsáhlý dokument, spíše vymezení toho nejdůležitějšího, jak by měla obec v budoucnosti vypadat. Vymezením kritických oblastí rozvoje se určí ty oblasti, na které se bude v dalších fázích procesu strategického plánování zaměřovat hlavní pozornost. Mělo by se tedy jednat o oblasti klíčové pro budoucí rozvoj obce. V tomto kontextu je obecně lepší vymezit (avšak s dostatečnou konkrétností) menší počet problémových oblastí, neboť jen tak budou priority rozvoje zcela zjevné. Od formulace problémových oblastí se odvíjí stanovení cílů a další kroky strategického plánování. Jako problémové by měly být vybrány takové oblasti, jejichž řešení je v silách obce, která je schopna je zabezpečit finančními, lidskými a dalšími zdroji (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

Vnější a vnitřní analýza – SWOT analýza

Tento krok procesu strategického plánování pomáhá lépe poznat a uchopit jednotlivé problémové oblasti. Problémové oblasti jsou podrobněji analyzovány pomocí SWOT analýzy. SW analýza určuje vnitřní slabé a silné stránky – strengths and weaknesses – a OT analýza se zabývá vnějšími příležitostmi a ohroženími – opportunities and threats. Vnitřní analýza je zaměřena na ty stránky obce, které obec může ovlivnit. Může se při ní vycházet i ze srovnání obce se situací v obcích s obdobnými charakteristikami. Vnější analýza je pak zaměřená na ty faktory a trendy, které sice ovlivňují pozici

obce, ale které obec nemůže svým chováním sama významněji ovlivnit. Může se však stát, že určitý jev může být z jednoho pohledu ohrožením a z druhého příležitostí. Výstavba supermarketu může být významnou příležitostí, protože může přinést nižší ceny zboží a dále koncentrovat faktickou realizaci kupní síly z celého okolí v dané obci, ale na druhou stranu může být ohrožením pro místní obchodníky a jejich dodavatele. SWOT analýza může být použita již při poznávání prostředí obce, potom je samozřejmě zaměřena více obecně (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

Definice cílů rozvoje obce a opatření vedoucích k jejich naplnění

Na základě provedených analýz jsou stanoveny konkrétní cíle rozvoje obce, které jsou dále rozvedeny do konkrétních opatření vedoucích k jejich naplnění. Cíle rozvoje by měly být definovány tak, aby byly:

- srozumitelné a návodné pro chování,
- reálné, aby motivovaly k jejich dosažení (nerealisticky stanovené cíle vás dopředu odradí, neboť víte, že jejich realizace je nepravděpodobná),
- měřitelné, aby bylo možné určit, zda dochází k jejich naplňování,
- měla by o nich panovat shoda mezi těmi, kdo je stanovují a kdo mají zajistit svým chováním jejich dosažení,
- termínované a adresné, aby bylo zřetelné, dokdy má dojít k jejich naplnění včetně toho, kdo za toto naplnění zodpovídá (Berman, 2009, in Hrabalová, 2004).

Sestavení a přijetí strategického plánu

V této fázi procesu strategického plánování se stanovují priority pro jednotlivé cíle rozvoje obce. Zamýšlená opatření se vztahují k dostupným finančním a dalším zdrojům obce a na tomto základě je sestavován strategický plán. S takto sestaveným plánem by měla být seznámena veřejnost a měl by být podroben neformální veřejné diskusi. Velmi důležité je dále přijetí plánu zastupitelstvem obce, neboť se tak deklaruje potřebná politická podpora cílům a opatřením obsaženým ve strategickém plánu a rovněž snaha zainteresovaných stran o jeho realizaci (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

Realizace strategického plánu

Výsledkem úspěšného strategického plánování je realizace strategického plánu. Je třeba zapojit jednotlivé subjekty do realizace plánu, a to tak, aby chápaly smysl své čin-

nosti, přijaly odpovědnost za dosažení výsledků a věděly, v jakém časovém horizontu se má realizace uskutečnit. Realizace strategického plánu je fází nejdůležitější, ale je velmi obtížné přesněji definovat její průběh (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

Hodnocení plnění strategického plánu a jeho aktualizace

Každá řídicí činnost, má-li být úspěšná, vyžaduje důslednou kontrolu, tedy vyhodnocování toho, čeho bylo dosaženo ve vztahu k tomu, co bylo zamýšleno, a přijímání určitých opatření, pokud se tyto dva stavy výrazněji liší. Stejně tak i plnění strategického plánu by mělo být průběžně vyhodnocováno, což znamená, že zde opět musí být subjekt, který bude plnění plánu vyhodnocovat a případně iniciovat změny. Hodnocení by se mělo zaměřovat zejména na to, zda jsou stanovené cíle stále aktuální, zda je jejich realizací plánu skutečně dosahováno a jaké přínosy přináší vložené prostředky do realizace strategického plánu (Berman, 2009 in Hrabalová, 2004).

Všechny výše uvedené kroky jsou považovány za důležité. Zásadní jsou však kroky spočívající v organizování procesu a realizaci akčního plánu. Kvalitativním znakem vytvořené strategie a fungujícího strategického plánování je jejich aktivní propojení s rozpočtem obce a rozpočtovým výhledem. Tyto nástroje ukazují finanční vyjádření priorit a opatření ve strategickém plánu. Díky nim může docházet i k hodnocení realizace strategického plánu.

Strategické řízení v podmínkách veřejného sektoru se velmi liší v závislosti na charakteru, struktuře a poslání organizace, která jej začleňuje do svého systému řízení. Strategické plánování, tedy tvorba strategického plánu, je v praxi obvykle realizována prostřednictvím expertní metody, která je popsána výše. Poměrně často se však lze v praxi setkat i s využitím metody komunitní či s dalšími metodami, které mění kvalitu strategického plánování.¹² Významným předpokladem úspěšné aplikace expertní i komunitní metody strategického plánování je zapojení veřejnosti (příp. dalších zainteresovaných osob). Expertní metoda se spíše zabývá procesem strategického plánování ve smyslu tvorby strategie. Tvorba strategie je cílem i komunitní metody, ta je však významněji zaměřena na kooperaci a zapojení jednotlivých subjektů strategického plánování. Samotný proces komunitního strategického plánování je pak významně doplněn jednotlivými kroky spočívajícími ve zjišťování a aplikaci hodnot a potřeb osob zainteresovaných na realizaci vytvořené strategie.

12 Mezi známé metody zvyšující kvalitu strategického plánování lze zařadit např. metodu Balanced Scorecard.

Shrnutí

Obce mají k dispozici širokou škálu nástrojů řízení. **Dlouhodobý rozvoj obce je obvykle spojován s koncepčně založeným strategickým řízením, jehož cílem je zajištění žádaného směřování organizace, tedy toho, aby se věci v organizaci/společenství občanů neděly náhodně, ale podle předem plánovaných záměrů.** K definování žádaného směru je využívána koncepce a strategie rozvoje obce. Strategii organizace lze obecně chápat jako cestu z výchozí situace do situace žádoucí, tedy do situace, která je cílená a plánovaná. Součástí strategického řízení je strategické plánování, jehož výsledkem je vytvoření strategického plánu a jeho následná realizace. Strategický plán obce je široce pojatá a koncepčně založená dohoda nad dalším směřováním, která spravuje v daném území zdroje. Expertní strategické plánování se provádí v několika (zde 8) krocích, které rozpracovávají postup, metody a nástroje, které do tohoto procesu vstupují. Samotný proces strategického plánování pak spočívá ve vytvoření veřejně-soukromého partnerství, analýzy současné situace organizace i území, formulace mise a vize, vymezení problémových oblastí, zpracování vnější a vnitřní analýzy prostředí, definici cílů rozvoje a opatření vedoucích k jejich naplnění, stanovení a přijetí strategického plánu a v neposlední řadě realizaci strategického plánu. Důležitou součástí procesu strategického plánování by také mělo být hodnocení plnění plánu a jeho aktualizace. Vhodné je, aby součástí strategického plánu, či rozpisů akcí na něj navazujících, byl i podrobný rozpis odpovědností konkrétních osob za jednotlivé kroky/akce. Kromě logického propojení strategického plánu s koncepcí rozvoje obce je významné i **jeho propojení s rozpočtovým plánem či ročním rozpočtem obce, případně s akčními plány, které rozepisují podrobněji jednotlivé akce, včetně jejich požadavků na zdroje.** V celém procesu strategického plánování je také zdůrazňován význam zapojení všech zainteresovaných stran, a to jak veřejnosti, tak i zaměstnanců, kteří se na realizaci strategie podílejí.

1.3 SYSTÉMY ROZPOČTŮ MĚST A OBCÍ A VYBRANÉ NÁSTROJE JEJICH OPTIMALIZACE

Následující kapitola představuje rozpočet jako základní nástroj finančního řízení na úrovni obce. Jeho struktura je do značné míry determinována uplatňovaným modelem fiskálního federalismu (i proto je zde této problematice věnována pozornost). Na závěr jsou stručně představeny základní teze k hodnocení finančního zdraví obcí.

Fiskální federalismus a fiskální decentralizace

Teorie fiskálního federalismu se začala vyvíjet po druhé světové válce zejména v anglosaských zemích. Podle W. Oatese (1991) je vymezení pojmu fiskální federalismus podstatně širší než úzce politické hledisko, které by zahrnuje jen takové systémy, které jsou formálně založeny na federativním uspořádání. Z ekonomického hlediska prakticky každý veřejný sektor má povahu sektoru federativního, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé úrovně řízení. Jde tedy zejména o to, nakolik je rozhodování centralizováno. Termín „fiskální decentralizace“ pak podle Provozníkové (2009) označuje proces přesunu kompetencí a odpovědnosti za zajišťování veřejných statků a služeb na regionální a zejména obecní úroveň vlády. Vychází z předpokladu, že poskytování veřejných statků na lokální úrovni je efektivnější a hospodárnější – lépe odpovídá preferencím obyvatel, umožňuje přímou participaci občanů a jejich účinnější kontrolu. Kromě přesunu odpovědnosti za poskytování veřejných statků na nižší úroveň je nutné, aby tyto úrovně měly určité pravomoci v získávání příjmů. Formy fiskální decentralizace velmi úzce souvisí s procesem decentralizace věcných kompetencí a odpovědnosti ve veřejném sektoru a výdajových kompetencí (Peková, 2011). Na základě rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty je rozlišován horizontální (kooperativní) model fiskálního federalismu a vertikální model fiskálního federalismu. V horizontálním modelu se více respektují zásady spolupráce v horizontální linii na principu solidarity, kdy dochází k finančním vztahům mezi rozpočty jedné vládní úrovně navzájem – bohatší země poskytují dotace chudším zemím, bohatší obce chudším obcím apod. Ve vertikálním modelu jsou významné finanční vztahy po vertikální linii. Může mít podobu centralizovaného, decentralizovaného nebo kombinovaného modelu fiskálního federalismu. Pro centralizovaný model fiskálního federalismu je typická velmi nízká míra finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní (soběstačný je pouze centrální rozpočet). Z centrálního rozpočtu jsou pak poskytovány zdroje prostřednictvím dotací (zejména účelových) nižším vládním úrovním. To umožňuje využít dotace jako nástroj kontroly územní samosprávy ze strany státu. Decentralizovaný model fiskálního federalismu je založen na úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní. Rozpočty jednotlivých vládních úrovní mají vyčleněné vlastní příjmy dostatečně vysoké pro pokrytí výdajů.

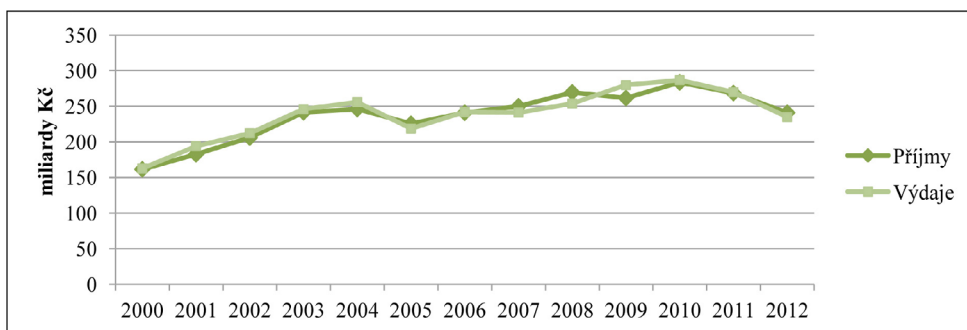
Kombinovaný model fiskálního federalismu je v praxi nejčastěji používaným. Mohou v něm převládat centralizační prvky nebo decentralizační prvky; může být využívána i kombinace s prvky horizontálního modelu fiskálního federalismu. V tomto modelu jsou některé příjmy centralizované do ústředního rozpočtu a některé naopak decentralizované do rozpočtů jednotlivých vládních úrovní. Každá vládní úroveň má své vlastní příjmy, nižší úrovně však mají menší příjmy (některé svěřené a sdílené daně), než jsou jejich potřeby. Rozpočty nižších vládních úrovní jsou proto dotovány

z rozpočtů vyšších úrovní, především ze státního rozpočtu. Prostřednictvím přerozdělovacích procesů formou dotací, i když jejich výše a četnost se snižuje, může stát zmírňovat nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech, obcích apod. a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě. Zároveň může alespoň v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy, které je v demokratických zemích do značné míry nezávislá na státu (Peková, 2004). V současné době je v České republice používaný kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Obce (a rovněž kraje) nejsou plně finančně soběstačné, nejvýznamnější daňové příjmy plynou do státního rozpočtu, územní samosprávné celky jsou financovány zejména prostřednictvím sdílených daní. Předmětem zkoumání je hledání optimální decentralizace daňových příjmů, tvořících rozhodující podíl na příjmech veřejných rozpočtů – decentralizace kompetencí a odpovědnosti na obce vyžaduje také decentralizaci daňového výnosu (srovnej Peková, 2011). Optimální přiřazení příjmů a výdajů rozpočtům jednotlivých vládních úrovní ovlivňuje zejména na úrovni územní samosprávy její míru finanční soběstačnosti, nejčastěji chápanou jako podíl vlastních příjmů na celkových příjmech (Peková 2011).

Definice a funkce rozpočtu obce

Rozpočet obce je základním nástrojem finančního řízení obce. Upravuje jej zejména zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočet obce je finančním plánem a zároveň podává přehled o skutečném hospodaření obce. Wright a Nemeč (2003) rozlišují následující funkce rozpočtu: (1) rozpočet jako plánovací dokument – definuje předpokládané příjmy a výdaje, plánování příjmů a výdajů předchází implementaci rozpočtu; (2) rozpočet jako nástroj kontroly – po schválení slouží rozpočet jako kontrolní nástroj, zejména je-li sestaven v klasické položkové podobě; (3) rozpočet jako politický a komunikační dokument – informuje o hlavních cílech, záměrech a aktivitách organizace. Rozpočty obcí jsou významnou součástí veřejných rozpočtů České republiky – podíl příjmů a výdajů místních samospráv na HDP převyšuje 10 %.

Obrázek 2: Příjmy a výdaje rozpočtů obcí



Pramen: databáze ARIS MFČR, ÚFIS MFČR, vlastní zpracování

Vedle rozpočtu mohou obce využívat řadu dalších nástrojů řízení finančního hospodaření. Povinně sestavovaným nástrojem je **rozpočtový výhled obce**, který zákon o rozpočtových pravidlech definuje jako „pomocný“ nástroj. Jde o střednědobý nástroj sestavovaný zpravidla na období 2–5 let. Umožňuje dlouhodobější pohled na aktivity obce, jejich dlouhodobější dopady, které se v ročním rozpočtu neprojeví. Na rozdíl od rozpočtu obce není stanovena závazná struktura rozpočtového výhledu, jeho začlenění do rozpočtového procesu obce ani povinnost jej schvalovat vybraným orgánem obce. To však může vést k tomu, že je rozpočtový výhled často sestavován pouze formálně a neslouží jako podklad pro rozhodování. V případě kvalitně zpracovaného rozpočtového výhledu se jedná o nástroj nápomocný jak pro dlouhodobé plánování aktivit vycházejících např. ze strategického plánu obce, tak pro snadnější sestavování ročních rozpočtů (Hrabalová a kol., 2006). Strategický plán (je-li v obci sestaven) představuje mj. výdajové priority, plán investic pro nadcházející roky. Realizace těchto aktivit ovlivní jak výdajovou část rozpočtu – v kapitálové, ale i provozní části – tak v případě některých investic také příjmovou část rozpočtu (např. ve formě inkasa uživatelských poplatků po uvedení investice do provozu). Rozpočtový výhled by měl být finančním vyjádřením plánovaných aktivit do budoucna, ale také by měl podávat informace o možnostech jejich financování. Bude možné financovat investice z vlastních prostředků? Jak ovlivní rozpočtové hospodaření případné zadlužení? Jaký dopad na rozpočet bude mít uvedení investice do provozu?

Obsah a struktura rozpočtu obce

Na rozpočet lze nahlížet jako na bilanci příjmů a výdajů v rámci rozpočtové činnosti obce. Základní rovnici rozpočtového hospodaření lze vyjádřit následovně: příjmy – výdaje = financování. Výše salda rozpočtu je tedy s opačným znaménkem rovna výši financujících operací. Operace financování jsou specifickým typem, mohou být příjmového i výdajového charakteru a vypovídají o způsobu naložení se saldem rozpočtu – o způsobu krytí deficitu (z vlastních či cizích zdrojů) či o způsobu použití přebytku

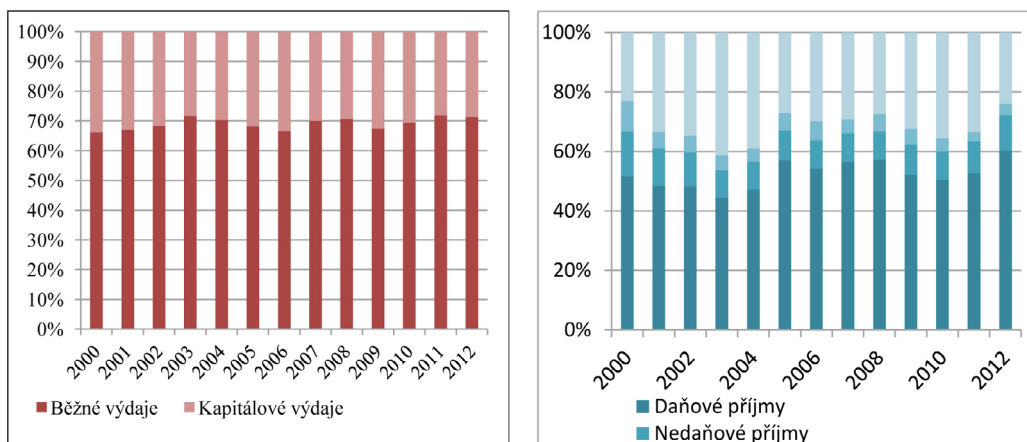
rozpočtu obce – o uspořeni prostředků (na bankovním či termínovaném účtu nebo formou investice do cenných papírů, případně jinak) či jejich vynaložení na spláčení dřívějších závazků (ve formě úvěrů, půjček, emitovaných dluhopisů atp.). Vyrovnanost rozpočtu z dlouhodobého pohledu je jedním ze základních kritérií hodnocení hospodaření obce. Požadavek každoroční vyrovnanosti (či spíše přebytku) je vztahován na běžnou část rozpočtu – tedy příjmy a výdaje opakujícího se charakteru, související s běžnou činností obce. Vyrovnanost běžných příjmů a výdajů obce signalizuje možné problémy obce v nadcházejícím období. Obec totiž nevytváří žádné rezervy, ze kterých by mohla hradit např. nenadálé výdaje, nevytváří úspory pro financování nových investic, v případě přijetí dluhu nevytváří prostředky pro spláčení atd.

Mezi omezení rozpočtu jako zdroje informací o finanční situaci obce lze zařadit následující skutečnosti: rozpočet je omezen na období jednoho kalendářního roku; zachycuje pouze peněžní toky – nelze z něj zjistit např. stav majetku, závazky a pohledávky; klasifikuje pouze operace obce v rozpočtové činnosti, nezachycuje tedy operace v podnikatelské činnosti, a dále také (logicky) nezachycuje operace se sdruženými a s cizími prostředky.

Ke klasifikaci peněžních operací v rozpočtové činnosti obce slouží rozpočtová skladba, která je stanovena vyhláškou Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Rozpočtová skladba stanovuje jednotné třídění příjmů a výdajů ve veřejném sektoru, pro rozpočty obcí jsou povinná členění z hlediska druhového, odvětvového, konsolidačního, od roku 2013 přibyla další pro rozpočty obcí povinná členění, a to zdrojové – prostorové, zdrojové – nástrojové a transferové. Druhové třídění vypovídá o ekonomickém charakteru peněžní operace, třídy druhového členění jsou následující: třída 1: daňové příjmy, třída 2: nedaňové příjmy, třída 3: kapitálové příjmy, třída 4: přijaté transfery, třída 5: běžné výdaje, třída 6: kapitálové výdaje, třída 8: financování.

Struktura rozpočtů obcí v České republice (příjmové i výdajové strany) je dána jak zvoleným způsobem financování činnosti obcí, tak i rozsahem vykonávané působnosti. Základním zdrojem finančních prostředků obcí pro financování úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti jsou daňové příjmy, případně získané účelové transfery, výkon přenesené působnosti je financován prostřednictvím neinvestičních transferů. V rozpočtech obcí převládají tedy daňové příjmy a přijaté transfery (viz obrázek 3).

Obrázek 3: Struktura příjmů a výdajů rozpočtů obcí



Pramen: databáze ARIS MF ČR, ÚFIS MF ČR, vlastní zpracování

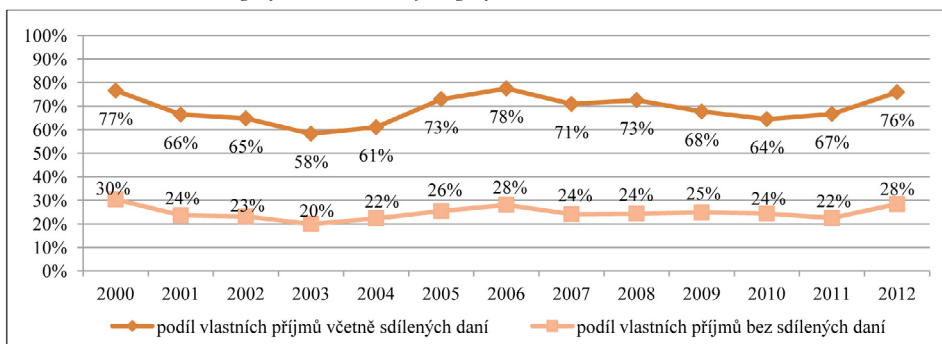
Daňové příjmy může obec ovlivnit jen ve velmi omezeném rozsahu (jde zejména o výši příjmů z místních poplatků a z daně z nemovitostí; jejich výnosy se pohybují kolem 5 % z celkových daňových příjmů obcí). Nedaňové příjmy a kapitálové příjmy, které jsou závislé na aktivitě obce, jsou z hlediska objemu méně významné, jejich podíly se pohybují v jednotkách procent. V současnosti plynou do rozpočtů obcí následující příjmy z daní:

- 100 % daně z nemovitostí,
- 100 % DPPO, pokud je poplatníkem obec,
- 30 % z výnosu záloh na DPFO SVČ – dle sídla,
- 1,5 % výnosu DPFO ze ZČ – dle místa výkonu práce,
- „procento“ z 20,83 % z celostátního hrubého výnosu DPH,
- „procento“ z 22,87 % z celostátního hrubého výnosu DPFO ZČ,
- „procento“ z 23,58 % z celostátního hrubého výnosu,
- DPFO placená srážkou,
- 60 % DPFO SVČ,
- DPPO.

Podíl na vybraných daních je rozdělován mezi Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň na jedné straně a ostatní obce na straně druhé na základě tzv. „celkového procenta“ s využitím přepočtových koeficientů (příloha 3 zákona o rozpočtovém určení daní). Podíl připadající na ostatní obce je pak mezi tyto obce rozdělen na základě „procenta“, kterým se podílejí na celostátním hrubém výnosu vybraných daní daného součtem (a) poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03; (b) poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,1; (c) **poměr počtu dětí v MŠ a počtu žáků v ZŠ v obci k celkovému počtu dětí v MŠ a žáků v ZŠ ve všech obcích** násobeného koeficientem 0,07 a (d) poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,8 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podílejí ostatní obce. Nejvýznamnějším daňovým příjmem je daň z přidané hodnoty, jejíž podíl na celkových daňových příjmech se pohybuje v průměru kolem 40 %. Dle výše dále následují daň z příjmu právnických osob a daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti.

Jak bylo uvedeno výše, v České republice je uplatňován kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Míru finanční soběstačnosti obcí lze nejlépe vyjádřit podílem vlastních příjmů na celkových příjmech obce (obrázek 3). Do vlastních příjmů jsou zahrnuty daňové příjmy (všechny, případně bez sdílených daní, jelikož na ně lze nahlížet také jako na neúčelové transfery), nedaňové příjmy a kapitálové příjmy. Vyjadřují tedy nezávislost obce na transferech. Tento podíl je v průměru rozdílný pro různé velikostní kategorie, lze konstatovat, že s růstem velikostní kategorie klesá podíl vlastních příjmů na celkových příjmech. To může být způsobeno vyšším rozsahem přenesené působnosti ve větších velikostních kategoriích, který je financován z transferů, nebo též větší aktivitou větších obcí a měst při získávání účelových dotací na své záměry.

Obrázek 4: Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obcí



Pramen: databáze ARIS MFČR, ÚFIS MFČR, vlastní zpracování

Výdaje obcí jsou nejčastěji členěny na běžné a kapitálové – běžné výdaje se podílejí přibližně 70 % na celkových výdajích a kapitálové výdaje pak 30 %. Z hlediska posuzování finančního hospodaření obcí a jejich finančního zdraví je třeba zkoumat i ovlivnitelnost výše výdajů obce. Z tohoto pohledu jsou důležité mandatorní výdaje obce, které jim jsou přikázány zákonem (blíže viz např. VŠE, 2009) - výdaje vydávané na takové druhy veřejných statků, na které mají nárok buď všichni občané, nebo jejich přesně specifikované skupiny. Mandatorní výdaje obce realizují jak v přenesené, tak i v samostatné působnosti, jejímž rozsahem je objem a struktura těchto výdajů přímo ovlivněna, a to požadavkem na přibližně stejné požadavky na kvalitu a strukturu základních lokálních veřejných statků z prostorového hlediska.

Finanční zdraví obce

Znalost finančního zdraví obce je důležitým předpokladem pro správné rozhodování o dalších krocích obce. Za finančně zdravý lze považovat podnik, který nemá problémy se svou schopností včas uhrazovat splatné závazky. Mezi důležité podmínky patří likvidita a rentabilita podniku (výnosnost vloženého kapitálu). Pro definici finančního zdraví obcí je však třeba vzít v úvahu jejich odlišné postavení - jejich cílem není dosahování zisku, ale uspokojování potřeb občanů, rozvoj území a ochrana veřejného zájmu. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi hospodařícími se svým majetkem, na který lze nahlížet jako na majetek všech obyvatel dané obce spravovaný obcí. Další významný rozdíl je dán způsobem financování, kdy v případě obcí se jedná o subjekty, kterým je zaručena určitá výše příjmů zejména v podobě podílu na výnosech některých daní, to však na druhou stranu způsobuje závislost obcí na státu – na jeho rozhodnutí o rozsahu úkolů v přenesené působnosti, nastavení rozpočtového určení daní atp. Za „finančně zdravou obec“ lze považovat takovou obec, která dokáže generovat zdroje na rozvoj svého území a uspokojování potřeb svých občanů a nemá problém s uhrazováním závazků. Častěji zkoumaným je však pojem finanční kondice obce, který se zaměřuje na finanční aspekty. Konkrétní vymezení (a tedy i zahrnutí jiných než finančních ukazatelů) pak vychází z účelu hodnocení finanční kondice (Opluštilová, 2012).

Sledováním a hodnocením finanční kondice obcí České republiky se zabývá např. společnost Czech Credit Bureau (2014). Ta od roku 2002 provádí tzv. iRating obcí založený na soustavě finančních i nefinančních ukazatelů (jejich metodiku kromě samotných obcí využívají i některé banky a poskytovatelé dotací ze strukturálních fondů EU). Společnost veřejnosti předkládá souhrnné informace a zhodnocení situace obcí (nikoliv o konkrétních obcích). Hodnocení finančního zdraví je také součástí různých výzkumů, avšak zaměřených na velmi omezený počet obcí. Pro své interní potřeby hodnotí finanční pozici obce i různé další subjekty – banky, poskytovatelé

dotací atp., opět se však jedná o posouzení finanční situace konkrétního subjektu, nikoliv obcí jako celku. Hodnocení určitého segmentu finančního zdraví obcí provádí i stát (Ministerstvo financí). Usnesením vlády byl schválen tzv. „monitoring hospodaření obcí“. Ten využívá soustavy 18 ukazatelů – 16 informativních, 2 monitorujících. Výsledky zejména monitorujících ukazatelů (podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a celková/běžná likvidita) by měly indikovat případné finanční problémy obce. Při samotném postupu zjišťování finančního zdraví obce je nutné zaobírat se několika aspekty jejího finančního hospodaření. Prvním z nich je oblast rozpočtového hospodaření, kde jako zásadní lze uvést schopnost obce vytvářet přebytkové rozpočty v jeho provozní části, neboť právě tyto přebytky lze dále využít buď na nenadálé výdaje, na financování investic či na úhradu svých dluhů. Další zkoumané oblasti zpravidla bývají oblast likvidity a zadluženosti obce; pro detailní zhodnocení je vhodné se též zabývat majetkovou strukturou obce.

1.4 DALŠÍ VÝZNAMNÉ AKTIVITY

1.4.1 Komunitní plánování sociálních služeb

Komunitní plánování sociálních služeb je metoda, díky níž lze na úrovni obcí, příp. krajů plánovat sociální služby tak, aby byly naplněny potřeby občanů při zachování místních specifik. Jedná se o otevřený proces zajišťování konkrétních potřeb a zdrojů a hledání nejlepších řešení v této oblasti. Jeho cílem je posilování sociální soudržnosti komunity, podpora sociálního začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení (Vašková, Žezula, 2002). Podstatou komunitního plánování sociálních služeb je vytvoření spolupráce mezi třemi stranami (MPSV, 2004):

- **zadavatel** – zejména obce a kraje,
- **poskytovatel** – organizace poskytující sociální služby (nestátní neziskové organizace, organizace zřízené obcí nebo krajem, příp. státem),
- **uživatel** – občané v nepříznivé nebo tíživé sociální situaci.

Pro úspěšnou realizaci a dosažení širokého konsensu v dané společnosti je zcela nezbytné zapojit do procesu komunitního plánování i veřejnost, za kterou jsou považováni nejen poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb, ale i širší veřejnost. Tento požadavek je významným předpokladem pro zpracování efektivního komunitního plánu (Rosecký, Oriniaková, 2003).

Legislativa

Problematika komunitního plánování sociálních služeb není v zákoně přímo zakotvená. Možnosti jejich plánování na úrovni obcí vycházejí ze zákona o obcích č. 128/2000 Sb., který obcím ukládá v samostatné působnosti péči o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů. Poskytování sociálních služeb pro obce i pro kraje pak upravuje zákon o sociálních službách, č. 108/2006 Sb., který stanovuje povinnosti v poskytování sociálních služeb, zajišťování dostupnosti informací o možnostech a způsobech jejich poskytování a spolupráci při jejich zajišťování s dalšími subjekty. Krajům je uložena povinnost zpracovávat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci příjemců sociálních služeb.

Principy komunitního plánování sociálních služeb

Principy komunitního plánování lze pak definovat následovně (Zatloukal, 2005).

Důraz na partnerství a spolupráci:

- všichni účastníci jsou rovnocennými partnery,
- proces je stejně důležitý jako obsah.

Zapojení místního společenství (komunity):

- zapojení všech zainteresovaných partnerů.

Potřeby, priority a směry rozvoje služeb jsou stanoveny lidmi, kteří v obci žijí:

- posilování demokratického principu společnosti.

Uskutečnitelný kompromis:

- výstupem jsou konkrétní cíle a popis kroků, časový plán a finanční kalkulace – tyto komponenty jsou nutně svou povahou kompromisní a realizovatelné.

Cykličnost:

- nejedná se pouze o jednorázový proces.

Postup komunitního plánování sociálních služeb

Úspěšná realizace komunitního plánování předpokládá splnění jeho jednotlivých fází, přičemž hlavní důraz je kladen na informování a konzultace s veřejností (Skřičková et al., 2007).

1. Stanovení a formulace poslání plánování sociálních služeb:
 - dohoda mezi zadavateli, poskytovateli a uživateli služeb (zformování pracovní skupiny) o tom, které problémy v oblasti sociálních služeb budou řešeny nejdříve a jakým způsobem budou podpořeny.
2. Získání politické podpory:
 - formálně vyjádřený souhlas (usnesení zastupitelstva) politických představitelů s plánováním sociálních služeb a jejich realizací.
3. Vytvoření organizační struktury a definování konkrétních kompetencí a odpovědností:
 - vytvoření jasné organizační struktury zajišťující kvalitní a udržitelný proces plánování – u všech subjektů jsou stanoveny kompetence, odpovědnost a náplň práce.
4. Popis sociální situace v daném území:
 - fakta a informace, které popisují současný stav a aktuální situaci v území.
5. Stanovení priorit:
 - stanovení prioritních oblastí na základě zjištěných údajů o současném stavu.
6. Zpracování plánu rozvoje sociálních služeb:
 - společná dohoda uživatelů, poskytovatelů a zadavatelů,
 - zpracování komunitního plánu, který stanovuje konkrétní opatření a aktivity vedoucí k dosažení stanovených cílů a priorit,
 - před schválením plánu politickými představiteli je text předložen veřejnosti k připomínkování.

7. Monitorování realizace opatření a aktivit:

- kontrola souladu realizace komunitního plánování a schváleného komunitního plánu.

8. Vyhodnocení:

- vyhodnocení realizace po uplynutí období, na které byl komunitní plán schválen.

Příklady dobré praxe

Komunitní plánování je již běžnou součástí veřejného života mnoha obcí, svazků obcí i krajů České republiky. Mezi příklady dobré praxe při uplatňování základních principů komunitního plánování v Jihomoravském kraji lze uvést např. (Jmk, 2013):

Na Znojemsku je v rámci realizace procesu komunitního plánování kladen značný důraz na zapojování uživatelů do jednotlivých pracovních skupin. Z tohoto důvodu jsou schůzky účastníků komunitního plánování realizovány v místech běžných pro uživatele, např. v zařízení sociální rehabilitace nebo denním stacionáři pro osoby s mentálním postižením. Jednotlivé schůzky jsou pak střídavě realizovány v jednotlivých zařízeních tak, aby měli možnost zapojit se všichni, kteří mají zájem o danou problematiku.

V Brně byla během procesu komunitního plánování sociálních služeb kritizována nedostatečná informovanost o nabídce sociálních služeb, chyběl ucelený přehled o sociálních nabídkách na území města Brna. Na základě těchto připomínek došlo k dohodě všech zúčastněných stran a realizaci příslušných opatření. Vznikl webový portál sociální péče ve městě Brně obsahující mimo jiné databázi poskytovatelů sociální péče a veřejné dostupné informační centrum (tzv. Socio-info centrum v budově Odboru sociální péče MMB).

1.4.2 Památková péče

Památková péče představuje strukturovanou soustavu činností a opatření směřujících k cílevědomému zachování movitých i nemovitých kulturních památek a k plnému uplatnění jejich hodnot v životě společnosti. V širším pojetí se potom jedná o zachování veškerého světového dědictví, tj. kulturních i přírodních památek. Tato péče je prováděna formou evidence a zejména ochrany (konzervace, restaurování, rekonstrukce) památek. Cílem těchto opatření je vytvořit všestranné podmínky pro zachování, zpřístupňování a vhodné využívání kulturního dědictví státu, aby se podílelo na rozvoji kultury, umění, vědy a vzdělávání a formování tradic a tím přispíva-

lo k dalšímu rozvoji dané společnosti. Památkovou péčí lze účinně realizovat v procesu územního plánování (zejména v rámci územních plánů obcí) a projektování obnovy a údržby historických staveb, příp. při výstavbě nových objektů v historickém prostředí.

Legislativní úprava památkové péče v České republice je zakotvena ve třech základních úrovních. V první řadě se jedná o mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány na národní úrovni (zejména Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy a Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy).¹³ Dále samotná Ústava ČR definuje základní principy ochrany kulturních hodnot a právo přístupu ke kulturnímu bohatství uvádí také Listina základních práv a svobod. Do třetí úrovně pak náleží zákony související s problematikou památkové péče a jejich prováděcí předpisy. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, představuje komplexní právní úpravu péče o památky v České republice. Zákon definuje základní pojmy, jako je kulturní památka, národní kulturní památka, památková rezervace, památková zóna. Dále uvádí způsob prohlášení věcí za kulturní památky, postup při evidenci kulturních památek, stanovuje povinnosti a omezení, která vyplývají z vlastnictví kulturní památky, upravuje oblast archeologického výzkumu a nálezů, organizačního uspořádání památkové péče a opatření při porušení povinností plynoucích z tohoto zákona.¹⁴

Památkovou péčí vykonávají orgány státní památkové péče, jimiž jsou Ministerstvo kultury (ústřední orgán státní správy), krajské úřady (vedení seznamů kulturních památek, péče o národní kulturní památky, schvalování krajských koncepcí podpory památkové péče) a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Ve spolupráci s ostatními orgány státní správy a odbornou organizací státní památkové péče (Národní památkový ústav s územními odbornými pracovišti ve všech krajích), vědeckých, uměleckých a dalších odborných organizací a ústavů dbají, aby se státní památková péče zabezpečovala plánovitě, komplexně a diferencovaně a v souladu s dlouhodobou koncepcí jejího rozvoje. V roce 2011 vláda schválila Koncepti památkové péče v České republice na léta 2011–2016. Tato koncepce obsahuje stručný popis současného stavu a vymezuje cíle, kterých chce památková péče v České republice dosáhnout.¹⁵

Na lokální úrovni vykonává a organizuje státní památkovou péči obecní úřad ORP, a to pro všechny obce ve svém územním obvodu. Činnost ORP je zaměřena zejména na vydávání závazných stanovisek k zamýšleným pracím na kulturních památkách či nemovitostech, které sice nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkových rezervacích (městské/MPR, venkovské, archeologické o ostatní), památkových zónách (městské/MPZ, venkovské a krajinné) nebo ochranných pásmech - plošná

13 <http://www.mkcr.cz/cz>

14 zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

15 <http://www.mkcr.cz/cz>

ochrana památek. Dále se podílí na zpracování krajské koncepce podpory památkové péče a střednědobých a prováděcích plánů a programů obnovy kulturních památek, uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci a usměrňuje péči o kulturní památky zajišťovanou obcemi. V případě, že dojde k poškození kulturní památky, vydává úřad rozhodnutí o způsobu odstranění vzniklé závady. Obecní úřad ORP dále dohlíží na dodržování zákona o státní památkové péči a provádí státní stavební dohled při obnově kulturních památek. Všechny obce pak rámci své samostatné působnosti pečují o památkově chráněné objekty v obecním vlastnictví a kontrolují, jak vlastníci kulturních památek plní své povinnosti (v tomto kontextu je jejich role jako bezprostředních organizátorů a koordinátorů péče o památky ve spolupráci s občany a občanskými iniciativami zcela nezastupitelná). Vycházejí přitom z odborných vyjádření NPÚ a po projednání s ORP mohou zřizovat organizační složky pro obnovu kulturních památek.

Jako vhodný příklad zajišťování památkové péče v působnosti obce s rozšířenou působností jsou na tomto místě podrobněji zmíněny památkově cenné Domažlice (MPR). V rámci příslušného správního obvodu ORP Domažlice vykonává památkovou péči MěÚ Domažlice, a sice odbor kancelář starosty prostřednictvím úseku památkové péče. Celkově se ve správním obvodu Domažlic nachází 302 nemovitých kulturních památek a 323 movitých kulturních památek. Odbornou spolupráci na úseku památkové péče ze zákona vykonává Národní památkový ústav (konkrétně územní odborné pracoviště v Plzni). Rada obce zřídila jako svoji pracovní komisi pro všestranné posuzování a koordinaci úkolů státní památkové péče Komisi státní památkové péče a dále zřídila komisi pro program Regenerace MPR a MPZ.¹⁶

Financování památkové péče je možné realizovat různými formami obligatorní nepřímé pomoci a fakultativní pomoci z veřejných rozpočtů nebo na základě soukromých zdrojů vlastníků kulturních památek. Ministerstvo kultury může poskytnout příspěvek ze státního rozpočtu, pokud se jedná o mimořádný společenský zájem. Kraje a zejména obce poskytují přímé finanční prostředky ze svých veřejných rozpočtů prostřednictvím různých grantů a dotací, které jednotlivé správní orgány vypisují. Významnou roli hraje i nepřímá finanční podpora, která je vlastníků památek poskytována buď bezplatnou odbornou konzultační pomocí (poskytovanou odbornými organizacemi památkové péče), nebo prostřednictvím daňových úlev¹⁷. Soukromé zdroje financování jsou převážně získávány z podnikatelské činnosti majitelů kulturních památek, kteří mají výrazně pozitivní vztah k dané památce.

16 <http://mu.domazlice.info>

17 <http://www.npu.cz>

1.5 PRAKTICKÉ PŘÍKLADY

1.5.1 Územní plán vybraného města¹⁸

Jako ilustrativní příklad územně plánovacího procesu bylo vybráno město Třebíč, které má okolo 37 000 obyvatel a patří k významným centrům kraje Vysočina. Prvním platným územním plánem města byl tzv. územní plán sídelního útvaru z roku 1975, který byl pak postupně změněn a doplněn v letech 1987 a 1993. Další platnou územně plánovací dokumentací ve městě Třebíč byly především územní plány následujících zón: centra Třebíče (Stavoprojekt Jihlava – 1991), Nehradov, Brněnská-východ, Zámecký areál a dále urbanistická studie výrobní zóny U Hřbitova a zpracované podklady pro regulační plán památkové zóny Třebíč (Stavoprojekt Jihlava – 1991).

Obrázek 5: Územní plán sídelního útvaru Třebíč z roku 1987



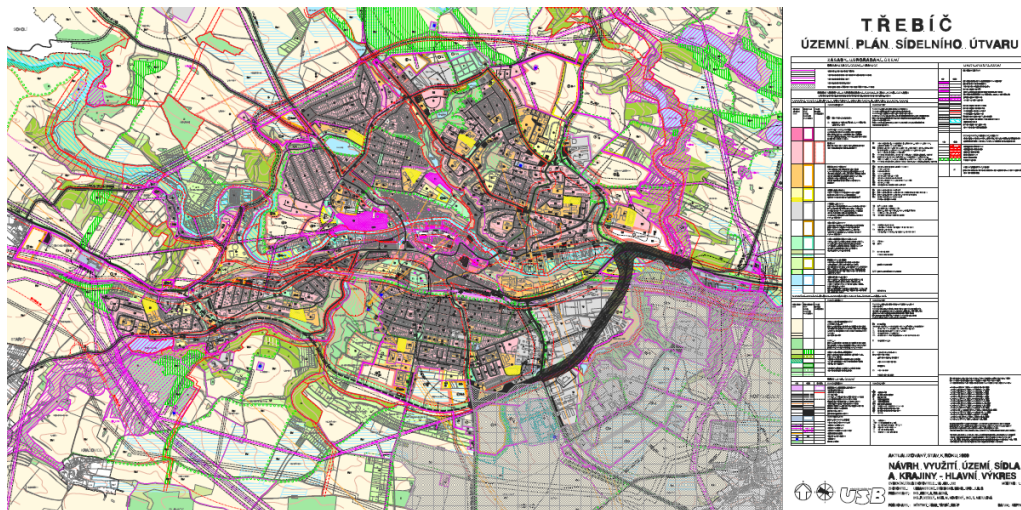
Pramen: Maule, 2013

V roce 1995 byla pro zpracování územního plánu Třebíč vybrána společnost Urbanistické středisko Brno, spol. s r. o., která v rámci vypracování územního plánu navrhla tři varianty koncepcí územního plánu. Z nich byla vybrána koncepce ve variantě C, která byla dopracována a nabyla účinnosti dne 17. 9. 1998. Od nabytí účinnosti nového územního plánu však s postupem času a vzhledem k měnícím se situačním potřebám města a jeho obyvatel dochází ke schvalování řady dodatkových dokumentů, tzv. změn územního plánu. V případě Třebíče tak bylo mezi lety 1998 až 2010 schváleno celkem dvanáct změn vydaných v devatenácti dokumentech, přičemž

¹⁸ Kapitola je zpracovaná dle diplomové práce Moniky Maule (2013) Územní a strategické plánování na území města Třebíč.

další změna se již realizuje a další je předpokládána. To samozřejmě vede k vyšší náročnosti při práci s územním plánem nejen pro relevantní úředníky, ale i pro samotné obyvatele města. Z tohoto důvodu byla v Třebíči v roce 2010 provedena aktualizace, která zahrnovala všechny dosud provedené změny od roku 1998, přičemž v rámci této aktualizace byly zhotoveny nové výkresy územního plánu, které tyto změny zohledňovaly a zpřehledňovaly tak práci s aktuálním územním plánem.

Obrázek 6: Aktualizace územního plánu města Třebíč z roku 2010



Pramen: Maule, 2013

Kromě výše uvedených změn jsou pak v rámci územního plánování realizovány také regulační plány (RP), jejich změny a dále územní studie.

Tabulka 2: Přehled změn ÚP a RP ve městě Třebíči v letech 1994 až 2011

Změna/dokument	Schválení/ vydání	Zhotovitel
ÚP zóny obytná skupina Nehradov	29. 9. 1994	Ing. Lubomír Vostal
RP lokality Tábořská	13. 2. 1997	KVprojektstav, spol. s r. o.
ÚP zóny Brněnská-východ	15. 5. 1997	KOLPRON, s. r. o., DISprojekt – Ing. Milan Grygar
RP centra města	15. 5. 1997	Ing. arch. Pavel Šimeček
změna č. 1 RP lokality Tábořská	11. 3. 1999	KVprojektstav, spol. s r. o.
RP průmyslové zóny Velkomeziříčská	13. 5. 1999	Ing. arch. Jitka Krátká

Změna/dokument	Schválení/ vydání	Zhotovitel
RP lokality v Loučkách	13. 5. 1999	KVprojektstav, spol. s r. o.
změna č. 1 ÚP zóny obytná skupina Nehradov	1. 7. 1999	Ing. Lubomír Vostal
RP Hájek II	1. 3. 2000	ATELIÉR MARTIŠEK, Ing. arch. Martišek
ÚP zóny Zámecký areál	15. 11. 2001	Urbanistické středisko Brno, Ing. arch. Palacká
změna č. 2 RP lokality Tábořská	31. 1. 2002	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
RP obytné zóny U Kuchyňky	5. 9. 2002	ETNA projekty staveb, Ing. Libor Cejpek
RP lokality Nad Dubinskou cestou	26. 2. 2004	Ing. Arnošt Fabík, DIS- projekt – Ing. Milan Grygar
změna č. 1 ÚP zóny Brněnská-východ	8. 7. 2004	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
RP výrobní zóny Červená Hospoda	29. 9. 2005	Ing. Lubomír Vostal
změna č. 1 RP Hájek II	14. 9. 2006	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
změna č. 2 ÚP zóny Brněnská-východ	17. 4. 2008	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
změna č. 1 RP výrobní zóny Červená Hospoda	25. 6. 2008	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
změna č. 3 RP lokality Tábořská	7. 10. 2008	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
změna III RP centra města	16. 4. 2009	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar
změny č. 2 RP lokality Hájek II – Třebíč	3. 11. 2011	DISprojekt, s. r. o. – Ing. arch. Milan Grygar

Premen: Maule, 2013

V tabulce výše je vidět, že během přibližně patnáctiletého období bylo zpracováno celkem dvacet jedna změn v územně plánovací dokumentaci – v průměru tedy byla zapracovávána minimálně jedna změna ročně, přičemž v některých letech proběhly i čtyři změny.

Vzhledem k tomu, že proces územního plánování je procesem kontinuálním, který neustále potřebuje reagovat na nové společenské, ekonomické i environmentální potřeby i na měnící se legislativní rámec, je nutné provádět územní plánování s určitým předstihem. Z tohoto pohledu jsou významné tzv. územní a urbanistické studie, jejichž přehled ve městě Třebíč znázorňuje následující tabulka. Tento nástroj je velice důležitý i z pohledu budoucího předpokládaného financování některých územních změn. Kvalitně připravené územní či urbanistické studie totiž mohou velmi zrychlit přípravu potřebných podkladů pro realizaci některých významných projektů zasahujících do území právě v době, kdy probíhají výzvy k podávání žádostí o daný typ projektů (s pozitivními dopady na relevantní absorpční schopnost).

Tabulka 3: Přehled územních studií ve městě Třebíč

územní studie
ÚS obytná skupina RD Račerovice – II. etapa
ÚS obytná lokalita ŘRD Na Kopcích
ÚS obytná lokalita Na Kopcích Třebíč Sektor R2 – R3
ÚS obytná lokalita Na Kopcích Třebíč Sektor B3 – B6, R6
ÚS Brněnská východ Třebíč Sektor R6 – 8, B7 – 8
ÚS Obytná zóna B7 Pocoucov
ÚS Garáže ulice Riegrova
ÚS Revitalizace bývalého výrobního areálu BOPO na MČ SOHO

Pramen: Maule, 2013

Z výše uvedených dokumentů je vhodné vyzdvihnout především význam územního plánu zóny centra Třebíče, resp. regulačního plánu centra města, který mimo jiné řeší i památkově velmi cennou lokalitu židovské čtvrti a baziliky sv. Prokopa, které jsou zapsané na seznam světových památek UNESCO. Centrum Třebíče je městskou památkovou zónou již od roku 1988 (vyhláška JM KNV, 1988), což podtrhuje význam regulačních plánů v dané lokalitě.

Na základě množství uskutečněných změn v územním plánu sídelního útvaru Třebíče, a také z důvodu změny stavebního zákona nejprve z roku 2006 (tato úprava problematizuje některé změny v územně plánovací dokumentaci, neboť omezuje platnost stávající územně plánovací dokumentace) se zastupitelstvo města Třebíč dne 16. 12. 2010 dohodlo na vypracování nového územního plánu¹⁹. Tento nový územní plán již bude zpracovaný pro celé správní území Třebíče, tedy pro deset katastrálních území. V rámci zveřejnění záměru zhotovení nového územního plánu byly dotčené fyzické i právnické osoby vyzvány, aby provedly kontrolu souladu využití území s územním

¹⁹ Další významná změna stavebního zákona pak nabyla účinnosti 1. 1. 2013.

plánem (pokud byl zjištěn nesoulad, mohly tyto osoby požádat o změnu využití území – celkem toho využilo 87 osob). Následně pak zastupitelstvo města Třebíč schválilo záměr zpracování nového územního plánu v hodnotě 4,2 mil. Kč – zakázku získala firma ArchDESIGN, s. r. o., která tak územní plán zpracovává. V novém územním plánu je jedním z klíčových problémů především trasování přeložky silnice I/23 (kterou je nutné řešit ve spolupráci s ŘSD jako se správcem komunikace). V průběhu vyhotovování územního plánu pak město zařadilo k zohlednění dalších 20 připomínek obyvatel Třebíče. Očekávaný termín dokončení nového územního plánu je v průběhu roku 2014. Z výše popsaného procesu je patrné, že tvorba územního plánu je kontinuálním procesem, do kterého vstupuje nejen obec jako investor, ale i obyvatelé a místní podnikatelé, dále pak orgány státní správy, a také samotní zhotovitelé. Tento proces je přitom neustále ovlivňován novými okolnostmi, schválenými dokumenty vyšší úrovně (např. zásady územního rozvoje nebo politika územního rozvoje), ale i strategickými dokumenty bezprostředně s územím souvisejícími (např. Dopravní politika pro léta 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050). Z těchto důvodů je příprava a realizace územního plánu časově i finančně dosti náročným procesem (v uvedeném případě Třebíče tento proces již trvá zhruba pět let a při započítání pouze přímých nákladů představuje zhruba čtyřmilionovou zátěž pro město).

Územní plánování je v České republice velmi často v odborné literatuře a především ve strategických dlouhodobých dokumentech řešeno jako samostatná oblast zcela oddělená od strategického plánování, a to na úrovni municipální, regionální i národní. V západní Evropě je naopak upřednostňováno pojetí tzv. prostorového plánování, které úzce souvisí se strategickým plánováním. Ve městě Třebíč můžeme vidět jeden z příkladů „českého“ přístupu k územnímu plánování. Územní plán dosud platný v Třebíči vznikl v letech 1995 až 1998. Naproti tomu první strategické dokumenty byly vytvářeny až během let 1999 až 2002 (Maule, 2013). Z výše uvedených informací je zřejmé, že územní plán vznikl a postupně se dotvářel na základě postupně se vyvíjejících se potřeb a požadavků, avšak bez jakékoliv dlouhodobé koncepce či vize, ke které by město chtělo směřovat. K tomu došlo i navzdory faktu, že Třebíč je významným mikroregionálním i regionálním centrem (z hlediska počtu obyvatel správního obvodu obce s rozšířenou působností je v rámci kraje Vysočina na druhém místě za krajským městem Jihlavou a zároveň zaujímá i poměrně velkou roli). K tomu je nutné podotknout, že úpravy územního plánu, které probíhají postupně a bez jasné vazby na dlouhodobější vizi či koncepci samozřejmě mají větší náchylnost k účelovým změnám (často prosazeným různými lobbistickými skupinami). Z tohoto důvodu lze návaznost na dlouhodobou strategickou koncepci resp. vizi a provázanost územního plánu se strategickým dokumentem označit za klíčovou záležitost. Zároveň platí, že strategie rozvoje a územní plán obce by měly být provázané i s rozpočtovým výhledem, aby byl dopředu zajištěn finanční rámec pro realizaci

plánovaných změn. V současnosti však v Třebíči dochází k velmi pozitivnímu posunu v provázanosti výše zmíněných dokumentů. V současnosti je základním strategickým dokumentem Strategický plán rozvoje města Třebíče pro období let 2012–2015, přičemž nový územní plán vzniká v těsné návaznosti na tento dokument a měl by být (jak bylo výše uvedeno) dokončen v průběhu tohoto roku. Tato provázanost je pak zřejmá především z části Akční plán představující třetí část strategického plánu rozvoje, ve které jsou uvedeny konkrétní projekty, které jsou zařazovány do územního plánu města Třebíče (Maule, 2013).

1.5.2 Aplikace konceptu PPP

Pojem PPP (Public Private Partnership, partnerství veřejného a soukromého sektoru) popisuje širší skupinu projektů, na nichž se společně podílí soukromý a veřejný sektor a které směřují k uspokojování služeb tradičně zajišťovaných veřejným sektorem.²⁰ Realizace projektů formou PPP je uvažována zejména v následujících oborech:

- dopravní infrastruktura (dálnice, tunely, mosty, rychlodráhy);
- administrativní, případně ubytovací kapacity (úřady, soudy, ubytovny, věznice);
- zdravotnictví (nemocnice);
- školství (univerzitní komplexy, studentské koleje);
- obrana (speciální infrastruktura);
- technická infrastruktura (vodárenství).²¹

Principy PPP úspěšně naplňují projekty ve většině zemí OECD (vzorem pro implementaci je zejména praxe V. Británie). Podstatou úspěšného PPP projektu je předpoklad, že většího přínosu pro veřejný sektor může být dosaženo využitím schopností a zkušeností soukromého sektoru a rozdělením rizik mezi zúčastněné strany tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit. Službou se zde myslí komplexní zajištění aktiva (např. dálnice, věznice) včetně jeho provozování za předem smluvně sjednaných podmínek kvality a kvantity (příjem dodavatele služby přímo závisí na míře jejich plnění). PPP obvykle znamená sdílenou účast obou sektorů ve společnosti vytvořené pouze pro účely realizace projektu.

20 Public Private Partnership – Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2014 (dostupné na <http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp/>; 27. 6. 2014).

21 Public Private Partnership. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 2014 (dostupné na <http://www.businessinfo.cz/cs/dotace-a-financovani/public-private-partnership-ppp.html>; 27. 6. 2014).

Zavádění principu PPP projektů v České republice bylo úkolem PPP Centra České republiky (akciová společnost založená Ministerstvem financí). Jejím úkolem bylo připravit veškeré metodické a legislativní podklady. Činnost společnosti byla ukončena v roce 2012 s oficiálním zdůvodněním, že veškerá metodika již byla připravena. Společnost ukončila i provoz svých internetových stránek, kde se aktuálně (červen 2014) nachází nerelevantní komerční prezentace. Činnost PPP centra měl dle návrhu Ministerstva místního rozvoje (MMR) převzít nově vznikající Úřad pro veřejné investování. Tento záměr však dosud nebyl naplněn. Za fiskální řízení projektů je tak stále odpovědné Ministerstvo financí ČR, za legislativní přípravu pak Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Propagace a medializace PPP projektů je zajišťována zejména zájmovým sdružením Asociace pro rozvoj infrastruktury, z. s. (toto zájmové sdružení zahrnuje stavební firmy specializované zejména na dopravní stavby, dále konzultantské, auditorské a právnícké společnosti a rovněž vybrané univerzity a banky). Asociace pro rozvoj infrastruktury vydává též čtvrtletní PPP bulletin (poslední dostupné číslo je IV/2012). Asociace monitorovala vybrané PPP projekty realizované v České republice (většina dat ale nebyla již několik let aktualizována).

Tabulka 4: Přehled PPP projektů monitorovaných Asociací pro rozvoj infrastruktury

Název	Zadavatel	Stav	Objem
Rekonstrukce dálnice D1	Ministerstvo dopravy	zrušeno/pozastaveno	18 000 mil. Kč
Dálnice D3	Ministerstvo dopravy	ve fázi iniciace	11 500 mil. Kč
Fotbalový stadion HK	Město Hradec Králové	zrušeno/pozastaveno	3 200 mil. Kč
Věznice v Rapotících u Brna	Ministerstvo spravedlnosti	zrušeno/pozastaveno	2 775 mil. Kč
Ústřední vojenská nemocnice	Ministerstvo obrany	zrušeno/pozastaveno	2 600 mil. Kč
Krajská nemocnice Pardubice	Pardubický kraj	zrušeno/pozastaveno	2 300 mil. Kč
Průmyslová zóna Třinec Baliny	Město Třinec	realizace již probíhá	1 800 mil. Kč
Dodávka tepla v Bohumíně	Město Bohumín	realizace již probíhá	1 488 mil. Kč

Název	Zadavatel	Stav	Objem
Justiční areál v Ústí n. Labem	Ministerstvo spravedlnosti	zrušeno/pozastaveno	1 400 mil. Kč
Parkovací stání v Porubě	Město Ostrava	zrušeno/pozastaveno	1 400 mil. Kč
Vodohospodářství v Písku	Město Písek	realizace již probíhá	1 346 mil. Kč
Janáčkovo kulturní centrum	Město Brno	zrušeno/pozastaveno	1 200 mil. Kč
Administrativní centrum kraje Vysočina	Kraj Vysočina	zrušeno/pozastaveno	1 100 mil. Kč
Vědecká knihovna, Ostrava	Město Ostrava	záměr	1 100 mil. Kč
Vodohospodářství, Říčany	Město Říčany u Prahy	realizace již probíhá	688 mil. Kč
Domov pro seniory, Litoměřice	Město Litoměřice	realizace již probíhá	565 mil. Kč
Komunální služby, Děčín	Město Děčín	realizace již probíhá	564 mil. Kč
Fotbalový stadion v Plzni	Město Plzeň	zrušeno/pozastaveno	508 mil. Kč
Akvapark Olomouc	Město Olomouc	realizace již probíhá	497 mil. Kč
Sportovní areál, Kopřivnice	Město Kopřivnice	před výběrem koncesionáře	400 mil. Kč
Zimní stadion Říčany	Město Říčany u Prahy	před výběrem koncesionáře	393 mil. Kč
Parkovací dům Rychtářka, Plzeň	Město Plzeň	realizace již probíhá	351 mil. Kč
Autobusové nádraží, Třebíč	Město Třebíč	zrušeno/pozastaveno	349 mil. Kč
Zastávky MHD v Ústí nad Labem	Město Ústí nad Labem	realizace již probíhá	309 mil. Kč
Městský stadion, Liberec	Město Liberec	realizace již probíhá	233 mil. Kč
Vodohospodářství, Bruntál	Město Bruntál	realizace již probíhá	199 mil. Kč

Název	Zadavatel	Stav	Objem
Vodárenství v Mošnově, Ostrava	Město Ostrava	realizace již probíhá	174 mil. Kč
Školní stravování, Říčany	Město Říčany u Prahy	realizace již probíhá	81 mil. Kč
Freetime park, České Budějovice	Město České Budějovice	zrušeno/pozastaveno	69 mil. Kč
Ozdravné centrum, Ostrava	Město Ostrava	realizace již probíhá	48 mil. Kč
Školní stravování, Lysá n. Labem	Město Lysá nad Labem	realizace již probíhá	17 mil. Kč
Sportovní areál, Tachov	Město Tachov	realizace již probíhá	15 mil. Kč
Teplo a teplá voda, V. Hledsebe	Obec Velká Hleďsebe	realizace již probíhá	13 mil. Kč
Sportovní areál Plzeň	Město Plzeň	realizace již probíhá	2 mil. Kč
Veřejné osvětlení, Ústí n. Labem	Město Ústí nad Labem	realizace již probíhá	-
Sportovní areál Ponaava, Brno	Město Brno	ostatní	-
Metro D, Praha	Hlavní město Praha	záměr	-
Spalovna odpadu, Č. Budějovice	Město Č. Budějovice	záměr	-
Solární energie na Tachovsku	Obec Zadní Chodov	realizace již probíhá	-
Čistota a údržba města	Město Mníšek pod Brdy	před výběrem koncesionáře	-
Vodovody a kanalizace, Rokycany	Město Rokycany	před výběrem koncesionáře	-
Akvapark Za Lužánkami, Brno	Město Brna	ve fázi iniciace	-
Lanovka na Špilberk, Brno	Město Brna	ve fázi iniciace	-
Lanovka na Větruši, Ústí n. Labem	Město Ústí nad Labem	před výběrem poradce	-

Název	Zadavatel	Stav	Objem
Parkovací dům, Havířov	Město Havířov	ve fázi iniciace	-
Provozování školní jídelny, Rakovník	Město Rakovník	realizace již probíhá	-
Parkovací systém, Znojmo	Město Znojmo	ve fázi iniciace	-
Dům pro seniory, Mělník	Město Mělník	záměr	-
Vodohospodářství Turnovsko	Město Turnov	realizace již probíhá	-
Regenerační centrum N. Město na Moravě	Město N. Město na M.	záměr	-
Přesun vlakového nádraží, Brno	SŽDC, s. o.	záměr	-
Dálnice D11	Ministerstvo dopravy	záměr	-

Pramen: Databáze PPP projektů, Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2014 (dostupné na http://www.asociaceppp.cz/cnt/db_ceske)

Ověření jednotlivých projektů je poměrně obtížné. Výsledky realizovaných projektů je nutno dohledávat v povinně zveřejňovaných informacích (výroční zprávy nebo účetní uzávěrky). Příkladem může být Aquapark Olomouc (85 % Statutární město Olomouc, 15 % TECPROM, a. s.), který byl sice úspěšně otevřen v roce 2009, v současnosti ale vykazuje záporné hospodářské výsledky a město Olomouc společnosti poskytuje půjčky. Příklad úspěšného projektu se nepodařilo dohledat. V dalším textu jsou uváděny příklady zahraničních PPP projektů (data k jejich finančním tokům nejsou rovněž dostupná).²²

Dálnice A4, Eisenach–Görlitz, SRN

Zadavatelem projektu výstavby dálnice A4 v úseku Eisenach–Görlitz o délce 24,5 km bylo Spolkové ministerstvo dopravy (cena přibližně 7 800 mil. Kč; projekt zahrnoval i výstavbu nového mostu a rekonstrukci části staré dálnice). Koncesní smlouva byla uzavřena na dobu 30 let. Dálnice již byla uvedena do provozu.

²² Zpracováno dle databáze zahraničních PPP projektů. Asociace pro rozvoj infrastruktury (dostupné na http://www.asociaceppp.cz/cnt/db_zahranicni/?page=0&zeme_id=22&charakter=ppp&pr_id=496&action=vproj&hledej=Hledej; 27. 6. 2014).

Střední škola Höhenkirchen-Siegertsbrunn, SRN

Vybudování střední školy v uvedeném bavorském městě o kapacitě téměř tisíc žáků (dodavatelem stavby byla společnost Hochtief PPP Solution). Projekt typu DBO (design, build, operate) zahrnoval budovu střední školy včetně tělocvičny, venkovních hřišť a ostatních sportovních zařízení na ploše cca 16 000 m². Koncesní smlouva byla uzavřena na 25 let v celkové hodnotě 50 mil. € (cca 1,3 mld. Kč), přičemž hodnota investice činila 33 mil. € (860 mil. Kč). Výstavba byla dokončena, areál je v provozu.²³

Sportovní haly v Münsteru, SRN

Cílem projektu bylo rozšířit sportovní kapacity města Münster. Projekt zahrnoval služby jako zabezpečení objektů, opravy, údržba venkovních ploch, renovace atd. Jedná se o jeden z prvních PPP projektů ve městě, který se mimo jiné vyznačuje velmi jednoduchým modelem financování a smlouvou, která zevrubně řeší problematiku přenosu rizik. Partnerská smlouva byla uzavřena na dobu delší 30 let. Výstavba byla dokončena, areál je v provozu (projekt se vzhledem ke svým úspěchům stal vzorovým PPP projektem).²⁴

Věznice HMP Parc v Bridgend, Velká Británie

Věznice Parc (město Bridgend ve Walesu) je zařízením kategorie B pro odsouzené druhé „nejtěžší“ kategorie a obsahuje současně části pro mladistvé pod 21 let, pro odsouzené i ve vazbě. Jedná se o jednu ze dvou prvních PPP věznic ve Velké Británii, společně s věznicí Alcourse (Fazakerley). Investiční náklady se pohybovaly kolem 74 milionů £. Původní normovaná kapacita činila 844 vězňů (od února 2004 se provozní kapacita zvýšila na 1 028 vězňů). Projekt byl financován ze soukromých zdrojů a bankovních úvěrů. Veřejný sektor hradí pravidelné platby za poskytování služby v předem definované kvalitě, s případnými finančními srážkami v případě zjištěných vad. Partnerská smlouva na provoz věznice byla uzavřena na dobu 25 let. Projekt je v provozní fázi.²⁵

Regenerace městské části Leicester, Velká Británie

Hlavním cílem projektu je regenerace centrálního Leicesteru, posílení městské ekonomiky a zlepšení kvality životního prostředí a vzhledu města (Leicester je relativně prospívající město, přesto zde existují potenciální zdroje budoucích problémů, např. odliv vysokoškolských absolventů, negativní image města, zastaralé budo-

23 <http://www.gym-hksb.de/>

24 http://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/import/1202987159-5384120.pdf

25 <http://www.hmpparc.co.uk/>

vy, nedostatek prostoru pro komerční účely atd. (ve V. Británii se pro tento účel obvykle zakládají městské regenerační společnosti). Na základě usnesení Leicester Regeneration Company (LRC – nezisková společnost financovaná Radou města, rozvojovou agenturou EMDA a English Partnerships) bylo vymezeno pět klíčových projektů, na jejichž realizaci by se měla soustředit převážná část peněžních prostředků. Jedná se o výstavbu nového administrativního a obchodního centra, vybudování vědeckého parku a technologického centra, vytvoření městského okruhu obchodních a zábavních center, vybudování nové obytné čtvrti a regenerace nábrežní čtvrti. Projekt je ve stadiu dokončování.²⁶

Větrná farma Towie, Velká Británie

Britský developer RES postavil a po dobu patnácti let bude vlastnit 21 větrných turbín Siemens s výkonem 2,3 MWh (investiční náklady 2 200 mil. Kč). Energetická společnost Scottish Power bude vykupovat elektrickou energii po dobu trvání projektu. Větrná farma, která svým výkonem bude produkovat elektrickou energii pro cca 26 000 domácností, byla dokončena v roce 2012.²⁷

Železnice Perpignan–Figueras, Francie & Španělsko

Hlavním cílem projektu byla redukce času potřebného k přejezdu hranice mezi oběma státy a snížení silničního provozu na francouzsko-španělské hranici. Padesát kilometrů dlouhá vysokorychlostní železnice zajišťuje nezbytné spojení španělské a francouzské železniční sítě. Předpokládá se, že nový spoj umožní redukci času o 10–12 hodin u nákladní dopravy a o cca 2 hodiny u osobní dopravy. Redukce by měla vést k výraznému zvýšení poptávky po železniční dopravě. Technické parametry výstavby železnice zahrnují výstavbu 50 km trati, 5 mostů a 8 km dlouhého tunelu. Celkové investiční náklady jsou odhadovány ve výši 1,1 miliardy eur, z kterých 32 % tvoří náklady na výstavbu tunelu. Soukromý subjekt je odpovědný za výstavbu a provoz železnice po dobu 50 let (po uplynutí této doby přejde železnice zpět do vlastnictví státu). Veřejný sektor zajišťuje design železnice a částečně i financování projektu, který již byl dokončen.²⁸

26 <http://www.leicesterregeneration.co.uk/>

27 <http://www.hilloftowie-windfarm.co.uk/>

28 <http://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/perpignan-figueres-link-in-augurated.html>

Použitá literatura

- BERMAN, N. L. et al. (1999): *Strategické plánování a ekonomický rozvoj*. Průvodce strategickým plánováním. Moderní obec, 3, s. 8.
- DONNELLY, J., GIBSON, J., IVANCEVICH, J. (1997): *Management: teorie, praxe a metodika uplatnění*. Praha: Nakladatelství Grada.
- EU (2011): *Územní agenda Evropské unie 2020 / Territorial Agenda of the European Union 2020*. Schváleno na setkání ministrů odpovědných za územní plánování a regionální rozvoj, Gödöllő, Maďarsko.
- FOTR, J. (2012): *Tvorba strategie a strategické plánování: teorie a praxe*. Praha: Nakladatelství Grada.
- GRASSEOVÁ, M., DUBEC R., ŘEHÁK, D. (2010): *Analýza v rukou manažera: 33 nejpoužívanějších metod strategického řízení*. Brno: Computer Press.
- HRABALOVÁ, S. (2004): *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. Brno: ESF MU.
- HRABALOVÁ, S., NUNVÁŘOVÁ, S., OPLUŠTILOVÁ, I. (2006): *Řízení místních samospráv*. ESF MU: Brno.
- JMK (2013): *Příručka dobré praxe v oblasti komunitního plánování sociálních služeb*. Jihomoravský kraj: Odbor sociálních věcí Krajského úřadu Jihomoravského kraje.
- MAULE, M. (2013): *Územní a strategické plánování na území města Třebíč*. Brno: ESF MU (dostupné na http://is.muni.cz/th/401412/esf_m?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dmaule%20agenda:th%26start%3D1).
- MPSV (2004): *Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb*. Praha: MPSV.
- NEWMAN, P., THORNLEY, A. (1996): *Urban Planning in Europe*. London: Routledge.
- NUNVÁŘOVÁ, S. (2014): *Moderní přístupy k řízení územní veřejné správy* (Disertační práce). Brno: ESF MU.
- OATES, W. (1991): Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*, 6, s. 261–277.
- OPLUŠTILOVÁ, I. (2012): *Finanční zdraví obcí a jeho regionální diferenciaci* (Disertační práce). Brno: ESF MU.
- PEKOVÁ, J. (2004): *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press.
- PEKOVÁ, J. (2011): *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. (1998): *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe* (2. aktualizované a rozšířené vydání). Praha: Nakladatelství Grada.
- ROSECKÝ, D., ORINIAKOVÁ, P. (2003): *Komunitní plánování sociálních služeb*. Centrum pro komunitní práci ČR.
- ŘEZÁČ, V. (2009): *Územní plánování v zahraničí*. Konference Regulační nástroje v ČR a SR, Bratislava, (dostupné na <http://www.uzemneplany.sk/sutaz/uzemni-planovani-v-zahranici>).
- SKŘIČKOVÁ, Z. (ed.; 2007): *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: MPSV ČR.
- STRECKOVÁ, Y. (1998): *Teorie veřejného sektoru: učební text*. Brno: ESF MU.
- TONEV, P., VOJTOVÁ, L. (2009) *Text k prostorovému plánování v ČR a EU*, ESF MU, Brno (dostupné na <http://www.tehttps://is.muni.cz/auth/ucitel/?fakulta=1456;obdobi=6003>).
- VASKOVÁ, V., ŽEŽULA, O. (2002): *Komunitní plánování věc veřejná: jak zjistit, co lidé opravdu chtějí? Jak zlepšit život v obci?* Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.
- VEBER, J. a kol. (2009): *Management: základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita*. Praha: Management Press.
- WRIGHT, G., NEMEC, J. (2003): *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Praha: Ekopress.
- ZATLOUKAL, L. (2005): *Stručný průvodce po komunitním plánování sociálních služeb*. Olomouc.

Ostatní zdroje

- CRIF – Czech Credit Bureau (cit. 2014): iRating (dostupné na <http://www.crif.cz/Řešení/Produkty/Pages/iRating.aspx#MUN>).
- Databáze ARIS MFČR (dostupné na <http://www.info.mfcr.cz/aris>).
- Databáze PPP projektů. Asociace pro rozvoj infrastruktury, 2014 (dostupné na http://www.asociaceppp.cz/cnt/db_ceske/; 27. 6. 2014).
- Databáze zahraničních PPP projektů. Asociace pro rozvoj infrastruktury (dostupné na http://www.asociaceppp.cz/cnt/db_zahranicni/?page=0&zeme_id=22&charakter=ppp&pr_id=496&action=vproj&hledej=Hledej; cit. 2014).
- Databáze ÚFIS MFČR (dostupné na <http://www.info.mfcr.cz/ufis>).
- http://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/import/1202987159-5384120.pdf.
- <http://www.gym-hksb.de/>.
- <http://www.hilloftowie-windfarm.co.uk/>.
- <http://www.hmpparc.co.uk/>.
- <http://www.leicesterregeneration.co.uk/>.
- <http://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/perpignan-figueres-link-inaugurated.html/>.
- Jihomoravský krajský národní výbor v Brně (1988). Vyhláška účinná ke dni 31. 12. 1988 o prohlášení území historických jader měst za památkové zóny. Brno.
- Ministerstvo kultury (Koncepce památkové péče na léta 2011–2016 (dostupné na <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/analyzy-koncepce-dokumenty/koncepce-pamatkove-pece-99649/>; cit. 2014).
- Ministerstvo kultury: Památková péče (dostupné na <http://www.mkcr.cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/default.htm>; cit. 2014).
- Národní památkový ústav: Financování památkové péče (dostupné na <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/koncepce-pamatkove-pece-reforma-pamatkove-pece/koncepce-pamatkove-pece-mk/>; cit. 2014).
- Národní památkový ústav: Financování památkové péče (dostupné na <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/koncepce-pamatkove-pece-reforma-pamatkove-pece/koncepce-pamatkove-pece-mk/>; cit. 2014).
- Oficiální web města Domažlice: Památková péče (dostupné na <http://mu.domazlice.info/pamatkova-pece/pamatkova-pece-v-pusobnosti-obce-s-rozsirenou-pusobnosti-domazlice.html>; cit. 2014).
- Public Private Partnership – Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Asociace pro rozvoj infrastruktury, z. s., 2014 (dostupné na <http://www.asociaceppp.cz/cnt/ppp/>; 27. 6. 2014).
- Public Private Partnership. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 2014 (dostupné na <http://www.business-info.cz/cs/dotace-a-financovani/public-private-partnership-ppp.html>; cit. 2014).
- VŠE (2009): Závěrečná zpráva výzkumného úkolu: Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD. VŠE: Praha (dostupné na <http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/01/Zprava-pro-MF-CR.pdf>).
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v platném znění.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

2 MIKROREGIONÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY

2.1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

V této kapitole je věnována pozornost zejména správním a koncepčním nástrojům, které významně ovlivňují sociální, ekonomický a environmentální rozvoj na mikroregionální úrovni. Z administrativního pohledu tuto úroveň v České republice představují regiony pověřených obcí s rozšířenou působností 3. stupně (ORP - celkem 205 obcí; z řady jimi vykonávaných funkcí v přenesené působnosti lze zmínit evidenci obyvatel, výplatu sociálních dávek či vydávání živnostenských oprávnění), doplněné regiony obcí s pověřeným obecním úřadem 2. stupně (POU - celkem 393 obcí; pověřené zejména výkonem funkcí matričního a stavebního úřadu). Pro tuto úroveň je dále typická dobrovolná spolupráce obcí a dalších aktérů realizovaná v různých oblastech (jde nepochybně o jednu z nejčastějších aplikací stakeholderovského přístupu). Zásadní roli pak hraje v rámci územně definované ochrany přírody, pro kterou je charakteristické prolínání maloplošných a velkoplošných forem ochrany přírody (chráněná území přírody představují primární komponentu územních systémů ekologické stability krajiny / ÚSES). Ze širšího pohledu jde o logické východisko krajinného plánování, usilujícího o optimalizaci funkčního využití území respektující zákonitosti jeho fyzicko-geografické organizace.

2.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Mikroregionální úroveň veřejné správy je v současnosti jednou z významných složek systému veřejné správy v České republice a v souladu s tím jsou k ní v následující části uvedeny podrobnější informace.

Systém dělení veřejné správy

Demokratické státy dnes obvykle fungují na základě respektování či ovlivňování prostřednictvím moci, která indukce žádoucí chování lidí a zároveň zabezpečuje dodržování tohoto chování. Demokratický způsob uplatňování moci má své zásady, motivy, postupy, zákonitosti a způsoby, které jsou odlišné od jiných (nedemokratických) způsobů uplatňování veřejné moci. Veřejná moc je řízením věcí veřejných, které od-

povídá podmínkám daného státu.²⁹ Je to moc, která přímo či zprostředkovaně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů (Kadečka, 2003). Stěžejním subjektem veřejné moci je stát jako mezinárodně uznávaný subjekt s vnitřní suverenitou a symboly. Jeho vnitřní organizovanost je zajišťována prostřednictvím veřejné správy.

Na veřejnou správu lze nahlížet z více pohledů. Může to být činnost (tzv. funkční či materiální pojetí) i systém institucí (institucionální pojetí veřejné správy). Také se na ni dnes hledí jako na „službu lidu vykonávanou bez využití státního donucení a mocenské nadřazenosti“ (Kadečka, 2003). Ve funkčním pojetí je veřejná správa podzákonnou, nařizovací a výkonnou správní činností. V institucionálním pojetí je veřejná správa reprezentována institucemi, zajišťujícími výkon moci v linii státní správy a samosprávy.

Státní správa je veřejná správa uskutečňovaná státem a z hlediska subjektů se dělí na přímou a nepřímou. Přímými vykonavateli jsou správní orgány, které jsou přímo zřizovány státem či zákonem jako organizační složky státu (ministerstva a jimi tvořené úřady se samostatnými agendami). Nepřímými vykonavateli jsou subjekty, na které je zákonem nebo organizačním rozhodnutím delegován výkon daného rozsahu státní správy, např. kraje a obce. Státní správa se také dělí územně na správu ústřední a územní (Nunvářová, 2006).

Stát ze systémového pohledu má veřejné instituce horizontální i vertikální úrovně. Pro mikroregionální stupně správy jsou důležitější vazby mezi vertikálními úrovněmi. Ty jsou vytvářeny na základě působení principů fungování systému organizace veřejné moci. Řeč je o míře uplatňování principů decentralizace a dekoncentrace. Princip decentralizace je spojován se samostatností samosprávy a znamená vysokou míru nezávislosti rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti na státu. Princip dekoncentrace se zase uplatňuje v linii státní správy a projevuje se tak, že nadřízený orgán má pravomoc vstupovat do činnosti hierarchicky níže stojícího orgánu (ukládání závazných pokynů, kontrola, příp. rušení rozhodnutí níže postavených orgánů a jejich hodnocení včetně pravomoci ukládat kárná opatření – Klíma, 2006). Na druhé straně pak stát nese odpovědnost za rozhodnutí podřízených subjektů a na jejich činnost přispívá z rozpočtu státu.³⁰

Zatímco v minulosti bylo pro veřejnou správu charakteristické především centralistické pojetí, v současnosti jsou tendence jasně směřovány k decentralizaci moci. Rozdělování veřejné moci mezi jednotlivé územní úrovně organizací veřejné správy je

29 Přesná definice veřejné moci ji určuje jako „takovou moc, která přímo nebo zprostředkovaně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech je rozhodováno, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodování tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“ - zdroj: usnesení ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993 (dostupné on-line <http://nalus.usoud.cz>).

30 Např. příspěvek na výkon státní správy hrazený obcím dle přílohy č. 8 zákona č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014.

pak spojováno s unijním principem subsidiarity. Ten dává základ tomu, aby se rozhodování a zodpovědnost o veřejných záležitostech odehrávalo na takovém stupni veřejné správy, který je občanům nejbližší a současně má dostatečné zdroje pro rozhodování (lidské, informační, finanční a další), a rozhodování je tedy ještě efektivní. Uplatňování uvedených principů lze sledovat v historickém exkurzu změn, které se v územní veřejné správě českých zemí odehrávaly.

Vývoj mikroregionální úrovně veřejné správy v českých zemích

Už od dob vlády Marie Terezie byla správa dělena mezi územní úrovně. V obdobích po sobě následujících reformem se jednotlivé oblasti správy různě přesouvaly mezi okresní a krajskou (případně i zemskou) úrovní správy. Správní obvody okresů byly definovány v různých velikostech a byly prakticky nejnižším článkem politické správy (např. po reformě v roce 1855). Obce pak byly nadány především výkonem samosprávy. V různých obdobích byla okresní správa spojována s agendou soudní (tzv. smíšené okresy), případně byla ponechána samostatně jako čisté správní orgány nazývané okresní hejtmanství. Okresní hejtmanství řídil okresní hejtman jmenovaný ministrem vnitra. Okolo roku 1850 byla v působnosti hejtmanství naprostá většina agendy státní správy počínaje evidencí obyvatelstva a vedením matrik, ale i záležitosti vojenské, bezpečnostní, školské, církevní, fiskální, sociální péče, správa cest, správa tisku a spolků (Mates, Matula, 1998). Po roce 1862 vznikla na území Čech také okresní samospráva reprezentovaná voleným zastupitelstvem (18–36 členů), které si ze svých řad volilo jako výkonný orgán sedmičlenný výbor a starostu. Působnost okresního zastupitelstva byla (podobně jako u obcí) dělena na samostatnou a přenesou. Okresní samospráva však měla menší význam než samospráva obecní a zemská (Cogan, 2004, Mates, Matula, 1998).

Osamostatnění Československé republiky v roce 1918 nemělo na okresní správu žádný významný vliv – okresní hejtmanství byla pouze přejmenována na okresní správy politické a v jejich čele i nadále stál okresní hejtman (Cogan, 2004). Zásadní změnou byla až reforma z roku 1920, která počítala se zřízením župních úřadů, což měla být další úroveň územní správy mezi okresními a ústředními úřady (správa na úrovni zemí byla touto změnou prakticky zrušena).³¹ Župy tedy odpovídaly krajské úrovni.³² Pokud jde o okresy, počítalo se v župním zákoně se zřízením okresních úřadů v čele s okresním náčelníkem, dalšími orgány pak byl okresní výbor (volený orgán) a okresní komise. Okresní náčelník byl předsedou okresního výboru a měl hospodářskou, poradní a správní působnost. Součástí působnosti okresních úřadů byl také dozor nad výkonem obcí. Povinně měla být okresními úřady zřizována finanční

31 zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů

32 Župní zřízení však nebylo na území českých zemí na rozdíl od Slovenska prakticky aplikováno.

komise, další komise pak byly volitelné dle potřeb okresních úřadů. Vzhledem k realizaci župního zákona jen na Slovensku však reálně na našem území dále působil okresní hejtmanství (jako politická správa) a okresní samosprávné orgány. Na vyšší úrovni pak fungovala zemská místodržitelství (politická správa) i zemská samospráva (Mates, Matula, 1998). Myšlenka na fungování okresních úřadů (místo okresních hejtmanství) se však realizovala reformou z roku 1927.³³ Vedle nich fungovalo i okresní zastupitelstvo (volené ze 2/3 obyvateli a z 1/3 jmenované ministrem vnitra). Okresní zastupitelstvo působilo v oblasti hospodářské, pomocné, poradní a iniciativní a zároveň i ve správním soudnictví. Politická, resp. státní správa byla svěřena okresnímu úřadu, v jehož čele stál okresní hejtman, který byl zároveň předsedou okresního zastupitelstva. V této podobě státní správa fungovala až do roku 1938.

Změny v územní veřejné správě v období před a dále v průběhu i těsně po II. světové válce byly provedeny v různé míře, nebyly však trvalé a neovlivnily zásadním způsobem další reformy veřejné správy. K zásadnějším změnám došlo již po roce 1945, kdy byly vytvořeny okresní národní výbory jako mezičlánek místních a zemských národních výborů. Okresní národní výbory měly definovány své okruhy působnosti i pravomocí, byly také orgánem všeobecné veřejné správy a měly i zastupitelské orgány, které měly vzniknout volbami, což se ovšem ve skutečnosti nestalo. Definovanými orgány okresního národního výboru byly plénum (nejvyšší orgán), rada (rozhodovací orgán), předseda, který měl své náměstky, komise (podkladový orgán). Volitelně mohly vznikat i poradní sbory, které se zřizovaly obvykle pro otázky zvláštní důležitosti. Výkonným orgánem byl okresní úřad. Jejich působnost byla všeobecně zaměřená a byla tzv. zbytková, úřady tedy měly vykonávat všechny veřejné záležitosti daného území, které nenáležely jiným orgánům. Samospráva existovala, ale jen z nepřímých voleb a postupně byla transformována pouze na výkon státní moci (Mates, Matula, 1998).

Změna ústavy z roku 1948 znamenala zánik samosprávy na všech úrovních (včetně samosprávy zájmové). Zásadně bylo posíleno centralistické řízení z ústřední veřejné správy a hierarchičnost a silná podřízenost institucí. Pokud jakýkoli národní výbor nevykonával řádně výkon veřejné správy, mohl být rozpuštěn. Definována byla také výrazná hospodářská závislost národních výborů na ústředních orgánech veřejné správy. Prakticky nerealizovatelná byla kontrola výkonu a činnosti orgánů veřejné správy lidem. Okresní národní výbory byly řízeny krajskými národními výbory a jim se také zodpovídaly.³⁴ Okresní národní výbory zase byly nadřizeny místním národním výborům a posléze i městským a obvodním národním výborům. Územní struktura byla výrazně změněna také reformou z roku 1960, kdy bylo zachováno územní dělení na kraje, okresy a obce, ale došlo ke změně jejich počtu. Počet kra-

33 Uplatňovanou od roku 1928 zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

34 V roce 1948 byly zrušeny země a vzniklo celkem 19 krajů. Další územní úrovní bylo 270 okresů.

jů byl snížen na 10 a počet okresů na 108. Změna byla oficiálně odůvodňována potřebou rozvoje hospodářství a rozšíření působnosti výborů při řízení ekonomiky, ve skutečnosti však bylo reagováno spíše na potřebu zastoupení konkrétních osobností ve vedoucích orgánech KSČ. Z věcného pohledu pak nově definovaným rozdělením došlo k často zásadnímu narušení přirozených vazeb uvnitř regionů a k oslabení funkce některých tradičních center (Mates, Matula, 1998).

Nově svěřenými pravomocemi byla správa řízení výrobních podniků, škol, sociálních a dalších institucí, sledování činnosti státních orgánů a podléhajících hospodářských organizací, péče o veřejný pořádek atd. Orgány národních výborů byla pléna (hlavní orgán), která se skládala z volených poslanců. Výkonným orgánem byla rada podřízená plénu a radě nadřízeného orgánu a měla k dispozici jednotlivé odbory národního výboru. Součástí výborů byly také komise jako iniciativní, kontrolní i výkonné orgány. Zároveň existovaly i správní komise (posudková, přestupková atp.) a zvláštní orgány jako např. výbory lidové kontroly (Mates, Matula, 1998). Vedle národních výborů působily v území i další orgány státní správy, tzv. dekoncentráty, jako úřady přímo napojené na některý z ústředních orgánů státní správy a vykonávající obvykle jednu oblast správy v území (např. okresní finanční správy, správu spojů).

Na mikroregionální úrovni začaly od 80. let 20. století působit také tzv. střediskové obce. Hlavní charakteristikou tohoto systému byla skutečnost, že jeden místní národní výbor působil jak na území samotné střediskové obce, tak i na území dalších svěřených obcí. Vytvořením této soustavy mělo dojít k racionalizaci výkonu státní správy a zlepšení řízení ekonomických a sociálních procesů. Důsledkem však bylo také slučování a zánik obcí a zhoršení dostupnosti správy pro občany těchto obcí. Střediskové obce často uspokojovaly svoje potřeby na úkor „podřízených“ obcí, neboť rozhodovaly o distribuování prostředků do jejich fungování a rozvoje (Perlín, 2004).

Zásadní zlom ve vývoji systému územní veřejné správy přišel po revoluci v roce 1989. V roce 1990 došlo ke zrušení krajských národních výborů a výkon jejich činnosti byl přerozdělen mezi ústřední úroveň státní správy a okresní úřady, které nahradily okresní národní výbory a staly se nejnižším všeobecně působícím orgánem územní státní správy. Zejména však byla obnovena samospráva na úrovni obcí. Reforma územní veřejné správy pak pokračovala v roce 1993 po oddělení České a Slovenské republiky. Po různých úvahách a variantách bylo v roce 1997 rozhodnuto o obnově krajské úrovně správy a to dalo podnět ke změnám územní veřejné správy započaté v roce 2000 (vznik 14 krajů) a pokračující v roce 2003 (zánik okresních úřadů a vznik ORP).³⁵

35 viz zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

Současné územní dělení veřejné správy

Veřejná správa existující na linii samosprávy je dnes v podstatě reprezentována obcemi a kraji. Na mikroregionální úrovni pak existují různá samosprávná uskupení obcí, která jsou především projevem spolupráce obcí, která může mít mnoho (právních) forem i účelů existence. Tyto formy však existují čistě z důvodu potřeby obcí (a případných dalších členů sdružení) a není nikde předepsána povinnost tyto subjekty na mikroregionální úrovni vytvářet.

Z pohledu uplatňování státní správy dnes v podstatě existuje několik mikroregionálních správních úrovní. Jde např. o tzv. „velké“ okresy (dnes celkem 77), definované již v 60. letech 20. století a stále používané jako statistické jednotky a dále jako územní správní jednotky používané např. pro soudy a státní zastupitelství. Pobočky v těchto okresech zřizuje např. i Státní pozemkový úřad a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

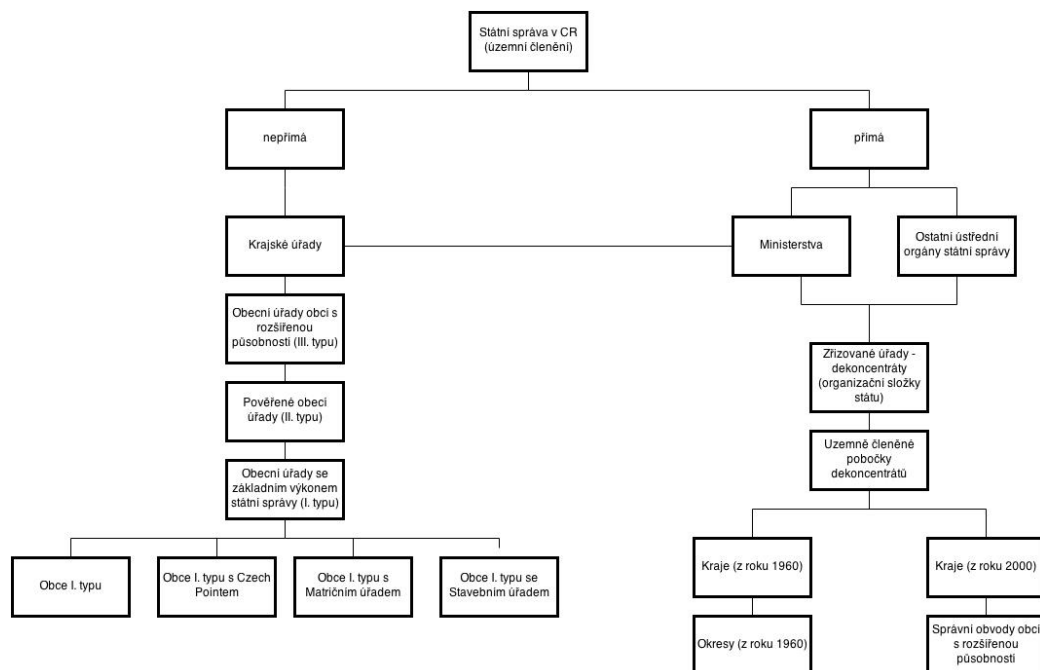
Významným fenoménem je existence specializovaných územních orgánů státní správy, jejichž opodstatnění lze spatřovat v účelnosti a míře jejich zaměření. Příkladem takovýchto speciálních orgánů státní správy, které tvoří v území různé úrovně správy, jsou správa policie, vojenská správa, statistická správa, různé druhy státních inspekcí, zeměměřičská a katastrální správa, báňská správa, celní a finanční správa, správa sociálního zabezpečení a další samostatné agendy. Specializované orgány státní správy využívají pro své územní členění jak okresů, tak zejména správních obvodů ORP označovaných často jako „malé“ okresy (celkem 205 jednotek).³⁶ Při jejich vzniku a tvorbě byla uplatňována kritéria určující jejich správní velikost. Další níže postavenou úrovní správy jsou také pověřené obecní úřady – POU (celkem 393 jednotek).³⁷ POU existují v systému veřejné správy již od roku 1990. Byly zřízeny jako přechodné řešení a při jejich vzniku tak nebyla aplikována jednotná kritéria, a velikost i význam těchto obcí je rozdílný. Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 předpokládala jejich zrušení a vytvoření pouze ORP, tento krok se však díky odporu dotčených obcí nepodařil. POU mají jen značně omezený rozsah výkonu státní správy, který se v poslední době již dále nerozšiřuje (kromě stavebních úřadů jde např. o vydávání rybářských lístků, zabezpečování pomoci v hmotné nouzi, důležitá je jejich role při volbách, kde např. přebírají, kontrolují a zpracovávají zápisy od okrskových volebních komisí pro ČSÚ).

36 viz zákon č. 314/2002 Sb., ze dne 13. června 2002, o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

37 V celkem 102 případech se správní obvod POU plně překrývá s relevantním správním obvodem ORP.

Význam mikroregionální úrovně správy může být zřejmá z níže uvedeného obrázku. Lze sledovat, že úroveň okresů či ORP je pro linii státní správy velmi významná, neboť na ní „končí“ působení mnoha agend státní správy, a tedy i organizační členění řady samostatně zřizovaných řadů.

Obrázek 7: Územní rozdělení linie státní správy v České republice



Zdroj: vlastní výzkum

Orgány s dílčí působností (dekoncentráty, stavební úřady, matriční úřady)

Státní správa se mimo jiné řídí principem dekoncentrace a dostupnosti služeb pro občany. Z těchto důvodů se místní orgány státní správy rozvíjejí jak po linii horizontální, tak i vertikální. Organizačně se jedná o delegaci úkolů na podřízené složky vytvářené právě za tímto účelem (např. matriky). Při tomto procesu však musí být stále dodrženy principy jednotnosti a rovnosti přístupu k občanovi.

Územní orgány státní správy jsou ve svém působení vždy omezeny na konkrétní území. Vedle orgánů se všeobecnou působností (obecní a krajské úřady) existují orgány s dílčí působností, které jsou nositeli specifických správních agend svých zřizovatelů. Z toho důvodu jsou označovány jako dekoncentrované, specializované nebo odborné úřady.

Dekoncentráty

Dekoncentrované orgány státní správy s dílčí působností jsou zpravidla zřizovány ministerstvy, jejichž agendu v území vykonávají. Z hlediska dostupnosti veřejné správy občanům byly v minulosti dekoncentrované složky rozmístěny v aktuálních správních jednotkách. V rámci reformy veřejné správy vznikla dle ústavního zákona č. 134/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, a dle zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s rozšířenou působností, síť územně samosprávných jednotek. Zároveň však nebyly zrušeny dosavadní územní jednotky stanovené zákonem č. 36/1960 (okres, kraj). Tato situace vytváří řadu paradoxů vyplývajících z paralelní existence dvou odlišných forem správního členění státu, což do určité míry limituje účinnost systému státní správy. Občanům jsou tak k dispozici samosprávné úřady na úrovních ORP a krajů, zatímco dekoncentrované složky státní správy v několika případech nadále respektují starší rozdělení na okresy a kraje, příp. jsou vymezeny na základě jiné metriky (např. správy národních parků a CHKO, újezdní úřady atd.). Od vzniku duplicity správního členění státu se sice počet státních orgánů vymezených dle okresů výrazně snížil, nicméně jejich přetrvávající existence stále slouží jako argument k zachování starého členění.

Přenesená působnost obcí

Do konce roku 2002 zajišťovaly státní správu v území převážně okresní úřady. V rámci reformy veřejné správy, jejímž hlavním cílem byla dekoncentrace a decentralizace, byly kromě krajů vytvořeny obce s pověřeným obecním úřadem (POÚ) a obce s rozšířenou působností (ORP). Dle rozsahu přenesené působnosti tak můžeme v současnosti rozlišit tři druhy obcí:

Obce (tzv. obce I. typu) – obecní úřady těchto obcí vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřeném zákony. K 1. 1. 2013 jich existuje 6 253.

POU (tzv. obce II. typu) – pověřený obecní úřad vykonává i přenesenou působnost pro více obcí ve svém správním obvodu v rozsahu stanoveném zákonem (jejich seznam je uveden v příloze č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb.).

ORP (tzv. obce III. typu) – úřad obce s rozšířenou působností, která je zároveň POU, vykonává přenesenou působnost pro více obcí ve svém správním obvodu v rozsahu stanoveném zákonem (jejich seznam je uveden v příloze č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb.).³⁸

38 Do budoucna zde existuje možnost nárůstu významu a vlivu obcí s rozšířenou působností, budou-li jim přiklány samosprávné kompetence pro celý správní obvod, jak se nyní uvažuje.

Systém, v němž obce a kraje vykonávají státní správu, byl zvolen i z důvodů efektivnosti, kdy není účelné, aby i malé obce vykonávaly státní správu v maximálním možném rozsahu. Slabinou systému může být skutečnost, že výkon státní správy může zatlačit do pozadí samosprávnou působnost obcí, a to tím spíše, že její rozsah není zřetelně vymezen. Problémem systému jsou také náklady na zajištění dostatečné odborné úrovně úředníků zabývajících se státní správou a nesoulad s územními obvody některých orgánů státní správy či soudních institucí. Obecně je rozšířená působnost vybraných obcí vymezena zákonem o obcích č. 128/2000 Sb. Náklady na výkon státní správy, kterou stát přenáší na obce a kraje, jsou hrazeny příspěvkem ze státního rozpočtu.

Nejčtenějším úřadem vykonávaným obcemi v přenesené působnosti jsou **matriční úřady** - v současnosti 1 287 úřadů, jejichž správní obvod je vymezen v prováděcích vyhláškách k zákonu č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení. Stejně jako u stavebních úřadů je neustále diskutována otázka redukce jejich počtu z důvodu klesajícího rozsahu vykonávaných činností (např. od roku 2012 již matriční úřady neslouží jako sběrná místa při vyřizování občanských dokladů). Při reorganizaci matričních úřadů je nicméně třeba brát v potaz i umístění objektů oblíbených pro uzavírání sňatku, ústavů sociální péče, domovů důchodců a léčeben dlouhodobě nemocných, tedy institucí, u jejichž klientů se předpokládá zvýšený počet matričních událostí.

Jendou z nejvýznamnějších organizací decentralizované státní správy sídlící zejména v obcích 2. a 3. stupně jsou **stavební úřady**. Ke stabilizaci jejich počtu došlo až novelizací stavebního zákona v roce 1998, kdy se počet ustálil na 702 pracovištích (oproti 575 v roce 1993). Vzniklá situace, kdy obvody obecních stavebních úřadů ne vždy odpovídají správním obvodům ORP vyžaduje přetransformování celé sítě, aby odpovídala skladebnosti území. Argumenty podporující redukci úřadů (především zvýšení kvality rozhodování stavebních úřadů) však zatím nebyly řádně podloženy, a snížení počtu stavebních úřadů tak patří mezi velmi negativně vnímané změny jak ze strany odborné veřejnosti, tak ze strany místních samospráv. Odborná veřejnost svůj postoj opírá o tvrzení, že redukce sítě stavebních úřadů popírá jeden z hlavních motivů reformy veřejné správy – tedy přiblížení veřejné správy občanům. V souvislosti s tím je však třeba mít na paměti, že principy dekoncentrace a decentralizace není možné prosazovat za každou cenu, jednotlivé agendy je nutné vykonávat na té úrovni, kde bude zajištěna jejich odpovídající kvalita.

ORP pak zajišťují zejména následující agendy:

- evidence obyvatel,
- vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských průkazů, technických průkazů,

- živnostenské oprávnění,
- výplata sociálních dávek,
- sociálně-právní ochrana dětí, péče o staré a zdravotně postižené,
- vodoprávní řízení, odpadové hospodářství a ochrana životního prostředí,
- státní správa na úseku lesů, myslivosti a rybářství,
- doprava a silniční hospodářství (evidence motorových vozidel, silniční správní úřad atd.).

Vymezení správních obvodů ORP vycházelo jednak ze zpracovaných odborných studií a návrhů, jednak zohledňovalo tzv. „mapu přání“ jednotlivých obcí. Výsledkem je poměrně dobře vyvážená síť obcí ORP, která až na výjimky odpovídá spádovostním podmínkám území.

Přesuny výkonu přenesené působnosti obcí na základě vzájemné dohody jsou možné na základě tzv. veřejnoprávních smluv, v zájmu zajištění úkolů veřejné správy a ve veřejném zájmu (srovnej Hendrych, 2012). K přesunům může docházet mezi:

- jednotlivými obcemi,
- ORP.

V prvním případě se jedná o uzavírání smlouvy mezi obcemi různého typu (obce I., II., a III. typu). Podmínkou platnosti této smlouvy však je, že přesun se bude týkat pouze přenesené působnosti v základním rozsahu. Druhou podmínkou platnosti takové smlouvy pak je, že ji mohou uzavírat pouze obce nacházející se ve stejném správním obvodu URP. ORP mohou uzavírat smlouvy na výkon přenesené působnosti nebo její části. Musí se jednat o obce ve správním obvodu jednoho krajského úřadu a k uzavření smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra. Smlouva se v tomto případě nemusí omezovat pouze na přenesenou působnost v základním rozsahu. Náležitosti veřejnoprávních smluv jsou zákonně upraveny (blíže viz Koudelka, 2007).

Obrázek 8: Mapa správních obvodů obcí s rozšířenou působností v České republice



Pramen: Wikipedia, 2014

Významným státním projektem s všeobecnou územní působností je **Czech POINT**, v jehož rámci lidé získávají veškeré údaje, opisy a výpisy vedené v centrálních veřejných evidencích a registrech o jejich osobě, majetku a právech. Czech POINT tedy slouží jako asistované místo výkonu veřejné správy umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa. Legislativně byl Czech POINT zaveden novelou zákona č. 365/2000 Sb. Síť byla naplno spuštěna v roce 2008 a počet poboček se postupně rozrostl až k číslu 6 500. Služby Czech POINTu jsou dle zákona o správních poplatcích zpoplatněny a patří mezi ně např.:

- výpis z katastru nemovitostí,
- výpis z obchodního rejstříku,
- výpis z živnostenského a insolvenčního rejstříku,
- výpis z rejstříku trestů,
- přijetí podání podle živnostenského zákona,
- výpis bodového hodnocení osoby.

2.3 ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

2.3.1 Dobrovolné svazky obcí

Spolupráce obcí je důležitým faktorem jejich dalšího rozvoje. Zejména činnosti vyžadující vyšší odbornost je vhodné vykonávat společně, což je efektivní zejména pro malé obce. Spolupráce obcí probíhá v několika kvalitativních úrovních. Může se jednat o pouhou výměnu zkušeností či organizování společných kulturních a společenských akcí, ale může jít i o společný postup při rozvoji území, pořizování rozvojových dokumentů a realizaci konkrétních rozvojových projektů (např. zajištění dopravní obslužnosti či jiných veřejných služeb, společné propagace mikroregionu, ochrany životního prostředí atd.).

Nejčastější formou meziobecní spolupráce je zakládání dobrovolných svazků obcí (DSO), legislativně podložené zákonem o obcích č. 128/2000 Sb. Členy svazků, resp. mikroregionů obcí mohou být pouze obce; není možné, aby ve svazku byly sdruženy i jiné právnické či fyzické osoby. Úlohou těchto mikroregionů je koncepční a výkonná činnost samosprávných orgánů obcí orientovaná na řešení mikroregionálních problémů včetně definování a realizace příslušných programů a aktivit.³⁹ Tyto zdola vznikající svazky jsou zároveň prostředkem společného prosazování zájmů a záměrů venkovských obcí, jejichž cílem je dosažení pozitivních změn ve všech obcích mikroregionu. Vznik mikroregionů rovněž pomáhá obcím, které jsou jejich součástí, k získání finančních prostředků z různých fondů, především z fondů EU.

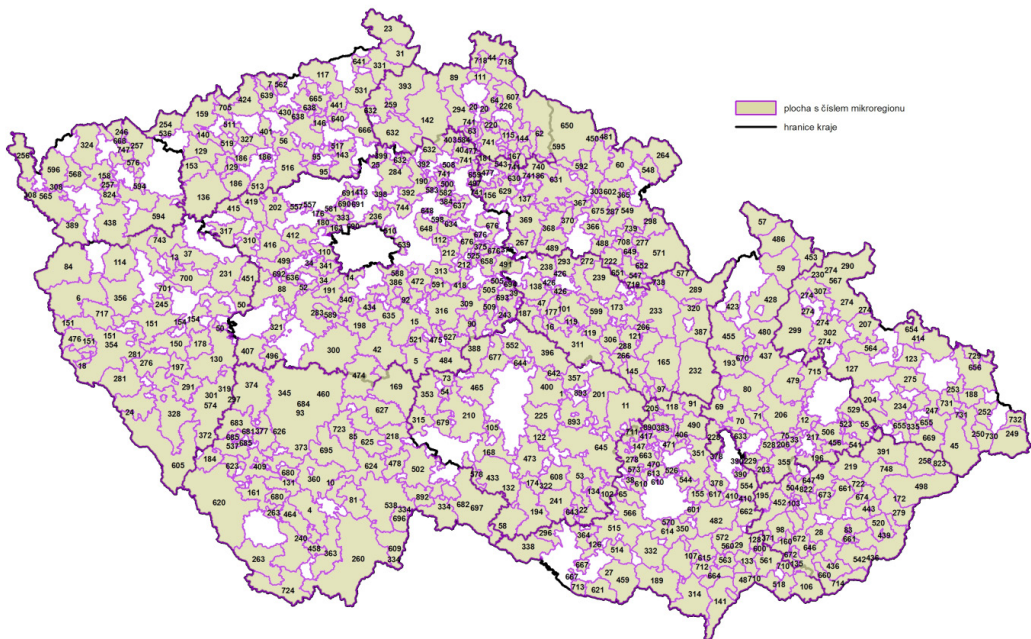
Velký rozvoj spolupráce obcí formou DSO nastal po roce 1990, v mnoha případech se však jednalo o monotematicky zaměřené svazky, určené zejména k vybudování technické infrastruktury (Galvasová a kol., 2007), která mnohdy po dokončení přešla pod správu specializovaných firem – svazky tak neměly další důvod ke své činnosti a po splnění projektu zanikaly. Novým důvodem k masivnímu vzniku DSO byl vstup České republiky do EU a možnost čerpat prostředky z evropských fondů (samotná obec není často schopná zajistit spolufinancování projektů z vlastních zdrojů). V tomto kontextu se ovšem zvýšily nároky na odbornou připravenost zástupců mikroregionů a jejich schopnost zajistit dotace pro kvalitně zpracované projekty. Ve snaze co nejvíce se zapojit do získávání dotací vstupovaly mnohé obce do několika (až čtyř) DSO, což legislativa dovoluje. DSO byly postupem času stále více zaměřené na komplexní rozvoj území a geografické vymezení nově vznikajících mikroregionů se tak ve stá-

³⁹ Pojem mikroregion se zde vztahuje na územně ucelenou oblast vymezenou spádovým územím, přírodními přírodními, technickými nebo historickými hranicemi, příp. jinými pojíci prvky. V obecné formě se jedná o území, které využívá principu soudržnosti, kde více obcí provazuje své rozvojové zájmy a aktivity s cílem realizovat žádoucí změny ve všech obcích nebo části obcí. Mikroregiony mohou vytvářet i zájmová sdružení právnických osob se soukromoprávními subjekty ustavená podle občanského zákoníku.

le větší míře přibližovalo reálným funkčním mikroregionům. Následující kartogram a tabulka vychází z databáze a monitoringu mikroregionů DSO na Ústavu územního rozvoje (ÚÚR).

Obrázek 9: Mikroregiony DSO v České republice

Mikroregiony v České republice



Stav k 30.11.2013

Ústav územního rozvoje, Brno, 2013
Mapový podklad: (c) Český úřad zeměměřičký a katastrální, 2012

Pramen: ÚÚR, 2013

I přes společný právní základ mají svazky obcí značně různorodý charakter. Jak již bylo výše uvedeno, můžeme odlišit monotematické svazky a takové svazky, které mají charakter funkčních mikroregionů, a tedy i potenciálně větší šance ke společnému a úspěšnému dlouhodobému a komplexnímu rozvoji. K monotematicky zaměřeným svazkům patří především mikroregiony, jejichž jednoznačnou prioritou je rozvoj technické infrastruktury (vodovod, kanalizace s ČOV, plynofikace, likvidace odpadů atd.); patří sem však i silně tematicky zaměřené mikroregiony, jejichž obce spojuje nějaký společný znak determinující věcné zaměření spolupráce, např. ochrana životního prostředí. Převážná většina mikroregionů nicméně vykazuje předmět své činnosti v plném rozsahu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Jednotlivé mikroregiony se pochopitelně liší formami, intenzitou a náplní spolupráce. Do takto vzniklých mikroregionů se po roce 1990 postupně zapojoval stále vyšší počet obcí, a pokrytí České republiky mikroregiony tak zaujímal stále větší plochu – tento vývoj trval až do roku 2008, poté nastal postupný pokles jejich počtu. Na druhé straně se i nadále zvyšovala kvalita a komplexnost zaměření mikroregionů (zanikaly spíše malé a nefunkč-

ní mikroregiony a mnohé obce se připojovaly k již existujícím a dobře fungujícím mikroregionům). Mnohé mikroregiony jsou zároveň součástí nějaké MAS nebo s ní mají společné území (tomuto typu spolupráce obcí je věnována pozornost v jiné subkapitole).

Tabulka 5: Zapojení obcí do mikroregionů v letech 2003–2012

Rok	Počet obcí celkem	Obce v mikroreg.		Obce mimo mikroreg.		Počet mikroreg.
		absol.	%	absol.	%	absol.
2003	6 249	4 625	74,0	1 624	26,0	491
2004	6 249	4 685	75,0	1 564	25,0	505
2005	6 248	5 280	84,5	968	15,5	533
2007	6 249	5 385	86,2	864	13,8	551
2008	6 249	5 473	87,6	776	12,4	570
2009	6 249	5 407	86,5	842	13,5	553
2010	6 249	5 399	86,4	850	13,6	555
2011	6 249	5 420	86,7	829	13,3	550
2012	6 252	5 361	85,8	891	14,2	532
2013	6 252	5 333	85,3	919	14,7	523

Poznámka: V roce 2006 došlo ke změně metodiky, data k tomuto roku jsou pouze odhady, a proto nejsou součástí tabulky.

Pramen: ÚÚR, 2013

Strategické plánování DSO

Na rozdíl od územního plánování není zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů zakotveno v české legislativě (v zákoně o obcích jsou uvedeny pouze programy rozvoje územního obvodu obce). Strategické dokumenty jsou rámcově upraveny v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zákon však definuje pouze strategii rozvoje České republiky. Strategický rozvojový dokument (SRD) mikroregionu je základním prostředkem jejich rozvoje. Je koncepčním dokumentem, který vychází ze znalostí území a jeho potenciálu a slouží k identifikaci potřeb mikroregionu, definování slabých a silných stránek, stanovení cílů rozvoje, rozvojových opatření a konkrétních rozvojových aktivit, jejichž realizace by měla vést k pozitivním změnám v rozvoji daného území při maximálním využití vlastních zdrojů a potenciálu mikroregionu (Labounková a kol., 2009; RRA Ústeckého kraje, 2005). Kvalita, rozsah i způsob zpracování dokumentu je u jednotlivých mikroregi-

onů různý, což je nepochybně ovlivněno i neexistující závaznou metodikou. V dokumentu by měly být řešeny zejména následující oblasti: hospodářství regionu, malé a střední podnikání, zaměstnanost a trh práce, lidské zdroje, doprava, technická infrastruktura, občanská vybavenost, regionální marketing a podpora investování, životní prostředí a přírodní zdroje, sociální rozvoj, kultura, cestovní ruch, stav ÚPD obcí, vnější vztahy mikroregionu a řešení problematiky průmyslových zón a brownfieldů. Pro vypracování SRD mikroregionu je nezbytná systémová týmová práce odborníků a konzultantů z různých oborů.

Pořízení SRD obnáší následující kroky: zadání, zpracování, projednávání, schvalování a implementaci schváleného SRD. O pořízení rozhoduje valná hromada definována ve stanovách příslušného mikroregionu. Veřejnost je seznámena s rozhodnutím o pořízení SRD na úřední desce obecních úřadů členských obcí. Účastníky zpracování SRD jsou valná hromada mikroregionu, která odpovídá za zadání, zpracování, projednání, schválení a implementaci SRD, a samosprávné orgány příslušných obcí (rada a zastupitelstvo obce) reprezentující zájmy občanů. Při jeho tvorbě by měla vzniknout dvouúrovňová hierarchie tvořená řídicí skupinou a pracovními skupinami. Řídicí skupina zřízovaná valnou hromadou je složená ze zástupců členských obcí a měla by být výkonným orgánem, který kontroluje harmonogram zpracování SRD a schvaluje jeho jednotlivé části. Z důvodu operativního rozhodování by měla mít ličný počet členů (5–7 podle počtu zúčastněných obcí). Valná hromada rovněž zřizuje pracovní skupiny, jejichž hlavním úkolem je definovat problémy mikroregionu, navrhnout jejich řešení a formulovat představy o dalším vývoji a cílovém stavu při respektování potřeb občanů. Pracovní skupiny o maximálně 10 členech jsou nejčastěji vytvářeny pro jednotlivé problémové oblasti. Jejich členy jsou odborníci pro danou problematiku, volení veřejní činitelé, podnikatelé a představitelé místních zájmových organizací a skupin obyvatelstva. Při zpracování SRD hraje významnou roli manažer mikroregionu, který je prostředníkem mezi zpracovatelem, zadavatelem a veřejností, zajišťuje zapojení externích specialistů a podnikatelů do zpracování SRD a koordinuje práce. Zpracovatel SRD mikroregionu je vybírán na základě průzkumu trhu v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Je jím nejčastěji odborná firma se zkušenostmi ve zpracování podobných dokumentů (může jím však být i regionální rozvojová agentura, příp. samotný mikroregion).

Zpracování SRD se věcně člení na analytickou a návrhovou část. Analytická část je v pracovním návrhu předložena k doplnění a připomínkování pracovním skupinám, které jsou sestaveny dle jednotlivých specifických oblastí. S návrhem jsou seznámeni zástupci členských obcí, kteří mohou dávat průběžně své připomínky. Po projednání v pracovních skupinách je analytická část předložena řídicí skupině. S analytickou částí je dále seznámena valná hromada mikroregionu, zástupci členských obcí a ve-

řejnost, kteří mohou ve stanoveném termínu předložit písemně připomínky. Analytická část upravená dle připomínek je pak vzata valnou hromadou na vědomí. Obsah SRD by měl vycházet zejména z místních podmínek a měl by být přizpůsoben specifikům DSO a zpracovává se na období 8–12 let. Analytickou část je vhodné strukturovat do následujících kapitol:

- A. Identifikace regionu – poloha a základní geografické charakteristiky, zásady fungování mikroregionu.
- B. Charakteristika území (obsah může být přizpůsoben specifikám mikroregionu).
- C. Širší vztahy včetně vyhodnocení jiných dokumentů majících vztah k území mikroregionu.
- D. Aktéři regionálního rozvoje.
- E. ÚPD obcí a kraje.
- F. Závěry situační analýzy – stručné shrnutí poznatků analýzy.

Analytická část dokumentu obsahuje situační analýzu (profil mikroregionu), která je podkladem pro zpracování analýzy SWOT a vymezení problémových oblastí, cílů a priorit. SWOT analýza by měla být v souladu s metodikou doporučovanou EU zpracována komplexním způsobem. Z analytické části a SWOT analýzy vychází shrnutí hlavních odvětvových a územních rozdílností, resp. disparit mikroregionu. Vymezeny by měly být i cíleně podporované skupiny obyvatelstva.

Návrhová část SRD mikroregionu vychází z výsledků analytické části (zejména SWOT analýzy a identifikovaných hlavních odvětvových a územních disparit mikroregionu) a její formulace musí odpovídat požadavkům mikroregionu. V návrhové části jsou stanoveny vize, cíle a priority rozvoje mikroregionu. Vize rozvoje by měla být konkrétní a charakterizovat stav, kterého chce mikroregion dosáhnout. Cíle rozvoje představují směrné ukazatele pro rozvoj mikroregionu, které by měly aktivovat silné stránky a eliminovat slabé stránky, využívat příležitosti rozvoje a potlačovat rozvojová ohrožení. Priority představují přednostní směry řešení z pohledu dosažení stanovených cílů. Návrhová část SRD projednaná a připomínkováná pracovními skupinami je předložena řídicí skupině. Dále jsou s výsledky seznámeni zástupci členských obcí a veřejnost. Tito mohou obdobně jako v případě analytické části ve stanoveném termínu písemně předložit svoje připomínky k návrhové části. Návrhovou část se zapracovanými připomínkami schvaluje valná hromada. Po schválení se SRD stává závazným dokumentem pro území příslušného mikroregionu DSO na sta-

novené období včetně definice mechanismu implementace a kontroly plnění SRD mikroregionu. Implementace má za úkol konkretizovat strategické vize, cíle, priority a rozvojové aktivity do podoby reálných projektů, určit jejich nositele a stanovit způsob financování (vazba na dostupné vlastní i cizí finanční zdroje) včetně sestavení finančního rámce, jehož cílem je omezit finanční rizika a zajistit efektivní hospodaření s disponibilními prostředky. Priority jsou realizovány formou rozvojových projektů nebo jiných aktivit. V rámci návrhové části dokumentu se tak vytvoří tzv. zásobník projektů, kde je ke každé prioritě přiřazeno více rozvojových projektů. Ze zásobníku projektů jsou vybírány nejvhodnější projekty na kratší časové období a návazně je sestaven akční plán jako prováděcí dokument SRD. Jeho úkolem je určit co, kdo, kdy a kde má udělat, aby byly naplněny stanovené cíle (akční plán se většinou sestavuje na období dvou let). O schválení konkrétních projektů rozhoduje valná hromada. Pro vybrané projekty jsou zpracovány projektové fiše, což zajišťuje mikroregion nebo externí zpracovatel. Proces implementace uzavírá vyhodnocení plnění (monitoring) SRD, které se většinou provádí za období kalendářního roku (v případě potřeby lze provádět úpravy realizace jednotlivých projektů, příp. zvážit zpracování nové nebo upravené strategie či aktualizaci akčního plánu). Pokud valná hromada mikroregionu dospěje k závěru, že je třeba v SRD mikroregionu provést změny, postupuje se obdobným způsobem jako při jeho pořizování. Pro monitorování účinnosti SRD a akčních plánů je vhodné stanovit měřitelné indikátory (podrobněji viz ÚÚR, 2012).

Další formy spolupráce obcí

- Současná právní úprava umožňuje kromě DSO i další formy spolupráce obcí, např. prostřednictvím společné právnické osoby. Její činnost se řídí ustanoveními obchodního zákoníku a z důvodu potřeby stabilnější spolupráce se vesměs zakládají ve formě obchodní společnosti (a. s., spol. s r. o.).
- Smlouvu ke splnění konkrétního úkolu mohou uzavírat pouze obce. Jejím předmětem je vždy zajištění konkrétního úkolu přesahujícího většinou hranice jedné obce, který spadá do samostatné působnosti.
- Partnerství veřejného a soukromého sektoru může mít různé podoby. Obec nebo jiná veřejná instituce může například společně se soukromou osobou založit společnost, která realizuje a formou koncese potom provozuje realizovanou investici (v jiné podobě např. soukromý investor spravuje a provozuje veřejně prospěšnou stavbu).

- Svaz měst a obcí České republiky je organizací, jejímiž členy jsou obce ve smyslu zákona o obcích. Základním cílem Svazu je hájit společné zájmy a práva jeho členů a vytvářet podmínky pro řešení jejich společných problémů. Jde o otevřenou zájmovou nevládní organizaci, založenou jako sdružení právnických osob.
- Národní síť zdravých měst České republiky je zájmovým sdružením právnických osob. Jejími členy jsou obce, jejich sdružení nebo právnické osoby respektující příslušné stanovy.
- Přeshraniční impulzní centra jsou evropským pilotním projektem spolupráce příhraničních regionů Dolního Rakouska, České republiky, Slovenska a Maďarska. Tato centra pomáhají překonávat technické i společenské bariéry generované hranicemi.
- Euroregiony představují rozsáhlejší územní jednotky pro přeshraniční spolupráci měst a obcí. S výjimkou některých chart vydaných Radou Evropy však nemají jasnou právní oporu (někdy fungují i jako DSO).
- Partnerská města a obce využívá většina českých měst a řada venkovských obcí (v některých případech spolupracují i s několika partnery z jiných evropských států). K navázání spolupráce mohou obce využít služeb Svazu měst a obcí.

2.3.2 Místní akční skupiny

Tzv. místní akční skupiny (MAS) jsou v České republice relativně novým způsobem spolupráce na mikroregionální úrovni.⁴⁰ Tato sdružení se u nás postupně stala velice rozšířeným typem spolupráce, zejména v souvislosti s přípravou a realizací Společné zemědělské politiky EU (SZP), mezi jejíž priority patří od roku 2006 také rozvoj venkova, který byl vyjmut z Politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU.⁴¹ Venkovská krajina (zaujímající téměř 90 % celkové rozlohy členských zemí EU) totiž není jen prostorem pro zemědělskou výrobu, ale i místem pro další aktivity, např. trávení volného času. Snaha o zachování kulturnosti krajiny tak vedla k realizaci myšlenky rozvoje venkova prostřednictvím MAS. Venkov by měl rovněž zde žijícím obyvatelům nabízet vhodné sociální a ekonomické prostředí pro jejich život tak, aby zde zůstávali a měli aktivní zájem o plnohodnotné fungování a rozvoj území (Pělucha, 2006).

40 v zahraničí známé pod zkratkou LAG – Local Action Group

41 Přijetím Agendy 2000 deklarovala Evropská unie prvně jako jeden z cílů SZP i rozvoj venkova (kromě něho se SZP zaměřuje na fungování trhu se zemědělskými komoditami, podporu zemědělců a jejich produkce a zachování krajiny).

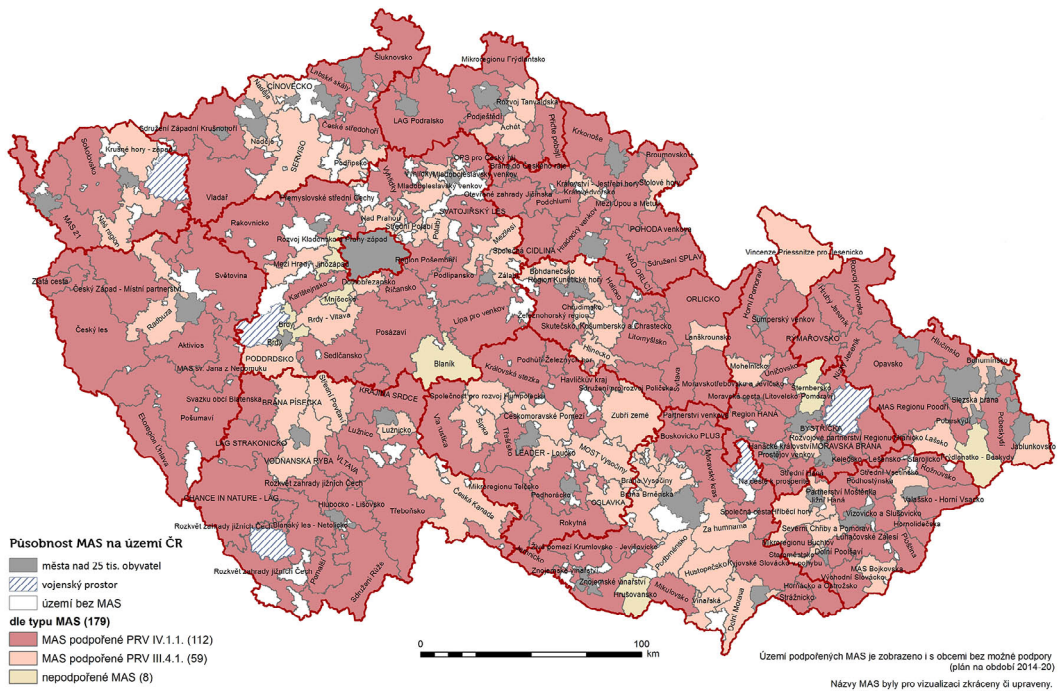
Změnil se i celkový pohled na zemědělce, který již není jen výrobcem potravin a surovin pro další odvětví ekonomiky, ale také osobou podílející se na zajišťování dalších funkcí venkova (např. ochraně a údržbě krajiny) a rozvoji dalšího podnikání směřujícího k využívání historického, přírodního a kulturního potenciálu venkova.

MAS je společenství lidí, které aktivně přispívá k rozvoji svého mikroregionu a je založené na principech institucionalizovaného mezisektorového partnerství. Prioritou je používání komunitní metody strategického plánování rozvoje území, která spočívá v koordinovaném zapojování všech zainteresovaných aktérů místního rozvoje do tvorby a realizace strategie daného mikroregionu. Pro tento účel jsou s využitím metody LEADER (viz dále) získávány finanční prostředky z rozpočtu EU i z národních programů – v České republice jde zejména o Program rozvoje venkova (PRV). PRV je dokument, který nastiňuje národní priority v rámci SZP, definuje kritéria, která musí MAS splnit pro svůj vznik, fungování a především pro možnost využívat prostředky na rozvoj definovaného území z fondů EU. Oblasti, ve kterých jsou zakládány, a MAS samotné by pak měly mít tyto parametry (PRV 2007-2013):

- geograficky homogenní území (geograficky i sociálně kompaktní region),
- počet obyvatel od 10 000 do 100 000 (mimo města s počtem obyvatel větším než 25 000),
- členové MAS musí mít v daném mikroregionu své bydliště/sídlo nebo v něm musí působit,
- MAS musí projednat a schválit strategii pro své území a fungovat na základě aplikace metody Leader (viz MZe, eAgri, 2014),
- MAS musí mít stanovy, organizační řád, strukturu a být registrována,
- maximálně 50% účast zástupců veřejné správy v MAS (týká se i řídicího orgánu), druhá polovina je pak tvořena zástupci podnikatelů a neziskových organizací.

Jde tedy o oblasti charakteristické malou velikostí, které jsou stejnorodé a soudržné, přičemž není třeba přihlížet ke stanovenému územnímu uspořádání veřejné správy a pro které jsou charakteristické společné tradice a identita a společné potřeby a očekávání (Evropská komise, 2006). Působení MAS zachycuje následující obrázek. Většinu z cca 180 existujících MAS v České republice (březen 2014) sdružuje Národní síť MAS, která je hlavním reprezentantem hnutí LEADER v České republice.

Obrázek 10: Působení MAS v České republice



Pramen: NSMAS, <http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akcni-skupiny/>

MAS jsou společenstvím, ve kterém jsou klíčoví reprezentanti (stakeholders) z veřejného, soukromého i neziskového sektoru. Poměrně častým jevem je snaha o omezení počtu zástupců veřejného sektoru, aby MAS nebyla jen jinou formou doplňující činnosti dobrovolných svazků obcí a aby motivovala zapojování i jiných subjektů do rozvoje mikroregionu. Při rozhodování mají všichni partneři ve skupině rovný hlas bez ohledu na jejich velikost. Aktéři, kteří mají být do rozvoje mikroregionu zapojeni, jsou např. veřejné subjekty (obce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace, státní instituce aj.), neziskové organizace sdružující místní obyvatele z důvodu jejich určitého zájmu (občanská sdružení, veřejně prospěšné společnosti, farnosti) a místní podnikatelé (řemeslníci, zemědělci, majitelé firem), kteří mohou být zastoupeni přímo nebo prostřednictvím místně příslušné okresní hospodářské komory. Zastoupení jednotlivých členů je v současné době ovlivněno hlavně dosavadní činností, ale postupně se spektrum členů rozrůstá o další subjekty působící na venkově i z odvětví, ve kterých MAS dosud nepůsobily (např. sociální oblast, trh práce, vzdělávací instituce apod.).

Hnutí LEADER

Hnutí LEADER je orientováno na propojování aktivit rozvíjejících venkovskou ekonomiku. Vzniklo v roce 1991 jako iniciativa Evropské komise.⁴² Jeho cílem bylo posílení rozvojového potenciálu venkovských oblastí právě s využitím místních iniciativ a dovedností, podpora osvojování know-how v procesu místního rozvoje a šíření know-how do dalších venkovských oblastí (Evropská Komise, 2006). Jako iniciativa byl Leader uplatněn třikrát: Leader I (1991–1993), Leader II (1994–1999) a Leader+ (2000–2006). Vedle toho měly členské státy či regiony ještě samostatné programy Leader s vlastním financováním. Od roku 2007 pak bylo rozdělování prostředků na navržené projekty Leader zahrnuto do jedné z os SZP.

V České republice začaly první MAS vznikat až v roce 2002, a sice v souvislosti se zavedením programu PRV. V prvním programovacím období EU, kterého se ve zkráceném období 2004 až 2006 Česká republika účastnila, byl realizován Leader+ financovaný z rozpočtu EU v rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství. Na tento program navázal v letech 2004–2008 samostatný národní program Leader financovaný ze státního rozpočtu. Od roku 2008 je činnost MAS financována z PRV (IV. osa Leader). Podobně je tomu i v navazujícím programovacím období počínaje rokem 2014, kdy do implementace PRV kromě ministerstva zemědělství nově zapojí i programy řízené dalšími ministerstvy.

K efektivnosti aplikace metody Leader je potřebné poznamenat, že „účinnost aplikovaných strategií se zvyšuje, pokud jsou příslušná rozhodnutí činěna na místní úrovni a prováděna místními subjekty, jsou používány jasné a transparentní postupy a dále je poskytována podpora ze strany příslušných článků veřejné správy a rovněž technická pomoc potřebná pro přenos osvědčených postupů“ (Evropská Komise, 2006). Leader je charakteristický přístupem „zdola nahoru“, při kterém se všichni účastníci podílí na rozhodování o strategii a volbě priorit, které mají být na místní úrovni sledovány. Jeho základem by měla být výzva místním obyvatelům a subjektům k ujmoutí se vedení a zapojení se do místního rozvoje. Lze jej kombinovat i s přístupem „shora dolů“, kdy spolupráce s centrálními i regionálními zástupci veřejné správy může přinést dosažení lepších výsledků (generovaných např. vhodnou podporou či metodickým vedením a poskytnutím relevantních příkladů z praxe).

Způsob fungování MAS

Základním úkolem MAS je definovat a provádět strategii místního rozvoje, rozhodovat o rozdělování finančních prostředků a spravovat je.⁴³ Tato strategie je v praxi obvykle zpracovávána na základě kombinace expertní a komunitní metody a návaz-

42 Jde o zkratku francouzského názvu „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“.

43 Strategie, které MAS v ČR vytvářejí v programovém období 2014–2020 se nazývají Strategie komunitně vedeného místního rozvoje.

ně pak posuzována v rámci PRV (či jiných dotačních programů) společně se žádostí o podporu. Je-li úspěšná, může MAS obdržet prostředky jak pro svoje fungování, tak i pro realizaci strategie. MAS je tedy v podstatě „malou grantovou agenturou“, která rozděljuje finanční prostředky na projekty realizované ve svém území, jež uspokojují jeho rozvojové potřeby a vedou ke zvyšování místní konkurenceschopnosti. Hlavními principy fungování MAS jsou (NSMAS, 2012):

- partnerství mezi veřejným, podnikatelským a neziskovým sektorem, vytvářené odspodu,
- zástupci žádného sektoru či zájmové skupiny nemají na rozhodovací úrovni nadpoloviční většinu,
- otevřenost, transparentnost a rovný přístup.

Každá MAS si volí svou organizační strukturu. Obecně jde o orgány, které plní funkce řídicí, kontrolní, výběrové, monitorovací a výkonné. Nejvyšším orgánem bývá shromáždění všech zapojených partnerů. Řídicí orgán (např. výbor či rada) obvykle schvaluje strategii rozvoje. Kontrolní orgán se zaměřuje především na dodržování zásad hospodaření. V MAS obvykle působí tzv. výběrová komise, která hodnotí předložené projekty podle předem daných kritérií a sestavuje pořadí jejich realizace. Jedním z orgánů bývá také monitorovací výbor, který sleduje naplňování strategie i průběh realizace projektů. Výkonnými funkcemi je pak pověřen např. sekretariát či manažer a jeho spolupracovníci. Právní formy, které MAS ke své existenci v současnosti používají, jsou občanské sdružení, resp. spolek (2/3 případů), obecně prospěšná společnost, v menší míře pak zájmové sdružení právnických osob a ústav.⁴⁴ Každá z uvedených právních forem má své výhody i nevýhody, volba té nejvhodnější je proto ponechána na konkrétní MAS.

44 Obecně prospěšné společnosti jako samostatná právní forma nemohou od 1. ledna 2014 nově vznikat. Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) umožňuje jejich transformaci na ústav, nadaci nebo nadační fond. Pro tuto přeměnu není ovšem určena žádná lhůta ani sankce. Spolek je obecně sdružení či skupina osob. Tato zvláštní forma právnické osoby je určená pro samosprávné a dobrovolné sdružení osob, založené nejméně třemi osobami. Členy spolku mohou být fyzické i právnické osoby a spolek se zapisuje do spolkového rejstříku vedeného příslušným rejstříkovým soudem. Účelem založení mohou být společné aktivity zaměřené jen na členy spolku (sportovní kluby, myslivecká sdružení apod.) nebo aktivity směřující vůči veřejnosti (poskytování různých služeb, vzdělávací a informační aktivity apod.), příp. smíšené aktivity. Vedlejší činností spolku může být i podnikání (případný zisk musí být použit na podporu dosažení vlastních cílů spolku). Tzv. zapsaný ústav dle zákona č. 89/2012 je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky či hospodářsky, jejíž výsledky jsou dostupné veřejnosti za předem stanovených podmínek.

Významným principem fungování MAS je otevřenost novým členům, kteří do nich mohou vstupovat bez omezení a podílet se tak na spolurozhodování o budoucnosti daného regionu a na kontrole činnosti. O zařazení obce do územní působnosti MAS rozhoduje obecní zastupitelstvo, které musí vydat souhlas s působením MAS ve správním území své obce. Jedna obec smí být v působnosti jen jedné místní akční skupiny; v případě potřeby však mohou MAS spolupracovat tak, aby společně vytvořily větší celky (tzv. regionální programová partnerství) pokrývající větší území podle požadavků konkrétních programů. Transparentnost činnosti MAS je dána už přímo jejich charakterem. Příslušní partneři zastupují velké množství místních subjektů, a MAS tak podléhají rozsáhlé veřejné kontrole. K transparentnosti přispívá i rychlé a komplexní zveřejňování informací, které je důležité především při výběru projektů k podpoře – základem je proto včasné zveřejňování výzev k předkládání žádostí o dotace a všech podmínek včetně seznamu kritérií, podle kterých budou žádosti hodnoceny. Po ukončení výzvy MAS obvykle zveřejňují seznamy přijatých žádostí a dále výši požadované a přidělené dotace a bodového hodnocení projektů. Členové hodnotících orgánů pak zpravidla podepisují čestná prohlášení nebo etický kodex, které je zavazují k dodržování zásad rovného přístupu a vylučují případný střet zájmů. K průhlednosti financování MAS přispívají také jejich výročních zprávy, které jsou pravidelně zveřejňovány, příp. kontrolovány prostřednictvím účetního auditu (povinný pro obecně prospěšné společnosti).

MAS vypracovávají integrovanou strategii rozvoje území a jsou odpovědné za její správnou realizaci. Tato strategie se skládá ze tří hlavních částí – analytické, návrhové a implementační. Analytická část obsahuje základní geografické a ekonomické informace o území, popis situace a vývojových tendencí v ekonomice a na trhu práce a dále SWOT analýzu. Analytická část také odkazuje na již schválené dlouhodobé rozvojové záměry, jako jsou rozvojové strategie mikroregionů a krajů, různé tematické strategie, plány péče o velkoplošná chráněná území apod. V návrhové části jsou pak obsaženy budoucí aktivity a projekty v území MAS, jejichž předpokládané výsledky by měly být dobře kvantifikovatelné pomocí předem stanovených indikátorů (v závislosti na jejich předpokládaných cílových hodnotách by měl být nastaven i finanční plán strategie). Implementační část popisuje organizační struktury a procesy, management a hospodaření MAS jako takové. Na obecně formulovanou strategii pak ve formě příloh navazují tzv. programové rámce, které již konkrétně popisují problémy řešené v rámci daného dotačního titulu (tyto rámce se dále člení na projektová opatření, grantová schémata a integrované projekty). S postupem času vznikla potřeba standardizace některých používaných postupů, a tedy i certifikace MAS z hlediska rozsahu a kvality poskytovaných služeb – příslušná metodika již byla schválena (viz Vláda ČR, 2014).

Místní agenda 21

Metody založené na principu místního partnerství jsou využívány také v urbánních oblastech. Jedná se zejména o tzv. Místní agendu 21 (dále jen MA21), která využívá participace veřejnosti na plánování a rozhodování v otázkách životního prostředí. Jedná se především o platformu pro komunikaci veřejné správy a obyvatel (viz MA21, 2012). Primární dokument MA21 byl přijat v roce 1992 na Konferenci OSN o životním prostředí v Riu de Janeiru. Tento dokument konstatuje, že do plánování udržitelného rozvoje je nutné zapojit místní iniciativy a příslušné akční plány musí být poté zaštitěny i politicky. Cílem MA21 je zajištění dlouhodobě udržitelné vysoké kvality života a životního prostředí na daném místě prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování, kvalitního řízení a mezinárodní výměny zkušeností. Svoji činností v rámci obecních zastupitelstev se pak snaží o zahrnutí principů udržitelného rozvoje mezi priority samospráv. Z obecného pohledu pak MA21 usilují především o:

- zvyšování povědomí o trvale udržitelném rozvoji, vzdělávání, poradenství, konzultační a informační činnosti,
- zapojování veřejnosti do rozhodování,
- iniciaci spolupráce a partnerství,
- vytváření místní strategie udržitelného rozvoje a akčních plánů,
- měření účinnosti aktivit MA21, informování a rozbor dosaženého pokroku.

MA21 zastřešuje Rada vlády pro udržitelný rozvoj. Pracovní skupina tohoto orgánu vydala soubor kritérií pro posuzování a měření kvality MA21 (kritéria jsou stanovena odlišně pro obce do 2 000 obyvatel, obce nad 2 000 obyvatel, velká města, mikroregiony, kraje aj.). K evidenci slouží oficiální databáze MA21, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo životního prostředí České republiky.

Celkově je možné konstatovat, že MAS představují převratnou změnu pro rozvoj mikroregionů. Do doby jejich vzniku byla příprava dotačních programů především věcí veřejné správy, v souladu s tím byly příspěvky poskytovány prostřednictvím orgánů veřejné správy a se žádostmi přicházeli většinou jednotliví, vzájemně vesměs izolovaní žadatelé. Aplikace výše zmíněné metody LEADER podporuje vznik mezisektorových partnerství, která samostatně rozdělují peníze pro rozvoj svého území. Tato partnerství jsou základním předpokladem úspěšného působení MAS (jejich členové se ovšem musejí shodnout na zaměření rozvojové strategie, která je jádrem žádostí o financování dílčích projektů místních žadatelů, kteří bu-

dou následně osloveni veřejnou výzvou). Za klíčovou úlohu MAS pak lze všeobecně považovat mobilizaci rozvojového potenciálu příslušného mikroregionu (Nunvářová, 2007).

2.4 KONCEPČNÍ PŘÍSTUPY K OCHRANĚ PŘÍRODY

Ochrana přírody a krajiny se v České republice řídí především zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a je naplňována zejména cestou vymezovaných tzv. zvláště chráněných území (ZCHÚ), za které lze vyhlásit přírodovědecky či esteticky významná území, která představují zvláště lokality s jedinečnou nebo reprezentativní biologickou rozmanitostí a dále lokality s jedinečnou geologickou stavbou či reprezentující charakteristické prvky krajinného rázu, příp. lokality významné z vědeckého hlediska. Cílem ochrany nejčastěji bývá udržení či zlepšení dochovaného stavu území nebo ponechání území či jeho částí samovolnému vývoji. Základní kategorie ZCHÚ představují velkoplošná chráněná území, tj. národní parky a chráněné krajinné oblasti, a maloplošná chráněná území, tj. národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky (MŽP, 2010).

Národní parky (NP)

- Rozsáhlá území v národním/mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy s mimořádným vědeckým a výchovným významem,
- využití NP je podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů,
- vyhlášují se zákonem a člení se do 3 zón vymezených s ohledem na přírodní hodnoty, přičemž v 1. zóně je omezen volný pohyb veřejnosti,
- jsou řízeny správou NP, která je zřizována zákonem,
- k projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení NP včetně ochranného pásma se zřizuje rada NP (členy jsou delegovaní zástupci obcí a krajů, odborníci z vědeckých a odborných pracovišť a další členové z právnických a fyzických osob a jiných orgánů státní správy sídlících na území národního parku).

Chráněné krajinné oblasti (CHKO)

- Rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení,

- jejich základní poslání a bližší ochranné podmínky se vyhláší nařízením vlády České republiky,
- člení se zpravidla do 4 (nejméně 3) zón odstupňovaných dle způsobu ochrany přírody,
- správu vykonává Agentura ochrany přírody a krajiny (AOPK) ČR prostřednictvím správ CHKO.

Národní přírodní rezervace (NPR)

- Menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné v národním či mezinárodním měřítku,
- vyhláší je MŽP za vymezení bližších ochranných podmínek.

Přírodní rezervace (PR)

- Menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast,
- na území CHKO je vyhláší AOPK ČR prostřednictvím správy CHKO, v ostatních případech pak příslušné kraje za vymezení bližších ochranných podmínek.

Národní přírodní památka (NPP)

- Přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem,
- vyhláší je MŽP za vymezení bližších ochranných podmínek.

Přírodní památka (PP)

- Přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů s regionálním ekologickým, vědeckým či estetickým významem,
- na území CHKO je vyhláší AOPK ČR prostřednictvím příslušné správy CHKO, v ostatních případech pak prostřednictvím odpovídajících krajů za vymezení bližších ochranných podmínek.

Obrázek 11: NP a CHKO na území ČR



Pramen: MŽP, 2010

Natura 2000

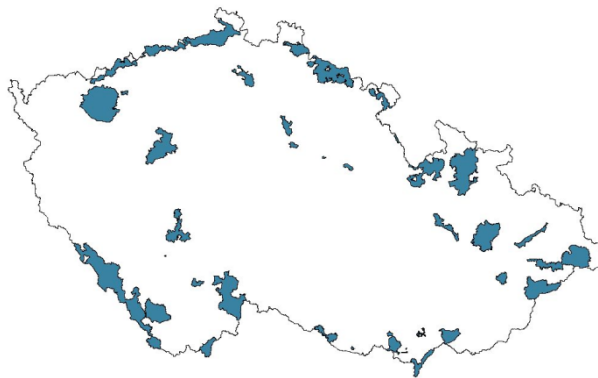
Natura 2000 (AOPK ČR, 2006) je soustava chráněných území, které vytvářejí na svém území podle jednotných principů všechny státy Evropské unie. Jejím cílem je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu považovány za nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast (endemické). Vytvoření soustavy Natura 2000 ukládají dva nejdůležitější právní předpisy EU na ochranu přírody: směrnice 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků – na jejím základě jsou vyhlášovány ptačí oblasti (PO) – a směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – na jejím základě jsou vyhlášovány EVL. Obě směrnice jsou do české legislativy implementovány prostřednictvím zákona č. 114/1992 Sb. EVL a PO jsou vyhlášovány nařízením vlády České republiky.

Obrázek 12: Evropsky významné lokality



Pramen: AOPK ČR, 2005a

Obrázek 13: Ptačí oblasti



Pramen: AOPK ČR, 2005b

Plány péče o ZCHÚ

Plán péče o zvláště chráněná území je koncepčním dokumentem, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu ZCHÚ navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany a na zabezpečení před nepříznivými vlivy okolí. Slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Zpracování plánu zajišťuje orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení ZCHÚ, u NP a CHKO pak MŽP. Před schválením plánu péče je příslušný orgán ochrany přírody povinen zveřejnit oznámení o možnosti seznámit se s plánem péče na portálu veřejné správy (www.portal.gov.cz) a dále jej zašle dotčeným obcím, které ho zveřejní na své úřední desce. O způsobu vypořádání připomínek vlastníků, obcí a krajů sepíše orgán ochrany přírody protokol. Plán péče je schvalován zpravidla na období 10 až 15 let. Kromě obcí a krajů se mohou na ochraně přírody podílet i občané prostřednictvím občanských sdružení nebo jiných organizačních jednotek. Podrobnosti o obsahu plánů péče pro jednotlivé kategorie chráněných území a po-

stup jejich zpracování uvádí vyhláška MŽP 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území, a dále rozpracovávají metodické pokyny MŽP zveřejněné ve Věstníku MŽP.

Plán péče o NP

Zpracování plánů péče zajišťuje MŽP prostřednictvím příslušné správy NP (podrobnosti jsou stanoveny metodickým pokynem MŽP č. 3). Skládá se z dokumentů Rozbory a Návrh plánu péče se závaznou strukturou. Rozbory obsahují tyto části:

- charakteristika území NP,
- zhodnocení dosavadní péče a naplňování cílů ochrany přírody (ekosystémy, fytogenofond, zoogenofond),
- vyhodnocení péče o krajinu (krajinný ráz, limity ochrany přírody pro výstavbu, jiné typy ochrany území, plánované výkupy a nájmy pozemků),
- vyhodnocení činnosti (monitoring a výzkum, veřejné využívání území národního parku, mezinárodní spolupráce).

Plán péče o NP pak obsahuje tyto části:

- ochrana přírody, ochrana a obnova přirozených procesů v NP,
- péče o krajinu monitoring, výzkum a dokumentace,
- veřejné využívání území NP,
- mezinárodní spolupráce.

Plán péče o CHKO

Zpracování plánů péče o CHKO zajišťuje MŽP prostřednictvím AOPK ČR (náležitosti plánů péče upravuje vyhláška č. 64/2011 Sb. a podrobnosti jsou stanoveny metodickým pokynem MŽP č. 16). Plán péče CHKO se skládá ze stejných dokumentů jako v případě NP. Rozbory CHKO popisují a analyzují přírodní podmínky a lidské činnosti ovlivňující stav přírody a krajiny v CHKO a obsahují tyto části:

- charakteristika území (abiotické podmínky, biotické podmínky, vývoj osídlení),
- ochrana přírody a krajiny (předmět ochrany, zonace, soustava Natura 2000, významné druhy rostlin a živočichů, územní systémy ekologické stability, krajinný ráz, práce s veřejností atd.),
- lidské činnosti ovlivňující stav přírody a krajiny (lesní hospodářství, zemědělství, rybářství, vodní hospodářství, výstavba, doprava, průmysl, zacházení s odpady, těžba nerostných surovin, turistika atd.),
- vyhodnocení dosavadního plánu péče.

V jednotlivých kapitolách plánu péče je dodržována jednotná struktura zahrnující stručnou charakteristiku problematiky, dlouhodobý cíl a navrhovaná opatření, přičemž obsahuje zejména tyto části:

- ochrana přírody,
- lidské činnosti ovlivňující stav přírody a krajiny,
- závěrečný přehled prioritních úkolů za celou CHKO.

Zpracování péče o maloplošná chráněná území se rovněž řídí jednotnou osnovou, která je stanovena sdělením č. 21 publikovaným ve Věstníku MŽP, částka 12/2004.

2.5 PRAKTICKÉ PŘÍKLADY

2.5.1 Příklady dobré praxe v managementu rozvoje MAS

Místní akční skupina Via rustica

Místní akční skupina (dále jen MAS) Via rustica leží v nejzápadnější části Kraje Vysočina. MAS působí na území Pacovska v okrese Pelhřimov, přičemž Pacov s více než 5 000 obyvateli je největším členským městem. V zájmovém území MAS je celkem 6 měst a 55 obcí s více než 30 000 obyvateli. MAS sdružuje šest sousedících mikroregionů: Brána Vysočiny, Hořepnický region, Košeticko, Lípa, Stražiště a Svidník. Krajina je převážně zemědělského charakteru s minimální průmyslovou výrobou a zachovaným životním prostředím. Z hlediska cestovního ruchu jsou zde spíše drobnější památky a zajímavosti z horáckého, kozáckého a blatenského vlivu lidové kultury. Území MAS má roztráštěnou sídelní strukturu, která je typická pro venkovské regiony.

MAS vznikla v prosinci 2004, kdy byla Ministerstvem vnitra zaregistrována ve formě občanského sdružení a kdy se uskutečnila ustavující valná hromada. Členové sdružení jsou ze své podstaty děleni na ty z veřejného a soukromého sektoru. Počet členů z veřejného sektoru je 7, počet členů ze soukromého sektoru 15. Za veřejný sektor jsou členy svazky či sdružení obcí a ústav sociální péče. Soukromý sektor je zastoupen např. samostatnými fyzickými osobami, soukromými zemědělci a Českým svazem ochránců přírody. Hlavním dokumentem MAS jsou stanovy občanského sdružení. Po změně občanského zákoníku se pak MAS transformovala na spolek. Jako své sídlo využívá prostory Městského úřadu v Pacově a předseda MAS je zároveň starosta.

Fungování MAS je realizováno prostřednictvím valné hromady, rady sdružení a předsedy. Valná hromada je nejvyšším orgánem a tvoří ji všichni členové. Svolává se nejméně dvakrát ročně a rozhoduje prostou většinou přítomných hlasů. Rozhoduje např. o změnách stanov, určuje výši členských příspěvků, schvaluje výroční zprávu, rozpočet a roční závěrku hospodaření atd. Rada je výkonným orgánem, který řídí činnost sdružení. Má nejméně pět členů. Schází se nejméně jedenkrát za tři měsíce. Rozhoduje nadpoloviční většinou přítomných členů. Rada má pravomoc volit si ze svých řad předsedu a místopředsedu, koordinuje činnost sdružení, svolává valnou hromadu, rozhoduje o přijetí za člena sdružení a zpracovává podklady pro rozhodnutí valné hromady. K zajištění činností MAS Rada zřídila kancelář sdružení, kde jsou zaměstnaní odborníci napomáhající výkonu potřebných činností MAS. Předseda je zodpovědný za naplňování rozhodnutí rady, vedení účetnictví a plynulý chod skupiny. Dále připravuje podklady pro jednání rady, přijímá zaměstnance, rozhoduje o běžných záležitostech a zastupuje MAS navenek.

Hospodaření MAS probíhá podle připraveného ročního rozpočtu, který schvaluje valná hromada. Finančními zdroji mohou být členské příspěvky, dary a příspěvky, výnosy z vlastního majetku, příjmy z činností skupiny při naplňování cílů sdružení, granty a dotace. Základními finančními zdroji na zajištění činnosti sdružení Via rustica, o. s., jsou prostředky z dotací na jednotlivé realizované projekty, poplatky od účastníků vzdělávacích kurzů, platby za kopírovací a tiskové služby pro veřejnost a členské příspěvky. Projekty realizované v rámci dotačních programů Evropské unie, které představují převážnou náplň činnosti sdružení, musí být nejprve předfinancovány z vlastních zdrojů a teprve po úspěšné realizaci projektu a schválení jeho vyúčtování může být proplacena příslušná dotace. Na toto „předfinancování« byly u prvního projektu souvisejícího se vznikem MAS a tvorbou rozvojové strategie zájmového území využity prostředky z členských příspěvků jednotlivých mikroregionů, v současné době jsou pro tyto účely využívány prostředky z bankovních úvěrů a zisku ze služeb. Prostředky získané z realizace vzdělávacích kurzů a případných dalších

služeb pro veřejnost jsou po úhradě souvisejících provozních nákladů využity na zajištění další činnosti sdružení, zejména k financování nákladů, na které není možné čerpat dotaci (Via rustica, financování, 2015).

Místní akční skupina se ve svém území snaží o řešení problémů souvisejících s běžnou správou a rozvojem členských obcí. MAS reaguje na nedostatečnou úroveň infrastruktury a služeb, odliv mladých lidí do větších měst, mizení tradic a sounáležitosti občanů s místem, kde žijí. Potenciál je spatřován především v lepším využívání, péči a zkvalitňování lidských zdrojů, životního prostředí, kulturních památek, místních produktů a služeb a v diverzifikaci zemědělských činností (Via rustica, obecný popis, 2015). K naplnění potřeb území si MAS definovala svůj hlavní cíl, kterým je „přispívat k udržitelnému a všestrannému rozvoji regionu a uchování jeho historických, kulturních a přírodních hodnot a podporovat vzájemnou spolupráci občanů a občanských sdružení, obcí, podnikatelů a dalších subjektů z veřejného i soukromého sektoru vedoucí k naplňování tohoto cíle“ (Via rustica, hodnoty a cíle, 2015). MAS se snaží pro své členy, žadatele o dotace a všechny uživatele poskytovaných služeb vytvářet vstřícné a podporující prostředí. V roce 2005 se podařilo poprvé získat finanční prostředky z Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství a od té doby jsou pravidelnými příjemci prostředků z EU z části Společná zemědělská politika určená pro rozvoj venkova, ale i z dalších zdrojů. Každý rok pořádá několik bezplatných i příspěvkových kurzů a seminářů pro širokou veřejnost (např. kurzy pro znevýhodněné skupiny obyvatel, vzdělávání seniorů na PC, kurzy cizích jazyků či rukodělných řemeslných prací určených pro děti).

V roce 2009 se MAS podařilo získat podporu z Programu rozvoje venkova, osy IV. Leader a začala s realizací strategického plánu. Ten je uskutečňován prostřednictvím vyhlášených výzev pro subjekty z dané oblasti (v období 2009–2014 bylo uskutečněno celkem 8 výzev). MAS tedy funguje jako „malá grantová agentura“, která rozděljuje získané prostředky na předem definovaný rozvoj svého území tím, že vybere vhodné subjekty pro poskytnutí dotací na relevantní projekty. Pro výběr vhodných projektů jsou stanoveny hodnotící kritéria (o výběru projektů rozhoduje hodnotící komise). Poskytnuté dotace jsou průběžně administrovány podle předem daných pravidel a metodických pokynů. Při poskytování dotací se MAS musí řídit základními pravidly, které stanovují, jak má vypadat proces vyhlášení, přijímání, hodnocení, schvalování, administrace, realizace a vyúčtování projektu. Pravidla vydává Ministerstvo zemědělství jako ústřední orgán státní správy zodpovědný za realizaci Společné zemědělské politiky EU v ČR. Za celou dobu své existence se MAS podařilo administrovat a realizovat v území desítky projektů ve spolupráci s rozličnými žadateli ze soukromého i veřejného sektoru. Příkladem subjektů realizujících projekty jsou obce, tělovýchovné jednoty, firmy zpracovávající potraviny, římskokatolická farnost, ochránci přírody, soukromí zemědělci, sbor dobrovolných hasičů či Klub českých turistů.

MAS je aktivní i v dalších aktivitách podporujících rozvoj jeho území. Poskytuje třeba poradenství v oblasti regionálního rozvoje a souvisejících dotačních programů, rozvoje zaměstnanosti a zvyšování kvalifikace. Propaguje region a jeho turisticky atraktivní zajímavosti, památky a poskytované služby. Spolupracuje s dalšími tuzemskými i zahraničními subjekty zabývajícími se rozvojem venkova. Místní akční skupina Via rustica je dobrým příkladem aktivní a fungující struktury sdružující malé obce a aktivně napomáhající rozvoji venkova.

Místní akční skupina Svazku obcí Blatenska

Místní akční skupina Svazku obcí Blatenska (dále jen MAS Blatenska) vznikla v listopadu 2004 zápisem do rejstříku o. p. s., a sice na základě impulsu Svazku obcí Blatenska za účelem vytváření podmínek pro implementaci finančních prostředků na rozvoj venkovského regionu. Zakladatelem MAS je zájmové dobrovolné sdružení obcí s názvem Svazek obcí Blatenska. MAS má své sídlo v obci Blatná ve stejné budově, kde sídlí zakladatel MAS.

MAS Blatenska působí v severozápadní části okresu Strakonice v Jihočeském kraji. Celkem se v zájmovém území MAS nachází 32 obcí. Z celkového počtu obcí spadá 26 obcí do správního obvodu ORP Blatná a 6 obcí se nachází na území ORP Strakonice. Území MAS Blatenska je v podstatě shodné s územím svého zakladatele, tj. Svazku obcí Blatenska. Žije zde více než 16 000 obyvatel. Tento relativně nižší počet obyvatel je dán také tím, že v území jsou pouze dvě města (Blatná a Sedlice). Ostatní obce mají spíše venkovský charakter, o čemž svědčí i hodnota podílu městského obyvatelstva ve výši cca 57 % (MAS Blatenska, strategie, 2015). Region působení MAS se od svého založení nezměnil, neboť v daném území není možné expandovat.⁴⁵

Právní formu, kterou MAS pro svoji existenci využívá, je obecně prospěšná společnost.⁴⁶ Ředitel je statutárním orgánem společnosti, řídí činnost MAS a jedná jejím jménem. Ředitel se věnuje všem potřebným činnostem, které nejsou statutem či zakládací listinou svěřeny jiným orgánům společnosti. Jmenuje a odvolává jej správní rada, rada také dohlíží na jeho činnost a stanovuje jeho mzdu. Ředitel MAS si k zabezpečení svých úkolů zřizuje kancelář, jejíž součástí jsou: manažer, projektový manažer a administrativní pracovník pro strategii.

Správní rada společnosti má 6 členů, přičemž 3 členové zastupují subjekty ze soukromého sektoru a 3 z veřejného sektoru. Jeden z členů je zároveň předsedou správní rady. Správní rada zasedá nejméně dvakrát ročně. Rozhoduje prostou většinou,

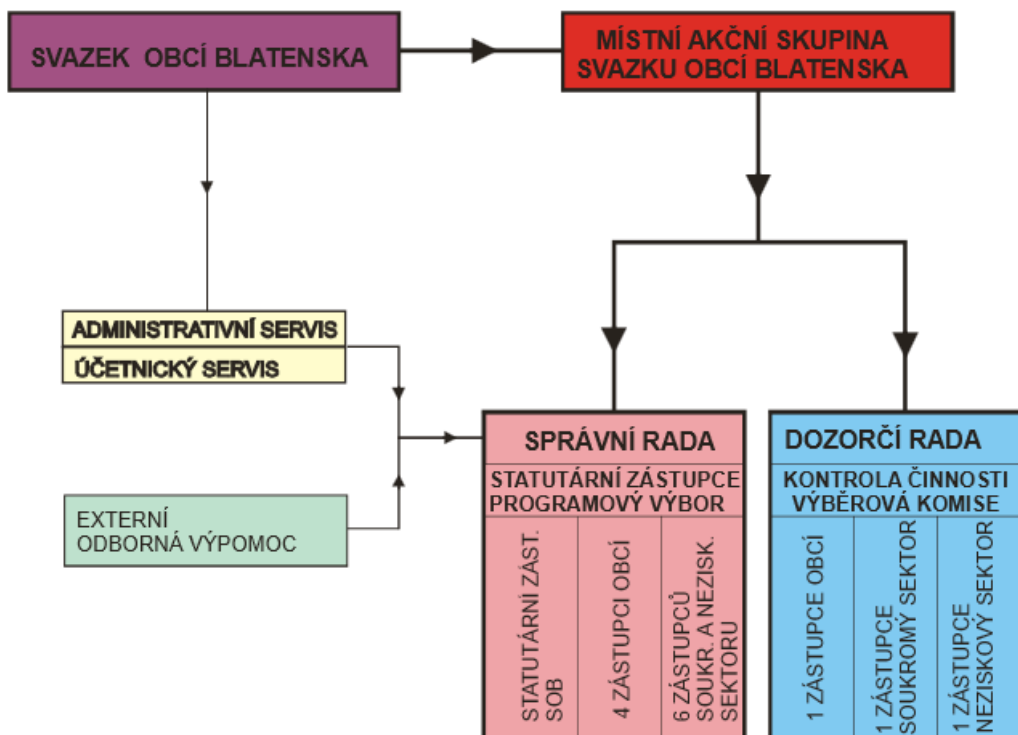
45 Údaje o partnerech MAS Blatenska (ze soukromého i veřejného sektoru) se nepodařilo získat.

46 Obecně prospěšnou společnost můžou stávající organizace dále využívat. S ohledem na změnu občanského zákoníku již nové organizace s touto právní formou vznikat nemohou.

přičemž musí být přítomná vždy nadpoloviční většina všech členů, při nerozhodném výsledku hlasování rozhodne hlas předsedy. Správní rada dává souhlas k některým majetkoprávními úkonům sdružení, vedle toho schvaluje rozpočet, účetní závěrku a výroční zprávu sdružení. Rozhoduje o případném zrušení společnosti a o přijetí nových členů sdružení. Rada také jmenuje a odvolává členy výběrové komise a programového výboru.

Dalším orgánem sdružení je dozorčí rada, což je orgán kontrolní. Má 3 členy a z nich si také volí svého předsedu. Schází se a rozhoduje stejným způsobem jako správní rada. Výběrová komise je orgán, který je zřizován pro přehodnocování bodového hodnocení projektů a který také rozhoduje o přerozdělování přidělených finančních prostředků na realizaci strategie MAS. Ve sdružení může být ustanoven ještě i programový výbor, vyžadují-li to podmínky přidělení prostředků na realizaci schválené strategie. Programový výbor rozhoduje o výběrových kritériích projektů a vyhlášení výběrových řízení - v roce 2012 měl např. 3 členy a výběrová komise 6 členů (viz výroční zpráva MAS z roku 2012). Aktuální obsazení funkce ředitele a členů správní a dozorčí rady je možné vidět z výpisu z Obchodního rejstříku. Vzájemná provázanost MAS a Svazku obcí Blatenska je patrná z následujícího obrázku.

Obrázek 14: Organizace řízení Svazku obcí Blatenska a MAS Svazku obcí



Pramen: MAS Svazu obcí Blatenska. Strategie Leader na období 2007–2013, 2007

Financování MAS je zajišťováno z členských příspěvků, darů a dotací, přičemž nejdůležitější část rozpočtu jsou dotace. MAS Blatenska má ve své strategii stanoveno několik cílů a priorit, které hodlá naplňovat. Prostřednictvím Strategie komunitně vedeného místního rozvoje bude pokračovat v administraci a realizaci vhodných projektů svých i svých partnerů ze soukromého i veřejného sektoru. Vedle toho se zaměří i na péči o kulturní a hospodářský rozvoj svého území zvyšující kvalitu života zde žijících obyvatel, na poradenskou činnost i propagaci území v rámci zvyšování jeho turistické atraktivity. Příklad jednoho z mnoha projektů, na kterých MAS Blatenska aktivně participuje, je realizace „Zavedení regionální značky Prácheňsko“. Tuto značku zavádí společně pět MAS s cílem podpory místních výrobců, zachování tradičních řemesel v regionu a v také se snahou o zviditelnění bývalého historického území Prácheňska. Jde o typickou aktivitu pro rozvoj místních trhů a zvýšení sounáležitosti obyvatelstva se svým územím a jeho kulturou.

2.5.2 Aplikace konceptu Leitbild jako základu krajinného plánování

Pojem Leitbild se již dlouho používá především v německy mluvících zemích. Přesto však jeho definice nemá zcela jasnou či jednoznačnou podobu. Přímý překlad tohoto pojmu znamená ideál, vzor nebo příklad; jeho interpretace pak vždy odráží úhel pohledu, ze kterého je nahlížen – z pohledu prostorového či krajinného plánování je chápán jako integrovaný přístup k plánování rozvoje krajiny zohledňující ekonomické, sociální, kulturní, environmentální, politické a regionálně-správní aspekty. Praktický úhel pohledu pak představuje koncepcí rozvoje cestovního ruchu dané oblasti kladoucí důraz na využití integrovaného prostorového plánování dlouhodobě udržitelného rozvoje cestovního ruchu.

Dle Potschina et al. (2010) pojem Leitbild představuje požadovaný budoucí stav určité oblasti, který integruje primární cíle a hybatele (aktéry) dotčených procesů a snaží se o komplexní pohled na jednotlivé aktéry. Všechno současné vědění je pak využíváno pro zajištění vyrovnaného vztahu mezi poptávkou a budoucími limity. Leitbild tedy obecně reflektuje specifickou trajektorii budoucí prostorové struktury, distribuce, využití, podmínek i rozvoje socio-přírodních systémů a poskytuje tak řadu principů a nástrojů i celkový rámec, ve kterém jednotlivé rozvojové aktivity mohou být posuzovány a diskutovány. Potschinův přístup zdůrazňuje celistvost a komplexní pohled (či určitý mezioborový nadhled) na rozvoj prostorového či krajinného plánování. Tento přístup lze také označit za dynamický přístup, který reflektuje činnost jednotlivých aktérů v čase a jejich vzájemnému působení připisuje určitý synergický efekt. Jejich přínos je podle daného přístupu větší než dílčí přínosy jednotlivých aktérů, které však mohou být v různém vzájemném vztahu. Pokud je tento vztah komplementární, pak se celkový přínos nesnižuje. Pokud jde o vztah substituční, dochází k oslabení přínosu (při antagonistickém vztahu pak i k rušení jednotlivých dílčích přínosů).

Dle Biegera (2008), který pojem Leitbild chápe z pohledu cestovního ruchu, jde v podstatě o základní představení turistického vývoje politicky organizovaného území (země, region, obec) nebo destinace (region, místo, rezort), které pracuje s jasným tvůrčím záměrem, jenž dostal od zadavatele (organizace cestovního ruchu, státní správy) a má veřejný charakter (např. prostřednictvím účasti zainteresovaných subjektů). Vychází ze situační analýzy, stanovení cílů (normativních nebo strategických) a opatření/strategií. Jedna ze stručnějších definic považuje Leitbild za proveditelné územní změny směrem k požadovanému budoucímu stavu (Klug, 2012). V této souvislosti je nutné zdůraznit překlad tohoto pojmu jako „ideál“ či „vzor“. Právě tato interpretace totiž nejlépe vystihuje záměr konceptu Leitbild, a sice že jde o jakýsi ideální požadovaný stav, vzešlý na základě konsensu, ke kterému by se mělo dlouhodobě směřovat (a to i s vědomím toho, že tohoto ideálu nebude nikdy zcela dosaženo).

V anglosaské části světa by pojem Leitbild mohl být považován za určitý ideální scénář („perfect scenario“), jak směřovat k žádoucímu stavu. Tato interpretace již směřuje ke konkrétním aplikacím pojmu ve veřejné politice (v politice územního rozvoje, krajinného plánování, plánování cestovního ruchu, ale i plánování energetických zdrojů a distribučních sítí), neboť každý scénář zahrnuje i jednotlivé kroky, jejichž prostřednictvím se požadovaného stavu dosahuje. Jako nejbližší český ekvivalent je možné označit pojem koncepce, kterou je přitom myšlen hrubý obraz žádoucí budoucnosti, která koordinuje úsilí směřující k dosažení tohoto cíle. Koncepce Leitbild má pro rozhodovací subjekty a veřejnost orientační funkci (viz Regionální plán Regionu Horní Lužice-Dolní Slezsko, 2009). Nicméně je nutné podotknout, že pojem koncepce nezachycuje onen idealistický aspekt, který je v pojmu Leitbild ukotven, a proto i v následujícím textu bude užíván tento pojem v německém originále.

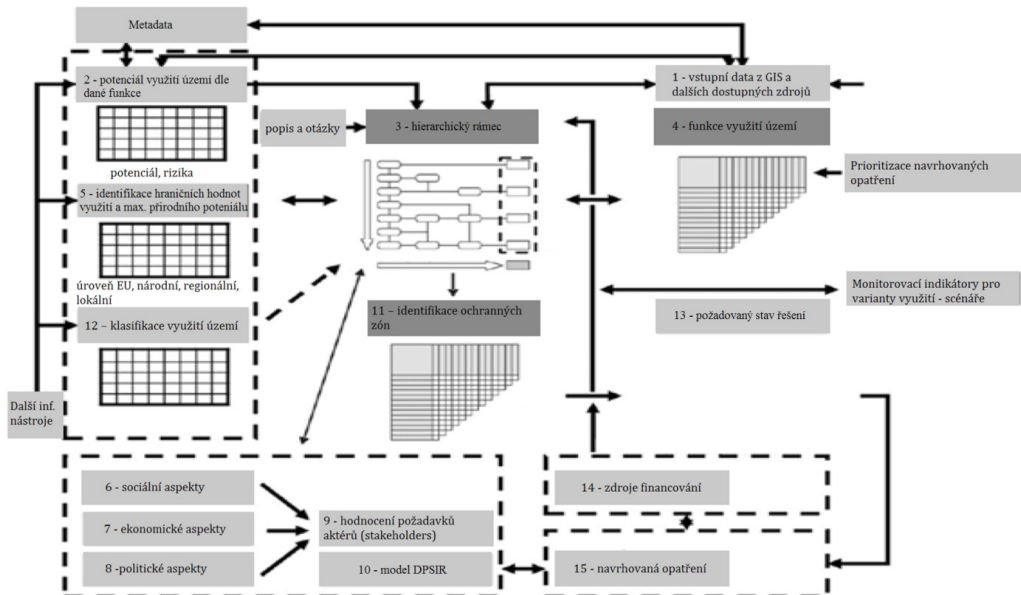
Metodika

Koncept Leitbild vyústil na základě provedených plánovacích studií ve vytvoření metodického rámce MGSDDS (Multi Goal Spatial Decision Support System – víceúčelový podpůrný rozhodovací systém). Tento model reflektuje společenskou poptávku, ekonomické požadavky i politické rozhodování. Pomocí adekvátních vstupů je nadefinován ideální požadovaný stav dané části krajiny v dlouhodobém horizontu a navržen scénář rozvoje, který k tomuto stavu postupně spěje (Klug, 2012). Nezbytnými podmínkami prosazování Leitbildu jsou zlepšení komunikace, generační znalost, postupné vzdělávání a lepší porozumění hodnotám krajiny. Konkrétní metodika navržená Klugem (2012) pak zahrnuje celkem 15 modulů:

- modul 1 – vstupy a data dostupné z geografických informačních systémů o území;
- modul 2 – určuje potenciál využití území dle dané funkce;
- modul 3 – hierarchický rámec ekosystémových služeb;
- modul 4 – určení funkce využití;
- modul 5 – identifikace hraničních hodnot využití a maximálního přírodního potenciálu;
- modul 6 – sociální aspekty;
- modul 7 – ekonomické aspekty;
- modul 8 – politické aspekty;
- modul 9 – požadavky dotčených aktérů (stakeholders);
- modul 10 – DPSIR model;
- modul 11 – identifikace ochranných zón;
- modul 12 – klasifikace využití území;
- modul 13 – požadovaný stav území;
- modul 14 – zdroje financování;
- modul 15 – navrhovaná opatření k dosažení cílového stavu.

Tento model (viz následující obrázek) poskytuje trojdimenzionální perspektivu: víceborový integrační přístup, návrh stanovení funkcí a horizontální harmonizaci proveditelných změn v území se vzájemnou konektivitou. Kritéria alokace využití území jsou pak následující: určení typů využití území, které jsou omezeny nebo zcela vyloučeny jiným využitím území, identifikace nejžádanějšího typu využití území, rozdělení nejintenzivněji využívaných ploch.

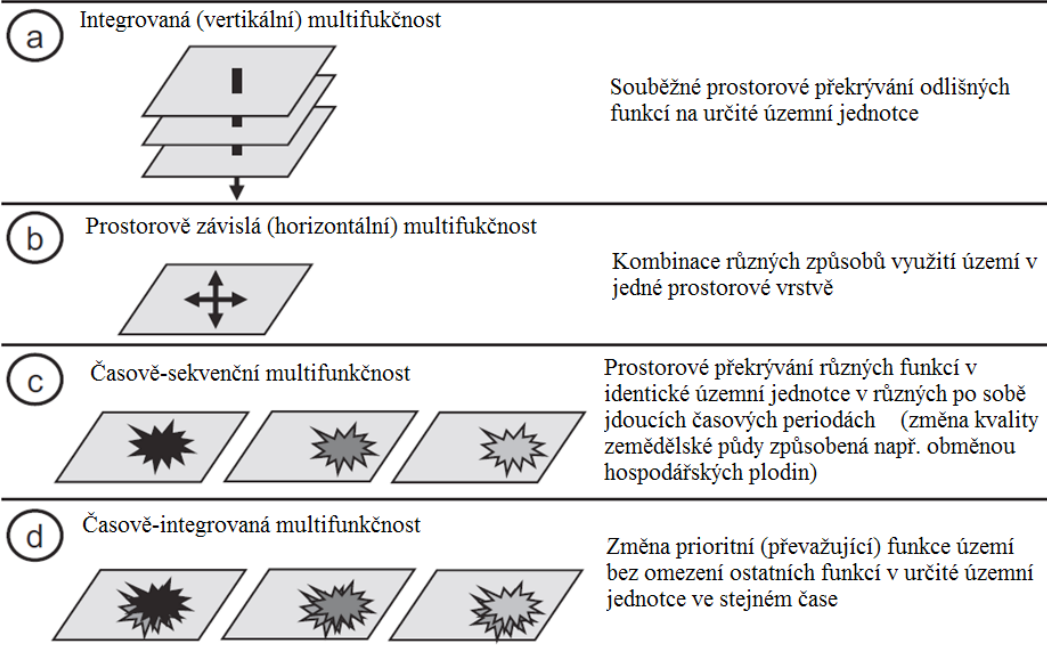
Obrázek 15: Model MGSDDS



Pramen: Klug, 2012

Jednotlivé úrovně statických i dynamických výstupů modelu jsou znázorněny na následujícím obrázku.

Obrázek 16: Manažeři a úrovně managementu



Pramen: Klug, 2012

Prezentovaný model by měl v podstatě odpovědět na následující základní otázky o stavu a budoucím požadovaném využití určitého území:

- Kterým aktérům jsou benefity a požadované funkce/služby adresovány?
- Proč na daných přínosech a funkcích/službách záleží?
- Na jaké prostorové škále se dané přínosy a funkce/služby nacházejí?
- Jak jsou tyto přínosy a funkce/služby důležité pro společnost?
- Poskytuje dané území dostatečné přínosy nebo dostatečný počet funkcí/služeb?
- Co může být použito jako náhrada či kompenzace za určitou ztrátu nebo poškození environmentálního systému, aby opět naplňoval požadované funkce/služby?

Využívání konceptu Leitbildu

Využívání konceptu Leitbild s výše specifikovanou metodikou má poměrně širokou škálu. Jedna z možných aplikací může např. přispívat k simulaci dopadů změny zemědělských podpor na krajinu (Klug, 2008). Dalším příkladem je sestavení plánu v podobě Leitbildu pro koncepci cestovního ruchu a krajiny. Podle Freyera (2004) rozvoj určitého území bez představy ideálního stavu v podstatě neumožňuje jeho kvalitní zajištění. Tato představa samozřejmě musí být provázána se strategickými dokumenty, přičemž Leitbild se zaměřuje zejména na udávání vývojového trendu a formulování cílového chování destinace a nastiňuje vizi, cíle a strategie, jejichž pomocí má být implementací strategického dokumentu dosaženo (Plchová, 2012). V Německu se Leitbild využívá pro integrované zemské rozvojové koncepce, ale může se jednat i o menší územní celky spojené s určitou přírodní zajímavostí či cennou lokalitou – viz např. Koncepce regionu Siegtal (Gehrlein et al, 2006). V Rakousku je využíván v některých spolkových zemích v návaznosti na ekologicky a turisticky cenné přírodní lokality či rozsáhlejší území. Příkladem je Horní Rakousko s vytvořenou koncepcí NaLa (Amt der Oberösterreichung, 2014). V této koncepci je pro každou územní jednotku vytvářena koncepce Leitbild a strategické cíle (viz např. Raumseinheit Zentralmühlviertler Hochland, 2007). Příkladem využití tohoto konceptu ve Švýcarsku je především dokument Landschaft 2020: Analysen und Trends (2003). Jde o koncepci, která byla vytvářena na národní úrovni celého Švýcarska. Z hlediska uvažovaného území jde tedy jednoznačně o koncepci s největším územním dopadem.

Konkrétní příklad: Naturpark Zittauer Gebirge (Přírodní park Žitavské hory)

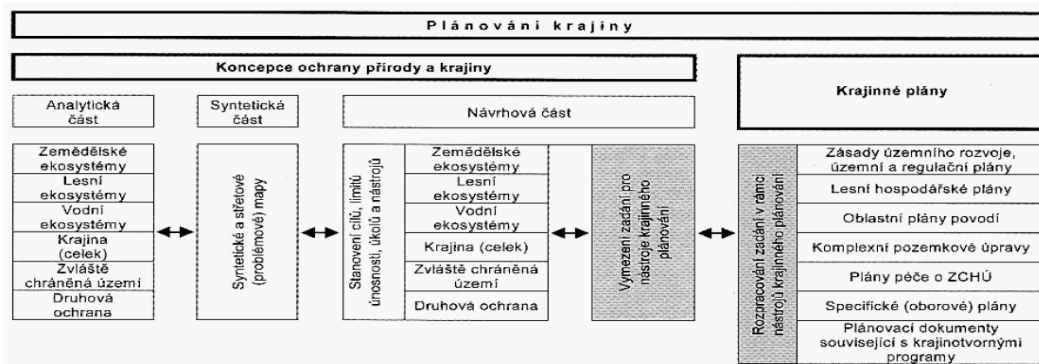
Geograficky jde o německou severní část Lužických hor, jejichž krajina se vyznačuje vysokou diverzitou biotopů (na poměrně malém prostoru se zde střídají různé biotopy, jako např. horské louky, lesy či prameniště). Jedinečná přírodní krajina je pak dotvářena sídelními útvary se specifickou architekturou vesnických domů. Estetická hodnota krajiny je tedy základním východiskem pro hospodářský rozvoj daného regionu, který je primárně navázán na koncepci rozvoje cestovního ruchu. Region se snaží poskytovat turistickou infrastrukturu vysoké kvality, a to při zachování estetických hodnot krajiny i historicky zastavěného území obcí a sídelních útvarů. V tomto kontextu také navazuje na tradice vycházející z prolínání kulturních zvyklostí díky blízkému trojmezí Německa, Polska a České republiky, což znamená velký potenciál i z hlediska přeshraniční spolupráce blízkých oblastí (Naturpark „Zittauer Gebirge“, 2011). V rozvojové koncepci regionu Lužických hor je pak stanoven následující Leitbild: Přírodní park Naturpark Zittauer Gebirge plní funkci moderátora vnímání odkazu přírody z pohledu cestovního ruchu, měst, obcí i obyvatel. Navazující cíle rozvoje přírodního parku jsou pak následující (Regionální plán Regionu Horní Lužice-Dolní Slezsko, 2009):

- Z1 Přírodní park Žitavské hory jako modelová krajina.
- Z2 Růst stupně informovanosti o regionu.
- Z3 Cestovní ruch jako silný hospodářský faktor.
- Z4 Stabilní střední podniky zajišťují pracovní místa.
- Z5 Generace přesahující kvalita života v Přírodním parku Žitavské hory.
- Z6 Vzdělávání a věda vytváří příležitosti pro budoucnost.
- Z7 Udržitelná péče o krajinu.
- Z8 Přeshraniční partnerství (region bez hranic).

Možné využití konceptu Leitbild v České republice

Krajinné plánování v České republice je zastoupeno několika plánovacími dokumenty, z nichž každý řeší určitou oblast, které jsou do jisté míry propojeny.

Obrázek 17: Systém plánování krajiny v České republice



Pramen: Cibulka, Sklenička, 2006

Významným problémem však zůstává absence komplexního pohledu na ochranu přírody a krajiny, a to jak na úrovni národní, tak i regionální či lokální. V územní plánovací i správní praxi se často samostatně řeší dílčí problémy průchodnosti a možnosti společenského využití krajiny, nicméně vše probíhá bez jakékoliv představy o cílovém stavu, což vede k parciálnímu a obvykle neefektivnímu řešení. Tuto praxi přejímají nejen investoři z řad veřejného sektoru, ale i zastupitelé rozhodující o územních plánech a výjimkou nejsou ani specializované odbory městských či krajských úřadů. Autoři výše uvedeného schématu za východiska z tohoto neuspokojivého stavu považují:

1. definování vztahu ke krajině ve Státní politice životního prostředí;
2. definice cílových stavů krajiny v krajských koncepcích s důrazem na lokální úroveň;
3. vymezení věcných i územních priorit ochrany přírody s návazností na konkrétní nástroje a opatření, jejichž prostřednictvím budou realizovány.

Použitá literatura

- BIEGER, T. (2013): *Management von Destinationen*. München: Oldenbourg.
- CIBULKA, J., SKLENIČKA, P. (2006): Osud volné krajiny podléhá ekonomickým zájmům – Krajinné plánování vyžaduje změnu. In *Ekolegislativa*, díl 5, s. 13–15.
- COGAN, R. (2004): *Krajské zřízení*. Praha: ASPI.
- FREYER, W. (2004). *Tourismus-Marketing*. 4. Aufl., München/Wien: Oldenbourg.
- GALVASOVÁ a kol. (2007): *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: GaREP.
- GEHRLEIN, U., SCHWAB, G., VOLKWEIN, M. (2006): Integriertes ländliches Entwicklungskonzept, ILEK, Frankfurt am Main (dostupné na http://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/ILEK_RM/NRW_ILEK_Siegtal.pdf).
- HENDRYCH, D. (2001): *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck.
- KADEČKA, S. (2003): *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck.
- KLÍMA, K. (2006): *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. vyd. Praha: ASPI.
- KLUG, H. (2008): Using the Leitbild approach and economic modelling to facilitate landscape planning in the pre-alpine lake district of Salzburg. *Prace Komisei Krajobrazu Kulturowego*, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec, vol. 10, pp. 208–215.
- KLUG, H. (2012): An integrated holistic transdisciplinary landscape planning concept after the Leitbild approach. In *Ecological indicators*, vol. 23, pp. 616–626.
- KOUDELKA, k. (2007): *Samospráva*. Praha: Linde.
- LABOUNKOVÁ, V., PŮČEK, M., ROHREROVÁ, L. a kol. (2009): *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*. Brno: ÚÚR.
- MATES, P., MATULA, M. (1998): *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2 vyd.. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- NUNVÁŘOVÁ, S. (2006): *Veřejná politika a územní správa a samospráva* (distanční studijní opora). Brno: Masarykova univerzita.
- NUNVÁŘOVÁ, S. (2007): *Rozvoj venkova*. Brno: Masarykova univerzita (distanční studijní opora).
- NUNVÁŘOVÁ, S. (2014): *Moderní přístupy k řízení územní veřejné správy* (disertační práce). Brno: Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita.
- PĚLUCHA, M. (2006): *Rozvoj venkova v programovacím období 2007–2013 v kontextu reformy SZP EU*. Praha: IREAS.
- PLCHOVÁ, M. (2012): *Návrh strategického dokumentu cestovního ruchu pro turistickou destinaci Žumberk* (bakalářská práce). České Budějovice: Jihočeská univerzita.
- POTSCHIN, M., KLUG, H., HAINES-YOUNG, R. (2010): From vision to action: Framing the Leitbild concept in the context of landscape planning. In *Futures*, vol. 42, pp. 656–667.
- PRŮCHA, P., SCHELLE, K. (1995): *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia, 189 s. *Právo a současnost*, Sv. 1.
- SCHELLE, K. (2002): *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia.

Ostatní zdroje

- Amt der Oberösterreich, Landesregierung, Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung): Raumeinheit Zentralmühlviertler Hochland (dostupné na http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/ooe/Zentralmuehviertler_Hochland.pdf; cit. 2007).
- Amt der Oberösterreich, Landesregierung: NaLa - Leitbilder für Natur und Landschaft, Linz (dostupné na http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xml/nala_DEU_HTML.Htm; cit. 2014).
- AOPK ČR (2005a): *Evropsky významné lokality* (dostupné na http://www.nature.cz/natura_2000_design3/)

- sub-text.php?id=1805).
- AOPK ČR (2005b): Ptačí oblasti (dostupné na <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1804>).
- AOPK ČR (2006): Co je Natura 2000 (dostupné na <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2102&akce=&ssHledat=>).
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft: Landschaft 2020: Analysen und Trends – Grundlagen zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft (dostupné na <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00516/index.html?lang=de>; cit. 2003).
- Evropská komise EU (2006): Přístup Leader – základní příručka. Lucemburk: EUR-OP (dostupné na http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_cs.pdf; cit. 2014).
- Landkreis Görlitz, Naturpark Zittauer Gebirge: Pflege und Entwicklungskonzeption Naturpark „Zittauer Gebirge, Zittau (dostupné na: http://naturpark-zittauer-gebirge.de/de/files/naturpark-pek-abschlussbericht_juni2011.pdf).
- MAS Svazu obcí Blatenska, strategie Leader na období 2007 – 2013 (dostupné na: http://www.blatensko.cz/a_dokument/1344493184_MAS%20Blatensko-strategie%202007-2013%20-1_VERZE.pdf; citace 2015).
- MAS Svazu obcí Blatenska, výroční zpráva 2012 (dostupné na: http://www.blatensko.cz/a_dokument/1377072625_Vyrocní%20zprava%20o%20hospodareni%202012.pdf; citace 2015).
- MAS Svazu obcí Blatenska, integrovaná strategie území Místní akční skupiny Svazu obcí Blatenska, o.p.s. (dostupné na: on-line na: http://www.blatensko.cz/a_dokument/1411037700_ISU-pv2.pdf; citace 2015).
- Ministerstvo zemědělství ČR, eAgri (2014): Místní akční skupiny (dostupné na <http://eagri.cz/public/web/mze/venkov/mistni-akcni-skupiny>; cit. 2014).
- Místní agenda 21 (2012): Brožura příkladů dobré praxe z České republiky a Švýcarska, vyd. MCN o.p.s., Praha.
- Metodický pokyn MŽP č. 3, částka 4/2006.
- Metodický pokyn MŽP č. 16, částka 12/2007.
- Monitoring mikroregionů a podpora jejich rozvoje (dostupné na www.uur.cz/images/7-ustav...rozvoje/.../VZ_2012%20priloha_3.pdf; cit. 2012, 2013).
- MŽP (2010): Národní parky a chráněné krajinné oblasti v České republice. Praha.
- NSMAS ČR (dostupné na <http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akcni-skupiny/>; cit. 2014).
- NSMAS ČR (2012): Komunitně vedený místní rozvoj v praxi České republiky (dostupné na www.nsmascr.cz).
- Perlín, R. (2004): Venkov, Typologie venkovského prostoru (dostupné na <http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/perlin.pdf>; cit. 2008).
- Region Horní Lužice – Dolní Slezsko (2009): Regionální plán Region Horní Lužice – Dolní Slezsko (podle zákona o územním a Regionální plán zemském plánování Svobodného státu Sasko – SächsLPIG).
- RRA Ústeckého kraje: Metodika tvorby lokálních rozvojových strategií (dostupné na <http://brouk.kr-ustec-ky.cz/soubory/450018/metodika%5Flrs.pdf>; cit. 2005).
- Via rustica, obecný popis (dostupné na: <http://www.viarustica.cz> pdf; citace 2015).
- Via rustica, financování činnosti sdružení (dostupné na: <http://www.viarustica.cz/zakladni-informace-o-sdruzeni/financovani-cinnosti-sdruzeni-via-rustica-o-s>; citace 2015).
- Via rustica, hodnoty a cíle sdružení (dostupné na: <http://www.viarustica.cz/zakladni-informace-o-sdruzeni/hodnoty-a-cile-sdruzeni>; citace 2015).
- Vláda ČR (2014): Metodika pro standardizaci místních akčních skupin v programovém období 2014-2020, Praha.
- Vyhláška 64/2011 o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších úprav.

3 MEZOREGIONÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY

3.1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

Hlavní náplň kapitoly tvoří popis správních a koncepčních nástrojů, resp. politik (zejména regionální politiky), které významně ovlivňují rozvoj na mezoregionální úrovni. Z administrativního pohledu tuto úroveň v České republice představuje celkem 14 krajů. Pokud jde o ovšem o věcnou definici termínu mezoregion, neexistuje zjevný konsensus, a jeho používání se tak v praxi výrazně liší podle zkoumané části reality. Z obecného pohledu jej lze definovat jako střední regionální úroveň, resp. jako větší (obvykle strukturálně určitým způsobem vyhraněný) územní celek nacházející se mezi mikroregiony a státem (v praxi se pak tento pojem někdy používá i pro přeshraniční územní celky). Na rozdíl od mikroregionů jsou mezoregiony integrovány spíše na bázi ekonomických/produkčních než sociálních interakcí, hlavním nositelem integrace je obvykle větší město/metropole). Prezentované pojetí koresponduje se zvyšující se rolí mezoregionů v procesech tvorby a realizace koncepcí a strategií dlouhodobě udržitelného společenského rozvoje, kterou lze považovat za významný příklad aplikace principu subsidiarity. Pozornost je věnována jak historii veřejné správy na území České republiky, tak jejím institucionálním aspektům a územním otázkám (s důrazem na územní plánování).

3.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Na mezoregionální úrovni byla správa v českých zemích realizována tradičně buď prostřednictvím krajů a zároveň/nebo jen zemí. Jedna z těchto úrovní téměř vždy stála mezi okresní a ústřední úrovní správy. Historický pohled na vývoj veřejné správy na této úrovni ovlivnily především události, které se staly v roce 1848 a později. V období let 1848–1918 zastupoval panovníka na úrovni země místodržitel, což byl zástupce vlády na zemském sněmu, řídil také např. státní policii. Země byly mezičlánkem mezi ministerstvem vnitra a krajskými vládami, které měly v té době podstatně větší význam. Kraje byly zřízeny na poměrně rozlehlém území, a např. ve Slezsku tak nebyl kraj žádný (Mates, Matula, 1998).

Krajská samospráva sice v roce 1848 nevešla v platnost, i když s ní (Stadionova) ústava počítala. Kraje měly být spravovány hejtmanem, zastupitelstvem (24–60členným) a krajským prezidentem (ten měl na starosti výkon rozhodnutí zastupitelstva). Kraj-

ské úřady však existovaly a byly reprezentovány krajským představeným. Významnou činností krajů byla správa daní. Ve své podstatě však byly krajské úřady jen spojovacím článkem mezi místodržitelstvími (zeměmi) a okresními úřady, což je jeden z hlavních důvodů, proč byl později význam krajů potlačen (Cogan, 2004).

Bachovy reformy z roku 1855 pak udělaly ze zemí jeden z hlavních článků správy. Místodržitelství pak zajišťovala přesné provádění zákonů, starala se o vydávání zemských zákoníků a další. Sám místodržitel byl císařem osobně pověřen zabezpečováním pořádku a bezpečnosti. Místodržitelský úřad pak měl za úkol pečovat o veřejné stavby, vykonával dozor nad školstvím, kontroloval rozpočty státních a veřejných institucí, vydával zemský zákoník, dohlížel na činnost burz a spravoval záležitosti zemědělské, živnostenské, lenní, šlechtické a další.⁴⁷ Kraje postupně mezi lety 1860–1868 zanikaly a jejich správní působnost byla rozprostřena mezi okresy a země (Mates, Matula, 1998). Vedle státní správy fungovala i samospráva, kterou reprezentovaly zemské sněmy a zemské výbory. Zemský sněm měl vedle věcí vlastního fungování země (např. schvalování rozpočtu) zákonodárnou a správní funkci. Zemský výbor byl výkonným orgánem zemského sněmu a v jeho čele stál maršálek, resp. na Moravě hejtman (Mates, Matula, 1998).

V roce 1928 byly zřízeny čtyři země – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatskoruská. Správu vykonávaly zemské úřady.⁴⁸ V jejich čele byli prezidentem republiky jmenovaní zemští prezidenti, kteří podléhali přímo ministru vnitra. Součástí země bylo i zemské zastupitelstvo, částečně volené obyvatelstvem (ze 2/3) a částečně jmenované vládou.⁴⁹ Z členů zemského zastupitelstva byl zvolen zemský výbor. Zřizovány byly také správní a kontrolní komise: právní, finanční, živnostenská a další. Nejdůležitější osobou byl zemský prezident, který stál v čele zemského úřadu i zemského zastupitelstva a měl právo veta vůči aktům zemských orgánů (Mates, Matula, 1998). Změny v územní veřejné správě v období před, v průběhu i těsně po II. světové válce byly provedeny v různé míře a rozsahu, neovlivnily však zásadním způsobem další reformy a fungování veřejné správy.

Významná proměna systému veřejné správy nastala až v roce 1945. V poválečném vyjednávání byly ustanoveny tři územní úrovně správy: místní, okresní a zemská. Na každé z nich reprezentovaly veřejnou správu národní výbory. Zemské národní výbory byly všeobecným orgánem státní správy v území a vykonávaly zde veškeré potřebné správní činnosti, které jim byly dány z tehdy platných předpisů, ale také ty, které nebyly svěřeny jiným typům úřadů. Před převratem v roce 1948 již byla

47 Byl vedoucím místodržitelského úřadu i zemského finančního ředitelství. Ve Slezsku byla tato funkce nazývána zemský prezident.

48 Kdy vstoupil v účinnost reformní zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

49 Počet členů zastupitelstva byl v Čechách 120, na Moravě a ve Slezsku 60, na Slovensku 54 a v Podkarpatské Rusi 18 (Cogan, 2004).

diskutována otázka zavedení menších celků (krajů), což navrhovali komunisté, místo zemí, což zase navrhovaly demokratické strany. Země měly být podle demokratů ponechány jako oponentura vůči centru a přispívat tím k vyváženosti působení moci politických stran (Mates, Matula, 1998). Rok 1948 pak přinesl zásadní změnu ústavy, která znamenala definitivní zánik samosprávy na všech úrovních.⁵⁰ Došlo také k novému územnímu uspořádání správy, které spočívalo ve zrušení zemí a zřízení 19 krajů, které se dále členily na 270 okresů (Mates, Matula, 1998).⁵¹

Další významnou změnu územního uspořádání přinesl rok 1960, kdy se počet krajů snížil na 10 a počet okresů na 108, což mělo zajistit lepší uspokojování potřeb rozvoje hospodářství a rozšířit působnost národních výborů při řízení ekonomiky (Mates, Matula, 1998). Kraje z roku 1948 byly zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, sloučeny do 7 (+ samostatná Praha, která byla městským národním výborem s působností krajského národního výboru) a byly změněny názvy krajů dle světových stran, ve kterých se nacházely (Cogan, 2004). Toto vymezení krajů je dodnes používáno některými správními úřady a soudy. Hlavními vykonavateli všeobecné správy na regionální úrovni byly krajské národní výbory.

Rok 1990 (případně i rok 1993, kdy došlo k rozdělení na Českou a Slovenskou republiku) byl významný tím, že na období 10 let byla regionální/krajská správa v systému veřejné správy zcela vynechána. Dříve v území působící krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. Samospráva na úrovni krajů či zemí nebyla (tak jak se tomu stalo na obecní úrovni) obnovena i přes to, že ji ústava z roku 1993 předpokládala.⁵² Všeobecná státní správa byla realizována prostřednictvím obecních úřadů, pověřených obecních úřadů, okresními úřady a pak až ústředními orgány státní správy. Specializovaná správa byla prováděna i na krajské úrovni některými zde zachovanými či zřízenými orgány státní správy (tzv. dekoncentráty), šlo např. o krajské správy policie, krajské vojenské správy, krajská státní zastupitelství, krajská oddělení Českého statistického úřadu, finanční ředitelství, krajské zeměměřičské a katastrální inspektoráty a úřady či různé další krajské inspekční orgány.

Dne 21. srpna 1991 vláda přijala zemské uspořádání. V tomto modelu byly dva základní stupně státní správy: pověřené obecní úřady jako první stupeň státní správy a okresní úřady jako stupeň odvolávací. Nad nimi pak stály země. Na úrovni zemí

50 viz ústavní zákon č. 150/1948 Sb

51 Zákon č. 280/1948 Sb. rozdělil české země na 13 krajů + další kraje na území Prahy (Cogan, 2004). Konkrétně šlo o kraje: Pražský (26 okresů), Českobudějovický (15 okresů), Plzeňský (13 okresů), Karlovarský (9 okresů), Ústecký (13 okresů), Liberecký (11 okresů), Hradecký (14 okresů), Pardubický (12 okresů), Jihlavský (13 okresů), Brněnský (18 okresů), Gottwaldovský (11 okresů, dnes známý jako Zlínský) a Ostravský (s 11 okresy).

52 viz články 99 a následující ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších úprav

však nebyl tento model realizován a země fakticky nevznikly. Proto také ústava vydaná po rozdělení České a Slovenské republiky z roku 1993, která je po úpravách účinná i dnes, hovoří nekonkrétně o „vyšších územních samosprávných celcích“.

Regionální členění mělo několik návrhů, např. zřízení tří celků (Čechy, Morava a Praha) či zřízení tolika celků, kolik je okresů. Poslanci pak předložili návrh na zřízení osmi krajů a vláda přišla s variantou třinácti krajů. Ústavněprávní výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR doporučil vládní návrh rozšířit o Jihlavský kraj - dnešní Kraj Vysočina. Významný tlak na volbu regionálních celků a jejich počet vytvořila i Evropská unie, která regiony používá jako základní články pro realizaci regionální politiky a která v souvislosti s vyjednáváním vstupních podmínek České republiky trvala na vytvoření vhodných regionů.⁵³ Že vyšší územní samosprávné celky budou zrovna kraje, bylo zřejmé až v roce 1997, kdy zákon č. 347/1997 Sb. definoval celkem 14 krajů včetně Prahy.⁵⁴ Území krajů bylo vymezeno podle územně příslušných okresů.

V listopadu 1999 předložila vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR vládní návrhy zákonů k provedení ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků – krajů. Byly přijaty např. zákon o obcích, zákon o krajích, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, o hlavním městě Praze, zákon o okresních úřadech a dále zákon o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. V současnosti se ve veřejné správě používají dvě různé územně odlišné soustavy krajů:

- územní správní jednotky definované zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, které jsou v praxi stále používány pro některé správní úřady a soudy,
- vyšší územní samosprávné celky, tj. kraje vytvořené zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, které fakticky fungují od roku 2001.

Reforma veřejné správy, která probíhá přibližně od roku 1998, usilovala o to, aby všechny správní orgány přešly právě na členění současných krajů, což se až na výjimky podařilo. Úřady, které nové správní krajské uspořádání nevyužívají, jsou instituce,

53 Evropská komise zveřejnila v červenci 1997 své stanovisko k žádosti České republiky o členství v Evropské unii. Formulovala v něm mj. výhrady k pomalému postupu reformy veřejné správy v České republice a definovala nedostatky současného stavu, mezi kterými byla uvedena i neexistence regionální samosprávy.

54 Zákon stanoví, že vyššími územními celky jsou v ČR kraje, upřesněny jsou v zákoně také názvy krajů a jejich vymezení. Území okresů pak definuje vyhláška ministerstva vnitra č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů a území obvodů hlavního města Prahy.

kteří jsou velmi úzce napojeny na soustavu soudů, která používá územní správní jednotky z roku 1960, a pro které je výhodné kopírovat správní uspořádání obdobně. Jde např. o státní zastupitelství či pobočky Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, probační a mediační službu. Území vyšších územních samosprávných celků, definovaných v roce 1997 pak používají zeměměřičské a katastrální úřady, pozemkové úřady, úřady práce, finanční správa, česká správa sociálního zabezpečení a velká řada dalších správních úřadů, které jsou zřizovány přímo jednotlivými ústředními orgány státní správy nebo samostatnými zákony.

Kraje jsou tedy orgánem veřejné správy s všeobecnou působností na mezoregionální úrovni. Působí v tzv. spojeném systému veřejné správy, vykonávají tedy zároveň jak samosprávu, tak státní správu. Od obce se liší v tom, že spravuje území, které je složeno z území mnoha (obvykle několika set) obcí. A zatímco různé obce mohou mít různě velká území, ve kterých vykonávají samosprávu a státní správu, území kraje je vždy totožné pro obě zmíněné oblasti správy. Kraje jsou navíc druhoinstančním orgánem pro obcemi vydávaná správní rozhodnutí a vykonávají tak dozor nad činností obcí. Kraj je územním společenstvím občanů, veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem a s vlastními příjmy, hospodařící dle vlastního rozpočtu. V samostatné působnosti je jeho úkolem především pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Jeho úkolem je také chránit veřejný zájem.

Nejvyšším orgánem kraje je zastupitelstvo. Jeho členové jsou voleni poměrným volebním systémem každé 4 roky (od roku 2000). Počet členů zastupitelstva je určen podle počtu obyvatel v kraji. V malých krajích do 600 000 obyvatel se volí 45 členů zastupitelstva. To se týká těchto krajů: Karlovarský, Liberecký, Vysočina, Pardubický, Královéhradecký, Plzeňský, Zlínský. Kraje s počtem obyvatel mezi 600 000 až 900 000 mají 55 volených členů zastupitelstva. Jde o kraje: Olomoucký, Jihočeský, Ústecký. Velké kraje s počtem obyvatel nad 900 000 mají 65 členů zastupitelstva. Sem náleží následující kraje: Jihomoravský, Moravskoslezský a Středočeský. Dalším orgánem kraje je rada. Rada je výkonný orgán v oblastech spadajících do samostatné působnosti. Počet členů rady se odvíjí, podobně jako u zastupitelstva, od počtu členů obyvatel kraje, je zde však užito jen jedné hraniční hodnoty. V krajích, které mají počet obyvatel do 600 000, se volí 9 členů rady. V krajích, kde je počet obyvatel větší než 600 000, je pak počet členů rady 11. Členové rady jsou voleni z členů zastupitelstva, přičemž součástí rady jsou vždy hejtman a náměstek (náměstci) hejtmana.

Zastupitelstvu jsou svěřeny především významné úkoly kraje v samostatné působnosti. Zastupitelstvo schvaluje rozpočet kraje, závěrečný účet kraje, vydává obecně závazné vyhlášky kraje (nejvyšší právní předpis vydávaný krajem), schvaluje koncepční a rozvojové nástroje kraje, rozhoduje o zřízení či založení dalších právnických

osob a deleguje do jejich orgánů zástupce kraje, volí své zástupce do regionálních rad regionů soudržnosti (které rozhodují o rozdělování dotací ze Strukturálních fondů EU pro subjekty v kraji), vyhlašuje krajské referendum, rozhoduje o vydání komunálních dluhopisů a další. Zastupitelstvo může také předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně ČR či návrhy Ústavnímu soudu ČR na zrušení právních předpisů, které jsou dle jejich názoru v rozporu se zákonem.

Rada, jako výkonný orgán, připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Zastupitelstvo určí základní finanční rámec pro hospodaření kraje (schválí rozpočet) a na radě pak je, aby zabezpečila hospodaření kraje podle něj. Rada také určuje počet zaměstnanců krajského úřadu, zvláštních orgánů kraje a organizačních složek kraje a také roční objem prostředků na platy těchto zaměstnanců, které jsou pro jejich vedoucí či ředitele závazné. Pokud zastupitelstvo rozhodne o založení nebo zřízení samostatné právnické osoby nebo organizační složky kraje, je úkolem rady vykonávat v nich zakladatelské/zřizovatelské funkce, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn. Rada má svěřeno, obdobně jako zastupitelstvo, vydávání nařízení kraje, což je právní předpis, který je oproti obecně závazným vyhláškám vydáván v přenesené působnosti kraje.

Zastupitelstvo se s radou dělí o rozhodovací pravomoc týkající se majetkových úkonů kraje. Zastupitelstvu jsou svěřeny zásadní otázky týkající se majetku (související spíše s rozvojem kraje). Rada připravuje (ve spolupráci s úředníky krajského úřadu) varianty pro rozhodování zastupitelstva nebo přímo rozhoduje v méně zásadních otázkách, které jsou bližší běžnému chodu kraje, jeho úřadu a krajem řízených či zakládaných organizací. Zastupitelstvu jsou svěřeny otázky týkající se hlavně nabytí a převodu, příp. zastavení nemovitého majetku. Rada zase rozhoduje o otázkách týkajících se nabývání movitého majetku, pronajímání majetku kraje či uzavírání smluv o výpůjčkách majetku kraje. V několika případech je dána i hranice, která určuje rozhodovací orgán v konkrétních situacích. Zastupitelstvo např. rozhoduje o poskytování dotací nad částku 200 000 Kč a rada o dotacích nižších, než je tato částka, obdobně je to i u zastavení movitých věcí a práv, prominutí dluhu nebo postoupení pohledávky. U poskytování věcných a finančních darů jednotlivým obdarovaným je hranice nastavena na 100 000 Kč. Zastupitelstvo i rada kraje rozhodují nadpoloviční většinou všech svých členů.

Kraj navenek zastupuje hejtman kraje. Ten je volen z řad zastupitelstva a je i členem rady kraje. Hejtmana v době jeho nepřítomnosti či v době, kdy nevykonává funkci, zastupuje náměstek či náměstci. Náměstek je rovněž volen z členů zastupitelstva a je též členem rady kraje. Hejtman je signatářem významných dokumentů kraje (např.

právních předpisů kraje, zápisů z jednání zastupitelstva a rady) a zodpovídá např. i za informování občanů o činnosti kraje nebo za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje, svolává zastupitelstvo a jmenuje radu a také ředitele krajského úřadu.

Dalším orgánem kraje jsou výbory. Ty zřizuje zastupitelstvo a předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Výbory jsou iniciativní, ale především kontrolní orgány. V každém kraji musí být zřízen minimálně výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, příp. i výbor pro národnostní menšiny, pokud je v kraji alespoň 5 % občanů jiné než české národnosti. Zřízení dalších výborů je na vůli a potřebě zastupitelstva. Vedle výborů může kraj zřídit i komise. Komise je orgán, o jehož vzniku, složení a kompetencích rozhoduje rada kraje. Jsou to iniciativní a poradní orgány rady.

Výkonným orgánem v přenesené působnosti je krajský úřad. V jeho čele stojí ředitel, který je statutárním orgánem kraje vůči jeho zaměstnancům. Krajský úřad vykonává i činnosti v samostatné působnosti, kterými jej pověřil hejtman, rada či zastupitelstvo. Krajský úřad je vnitřně členěn na odbory a oddělení, obvykle podle jednotlivých zájmových odvětví. Úředníci vykonávající správní činnosti musí splnit požadavky dané jim zákonem o úřednících. Tento zákon mimo jiné určuje, jaké požadavky musí splnit osoba, aby se mohla stát úředníkem kraje, a jak má být zajištěn další rozvoj úředníka, především v oblasti jeho vzdělávání.⁵⁵

Ve vztahu k obcím je krajský úřad místem, kde obce mohou získat odbornou a metodickou pomoc. V soustavě státní správy je krajský úřad také odvolací instancí pro individuální správní akty (rozhodnutí) obcí v přenesené působnosti. Zároveň je krajský úřad pro obce nadřízeným orgánem dozoru, provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí. Kraje jsou naopak za výkon přenesené působnosti zodpovědné a podřízené jednotlivým ministerstvům (dle jednotlivých oblastí správy). Věcně příslušná ministerstva zase kraje řídí prostřednictvím předpisů a směrnic, koordinují a poskytují jim metodickou pomoc a následně jejich činnost na svěřeném úseku kontrolují.

Na realizaci krajského zřízení, o kterém bylo rozhodnuto v roce 1997 (14 krajů), navázalo i vydání zákonů upravujících financování krajů. Významným zákonem je i norma upravující podporu regionálního rozvoje. První volby do zastupitelstev krajů se uskutečnily 12. 11. 2000 a tímto datem tak získaly kraje své samosprávné kompetence. Vlastní činnost začaly kraje vykonávat od 1. 1. 2001, přičemž se řídí zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších úprav. Kraje od svého vzniku postupně získávaly kompetence a majetek, potřebný pro jejich výkon.

⁵⁵ Zákon stanoví, že vyššími územními celky jsou v ČR kraje, upřesněny jsou v zákoně také názvy krajů a jejich vymezení. Území okresů pak definuje vyhláška ministerstva vnitřní č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů a území obvodů hlavního města Prahy.

V první vlně, k 1. 1. 2001, kraje získaly majetek především od jednotlivých ministerstev.⁵⁶ Takto do vlastnictví krajů přešly např. správy a údržby silnic, muzea, knihovny, galerie, léčebné ústavy, nemocnice s poliklinikou, územní střediska záchranné služby, ústavy sociální péče pro tělesně postižené, diagnostické ústavy sociální péče, střední školy a odborná učiliště. V další fázi, související se zánikem okresních úřadů, přešly do hospodaření krajů od 1. 1. 2003 organizace, které zřizovaly okresní úřady a které zároveň nepřípadly jiným subjektům (např. obcím).⁵⁷ Z celkového počtu 659 organizací, které byly ve správě okresních úřadů, přešlo do působnosti krajů 551 organizací.⁵⁸ Téměř polovinu z nich (265) představují zařízení poskytující sociální služby, např. domovy důchodců, ústavy sociální péče. Zbytek přebíraných organizací připadá na zdravotnická zařízení, např. nemocnice, záchranné služby, dětské domovy a kulturní zařízení, např. muzea, galerie (Komárková, 2002). Vedle majetku kraje převzaly v roce 2003 do své správy i část zaměstnanců okresních úřadů (celkem šlo o 1 766 funkčních míst). Za každé převzaté funkční místo kraj obdržel do svého rozpočtu i dotaci ze státního rozpočtu ve výši cca 300 000 Kč (Komárková, 2002).

Financování krajů bylo v počátečních letech 2000 a 2001 řešeno prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu. V roce 2002 pak kraje získaly vlastní daňové příjmy.⁵⁹ V letech 2002 až 2004 byly daňové příjmy krajů tvořeny 3,1% podílem na celostátním hrubém výnosu některých daní (daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob).⁶⁰ Tím byla krajům dána možnost samostatně rozhodovat o použití prostředků podle jimi stanovených priorit jako posílení samostatné působnosti krajů (dotace, které do té doby do krajských rozpočtů směřovaly, byly z významné části účelově vázány). S převodem organizací, které kraje převzaly v roce 2003 od okresních úřadů, souvisel i výrazný nárůst příjmů krajů. V roce 2003 a 2004 kraje obdržely na fungování nově převzatých organizací dotace ze státního rozpočtu. A od roku 2005 jim byly navýšeny daňové příjmy, které kraje měly použít právě na kontinuální pokračování převzatých organizací. To se projevilo tak, že došlo k nárůstu podílu na celostátním hrubém podílu daní z 3,1 % na 8,92 %. Od 1. 1. 2013 se jednotný podíl na daních mění a rozděluje tak, že u daně z přidané hodnoty se snížil na 7,86 % a u daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (placené zaměstnanci) se snížil na 8,65 % (podíly na ostatních daních spadajících do celostátního výnosu daní se nezměnily).

56 zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších úprav

57 viz zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších úprav

58 Převod se uskutečnil na základě zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce .

59 Zbývajících 108 organizací bylo od okresních úřadů převedeno na obce a rezorty zdravotnictví a kultury (Komárková, 2002).

60 Zákonem č. 243/2000 Sb., který je účinný od 1. 1. 2001.

Vedle daňových příjmů, jejichž hlavním účelem je realizace samostatné působnosti krajů, dostávají kraje od státu také příspěvek na výkon svěřené přenesené působnosti. Výši příspěvku každoročně určuje Ministerstvo financí ČR (přílohou k zákonu o státním rozpočtu ČR). Kraje jsou také důležitým mezičlánkem mezi rozpočty obcí a státu, neboť zprostředkovávají převod prostředků ze státního rozpočtu pro obce.

Činnosti (oblasti), které jsou v české soustavě veřejné správy svěřeny do kompetencí, rozhodování a odpovědnosti krajů a jimi přímo zřizovaných či zakládaných organizací, jsou zejména tyto: dopravní obslužnost kraje (fungování systému hromadné přepravy osob), správa a údržba silnic II. a III. třídy, případně správa letišť. V oblasti kultury kraje provozují např. muzea, galerie, divadla, filharmonie, knihovny, hvězdárny. Pokud jde o zabezpečení zdravotní péče pro obyvatelstvo, kraje zřizují síť nemocnic, léčeben dlouhodobě nemocných a zdravotnickou záchrannou službu. V oblasti sociální péče do správy krajů potom patří domovy důchodců, pečovatelské služby, ústavy sociální péče, organizace poskytující sociální služby. Další oblastí ovlivňovanou kraji je školství, kde kraje mají ve správě střední školství (gymnázia, odborné školy a učiliště, konzervatoře), mateřské, základní i střední školy a školská zařízení pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, dětské domovy a domy dětí a mládeže. Časté je také založení centrály cestovního ruchu, které realizují aktivity směřující k rozvoji této oblasti krajské ekonomiky.

V území narážíme na dvě odlišné kategorie krajů, které jsou užívány různými institucemi, přičemž slovo kraj se užívá i pro jejich názvy. Je tedy třeba vnímat, týká-li se tato skutečnost kraje jako územní jednotky, či kraje jako instituce. Všeobecná správa je prováděna v území nových krajů a právě prostřednictvím krajů (institucemi). Speciální správa je prováděna převážně v území nových krajů, ale i v území starých krajů, institucemi, které mají různé názvy i zaměření dané oblastí svojí působnosti. Existují však i instituce, které nepoužívají ani jednu z těchto soustav a mají vytvořenou svoji vlastní soustavu (např. plavební správa, správa národních parků, puncovní úřad), která více odpovídá potřebám správy dané speciální oblasti.

Územní působnost vyšších územních samosprávných celků, definovaných v roce 1997 (14 krajů), pro svoji správu využívají zeměměřičské a katastrální úřady, pozemkové úřady, úřady práce, finanční správa, česká správa sociálního zabezpečení a velká řada dalších správních úřadů, které jsou zřizovány přímo jednotlivými ústředními orgány státní správy nebo samostatnými zákony. Pestrost institucí, které uplatňují správu ve speciálních oblastech působnosti, a jejich různorodost v územní působnosti lze sledovat na vybraných příkladech uvedených v následující tabulce.

Tabulka 6: Příklady státních úřadů a institucí a jejich územní členění

Úřad/oblast správy	Členění na úrovni mezoregionů	Další územní členění	Nadřízený orgán
Úřad práce ČR	14 krajských poboček	kontaktní pracoviště pro občany v ORP	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Český statistický úřad	14 krajských statistických úřadů	okresní statistické úřady	Český statistický úřad (ústředí v Praze)
Česká inspekce životního prostředí	10 oblastních inspektorátů (Brno, Č. Budějovice, H. Brod, H. Králové, Liberec, Olomouc, Ostrava, Plzeň, Praha, Ústí n./L.) a 2 krajské pobočky (Zlín, K. Vary) + ředitelství v Praze	pobočky v okresech	Ministerstvo životního prostředí
hygienické stanice	14 krajských hygienických stanic	územní pracoviště v okresech	hlavní hygienik / Ministerstvo zdravotnictví
policie	14 krajských ředitelství	územní odbory v okresech, obvodní oddělení ve vybraných městech	Policejní prezidium / Ministerstvo vnitra
Agentura ochrany přírody a krajiny	13 krajských středisek + ústředí v Praze	24 správ chráněných oblastí	Ministerstvo životního prostředí
Český hydrometeorolog. ústav	6 oblastních poboček (Brno, Č. Budějovice, H. Králové, Ostrava, Plzeň, Ústí n./L.) + ředitelství v Praze	–	Ministerstvo životního prostředí

Úřad/oblast správy	Členění na úrovni mezoregionů	Další územní členění	Nadřízený orgán
Správa národních parků	4 národní parky (Krkonošský, Šumava, České Švýcarsko a Podyjí), 12 národních geoparků (Český ráj, Česko-bavorský geopark Egeria atd.)	–	Ministerstvo životního prostředí
Správa toků	6 státních podniků dle povodí řek (Odra – sídlo Frýdek-Místek, Dyje – Brno, Labe – Hradec Králové, Vltava – Benešov, Ohře – Teplice, Morava – Vsetín)	provozy v konkrétních městech či obcích	Ministerstvo životního prostředí
Správa jeskyní	–	10 správ jeskyní v nejbližší obci/městě	Ministerstvo životního prostředí
Státní plavební správa	pobočky v Děčíně, Praze a Přerově	–	Ministerstvo dopravy
Národní památkový úřad	14 územních odborných pracovišť (Praha, Č. Budějovice, Plzeň, Ústí n./L., Liberec, Pardubice, Brno, Ostrava, Olomouc, Kroměříž, Zlín, Lohotky, Telč, Jaroměř) – sídla nejsou v krajských městech, ale v každém kraji je jedno pracoviště	–	Ministerstvo kultury
Česká školní inspekce	14 krajských inspektorátů	detašovaná pracoviště ve vybraných okresech	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
zeměměřičské a katastrální inspektoráty	7 poboček: Brno, Č. Budějovice, Liberec, Opava, Pardubice, Plzeň a Praha	–	Český úřad zeměměřičský a katastrální
katastrální úřady	14 krajských katastrálních úřadů	107 katastrálních pracovišť ve vybraných obcích	Český úřad zeměměřičský a katastrální

Úřad/oblast správy	Členění na úrovni mezoregionů	Další územní členění	Nadřízený orgán
Správa cel	14 krajských celních úřadů + úřad pro Letiště Ruzyně 8 celních ředitelství (Brno, Č. Budějovice, H. Králové, Olomouc, Ostrava, Plzeň, Praha, Ústí n./L.)	54 územních pracovišť ve vybraných okresních městech, příp. celních přechodech	Generální ředitelství cel / Ministerstvo financí
Česká správa sociálního zabezpečení	7 regionálních pracovišť (Brno, Č. Budějovice, H. Králové, Ostrava, Plzeň, Praha, Ústí n./L.)	85 okresních nebo městských správ sociálního zabezpečení	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Hasičský záchranný sbor	14 krajských hasičských záchranných sborů	územní odbory v okresech	Generální ředitelství HZS / Ministerstvo vnitra
Finanční správa	14 krajských finančních úřadů	územní pracoviště v ORP	Generální finanční ředitelství / Ministerstvo financí
Puncovní úřad	3 regionální inspektoráty (Brno, Jablonec n./N., Ostrava), 4 regionální pracoviště puncovní kontroly (Brno, Ostrava, Tábor, Plzeň) a 3 další expozitury (Č. Kostelec, H. Králové, Trutnov)	–	Ministerstvo průmyslu a obchodu
Český meteorologický institut	10 oblastních inspektorátů (Brno, Č. Budějovice, Kroměříž, Liberec, Most, Olomouc, Opava, Pardubice, Plzeň, Praha) + pobočka Jihlava	další územní působnost dělena dle okresů	Ministerstvo průmyslu a obchodu
pozemkové úřady	14 krajských pozemkových úřadů	okresní pozemkové úřady	Státní pozemkový úřad / Ministerstvo zemědělství

Poznámka: ORP – obec s rozšířenou působností

Pramen: vlastní zpracování

Specifičnost územního členění lze demonstrovat např. v oblasti archivnictví, která

spadá do kompetencí Ministerstva vnitra. Na nejvyšších úrovních této správy jsou Národní archiv se sídlem v Praze a následují státní oblastní archivy se sídlem v Praze, Třeboni, Plzni, Litoměřicích, Zámrsku. Dále pak Moravský zemský archiv se sídlem v Brně a Zemský archiv v Opavě. Ve vybraných okresních městech se pak nacházejí další státní archivy. Specializované archivy mají i další významné instituce: Česká televize, Český rozhlas, ČNB, vysoké školy, některé církve a některá ministerstva, Úřad vlády a další. Samostatné archivy vedou i veřejné organizace, nad nimi je pak nadřízený a zároveň dozorový orgán jeden z výše uvedených archivů dle územních působností organizací.

Správa soudů používá území krajů definované v roce 1960. Na ústřední úrovni existují jednotlivé soudní instituce: Ústavní soud (Brno), Nejvyšší soud (Brno), Vrchní soud (Praha a Olomouc), Nejvyšší správní soud (Brno). Na regionální úrovni pak působí 7 krajských soudů (Brno, Č. Budějovice, H. Králové, Ostrava, Plzeň, Praha – pro Středočeský kraj) a Městský soud pro Prahu. Další územní úrovně jsou okresní soudy, těch je 87 (77 okresů + soudy pro 10 pražských obvodů). Totožnou územní strukturu používají i státní zastupitelství, která mají své pobočky v krajích i okresech. Na ústřední úrovni pak působí Nejvyšší státní zastupitelství (Brno) a Vrchní státní zastupitelství (Praha a Olomouc).

3.3 REGIONÁLNÍ POLITIKA

Evropská regionální politika se zaměřuje na snižování disparit jak mezi členskými zeměmi, tak v rámci jednotlivých zemí. Za počátek aktivní regionální politiky lze považovat rok 1975, tj. dva roky po vstupu Velké Británie do EU, pod jejímž tlakem byl založen druhý strukturální fond - Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), který původně poskytoval prostředky na rozvoj britských regionů (Neal, 2007). V současné době představuje regionální politika druhou nejvýznamnější položku evropského rozpočtu po společné zemědělské politice. V roce 1980 činil rozpočet na regionální politiku 3,8 % celkového unijního rozpočtu, do roku 2006 se tento podíl zvýšil na 36 % (Neal, 2007). Na podobné úrovni se rozpočet regionální politiky pohybuje dodnes. Hlavním záměrem regionální politiky se stala kompenzace překážek, které chudším regionům vyplynuly z jednotného evropského trhu. Na základě Jednotného evropského aktu byly v roce 1988 představeny čtyři principy, které mají charakterizovat regionální politiku, a byl zaveden systém programovacích období (Streitenberger, 2013). Těmito principy jsou: koncentrace (zaměření na nejchudší regiony), partnerství (zapojení regionálních a místních partnerů), víceleté programování (namísto každoročního plánování) a adicionalita (evropské zdroje nemají nahrazovat ty národní). Jednotný evropský akt, který vstoupil v platnost v roce 1987, tak de fac-

to transformoval regionální politiku na kohezní politiku, která v sobě navíc zahrnuje i část sociální politiky a malou část zemědělské politiky (Evropská komise, 2014).

Ekonomická a sociální koheze je vyjádřením solidarity mezi členskými státy a regiony EU. Hlavním cílem je vyvážený rozvoj celé Evropské unie, snižování disparit mezi regiony a podpora rovných příležitostí pro všechny. Významnou hodnotou evropské regionální politiky je meziregionální solidarita. Jejím prostřednictvím je poskytována pomoc zaostávajícím regionům - konverze problémových průmyslových oblastí, rozvoj venkovských oblastí a regenerace zanedbaných částí měst (Buček, Reháč, Tvrdoň, 2010). Aktuálně je základ kohezní politiky položen v článku 174 Smlouvy o fungování EU (tzv. Lisabonská smlouva), kde se uvádí, že: „Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaozalosti nejvíce znevýhodněných regionů“. Regionální politika je řízena Evropskou komisí, která určuje základní pravidla, přiděluje finanční zdroje a schvaluje potřebné dokumenty a programy. Samotná realizace však spočívá na členských státech, které si v rámci stanovených pravidel vytváří vlastní operační programy, za které zodpovídají. Rozvoj regionů je podněcován prostřednictvím rozvojových projektů, které jsou kofinancovány z operačních programů. Pravidla, rozpočet i operační programy jsou vždy vytvářeny pro tzv. programovací období.

Základní priority kohezní politiky pro období 2014–2020 vychází ze strategie **Evropa 2020** (ta se však týká většiny politik EU a svou časovou platností 2010–2020 přesahuje programovací období). Pravidla realizace kohezní politiky jsou položena v nařízeních, která připravuje Evropská komise a schvaluje je Rada EU a Evropský parlament. Jedná se například o nařízení o společných ustanoveních (1303/2013), nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj (1301/2013), nařízení o Evropském sociálním fondu (1304/2013) nebo nařízení o Fondu soudržnosti (1300/2013). Priority evropské regionální politiky jsou uvedeny ve **Společném strategickém rámci**, který je částečně obsažen už v nařízení o společných ustanoveních. Jednotlivé členské státy uzavírají s Evropskou komisí **Dohody o partnerství**, ve kterých specifikují, jak přispějí k naplnění evropských cílů a jaké operační programy k tomu využijí. Na jejím základě členské státy připravují operační programy. V programovacím období 2014–2020 byla v nařízení o společných ustanoveních sjednocena pravidla pro všech pět fondů EU (tzv. ESIF – Evropské strukturální a investiční fondy). Kromě výše uvedených tří fondů tam patří i Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) a Evropský námořní a rybářský fond (EMFF), které jsou součástí zemědělské a rybářské politiky.

Obrázek 18: Struktura programovacích dokumentů



Pramen: vlastní zpracování

V programovacím období 2014–2020 došlo ke snížení počtu cílů z původních tří na dva. Jedná se vlastně o rozdělení regionů do určitých kategorií na základě jejich vyspělosti. Hlavní cíle současné kohezní politiky jsou **Investice pro růst a zaměstnanost** a **Evropská územní spolupráce**. Prostředky pro cíl Investice pro růst a zaměstnanost se rozdělují mezi tři kategorie regionů úrovně NUTS 2 (nařízení 1303/2013):

- méně rozvinuté regiony – HDP na obyvatele je nižší než 75 % HDP v EU27,
- přechodové regiony – HDP na obyvatele se pohybuje mezi 75 až 90 % HDP v EU27,
- rozvinutější regiony – HDP na obyvatele je vyšší než 90 % průměru HDP v EU27.

Při výpočtu se bere v úvahu hrubý domácí produkt na obyvatele za regiony úrovně NUTS 2 měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů za období 2007 až 2009. Tento HDP se porovnává s průměrným HDP v EU27 měřený stejným způsobem.

Cíl Evropská územní spolupráce se zaměřuje na tři složky spolupráce, kterými jsou:

- přeshraniční spolupráce – podpora spolupráce mezi regiony NUTS 3 nacházejících se podél všech vnitřních a vnějších pozemních hranic a všechny regiony úrovně NUTS 3 podél námořních hranic, které jsou od sebe vzdáleny nejvýše 150 km,

- nadnárodní spolupráce – podpora spolupráce na velkých nadnárodních územích - za tímto účelem bylo vytvořeno 15 tzv. nadnárodních zón.⁶¹
- meziregionální spolupráce – pokrývá celé území EU a jejím cílem je posílit účinnost politiky soudržnosti podporou výměny zkušeností a analýz trendů rozvoje.

U všech tří typů spolupráce je možné podporovat i spolupráci s vybranými zeměmi mimo EU. Operační programy jsou vždy připravovány pro určitou kategorii regionů v jednotlivých členských zemích nebo pro jeden z typů spolupráce. Z nich podpořené projekty musí být realizovány na území vymezených regionů.

Tabulka 7: Komparace cílů regionální politiky

2007–2013	2014–2020
Konvergence	Investice pro růst a zaměstnanost
- konvergenční regiony - phasing-out regiony	- méně rozvinuté regiony / MRR - přechodové regiony / PR - více rozvinuté regiony / VRR
Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	
- regiony s HDP nad 75 % průměru EU-25 - phasing-in regiony	
Evropská územní spolupráce	Evropská územní spolupráce
- přeshraniční spolupráce - nadnárodní spolupráce (13 zón) - meziregionální spolupráce	- přeshraniční spolupráce - nadnárodní spolupráce (15 zón) - meziregionální spolupráce

Pramen: vlastní zpracování

V České republice je 7 regionů soudržnosti způsobilých čerpat podporu určenou pro méně rozvinuté regiony a pouze hl. m. Praha je součástí rozvinutějších regionů. Podobná situace je i v dalších státech Visegrádské čtyřky, kdy regiony v okolí hlavního města přísluší mezi rozvinutější regiony a ostatní jsou součástí kategorie méně rozvinutých regionů. Na opačném konci spektra jsou země skládající se pouze z rozvinutějších regionů. Sem patří Belgie, Finsko, Lucembursko, Nizozemí, Švédsko a Kypr (ten je ale atypický svou velikostí).

61 Střední Evropa, Dunaj, Jihozápadní Evropa, Severozápadní Evropa, Jadransko-Jónská zóna, Balkán-Středomoří, Středomoří, Alpský prostor, Baltské moře, Severní moře, Severní periferie a Arktida, Atlantická oblast, Karibská oblast, zóna Indického oceánu, Amazonie

Tabulka 8: Počty regionů úrovně NUTS 2 v zemích EU dle kategorií regionů

Země	MRR	PR	VRR	celkem	Země				celkem
AT	0	1	8	9	IT	5	3	13	21
BE	0	4	7	11	LT	1	0	0	1
BG	6	0	0	6	LU	0	0	1	1
CY	0	0	1	1	LV	1	0	0	1
CZ	7	0	1	8	MT	0	1	0	1
DE	0	7	31	38	NL	0	0	12	12
DK	0	1	4	5	PL	15	0	1	16
EE	1	0	0	1	PT	4	1	2	7
EL	5	6	2	13	RO	7	0	1	8
ES	1	5	13	19	SE	0	0	8	8
FI	0	0	5	5	SI	1	0	1	2
FR	5	10	12	27	SK	3	0	1	4
HR	2	0	0	2	UK	2	11	24	37
HU	6	0	1	7					
IE	0	0	2	2	EU	72	50	151	273

Pramen: vlastní zpracování na základě Evropská komise, 2014

Regionální politika je financována prostřednictvím tří finančních nástrojů. Jedná se o dva strukturální fondy a Fond soudržnosti. Historicky starším strukturálním fondem je **Evropský sociální fond** (založený již Římskými smlouvami z roku 1957). ESF financuje tzv. měkké (neinfrastrukturní projekty) a podporuje vysokou úroveň zaměstnanosti, přístup na trh práce, geografickou a profesní mobilitu, vzdělávání, boj proti chudobě, sociální začleňování, rovnost mužů a žen a další rovné příležitosti (nařízení 1304/2013). ESF financuje pouze cíl Investice pro růst a zaměstnanost. **Evropský fond pro regionální rozvoj** vzniklý v roce 1975 je významnější z hlediska svého rozpočtu. Podporuje investiční a infrastrukturní projekty, financuje investice do infrastruktury poskytující občanům základní služby v oblastech energetiky, životního prostředí, dopravy a informačních a komunikačních technologií a investice do sociální, zdravotnické, výzkumné, inovační, podnikové a vzdělávací infrastruktury. Podporuje také malé a střední podnikání, výzkum, zavádění inovací a územní spolupráci. ERDF financuje oba cíle regionální politiky (nařízení 1301/2013).

Fond soudržnosti (nebo také Kohezní fond) byl založen Maastrichtskou smlouvou z roku 1992. Kohezní fond financuje velké projekty dopravy (sítě TEN-T) a životního prostředí (nařízení 1300/2013). Způsobilost čerpat prostředky z Fondu soudržnosti se řídí jinými pravidly než financování ze strukturálních fondů. Podporuje člen-

ské státy, jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů za období 2008–2010 je nižší než 90 % průměru HND v EU27 (nařízení 1303/2013). Přechodnou a sníženou podporu získávají i státy, které byly způsobilé pro čerpání v roce 2013, ale výše uvedené kritérium již nesplňují (Kypr). Mezi státy způsobilé využívat prostředky z Kohezního fondu patří Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko, Chorvatsko, Rumunsko, Bulharsko, Řecko, Malta, Portugalsko a Kypr (celkem 15 zemí).

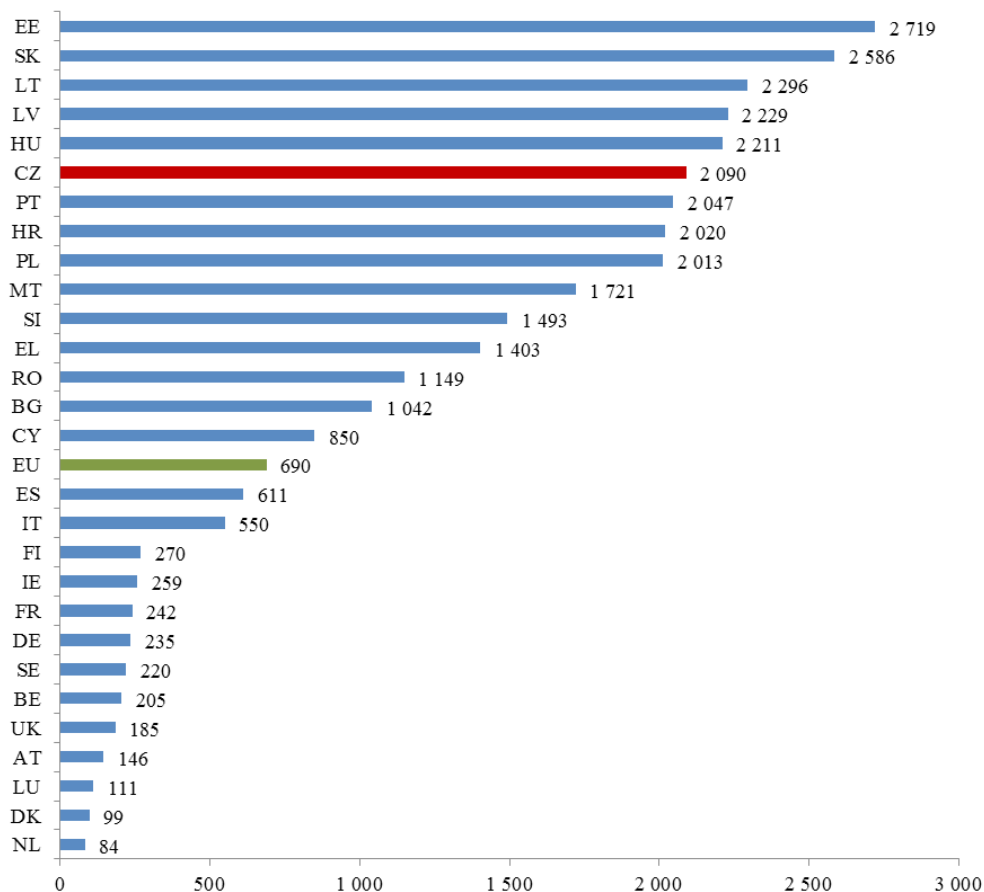
Tabulka 9: Rozpočet kohezní politiky dle jednotlivých oblastí v období 2014–2020

Oblast	Alokace (mil. EUR v b. c.)	Podíl (%)
Kohezní fond	63 399,7	18,0
méně rozvinuté regiony	182 171,8	51,8
přechodové regiony	35 381,1	10,1
více rozvinuté regiony	54 350,5	15,4
vzdálené a řídce osídlené regiony	1 555,4	0,4
přeshraniční spolupráce	7 548,4	2,1
nadnárodní spolupráce	2 075,0	0,6
meziregionální spolupráce	571,6	0,2
inovativní opatření ve městech	371,9	0,1
technická pomoc	1 217,6	0,3
iniciativa zaměstnanosti mládeže	3 211,2	0,9
celkem	351 854,2	100,0

Pramen: Evropská komise 2014, vlastní výpočty

Protože regionální politika je postavena na principu solidarity, získávají méně vyspělé regiony více prostředků (přes 50 %) než ty vyspělejší.

Obrázek 19: Rozpočet kohezní politiky (EUR/obyv. v b. c.)



Poznámka: nezahrnuty výdaje na meziregionální spolupráci, inovativní opatření a tech pomoc

Pramen: Evropská komise, 2014; Eurostat, 2014; vlastní výpočty

Významnou novinkou v novém programovacím období je, že členské státy musí přidělené prostředky ze strukturálních fondů investovat do předem stanovených unijních priorit označovaných jako **tematické cíle**. Tyto cíle vychází ze strategie Evropa 2020 (viz nařízení 1303/2013) a jsou podrobněji popsány v tzv. Společném strategickém rámci. Patří mezi ně:

- TC1: posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací,
- TC2: zlepšení přístupu, využití a kvality informačních a komunikačních technologií,
- TC3: zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků,

- TC4: podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích,
- TC5: podpora přizpůsobení se změnám klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik,
- TC6: zachování a ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů,
- TC7: podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíčových infrastrukturách,
- TC8: podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovníků,
- TC9: podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci,
- TC10: investice do vzdělávání, odborné přípravy a výcviku a celoživotního učení,
- TC11: posilování institucionální kapacity a účinnosti veřejné správy.

Za hlavní jsou považovány tematické cíle 1 až 4 a členské státy do nich musí investovat 50 % (méně rozvinuté regiony), 60 % (přechodové regiony) nebo až 80 % (rozvinutější regiony) prostředků přidělených z ERDF (nařízení 1301/2013). ESF financuje především cíle 8 až 11, do kterých státy musí investovat 60 až 80 % prostředků získaných z ESF (nařízení 1304/2013). V programové rovině se tyto priority odráží tak, že u každého operačního programu musí být přesně specifikováno, na které tematické cíle se zaměřuje a jaký rozpočet je na ně alokovan.

Realizace regionální politiky v České republice

Realizace evropské regionální politiky je v gesci MMR, které podle principu partnerství zpracovalo Dohodu o partnerství a dále vytváří rámec implementačního prostředí pro orgány působící v oblasti řízení, realizace, kontroly, monitorování a evaluace operačních programů. Obsahem Dohody o partnerství, která byla v srpnu 2014 schválena Evropskou komisí, jsou operační programy cíle Investice pro růst a zaměstnanost, cíle Evropská územní spolupráce a programy spolufinancované EAFRD a EMFF. Dohoda stanovuje cíle a priority pro využívání ESIF za účelem naplňování strategie Evropa 2020 dle definovaných národních priorit. Národní priority byly stanoveny na základě analýzy ekonomické a sociální situace a potřeb České republiky. Jako národní priority byly stanoveny:

- Zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky zahrnující rozvoj podnikání, podnikavost a využívání inovací, fungující trh práce, rozvoj vzdělávání a podporu prosazování inovací a výzkumu a vývoje.
- Rozvoj páteřní infrastruktury.
- Zvyšování kvality a efektivity veřejné správy.
- Podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systém péče o zdraví.
- Integrovaný rozvoj území.

Řízení jednotlivých operačních programů (včetně výběru projektů a kontroly jejich realizace) spadá do kompetencí tzv. řídicích orgánů, kterými jsou odpovídající odvětvová ministerstva, jeden z operačních programů řídí hl. m. Praha (viz tabulka). U programů v rámci cíle Evropská územní spolupráce je řídicím orgánem obvykle instituce mimo Českou republiku.

Tabulka 10: Operační programy cíle Investice pro růst a zaměstnanost (období 2014+)

Operační program	Kategorie regionů	Fond EU	Příspěvek EU (EUR, b. c.)	Řídící orgán
Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	méně rozvinuté	ERDF	4 331 062 617	MPO
Výzkum, vývoj a vzdělávání	méně rozvinuté + rozvinutější	ERDF + ESF	2 779 600 572	MŠMT
Doprava	méně rozvinuté *	ERDF + FS	4 695 769 435	MD
Životní prostředí	méně rozvinuté *	ERDF + FS	2 636 592 864	MŽP
Zaměstnanost	méně rozvinuté + rozvinutější	ESF + YEI**	2 145 737 492	MPSV
Integrovaný regionální OP	méně rozvinuté	ERDF	4 269 160 909	MMR
Praha – pól růstu ČR	rozvinutější	ERDF + ESF	201 590 104	hl. m. Praha
Technická pomoc	celá ČR	ERDF	4 269 160 909	MMR

Poznámky: Příspěvek EU – nemusí se jednat o skutečně schválenou nebo konečnou částku;

* projekty financované z Fondu soudržnosti lze realizovat na celém území České republiky;

** YEI = Iniciativa na podporu zaměstnanosti mládeže

Pramen: vlastní zpracování na základě Ministerstvo pro místní rozvoj, 2014a

OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK) se zaměřuje na podporu podnikání založeného na výzkumu, vývoji a inovacích a dále podporu konkurenceschopnosti malých a středních firem. Mezi jeho hlavní priority patří i účinné nakládání s energií, rozvoj vysokorychlostního internetu a informačních a komunikačních technologií. Program je určen pouze pro méně rozvinuté regiony, projekty proto mohou být realizovány na celém území České republiky mimo Prahu. **OP Výzkum, vývoj a vzdělávání** (OP VVV) má financovat posilování kapacit pro kvalitní výzkum, rozvoj vysokých škol a lidských zdrojů pro výzkum a vývoj a rovný přístup ke vzdělávání. Primárně je určen pro méně rozvinuté regiony, ale některé typy aktivit mohou být financovány i v Praze. **OP Doprava** (OPD) bude podporovat infrastrukturu pro železniční a další udržitelnou dopravu a silniční infrastrukturu (vč. sítě TEN-T). **OP Životní prostředí** (OP ŽP) se zaměří na zlepšování kvality vod a ovzduší, odpady a materiálové toky, péči o přírodu a krajinu a energetické úspory. **OP Zaměstnanost** (OPZ) je orientovaný na podporu zaměstnanosti a adaptabilitu pracovní síly, sociální začleňování, boj s chudobou, sociální inovace a efektivní veřejnou správu. **OP Technická pomoc** (OP TP) pak financuje řízení evropských fondů v České republice.

K nejvýznamnější změně dochází u regionálních operačních programů (ROP). Zatímco v předchozím programovacím období měl každý region soudržnosti (mimo Prahu) svůj ROP, který byl řízen příslušnou regionální radou regionu soudržnosti, v nastávajícím období bude jediný **Integrovaný regionální operační program** (IROP) řízený MMR. Regionální rady budou pravděpodobně hrát roli zprostředkujícího subjektu v regionech. IROP se zaměří na dostupnost (zejm. dopravní) a bezpečnost regionů, zkvalitnění veřejných služeb a zefektivnění veřejných institucí.

Pro projekty realizované v Praze je potom určen zejména **OP Praha – pól růstu ČR** (OP PPR). Tento program má financovat výzkum, technologický rozvoj a inovace, udržitelnou mobilitu a dále energetické úspory, sociální začleňování a vzdělávání a zaměstnanost.

V rámci cíle **Evropská územní spolupráce** bude ČR zapojena do pěti programů přeshraniční spolupráce, dvou programů nadnárodní spolupráce a všech tří programů meziregionální spolupráce. Česká republika (resp. MMR) řídí pouze OP ČR–Polsko. V ostatních programech bude MMR koordinovat realizaci na území ČR.

Tabulka 11: Operační programy přeshraniční spolupráce (období 2014+)

Program	Programové území v ČR (kraje)
OP ČR–Polsko	Liberecký, Pardubický, Královehradecký, Olomoucký, Moravskoslezský
OP Svobodný stát Sasko–ČR	Liberecký, Ústecký, Karlovarský
OP Svobodný stát Bavorsko–ČR	Karlovarský, Plzeňský, Jihočeský
OP Rakousko–ČR	Jihočeský, Vysočina, Jihomoravský
OP Slovensko–ČR	Jihomoravský, Zlínský, Moravskoslezský

Pramen: vlastní zpracování dle Ministerstva pro místní rozvoj, 2014b

V případě nadnárodní spolupráce se Česká republika bude účastnit operačních programů pro stanovené zóny Střední Evropa (ČR + 8 dalších zemí) a Dunaj/Danube (ČR + 13 dalších zemí). U meziregionální spolupráce jsou prozatím navrženy následující programy: INTERREG C, OP ESPON a OP INTERACT. Tyto programy by se měly vztahovat na celé území Evropské unie.

3.4 DALŠÍ VÝZNAMNÉ AKTIVITY

Na mezoregionální úrovni logicky dochází k praktickému propojování územního plánování s příslušnými programy podpory regionálního rozvoje v duchu Evropské charty regionálního/prostorového plánování. K této chartě je proto účelné uvést alespoň několik základních poznámek. Tato charta byla přijata Radou Evropy již v roce 1984. Regionální plánování je zde mj. považováno za významný nástroj prohlubování mezinárodní spolupráce s podstatnými přínosy pro upevňování evropské identity. Za jeho hlavní úkoly jsou považovány:

- vyvážený socioekonomický rozvoj regionů (mezoregionů) respektující celoevropské ekonomické procesy, regionální specifika a významnou roli rozvojových os a komunikačních sítí,
- zlepšování životních podmínek ve všech oblastech determinujících kvalitu života v souladu s potřebami různých vrstev obyvatelstva (v tomto kontextu je užitečné připomenout i speciální programy cíle na omezování tzv. sociální exkluze),
- zodpovědné zacházení s přírodními zdroji a ochrana životního prostředí se specifickým důrazem na omezování konfliktů mezi společenským rozvojem a ochranou životního prostředí,

- racionální využívání území při sledování výše uvedených hlavních cílů prostřednictvím účelné koncentrace na lokalizaci aktivit, organizaci a rozvoj velkých sídelních a průmyslových komplexů, rozhodující prvky infrastruktury a ochranu zemědělské a lesnické půdy.

Při realizaci stanovených cílů regionálního rozvoje by měla být věnována trvalá pozornost interdisciplinární koordinaci a kooperaci mezi různými úrovněmi rozhodování (včetně alokace finančních zdrojů) a rovněž posilování evropské regionální spolupráce - ilustrativním příkladem jsou programy Evropská územní spolupráce, která v plánovacím období 2007 až 2013 zahrnovala programy přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce. Pokud pak jde o krajskou úroveň územního plánování v České republice, je jejím hlavním cílem zajišťovat ochranu a rozvoj hodnot území kraje v přenesené (pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace – ÚPP resp. ÚPD) i samostatné (rozhodování o podmínkách rozvoje území) působnosti. Mezi rozhodující krajské orgány působící na úseku územního plánování patří krajský úřad, zastupitelstvo kraje a rada kraje (krajské orgány mohou do činnosti nižších orgánů obcí zasahovat jen v zákonem stanovených případech).⁶²

Krajský úřad (přenesená působnost):

- je dotčeným orgánem v řízeních, která se dotýkají více správních obvodů obcí s rozšířenou působností,
- pořizuje v přenesené působnosti zásady územního rozvoje (ZÚR) a rovněž v zákonem stanovených případech regulační plány pro plochy a koridory nadmístního významu (např. průmyslové či logistické zóny, dopravní či vodohospodářská infrastruktura),
- pořizuje ÚPP nezbytné pro svou činnost,
- vydává územní rozhodnutí v zákonem stanovených případech,
- je dotčeným orgánem v územním řízení o záměrech, které vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí (EIA)
- určuje stavební úřad příslušný k územnímu řízení v zákonem stanovených případech.

⁶² Zastupitelstvu hlavního města Prahy, spravovaného na základě samostatného zákona, je vyhrazeno vydávat ÚPD pro celé území hlavního města Prahy, působnost krajského úřadu vykonává v tomto případě MMR. Zastupitelstvu městské části je pak vyhrazeno vydávat územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy, působnost krajského úřadu vykonává v tomto případě Magistrát hlavního města Prahy. Úřad územního plánování ORP pak pořizuje ÚPP a ÚPD a vymezuje zastavěné území pro vlastní obec, příp. na žádost obcí náležejících k jejich správním obvodům a dále je dotčeným orgánem v územním řízení a v řízení podle zvláštního právního předpisu (rozhodování o změnách v území).

Zastupitelstvo kraje (samostatná působnost):

- schvaluje zadání, příp. pokyny pro zpracování návrhu ZÚR,
- vydává ZÚR,
- schvaluje zprávu o uplatňování ZÚR,
- vydává regulační plány (v zákonem stanovených případech).

Rada kraje:

- uplatňuje stanoviska k návrhu politiky územního rozvoje,
- vydává v zákonem stanovených případech územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře.

Povinnost pořizovat ZÚR jako základního nástroje územně plánovací činnosti kraje ukládá krajům stavební zákon (naproti tomu pořizování územních a regulačních plánů je fakultativní povahy). ZÚR řeší záměry regionálního, nadregionálního, celostátního i mezinárodního významu a v nadmístních souvislostech zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu se záměry státní politiky územního rozvoje (PÚR), určují strategii pro jejich naplňování a rovněž koordinují územně plánovací činnost obcí. ZÚR představují nový typ krajské ÚPD a nahrazují dřívější územní plány velkého územního celku – ÚP VÚC. Oproti ÚP VÚC, které více sledovaly územní průměty nadmístních záměrů, jsou ZÚR pořizovány pro větší územní celky a v souladu s tím jsou ve větší míře strategickým dokumentem. Dalším podstatným rozdílem je skutečnost, že ZÚR jsou pořizovány a vydávány krajem vždy pro celé jeho správní území (nemusí však pokrývat celou šíři relevantních jevů), což odstraňuje potenciální možnost překrývání jednotlivých krajských ÚPD nebo možnost vzniku míst nepokrytých krajskou ÚPD, jak tomu bývalo u ÚP VÚC. ZÚR jsou pochopitelně závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Stanovují základní požadavky pro účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu, které se vztahují zejména k veřejně prospěšným stavbám, a stanovují požadavky na jejich využití a dále mohou rovněž vymezovat plochy a koridory územních rezerv (s cílem prověřit možnosti budoucího využití).

Návrh ZÚR pořizuje příslušný krajský úřad a návazně jej předkládá k odbornému posouzení na MMR a dále ke schválení zastupitelstvu kraje (oficiálně je ZÚR vydáváno zastupitelstvem kraje jako opatření obecné povahy). Nejpozději do dvou let po je-

jich vydání předloží krajský úřad zastupitelstvu kraje podrobnou zprávu o uplatňování ZÚR v uplynulém období.⁶³ Na tomto základě pak dochází k jejich aktualizaci (včetně zohlednění podnětů obcí) nebo ke zpracování nového návrhu. Součástí ZÚR je i vyhodnocení adekvátních vlivů na udržitelný rozvoj území a vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Mezi hlavní problémy zpracování ZÚR patří např. aplikace povinnosti respektovat plochy a koridory vymezené v PÚR - jako ilustrativní příklad lze uvést dlouhodobé problémy s realizací záměru výstavby R43, kde byly ZÚR zrušeny soudním rozhodnutím. Rozhodování o výběru jevů nadmístního významu je ovšem obtížnou otázkou v celé řadě dalších případů (Wichsová, 2009). V tomto ohledu jde zvláště o dopravní (zde jsou nejčastějším případem přeložky silnic) a dále vodohospodářskou infrastrukturu (zvláště kanalizace s ČOV). Nevymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu může vést až k dlouhodobému zablokování příslušných projektů územního rozvoje.

3.5 PRAKTICKÉ PŘÍKLADY

3.5.1 Hodnocení regionálních operačních programů

Hodnocení, resp. evaluace programů rozvoje získává v posledních letech značnou pozornost, která je spojena se vstupem České republiky do Evropské unie, a tím i možnostmi čerpání finančních prostředků z evropských fondů. Hodnocení těchto veřejných intervencí je proces, který souvisí se zabezpečením transparentnosti veřejných výdajů. Cílem je určit, zda byly naplněny cíle rozvojové intervence, zda jsou tyto cíle relevantní, jestli byla intervence realizována efektivně, jaké dopady má na rozvoj a zda jsou její pozitivní efekty dlouhodobé. Posouzení hodnoty veřejných intervencí vzhledem k určeným kritériím je prováděno na základě analýzy získaných informací, což je ve své podstatě systematický sběr informací o vstupech, výstupech a aktivitách vedoucích k dosažení cílů, které byly v rámci dané politiky a příslušného programu stanoveny. Tyto údaje jsou následně využity ke zvýšení efektivity jednotlivých programů a projektů a napomáhají při přijímání rozhodnutí o jejich realizaci.

Právní rámec evaluací je zakotvený v nařízení Rady ES č. 1260/1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, a rozlišuje tři základní typy hodnocení. Předběžné hodnocení (ex-ante) se uskutečňuje před přijmutím programu a posuzuje se při něm, jestli se zvolené strategie a cíle shodují se specifickými charakteristikami dotyč-

⁶³ O upraveném a posouzeném návrhu ZÚR se koná veřejné projednání (pořizovatel je povinen vyhlásit návrh zásad veřejnou vyhláškou a zajistit, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh zásad vystaven k veřejnému nahlédnutí). Veřejného projednání se pak může zúčastnit kdokoli, nicméně konkrétní námitky proti návrhu zásad mohou podávat pouze dotčené obce (tj. obce lokalizované v řešeném území a obce s tímto územím sousedící) a dále vybraní zástupci veřejnosti.

ných regionů. Hodnocení v polovině období (mid-term) se realizuje v průběhu implementace programů. Jeho podstatou je zjistit počáteční výsledky realizace strukturální pomoci a míru dosažení konkrétních cílů, přičemž se posuzuje využití přidělených finančních prostředků. Dodatečné hodnocení (ex-post) se pak provádí po ukončení programu a posuzuje celý program. Zaměřuje se zejména na využití prostředků, účinnost a efektivitu strukturální pomoci a jejich dopadů. Na základě tohoto hodnocení jsou vyvozeny závěry týkající se politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, přičemž se zaměřuje na faktory úspěšnosti nebo neúspěšnosti realizace programu.

Nevyhnutelnou součástí zahájení procesu hodnocení je definování evaluačních otázek, které by měly v sobě zahrnovat hodnotící kritéria spojené s relevancí (relevance cílů ve vztahu k potřebám a problémům příjemce intervence), účinností (posouzení úrovně naplnění cílů), efektivitou (posouzení vyprodukovaného výstupu v poměru k nákladům vynaloženým na jeho dosažení), užitečností (praktické posouzení hodnoty výsledků a dopadů) a udržitelností (trvalost udržení výstupů, výsledků a dopadů) příslušného programu.⁶⁴ Základní měřitelnou formou předkládání výsledků programu jsou předem stanovené indikátory, které odrážejí charakter programu, měří vytyčené cíle, výsledky realizace, kvalitu a celkový kontext programu. Indikátory by měly být dobře měřitelné a rovněž smysluplné vzhledem ke stanoveným cílům programu a měly by měřit efekty související s poskytnutou podporou dostupné v daném termínu (European Commission, 2006).

Hodnocení se skládá z několika základních kroků, při kterých se využívají různé nástroje a metody hodnocení. První standardní krok představuje návrh struktury hodnocení, kde se stanoví efekty, které budou předmětem hodnocení, a dále se zvolí sledované indikátory. V této fázi se využívají především SWOT analýza (silné a slabé stránky, příležitosti a hrozby), mapování dopadů (identifikace a seskupení předpokládaných dopadů programu) nebo logický rámec (tabulka odrážející logické vazby projektu ve vertikální a horizontální linii).⁶⁵

Druhým velice významným krokem je sběr relevantních dat. V této fázi je důležité co nejpřesněji vymezení sledované oblasti a identifikace zainteresovaných subjektů (stakeholders), přičemž výsledkem je soubor údajů vstupujících do analýzy. Využívají se především primární a sekundární zdroje dat, ale i dotazníkové šetření, rozhovory nebo specializovaná pozorování v terénu.

64 Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J.: Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost, 2005.

65 Víturka, M. a kol.: Teoreticko-metodologická východiska hodnocení programů podpory regionálního rozvoje, 2005.

Třetím krokem je analýza shromážděných dat, kde jsou získané údaje posuzovány, vzájemně porovnány a vyhodnoceny. Nejznámější jsou následující ekonomické analýzy veřejných projektů: analýza minimalizace nákladů (cost-minimization analysis), analýza účinnosti nákladů (cost-effectiveness analysis), analýza užitečnosti nákladů (cost-utility analysis) a analýza nákladů a výnosů (cost-benefit analysis). Nejvyužívanější metodou je analýza nákladů a výnosů, jejímž cílem je stanovení nákladů a přínosů projektu na základě peněžního vyjádření jeho dopadů. Náklady a přínosy jednotlivých aktivit se na konci sčítají a vyvodí se z nich, zda projekt vyhovuje požadavkům a má ho smysl realizovat. Obvykle se skládá ze dvou částí - finanční a ekonomické analýzy, přičemž finanční analýza využívá ukazatele finanční výkonnosti projektu a ekonomická analýza pak zdůrazňuje jeho společenské přínosy. Součástí analýzy nákladů a výnosů rovněž bývá posouzení rizik spojených s realizací projektu.⁶⁶ Vzhledem k tomu, že se tyto metody využívají především na začátku programového cyklu při výběru projektů, do popředí se dostává tzv. counterfactual impact evaluation, jejímž základem je srovnání dvou skupin: skupiny konečných uživatelů dané intervence a kontrolní skupiny neovlivněné danou intervencí. U rozsáhlých regionálních nebo sektorových programů se využívají metody, které umožňují analyzovat makroekonomické dopady. Jedná se například o input-output analýzu, která využívá maticovou strukturu popisující uspokojování konečné poptávky výrobním systémem (spotřeba, investice, export). Další metodou je shift-share analýza, která posuzuje, jakou část příslušné změny stavu zkoumaného územního celku, např. v zaměstnanosti, lze přičíst realizaci daného regionálního programu.

Posledním krokem hodnocení je logicky přijetí rozhodnutí na základě syntézy disponibilních poznatků a návazné formulace doporučení. V případech přijímání složitých rozhodnutí se často využívá tzv. expertní panel, tj. hodnocení vybranou skupinou nezávislých odborníků, nebo multikriteriální analýza, která hodnotí možné alternativy řešení na základě souboru kritérií (Viturka a kol., 2005).

Pro demonstraci byly vybrány regionální operační programy, přičemž pro období 2007–2013 bylo možné v rámci cíle Konvergence čerpat z příslušných evropských fondů ze sedmi regionálních operačních programů (ROP) určených pro celé území České republiky s výjimkou hlavního města Prahy. Tyto ROP pokrývají několik tematických oblastí s cílem zvýšení konkurenceschopnosti regionů, urychlení jejich ekonomického a sociálního rozvoje a zvýšení atraktivity jednotlivých regionů pro cizí (zejména zahraniční) investory. Každý ROP je řízen regionální radou příslušného regionu soudržnosti NUTS 2.

66 Evropská komise: Metodické pokyny pro provedení analýzy nákladů a přínosů, 2006.

Za účelem zlepšení implementace ROP si regionální rady jednotlivých regionů soudržnosti interně zpracovávaly nebo si nechaly externě zpracovat množství evaluačních studií. Evaluační činnosti cílené na ROP tak logicky vykazují značné odlišnosti nejen v případě nezávazných fakultativních hodnocení, ale i v případě standardizovaných obligatorních hodnocení. Na svých webových stránkách jednotlivé regionální rady poskytují přehledy evaluačních činností, většina z nich i s možností nahlédnutí do evaluačních studií. Dílčí evaluační studie se zaměřují především na problematické součásti implementačního procesu programu, absorpční kapacitu, nastavení indikátorové soustavy, posouzení věcného a finančního pokroku atd. Problematické jsou především povinná hodnocení respektující nařízení Rady EU, přičemž některé regiony soudržnosti nemají zpracované hodnocení (ex-ante nebo mid-term) celého programu nebo tyto evaluační studie nezveřejňují. Množství evaluačních studií je pak ve formě zkrácených závěrečných zpráv, které obsahují odpovědi na vybrané evaluační otázky a doporučení (nicméně většinou neobsahují, jakým způsobem ke svým závěrům autoři těchto studií došli). V těch případech, kdy regionální rady povinné evaluace zveřejnily, využívají převážně metody: desk research s využitím primárních a sekundárních dat, dotazníková šetření nebo individuální rozhovory.

Příklad mid-term evaluace ROP Jihovýchod⁶⁷

Vhodným příkladem je hodnocení ROP Jihovýchod zpracované v polovině programového období. Na začátku je uveden zpracovatel evaluační studie, hlavní a dílčí cíle a zpracovatelský tým. Následně jsou rozpracovány jednotlivé fáze hodnotícího procesu a užití výzkumné a evaluační metody:

1. **Přípravná fáze** – v úvodní fázi je detailně rozpracována metodika řešení včetně definice potřebných informačních a datových zdrojů a detailní specifikace harmonogramu řešení; připravena byla i strategie terénního šetření, kterým je míněno dotazníkové šetření a polostrukturované rozhovory s vybranými zástupci zadavatele.
2. **Shromažďování údajů a informací, jejich třídění** – v této fázi byly shromážděné nezbytné údaje, informace a data včetně souvisejících dokumentů. Zejména pak byly realizovány evaluační rozhovory s vybranými pracovníky zadavatele a dále proběhlo dotazníkové šetření a jeho vyhodnocení.
3. **Analýza** (včetně interpretace statistických dat) – v této fázi byla provedena samotná analýza, zpracování a porovnání dat a byla analyzována obdržená data ze softwarové aplikace IS MONIT7+. Evaluátor věnoval značnou pozornost porovnání dílčích závěrů, které vyplynuly z terénního šetření s dílčími závěry vyplývajícími z provedené analýzy dat a desk research.

⁶⁷ Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod: Evaluace dosavadní implementace ROP Jihovýchod, 2011.

4. **Hodnocení** – na základě připravených analýz byly připraveny závěry a doporučení, které jsou spolu s hlavními zjištěními obsaženy v závěrečné zprávě.
5. **Předkládání zpráv** – hodnotitel v rámci tohoto projektu předložil průběžnou a závěrečnou evaluační zprávu.

V průběhu řešení projektu byla používána kombinace několika metod, která s ohledem na specifika evaluovaného tématu a časové možnosti umožnila provést šetření, aby bylo možno přijmout relevantní závěry a specifikovat konkrétní doporučení odrážející reálný stav a možnosti řídicího orgánu.

- **Analýza dokumentů** (desk research) tvořila klíčovou metodu získávání relevantních informací nutných pro vytvoření závěrů a doporučení.
- **Statistická analýza dat** – hlavními použitými daty byla data z IS MONIT7+, která byla doplněna sekundárními datovými zdroji (převzatá data z ČSÚ, CzechTourismu a dalších datových zdrojů).
- **Srovnávací analýzy** – spočívaly v porovnání výsledků dílčích šetření či srovnání požadovaného pokroku v jednotlivých oblastech podpory s reálným stavem. Srovnávací analýzy se týkaly i vyhodnocení stanovených indikátorů a jejich vztahu k přijatým cílům.
- **Evaluační návštěvy / polostrukturované rozhovory** (řízené rozhovory s předem připravenými otázkami, s možností průběžné úpravy) – polostrukturované rozhovory byly jednou z klíčových metod terénního šetření v rámci realizované evaluace; celkem proběhly čtyři evaluační návštěvy.
- **Dotazníkové šetření** – dotazníkové šetření bylo z časového hlediska zahájeno bezprostředně po zahájení projektu a provedeno ve formě internetové interaktivní aplikace, tj. respondenti pracovali pouze elektronicky v internetovém prohlížeči. Tento přístup umožnil oslovit 100 % úspěšných i neúspěšných žadatelů o podporu z ROP Jihovýchod, přičemž byly použity tři varianty dotazníku – pro neúspěšné žadatele, pro úspěšné žadatele a pro úspěšné žadatele, kteří zároveň s jiným projektem nebyli úspěšní. Všichni respondenti byli osloveni prostřednictvím e-mailu, ve kterém byli informováni o účelu šetření a obdrželi příslušný odkaz na internetovou aplikaci dotazníku.

Následně byla studie rozdělena dle dílčích cílů do kapitol, kde jsou na základě analýzy zodpovězeny relevantní evaluační otázky a dále formulovány adekvátní doporučení:

- ověření relevance cílů ROP Jihovýchod ve vztahu k vnějším vlivům,
- analýza pokroku realizace a plnění stanovených cílů ROP Jihovýchod,
- vyhodnocení přínosu ROP Jihovýchod k horizontálním tématům,
- vyhodnocení funkčnosti implementačního systému ROP Jihovýchod,
- celkové zhodnocení dosavadní implementace ROP Jihovýchod (evaluační studie je zakončena tabulkovým shrnutím doporučení pro další implementaci ROP Jihovýchod).

3.5.2 Příklady koncepčních dokumentů územního rozvoje

Účelem koncepčních dokumentů územního rozvoje (regionálních rozvojových strategií) je definovat cíle regionu a navrhnout postup jejich dosažení. Plnit tento účel ale strategiím často brání pouze obecně formulované cíle, vše pokrývající priority a absence konkrétních návrhů. Globálním cílem Strategie regionálního rozvoje České republiky pro období 2007–2013 byl vyvážený, harmonický a udržitelný rozvoj regionů, který povede ke zvyšování úrovně kvality života obyvatelstva.⁶⁸ Pro období 2014–2020 byl tento cíl transformován na zajištění dynamického a vyváženého rozvoje území České republiky se zřetelem na kvalitu života a životního prostředí, snižování regionálních rozdílů a využití místního potenciálu pro posílení konkurenceschopnosti jednotlivých územně správních celků (MMR, 2013). Podobný přístup ke strategiím je patrný i na zkoumané meziregionální úrovni.

Definované cíle se většinou jeví jako složitě formulované fráze bez zásadního informačního přínosu, jak je ilustrováno na příkladech v následujícím textu. Jako první příklad je uvedena Strategie rozvoje Jihomoravského kraje, následována Strategií rozvoje statutárního města Brna. Národní přístup je srovnáván se zahraničními příklady, uveden je Rozvojový program alpského prostoru (Alpine Space Programme 2020) a Zemský rozvojový program Bavorsko (Landesentwicklungsprogramm Bayern). Svou strukturou a zaměřením se od národních strategií odlišuje zejména zmiňovaný Zemský rozvojový program Bavorsko, který analytickou část používá výhradně pro zdůvodnění navrhovaných opatření (na rozdíl od obvyklého přístupu v České republice, kde analytická část tvoří převážnou část dokumentu a často chybí jasná vazba mezi

68 Dostupné např. na <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Koncepcie-Strategie/Strategie-regionalniho-rozvoje-Ceske-republiky-na> (15. 11. 2014).

statistickými daty a navrhovanými opatřeními). V některých oblastech jde tento program ještě dále a přímo definuje limity a podmínky pro rozvoj území (např. formou kategorizace sídel a odpovídající definicí rozsahu služeb).

Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020⁶⁹

Globální cíl Strategie rozvoje Jihomoravského kraje pro období 2006–2016 je definován ve znění: „Jihomoravský kraj bude ekonomicky silný a dynamicky se rozvíjející region při udržení kvalitního životního prostředí a krajiny. Hospodářským těžištěm budou aktivity založené na moderních technologiích. Průmysl bude produkovat výrobky s vysokou přidanou hodnotou. Vzroste vzdělanostní úroveň obyvatelstva, zkvalitní se procesy vzdělávání a zlepší se možnosti uplatnění lidských zdrojů v občanské a profesní sféře. Zemědělství bude tvořit součást páteře integrovaného rozvoje ve venkovském prostoru. Cestovní ruch bude v turisticky atraktivních oblastech aktivně přispívat k rozvoji území“ (GaREP, spol. s r.o., a VUT Brno, 2006). Plnění globálního cíle je sledováno prostřednictvím 28 indikátorů, z nichž k roku 2010 bylo 8 plněno velmi úspěšně, 6 adekvátně, 6 nedostatečně a 8 indikátorů vykazovalo „reálný vývoj protisměrný cíli“ (zjednodušeně hodnota indikátoru se pohybovala opačným směrem, než bylo zamýšleno).⁷⁰ Pro období do roku 2020 jsou jednotlivé globální cíle definovány na základě motta „Kraj, kde je radost žít“ a vize: „Jihomoravský kraj bude ekonomicky prosperujícím regionem, otevřeným vůči mezinárodním výzvám a impulzům, poskytujícím svým obyvatelům prostor pro kvalitní život.“ Vize je dále rozpracována do 4 globálních cílů plněných prostřednictvím specifických cílů. Ve strategickém dokumentu jsou dále navrženy priority a opatření, které poměrně netypicky (obvykle priority a opatření blíže rozpracovávají globální a specifické cíle) zcela korespondují s definovanými cíli. Přehled priorit a opatření Strategie rozvoje Jihomoravského do roku 2020 rekapituluje přiložená tabulka.

69 Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020. V této souvislosti je vhodné zmínit i předchozí dokumenty, zejména Strategii rozvoje brněnského kraje (Hlaváček a kol., 1999) a Regionální operační program pro region NUTS II – Jihovýchod (Galvasová a kol., 1999).

70 Zpracováno podle Aktualizace strategické vize Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020, část A. „Zhodnocení naplňování SRJMK 2006–2016 za období 2006–2010“.

Tabulka 12: Přehled priorit a opatření Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020

Priorita 1: Konkurenceschopná regionální ekonomika v evropském/globálním měřítku	Priorita 2: Kvalitní a odpovídající nabídka veřejných služeb	Priorita 3: Rozvoj páteřní infrastruktury a dopravního napojení kraje	Priorita 4: Dlouhodobá životaschopnost znevýhodněných částí kraje
1.1 Rozvoj znalostní ekonomiky	2.1 Rozšíření služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením	3.1 Výstavba a modernizace páteřní silniční sítě a sítě páteřních cyklostezek	4.1 Zachování dostupnosti veřejných služeb
1.2 Kvalita prostředí pro podnikání	2.2 Zkvalitnění a rozšíření nabídky celoživotního vzdělávání a kulturního vyžití	3.2 Výstavba a modernizace infrastruktury pro kolejovou dopravu	4.2 Posílení kvality a kompetence místní samosprávy a místních iniciativ
1.3 Efektivní marketing kraje	2.3 Zkvalitnění školního vzdělávání dětí a mládeže vč. aktivit mimo výuku	3.3 Zlepšení napojení Brna na globální centra	4.3 Rozvoj podnikatelských aktivit
	2.4 Zajištění dostupnosti služeb pro osoby ohrožené sociálním vyloučením	3.4 Zajištění udržitelného zásobování vodou	4.4 Modernizace infrastruktury
	2.5 Rozšíření zázemí pro studenty a cizince	3.5 Rozšíření a zkvalitnění systému protipovodňové ochrany	4.5 Zemědělství a péče o krajinu
	2.6 Zajištění kvalitní péče o zdraví a sportovního vyžití	3.6 Zajištění udržitelného zásobování a využívání energií	

Priorita 1: Konkurenceschopná regionální ekonomika v evropském/globálním měřítku	Priorita 2: Kvalitní a odpovídající nabídka veřejných služeb	Priorita 3: Rozvoj páteřní infrastruktury a dopravního napojení kraje	Priorita 4: Dlouhodobá životaschopnost znevýhodněných částí kraje
	2.7 Zefektivnění veřejné správy a zkvalitnění komunikace s veřejností		

Pramen: Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020, 2012

Strategie pro Brno

První Strategie pro Brno vznikla v roce 2002. Jednalo se o rozsáhlý a v praxi obtížně použitelný dokument, a proto bylo v roce 2006/7 přistoupeno k jeho aktualizaci. Globální cíl byl definován následovně: „Brno chce být městem s pozitivní image, místní ekonomickou základnou zaručující jeho konkurenceschopnost v evropském prostoru, s dobrou dopravní dostupností, kvalitními podmínkami pro život obyvatel a zdravým životním prostředím a také centrem inteligence, výzkumu a inovací“ (Statutární město Brno, 2014). Již při zpracování SEA (posouzení možných vlivů na životní prostředí) v roce 2007 bylo konstatováno, že strategie končí na úrovni opatření, nelze tedy předjímat vlivy na životní prostředí. Současně dle vyjádření zástupců zpracovatele (DHV, s. r. o.) a města úkolem strategie není definovat případné limity rozvoje území. Obecná struktura strategie je patrná i z aktualizace analytické části v roce 2014, která prakticky zachovala strategické části v nezměněné podobě.

V souvislosti s implementací strukturálních fondů vznikly v období 2007–13 na území města Brna ještě takzvané Integrované plány rozvoje města (IPRM)⁷¹. Ty mají zajišťovat větší podporu synergických projektů na území města. Zásadním dopadem je ale skutečnost, že projekty nezařazené v seznamech IPRM mají ztížený, nebo dokonce znemožněný přístup k prostředkům vybraných operačních programů. Na území města Brna vznikly tři více či méně samostatné IPRM, jeden pro Integrovaný operační program (IOP) a dva pro Regionální operační program Jihovýchod (ROP JV). V rámci IOP – Integrovaný plán rozvoje města Brna v problémové obytné zóně města – navržený plán koresponduje s oblastí podpory 5.2 IOP Zlepšení prostředí v problémových sídlištích. V rámci ROP JV vznikly dva IPRM – Komplexní regenerace

⁷¹ viz Integrovaný plán rozvoje města Brna

historického centra, včetně rozvoje služeb pro cestovní ruch, a Zvýšení kvality poskytovaných služeb pro veřejnost a rozšíření občanské vybavenosti města. Priority jednotlivých IPRM pro ROP JV jsou rekapitulovány v příložené tabulce. Jakkoli jsou tyto IPRM určeny pro konkrétní operační program, ve skutečnosti zde byly doplněny i projekty pro jiné operační programy, a to např. pro OP VaVpI (projekty zařazené v IPRM byly při výběru projektů v OP VaVpI bodově zvýhodněny).

Tabulka 13: Rekapitulace priorit jednotlivých IPRM pro ROP JV na území města Brna

IPRM 1 – Komplexní regenerace historického centra, včetně rozvoje služeb pro cestovní ruch
1.1 Regenerace veřejných prostranství a výstavba parkovacích objektů
1.2 Revitalizace městských parků
1.3 Podpora rozvoje produktů a služeb cestovního ruchu
IPRM 2 – Zvýšení kvality poskytovaných služeb pro veřejnost a rozšíření občanské vybavenosti města
2.1 Rozvoj volnočasových aktivit lokálního významu přístupných široké veřejnosti
2.2 Rozvoj volnočasových aktivit celoměstského významu
2.3 Rozvoj sociálních a zdravotnických služeb celoměstského významu
2.4 Rozvoj nástrojů pro efektivně komunikující úřad
2.5 Podpora vědy a výzkumu ve městě
IPRM 3 – Vyvážený rozvoj silně urbanizovaných oblastí
IPRM 3 zůstal pouze ve fázi návrhu, dále nebyl zpracován

Pramen: Integrovaný plán rozvoje města Brna, Statutární město Brno, dostupné on-line: <http://www.iprm.brno.cz/index.php?nav01=11885> (13. 11. 2014)

Pro období 2014–2020 je připravována transformace IPRM (resp. nové zpracování) do takzvané Integrované strategie rozvoje Brněnské metropolitní oblasti, která by měla umožnit respektovat nařízení EK o integrovaných územních investicích (ITI). Strategie je v současnosti (2014) dokončována.

Program rozvoje alpského prostoru 2014–2020 (Alpine Space Programme 2014–2020)

Prvním zahraničním příkladem je aktuálně připravovaný Program rozvoje alpského prostoru 2014–2020, který má za úkol podporovat udržitelný regionální rozvoj v alpské oblasti.⁷² Program navazuje na strategii Evropa 2020, jeho specifikem (na rozdíl od uvedených národních strategií) je vlastní rozpočet v celkové výši 140 mil. euro, z čehož 116,6 mil. euro pochází z ERDF v rámci cíle Evropská územní spolupráce / Interreg. Program má definovány čtyři priority:

72 zpracováno podle Alpine Space Programme

- inovativní alpský prostor;
- nízkouhlíkový alpský prostor;
- obyvatelný alpský prostor;
- dobře řízený alpský prostor.

Inovativní alpský prostor – priorita je cílená na podnikatelské, sociální a vládní inovace. Specifické cíle jsou definovány jako zlepšení rámcových podmínek pro inovace v alpském prostoru a zvýšení kapacity pro poskytování služeb veřejného zájmu v městech a společnostech. Podporované aktivity zahrnují nastavení nadnárodního rámce, platformy a sítě pro koordinaci inovační politiky nebo rozvíjení nadnárodních modelů pro plánování, testování, srovnávání a vyhodnocování inovací (politik, nástrojů, procesů, aktérů atd.) v oblasti inovací v podnikání, službách, veřejného zájmu, sociálních službách a veřejné správě.

Nízkouhlíkový alpský prostor – priorita je cílená na nízkoemisní, efektivní a trvale udržitelnou společnost, řešení dopravy a dostupnost. Specifické cíle jsou definovány jako vytvoření nadnárodních integrovaných nástrojů nízkouhlíkové politiky a zvyšování možností nízkouhlíkové mobility a dopravy. Podporované aktivity zahrnují rozvoj výzkumu a spolupráce s podnikateli v oblasti nízkouhlíkových technologií prostřednictvím úspor energie, zvyšování energetické účinnosti, decentralizace energetických sítí na bázi obnovitelných zdrojů, veřejné dopravy apod. Dále budou podporovány návrhy a testování technologií pro nízkouhlíkovou dopravu.

Obyvatelný alpský prostor – priorita je zacílená na trvale udržitelné využívání přírodního a kulturního dědictví a ochranu alpských ekosystémů. Specifické cíle zahrnují trvale udržitelné zhodnocení kulturního a přírodního bohatství alpského prostoru a zvýšení ochrany, zachování a ekologického propojení alpských ekosystémů. Podporované aktivity zahrnují např. rozvíjení alpského prostoru pomocí rozsáhlého spektra kulturních aktivit na podporu nadnárodní alpské identity (obnova kulturního dědictví) nebo rozvoj konceptů, strategií a modelů pro udržitelné inovativní řízení přírodních zdrojů, biodiverzity, péče o krajinu.

Dobře řízený alpský prostor – tato priorita je zaměřena na posílení víceúrovňové a nadnárodní správy v alpském prostoru, a sice pomocí specifického cíle zvyšování využití víceúrovňové a nadnárodní správy v tomto prostoru. Podporované aktivity zahrnují návrh, testování a rozšiřování inovativních nástrojů pro řízení veřejné správy a zavádění politik, které umožňují účelnou kooperaci jednotlivých klíčových aktérů v dotčeném alpském prostoru.

Zemský rozvojový program Bavorsko (Landesentwicklungsprogram Bayern)⁷³

Za přípravu a implementaci Zemského rozvojového programu Bavorsko (Landesentwicklungsprogram Bayern) je odpovědné bavorské státní ministerstvo financí, pro regionální rozvoj a vnitřní záležitosti (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Regionalentwicklung und Heimat). Jeho hlavním úkolem je Bavorsko a jeho jednotlivé regiony rozvíjet, spravovat a chránit. Klíčovým motivem je zajistit a udržet ve všech regionech rovné životní a pracovní podmínky. Nezbytnou podmínkou regionálního rozvoje je trvalá udržitelnost. Tedy ekonomické, ekologické a sociálně-kulturní aspekty musí být zohledňovány stejným způsobem a sladěny dohromady.⁷⁴ Aktuální verze zemského rozvojového programu (schválená v září 2013) přináší motto pro rok 2025, které zní: „Využívání rozvojových šancí, uchování hodnot a pestrosti a zajištění kvality života“. Dále je definována i vize pro rok 2025, která zní: „Stejně hodnotné životní a pracovní podmínky ve všech částech země“ (ve všech regionech).⁷⁵ Vlastní návrhová struktura rozvojového programu již není členěna na priority a opatření, spíše se jedná o jednotlivé kapitoly zaměřené na vybrané rozvojové oblasti. Některé části jsou formulovány velmi obecně, jiné naopak striktně definují strukturu a hierarchii sídel nebo regionů. Jednotlivé kapitoly jsou stručně přibliženy v následujícím textu.

1. Základy a výzvy územního rozvoje a správy Bavorska – oddíl zahrnuje popis opatření zaměřených na rovnocennost a udržitelnost (např. vyrovnané životní a pracovní podmínky, udržitelný územní rozvoj, zachování zdrojů), demografické změny (např. zohlednění demografických změn v oblasti územního plánování, zmírňování dopadů emigrace nebo vyvážené územní rozložení státních institucí), změnu klimatu (ochrana klimatu a přizpůsobování se jeho změnám) a konkurenceschopnost (podpora konkurenceschopnosti místních sídel, podpora přeshraniční spolupráce v rámci evropského územního prostoru, podpora metropolí evropského významu typu München nebo Nürnberg a podpora vzájemné spolupráce a síťování).

2. Prostorová struktura – oddíl je zaměřen na podporu funkcionality centrálních sídel (zajištění občanské vybavenosti na základě třídění na tzv. základní/Grundzentren, střední/Mittelzentren a vyšší centra / Oberzentren, jednotlivým kategoriím center by měla odpovídat vybavenost službami, institucionální zabezpečení a spádová plocha/území), regionů (struktura sídel by měla odpovídat i struktura regionů, členění na venkovské regiony a regiony hustě osídlené / Verdichtungsräume) a rozvoj alpského prostoru (respektování principů trvale udržitelného rozvoje, ochrana kulturní krajiny a velký důraz je kladen i na dopravní plánování).

73 Landesentwicklungsprogram Bayern.

74 Landesentwicklungs Bayern.

75 Landesentwicklungsprogram Bayern.

3. Sídlní struktura – oddíl je zaměřen na ochranu volných ploch (trvale udržitelný rozvoj sídel se zvláštním zřetelem na demografické změny a při respektování územně úsporných urbanizačních řešení), upřednostňování vnitřních faktorů rozvoje před vnějšími a předcházení rozpadu sídelní struktury (plánování nových urbanizačních ploch ve vhodné návaznosti na stávající sídla apod.).

4. Doprava – oddíl je uvozen obecnou deklarací podpory přestavby a výstavby nové dopravní infrastruktury, podporou integrace do mezinárodní, národní a regionální dopravní sítě a zlepšení dopravní dostupnosti regionu. Jednotlivá opatření jsou zaměřena na zlepšení silniční infrastruktury (údržba a doplňování sítě státních a regionálních silnic, upřednostnění přestavby před novou výstavbou) rozvoj železniční infrastruktury (údržba železniční sítě včetně atraktivních a bezbariérových nádraží, výstavba železničního uzlu Mnichov, reaktivace nepoužívaných tratí apod.), zlepšení podmínek pro cyklistickou dopravu (udržování a rozšiřování sítí cyklostezek, další rozšiřování nadregionální „Bayernnetz für Radler“), zlepšení podmínek pro osobní leteckou dopravu (posílení role letiště München jako evropské letecké křižovatky včetně zřízení třetí přistávací a startovací dráhy, zajištění letecké dopravy v severní části regionu z letiště Nürnberg, zajištění letecké dopravy pro region Allgäu z letiště v Memmingen, zajištění stávající role letiště Oberpfaffenhofen pro nákladní a vědecké účely – včetně zabránění zpřístupnění letiště pro osobní dopravu, v první řadě zejména pro obchodní lety), řešení vodní cesty Main-Donau (dostavba/přestavba vybraných úseků a přístavů).

5. Průmysl – zlepšení hospodářské struktury (podpora MSP, podpora místních předpokladů pro rozvoj konkurenceschopného průmyslu a cestovního ruchu), nerostné bohatství (zohlednění nalezišť nerostných surovin v územních plánech, rekultivace vytěžených nebo opuštěných dobývacích prostor), rozmístění ploch pro významné maloobchodní projekty (umístění možné pouze v centrálních místech, řešení umístění nákupních center v obcích, řešení přípustné velikosti prodejních ploch), zemědělství a lesnictví (zachování stávajících ploch pro zemědělské a lesní hospodářství, ochrana lesa a jeho funkcí, zlepšení péče o kulturní krajinu).

6. Zásobování energiemi – podpora výstavby a přestavby energetické infrastruktury, rozšíření výroby energie z obnovitelných zdrojů (větrné, fotovoltaické a vodní elektrárny, bioenergie, geotermální zdroje energie).

7. Krajinná struktura – zlepšení přírodních a krajinných podmínek (zachování a rozvoj přírody a krajiny, podpora chráněných území, zachování volné krajiny včetně území s minimem dopravy, zachování rázu krajiny např. cestou eliminace výstavby větrných elektráren či dopravní infrastruktury, vytváření přírodních území pomo-

cí výsadby zelených pásů, zachování druhové četnosti, biotopů), zlepšení podmínek vodního hospodářství (ochrana vody, ochrana podzemních vod, zásobování vodou, ochrana před povodněmi).

8. Sociální a kulturní infrastruktura – zlepšení podmínek pro poskytování sociálních služeb (rovnoměrné rozmístění služeb v interakci s definovanou poptávkou, zajištění odpovídajících služeb pro postižené osoby), zlepšení podmínek pro zdravotnické služby (rovnoměrné rozmístění zdravotnických služeb v souladu s definovanou poptávkou, zajištění obvodních a odborných lékařů i ve venkovském prostoru), rozvoj vzdělávacích služeb (rovnoměrné rozmístění péče o děti, všeobecných i specializovaných škol a institucí pro celoživotní vzdělávání, zachování vysokých škol a vědeckých institucí), rozvoj kultury (ochrana kulturního dědictví, pestrá a bezbariérová nabídka uměleckých a kulturních zařízení ve všech regionech).

Použitá literatura

- BUČEK, M., REHÁK, Š., TVRDOŇ, J. (2010): *Regionálna ekonómia a politika*. Bratislava: Iura Edition.
- COGAN, R. (2004): *Krajské zřízení*. Vyd. 1., Praha: ASPI.
- GaREP, spol. s r.o., a VUT Brno (2006): *Strategie rozvoje Jihomoravského kraje – návrhová část*, Brno.
- GALVASOVÁ, I., HLAVÁČEK, A., LÖW, J., VITURKA, M. a další (1999): *Regionální operační program pro region NUTS II – Jihovýchod*, Brno – Jihlava: RŘMV.
- HLAVÁČEK, A., GALVASOVÁ, I., LÖW, J., VITURKA, M. a další (1999): *Strategie rozvoje brněnského kraje*. Brno: RKS.
- JMK (2012): *Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020*. Stručná verze. Brno.
- KÁŇA, P. (2010): *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. Vyd. 3, Ostrava: Montanex.
- KOMÁRKOVÁ, K. (2014): Financování druhé fáze reformy. *Obec a finance*, 4, 2002 (dostupné na <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5161911>; cit. 2014-10-10).
- MATES, P., MATULA, M. (1998): *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Vyd. 2., Praha: Vysoká škola ekonomická.
- MMR ČR (2013): *Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020*. Praha.
- NEAL, L. (2007): *The Economics of Europe and the European Union*. New York: Cambridge University Press.
- STRAITENBERGER, W. (2013): *The New EU Regional Policy: Fostering Research and Innovation in Europe. In Territorial Cohesion. In Europe for the 70th anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Pécs: Hungarian Academy of Sciences.
- WICHSOVÁ, M. (2009): Vybrané problémy dokončených a rozpracovaných ZÚR. *Urbanismus a územní rozvoj*, 1–2, s. 72–77.
- SPF Group, v. o. s. (2011): *Aktualizace strategické vize Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020, část A. Zhodnocení naplňování SRJMK 2006–2016 za období 2006–2010*. Ústí nad Labem.
- ŠUMPÍKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. (2005): *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia.
- VITURKA, M., ŽÍTEK, V., HALÁMEK, P., KLÍMOVÁ, V., TONEV, P. (2005): *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení programů podpory regionálního rozvoje*. Brno: ESE MU.

Ostatní zdroje

- Alpine Space Programme (2014): Joint Technical Secretariat Alpin Space Programme (available on <http://www.alpine-space.eu/home>; cit. 2014).
- Bayerisches Staatministerium der Finanzen, für Regionalentwicklung und Heimat Bayerische Staatsregierung (2014): Landesentwicklungs Bayern (available on <http://www.landesentwicklung-bayern.de/ziele-aufgaben>; cit. 2014).
- Bayerisches Staatministerium der Finanzen, für Regionalentwicklung und Heimat Bayerische Staatsregierung (2013): *Landesentwicklungsprogramm Bayern*, München.
- European Commission (2006): Indicators for Monitoring and Evaluation (dostupné na <http://www.strukturalni-fondy.cz/Upload/Rizeni-fondu-EU>; cit. 2014).
- Evropská komise: Metodické pokyny pro provedení analýzy nákladů a přínosů (dostupné na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_cs.pdf; cit. 2014).
- Eurostat: Population and social conditions (dostupné na <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>; cit. 2014).
- Evropská komise: Regionální politika – Inforegio (dostupné na http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm; cit. 2014).
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2014a): Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020. Česká

- republika (verze schválená Evropskou komisí).
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2014b): Evropské strukturální a investiční fondy (dostupné na www.strukturalni-fondy.cz).
- Nařízení Rady ES č. 1260, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (dostupné na <http://www.es-fcr.cz/narizeni-rady-es-c-1260-1999-ze-dne-21-cervna-1999>).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1299/2013, o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1300/2013, o Fondu soudržnosti.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1301/2013, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu.
- Nařízení 1304/2013. Nařízení o Evropském sociálním fondu Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1304/2013 o Evropském sociálním fondu.
- Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod (2011): Evaluace dosavadní implementace ROP Jihovýchod (dostupné na <http://www.jihovychod.cz/vysledky-rop/evaluace>; cit. 2014).
- Statutární město Brno (2014): Strategie pro Brno (dostupné na <https://www.brno.cz/sprava-mesta/dokumenty-mesta/koncepcni-dokumenty/strategie>; cit. 2014).
- Statutární město Brno (2014): Integrovaný plán rozvoje města Brna (dostupné na <http://www.iprm.brno.cz/index.php?nav01=11885>; cit. 2014).
- Reformní zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších úprav.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.
- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.
- Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších úprav.
- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších úprav.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve všech jeho zněních.
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách ve znění pozdějších předpisů.

4 MAKROREGIONÁLNÍ ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY

4.1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

Makroregionální úroveň je možné ztotožnit s moderními státy, které se nejčastěji vyvinuly na národním principu. Za hlavní integrační procesy vztahující se k této fakticky stále ještě nejvýznamnější hierarchické úrovni pak lze logicky pokládat takové řídicí, resp. manažerské interakce, jejichž působení se vyznačuje odpovídajícím státotvorným významem. Struktura těchto kontinuálních procesů odráží existující dělbu moci, která se v demokratických státech obecně člení na moc výkonnou, zákonodárnou a soudní. Vertikální a horizontální koncentrace této moci je úměrná dosažené míře centralizace (centralizované státy se např. z územního pohledu vyznačují koncentrací příslušných institucí do hlavního města). V tomto kontextu se tato kapitola zabývá veřejnou správou a politikou České republiky, která je spíše řazena mezi decentralizované státy. Hlavní pozornost je věnována centrálním institucím veřejné správy (popis příslušných kompetencí veřejné správy včetně legislativy a z ní se odvíjejících nástrojů praktické realizace) a dále stručnému popisu hlavních cílů a principů/priorit vybraných státních politik významných z pohledu regionálního rozvoje a jeho udržitelnosti: fiskální a daňová politika (s důrazem na její územní aspekt), inovační politika (včetně vazeb na vědu a výzkum) a politika územního rozvoje.

4.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA

4.2.1 Politický a volební systém České republiky

Česká republika vznikla 1. 1. 1993. Je unitárním státem, parlamentní republikou založenou na demokratických principech. Hlavou státu je prezident, avšak výsadní postavení zaujímá parlament. V České republice je parlament dvoukomorový, skládá se z poslanecké sněmovny a ze senátu, přitom zásadní roli zastává poslanecká sněmovna. V čele výkonné moci stojí vláda, která je závislá na důvěře poslanecké sněmovny. Vládu jmenuje prezident, přitom vychází z výsledků voleb do poslanecké sněmovny. Jmenuje předsedu vlády, který vybírá další členy vlády. Společenské rozhodování v reprezentativních demokraciích se děje prostřednictvím volených zástupců, kteří jsou voleni ve svobodných volbách. Tedy takových, kdy voliči mají možnost vyjádřit svoji vůli svobodně, transparentně, se znalostí věci a tajně. Základními typy vo-

lebních systémů jsou většinový a proporční systém (Cabada, Kubát a kol, 2002) Rovněž se vymezují tzv. smíšené volební systémy. Podstatou většinových volebních systémů je princip, že mandáty získává pouze vítěz. Strana získává ve volebním obvodu stanovenou většinu hlasů a na základě toho obdrží všechny mandáty v daném volebním obvodu, přitom volební obvody jsou nejčastěji jednomandátové. Přidělování mandátů probíhá buď na základě prosté většiny hlasů, nebo absolutní většiny. Podstatou proporčních volebních systémů je rovnováha mezi získaným hlasy a obdrženými mandáty. Proporční volební systémy se vždy konají ve vícemandátových volebních obvodech.

Hlavní principy voleb a volebních systémů v ČR jsou stanoveny v Listině základních práv a svobod a v Ústavě ČR. V Listině základních práv a svobod je ve článku 21 deklarováno právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem. Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Článek 22 obsahuje požadavek na to, aby zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání umožnila a ochraňovala svobodnou soutěž politických stran v demokratické společnosti. Základní úprava volebních systémů je obsažena v Ústavě České republiky. Volba prezidenta republiky, do Poslanecké sněmovny, Senátu a zastupitelstev obcí a krajů se konají tajným hlasováním, kdy volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení a volby do Senátu podle zásad většinového systému (pro volby do zastupitelstev obcí a krajů Ústava žádné zásady neurčuje). Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. V České republice mají její občané právo zúčastnit se voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva krajů a zastupitelstva obcí a od r. 2013 také volby prezidenta republiky. Vstupem České republiky do EU k 1. květnu 2004 rovněž občanům České republiky vzniklo právo volit své zástupce do Evropského parlamentu.

Volební právo v České republice

Právo volit má v České republice občan České republiky, který v den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Pokud jde o volby do zastupitelstva obce, musí být v této obci v den voleb přihlášen k trvalému pobytu, taková podmínka existuje i pro právo volit do zastupitelstva kraje. Podmínka českého občanství nemusí být dodržena u voleb do zastupitelstev obcí. Zákon umožňuje volit i občanům jiných států, jimž právo volit přiznává mezinárodní úmluva. Právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu má občan jiného členského státu, který je po dobu nejméně 45 dnů ve-

den v evidenci obyvatel podle zvláštního právního předpisu.⁷⁶ Poslancem Poslanecké sněmovny i Evropského parlamentu může být zvolen každý volič, který v den voleb dosáhl věku nejméně 21 let, pro možnost být zvolen senátorem a prezidentem je podmínkou věk minimálně 40 let, do zastupitelstev obcí a krajů může být zvolen každý oprávněný volič. Kandidovat smí jen ten, u něž není překážka zbavení způsobilosti k právním úkonům, do voleb do zastupitelstev obcí a krajů dále jen ten, u něž není překážka zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

Volba prezidenta republiky

Způsob volby prezidenta republiky upravuje ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (čl. 56–58). V České republice byl prezident republiky volen Parlamentem na společné schůzi obou komor. Pro volbu prezidenta tvoří území České republiky jeden volební obvod. Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Není-li takový kandidát, koná se za čtrnáct dnů po začátku prvního kola druhé kolo volby, do kterého postupují dva nejméně úspěšnější kandidáti z prvního kola. Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel ve druhém kole nejvyšší počet platných hlasů. Navrhovat kandidáta je oprávněn každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta. Navrhovat kandidáta může také nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů. Volební období je pětileté a nikdo nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou.

Volby do Poslanecké sněmovny

Volby do Poslanecké sněmovny upravuje zákon č. 247/1995 Sb. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Kandidátní listiny pro volby do Poslanecké sněmovny mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí a jejich koalice. Volby do Poslanecké sněmovny se konají ve volebních krajích na území České republiky, kterými jsou vyšší územní samosprávné celky. K politickým stranám nebo politickým hnutím, které získaly méně než 5 % hlasů (a dále ke koalicím složeným z 2 politických stran či hnutí, které získaly méně než 10 % procent, ke koalicím, složeným z 3 politických stran či hnutí, které získaly méně než 15 %, a ke koalicím, složeným ze 4 a více politických stran či hnutí, které získaly méně než 20 % z celkového počtu platných hlasů) se při přidělování mandátů již nepřihlíží. V rámci jednotlivých politických stran, politických hnutí a koalic obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku (s možnou modifikací podle počtu získaných preferenčních hlasů).

⁷⁶ zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel

Volby do Senátu

Volby do Senátu, stejně jako volby do Poslanecké sněmovny, upravuje zákon č. 247/1995 Sb. Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let, přičemž každé dva roky se volí třetina senátorů. Kandidáty pro volbu do Senátu mohou přihlašovat registrované politické strany, politická hnutí a koalice nebo nezávislý kandidát. K přihlášce k registraci nezávislého kandidáta musí být připojena petice, která musí být podepsána alespoň 1 000 oprávněnými voliči z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje. Pro volby do Senátu bylo na území České republiky vytvořeno 81 volebních obvodů, v každém se volí 1 senátor. Zvolen je kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu odevzdaných hlasů. Pokud žádný z kandidátů neobdrží nadpoloviční většinu hlasů v prvním kole, koná se za šest dnů po ukončení hlasování v prvním kole druhé kolo voleb. Do něj postupují pouze dva kandidáti a zvolen je ten, který získá ve druhém kole více odevzdaných hlasů.

Volby do zastupitelstev krajů

Právní normou upravující volby je zákon č. 130/2000 Sb. Konají se podle zásad poměrného zastoupení. Funkční období zastupitelstev krajů je čtyřleté. Počet členů zastupitelstva pak činí v kraji s počtem obyvatel do 600 000 obyvatel 45, nad 600 000 do 900 000 obyvatel 55 a nad 900 000 obyvatel 65 členů. Celé území kraje tvoří jeden volební obvod. Volič má možnost označit nejvýše 4 kandidáty a přidělit jim tak přednostní hlasy. Stanovený počet mandátů v zastupitelstvu se rozdělí politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které v rámci kraje získaly alespoň 5 % z celkového počtu platných hlasů v kraji. V rámci jednotlivých stran, hnutí a koalic připadnou mandáty kandidátům podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku (opět s možnou modifikací na základě preferenčních hlasů).

Volby do zastupitelstev obcí

V současnosti tyto volby upravuje zákon č. 491/2001 Sb., v platném znění. Volby se konají podle zásad poměrného zastoupení, funkční období zastupitelstev obcí je čtyřleté. Pro Českou republiku je typická rozdrobená sídelní struktura – počet obcí se blíží číslu 6 250. Specifikum komunálních voleb spočívá v tom, že velkou většinu obcí, téměř 90 %, tvoří obce s méně než 2 000 lidmi. V obcích s počtem obyvatel nad 2 000 však žije téměř třikrát více voličů než v malých obcích. Volební zákon tedy musí skloubit dva zcela odlišné požadavky. V malých obcích se lidé obvykle velmi dobře znají, a proto se při hlasování orientují spíše podle osobní znalosti kandidáta než podle jeho stranické příslušnosti. Zcela jiná je situace u obcí s vysokým počtem obyvatel, kde v rozhodování voličů hraje důležitou roli hledisko stranických preferen-

cí (Outlý, 2003). Na rozdíl od ostatních voleb s proporčním volebním systémem při volbách do zastupitelstev obcí mají voliči možnost vybrat kandidáty z různých kandidátních listin. Voliči mohou tedy hlasovat buď pro konkrétní kandidátní listinu, anebo přidělovat hlasy jednotlivým kandidátům napříč všemi listinami (ke kandidátním listinám, které získaly méně než 5 % hlasů, se při přidělování mandátů již nepřihlíží). Mandáty pro danou volební stranu získávají kandidáti podle pořadí, tak jak jsou uvedeni na kandidátní listině, pokud nedojde ke změně z důvodu dostatečného počtu preferenčních hlasů.

Referendum v ČR

V současných zastupitelských demokraciích je často považováno za nutné posílit vliv voličů prostřednictvím technik přímé demokracie. Ústava ČR v článku 2 odstavci 2 hovoří o tom, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává moc přímo.“ Jedinými možnostmi přímé demokracie v České republice je místní a krajské referendum (zákon č. 22/2004 Sb. a zákon č. 118/2010 Sb.). V místním a krajském referendu lze rozhodovat o záležitostech spadajících do samostatné působnosti obce, resp. kraje. K platnosti rozhodnutí v místním a krajském referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v místním a krajském referendu je závazné, pokud pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily. Výjimkou je místní referendum o odtržení části obce, pro které se musí vyslovit nadpoloviční většina oprávněných osob z té části obce, která se chce osamostatnit.

4.2.2 Stát a jeho instituce

Stát a státní moc jsou klíčovou otázkou organizované politické moci (Klíma, 2006). Aby mohl politický systém fungovat a mohla v něm být prosazována politická moc, je třeba řádu, který vede k zajištění chodu společnosti a její další existence. Politická moc dává vzniknout politickým institucím a pravidlům v právním řádu. Konkrétní nastavení pravidel politické moci je dnes u demokratických států dáno ústavou jako základem dále se rozvíjejícího právního řádu. Významnou roli v politickém systému vykonává stát, což je taková „forma organizované moci, která je představována jako organizovaný mocenský systém ovládající určité území a jeho obyvatelstvo, přitom je zároveň schopen území a obyvatelstvo chránit“ (Klíma, 2006). Stát je veřejnoprávní korporací, která je uvnitř i navenek suverénní. Ostatní útvary státu „vznikají v rámci státu a na základě jeho právního řádu a jsou včleněny do systému subjektů veřejné správy státu“ (Hendrych, 1994).

Stát plní mnoho funkcí a činností. Aby je mohl plnit na celém území a v celé škále potřebných oblastí, zřizuje k tomu systém organizací, ten je nazýván veřejnou správou. Veřejná správa bývá chápána ve dvou významech: jako činnost zabezpečující veřejné úkoly a cíle (funkční nebo materiální pojetí veřejné správy) a jako soustava institucí prosazujících veřejnou moc (institucionální pojetí veřejné správy). Je činností, která je organizována, a proto je přiřazena konkrétním subjektům, které jsou její nositelé a které jsou zároveň zodpovědní za její výkon. Základním subjektem veřejné správy je stát a další právnické či fyzické osoby, které stanoví ústava či zákon. Vedle subjektů veřejné správy jsou někdy rozlišováni i vykonavatelé veřejné správy, kteří jménem subjektu, tj. státu, jednají. Tímto vykonavatelem může být ministerstvo či další úřady (Hendrych, 1994).

Principy fungování veřejné správy

Uspořádání veřejné správy ve smyslu formální organizace vychází z organizačních principů. Jde o zásady, jejichž účelem je taková organizace (uspořádání) institucí veřejné správy, které bude fungovat efektivně ve vertikálním i horizontálním členění. Lze se pak setkat s různými projevy těchto organizačních principů veřejné správy:

- a) územní, věcný a funkční,
- b) centralizace a decentralizace,
- c) koncentrace a dekoncentrace,
- d) monokratický a kolegiální,
- e) volební a jmenovací.

Ad a) Stát lze organizovat:

- územní organizace je dána působením v teritoriálním prostoru a moc je pak směřována právě do určeného území a danému obyvatelstvu; určené území je obvykle definováno administrativním členěním státu (např. obec, okres, kraj), ale lze se setkat i s dalšími používanými členěními odvíjejícími se ze specializace daného typu správy (např. území správy národních parků),
- věcná organizace je dáána do souvislosti s jednotlivými oblastmi činnosti státu, jejich obsahovou stejnorodostí či příbuzností agendy – např. správa daní nebo správa v oblasti vzdělávání,

- ve funkční organizaci je zohledněna existence průřezových orgánů, které zajišťují vazby mezi orgány různých odvětví veřejné správy; jde o orgány, které např. koordinují činnost různých orgánů zabývajících se několika odlišnými oblastmi správy (Hendrych, 2012).

Ad b) Principy centralizace a decentralizace:

Tyto principy vypovídají o tom, nakolik jsou ve vertikální linii organizací veřejné správy soustředěny či rozděleny rozhodovací pravomoci a odpovědnost za výkon určitých úkolů. Organizace veřejné správy prostřednictvím principu centralizace se projevuje soustředěním rozhodovacích funkcí do ústředních orgánů státu (**úplná centralizace** je charakteristická svěřením veškerých rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti za výkon úkolů pouze jedné vertikální úrovni). Centralizovaný systém veřejné správy se v demokraticky řízených státech používá jen výjimečně či přechodně, a proto se lze spíše setkat s projevy principu decentralizace. Decentralizovaný systém správy je charakteristický delegováním většího množství rozhodovacích pravomocí a s tím i související odpovědnosti na vertikálně nižší organizace veřejné správy. Typickým projevem decentralizace je existence samosprávných pravomocí obcí a krajů.

Při prosazování dělby moci mezi jednotlivými vertikálními stupni veřejné správy lze uplatnit také princip subsidiarity. Ten spočívá v tom, že rozhodovací pravomoci a odpovědnost za určitou oblast správy je svěřena co nejnižšímu stupni správy tak, aby o daném problému mohla ideálně rozhodovat ta úroveň, na níž problém vzniká. Vyšší úrovně správy mají rozhodovat jen tam, kde to vyžaduje povaha věci. Zásadní pro aplikaci principu však také je dodržení podmínek přenosu pravomocí a odpovědnosti, ty by měly být přeneseny pouze do takové úrovně, která je pro to ještě efektivní (to např. znamená, že má pro rozhodování dostatek informací, finančních i personálních zdrojů).

Ad c) Principy koncentrace a dekoncentrace:

V rámci těchto principů se projevuje to, v jaké míře jsou z prostorového hlediska vykonávány správní činnosti v jednom nebo ve více orgánech buď po linii horizontální, nebo vertikální. Horizontální koncentrace „vyjadřuje, zda a nakolik jsou pravomoci na stejném stupni řízení soustředěny u jednoho orgánu nebo rozčleněny mezi větší počet vzájemně nepodřízených orgánů. K horizontální koncentraci či naopak dekoncentraci dochází typicky v případě uskutečnění reformy veřejné správy, kdy např. působnosti rušeného ministerstva jsou rozděleny mezi dvě a více nově zřízených ministerstev či naopak působnosti několika ministerstev jsou sloučeny a předány jednomu z nich“ (Mates, Matula, 1998).

Vertikální koncentrace je soustředěním nebo rozdělením činností mezi vyšší a nižší stupně institucí v rámci téže organizační soustavy (vertikální koncentrace a úplná centralizace mají totožný účinek). Vertikální dekoncentrace je delegování působnosti na nižší složky správy v rámci jedné organizační soustavy, ale při současném zachování jejich služební podřízenosti, tj. nižší složky pak musí reagovat na interní služební pokyny vyšší složky v systému. Příkladem mohou být tzv. „dekoncentráty“, což jsou např. pobočky ministerstev v území. Princip dekoncentrace se v České republice používá pro linii státní správy vykonávané kraji a obcemi, kdy obce jsou při výkonu přenesené působnosti podřízeny dozoru krajů (tyto činnosti však vykonávají jménem státu a na účet a odpovědnost státu).

Ad d) Princip monokratický a kolegiální:

O tom, jak se v praxi projevuje složení správního orgánu a současně i způsob, kterým tento orgán přijímá svá rozhodnutí, hovoří principy monokratický a kolegiální. Monokratický orgán je obvykle jedna osoba, která má v rukou rozhodovací pravomoc. Tato osoba má obvykle k dispozici podřízený odborný aparát, který jí připravuje kvalifikované podklady pro uskutečnění rozhodnutí. Vyskytuje se spíše v oblasti státní správy - příkladem je např. ředitel správního úřadu. Kolegiálně ustanovený orgán má větší počet členů a svá rozhodnutí přijímá hlasováním ve formě usnesení tohoto orgánu. Předpokladem jeho fungování je existence pravidel pro hlasování a jeho platnost - příkladem je zastupitelstvo.

Ad e) Princip volební a jmenovací:

Jmenovací a volební princip vyjadřují to, jakým způsobem jsou ustavovány funkce ve veřejné správě, jestli je daný funkcionář jmenován či volen. Obecně se jmenovací princip více prosazuje ve státní správě, kdy o jmenování rozhodne nadřízená osoba, např. v případě ředitele krajského úřadu je to hejtman. U volebního principu je do funkce dosazena osoba prostřednictvím volby kolegiálního orgánu. Takto je např. do funkce dosazován starosta obce, který je volen všemi členy zastupitelstva obce z jejich řad.

Dělení veřejné správy na centrální úrovni

Centrální veřejná správa je charakteristická existencí určité linie státní správy. Linie samosprávy by pak mohla být představována parlamentem, který není do veřejné správy zařazován, neboť vychází z moci zákonodárné, zatímco veřejná správa spadá pod moc výkonnou. Státní správu lze chápat jako soustavu státních orgánů a také jako druh činností, vykonávaných v rámci soustavy státních orgánů. V orgánech

státní správy se provádějí činnosti výkonné a nařizovací a používají se i nástroje státní moci, na které se **z organizačního pohledu podílí prezident, vláda a další ústřední orgány státní správy.**⁷⁷ Ústřední orgány státní správy mohou vzniknout pouze zákonem, který vymezuje jejich působnost, tj. okruh svěřených úkolů či vztahů, které může daný orgán regulovat. V rámci tohoto okruhu pak subjekty veřejné správy realizují svoji pravomoc. K plnění svěřených úkolů využívají soubor nástrojů, jako je např. právo na vydávání právních aktů či uzavírání veřejnoprávních smluv. V další části je uveden přehled ministerstev České republiky:

1. Ministerstvo financí ČR

Stará se o státní rozpočet, státní pokladnu a majetek státu. Uplatňuje daňovou a celní politiku. V jeho kompetencích jsou jak oblasti týkající se veřejných financí (např. překum hospodaření územních samosprávných celků), tak financí obecně (např. práva oblasti účetnictví a auditu). Ve spolupráci s Českou národní bankou reguluje a dohlíží na finanční trhy a platební styk. Z hlediska regionální politiky je jeho významnou funkcí také koordinace příjmu zahraniční pomoci (např. dotací z Evropské unie).

2. Ministerstvo zahraničních věcí ČR

Hlavní náplní ministerstva je definování a realizace zahraniční politiky. Jde především o zabezpečování vztahů k ostatním státům, mezinárodním organizacím a skupením a naplňování závazků vyplývajících z těchto vztahů. Do působnosti ministerstva logicky patří zabezpečování fungování zastupitelských úřadů v zahraničí.

3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR

V působnosti ministerstva je stanovování a realizace vzdělávací politiky a politiky vědy, výzkumu a vývoje, pro to má ve správě školská zařízení všech typů. Ministerstvo také pečuje o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu.

4. Ministerstvo kultury ČR

Mezi oblasti, které má ministerstvo ve své správě, patří umění, kulturně výchovná činnost, kulturní památky, církve a náboženské společnosti, tisk, rozhlasové a televizní vysílání, autorský zákon. Všechny tyto oblasti patří do kulturní politiky.

⁷⁷ Všechny ústřední orgány státní správy jsou vymezeny v zákoně č. 2/1969 Sb., který bývá označován i jako kompetenční zákon.

5. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

Svoji politickou a správní roli naplňuje zejména v oblastech pracovněprávních vztahů, zaměstnanosti, mzdách a jiných odměnách za práci, péče o rodinu a občany vyžadující zvláštní pomoc a nemocenského pojištění. Obecně jsou nejdůležitější (a finančně nejnáročnější) důchodové zabezpečení a sociální péče.

6. Ministerstvo zdravotnictví ČR

Hlavní náplní ministerstva je stanovování a realizace zdravotní politiky. Ministerstvo pečuje o ochranu veřejného zdraví a v rámci toho organizuje zdravotní služby včetně vědeckovýzkumné činnosti, pečuje i o přírodní léčivé zdroje a lázně a řídí oblast léčiv a zdravotnické techniky. Významnou oblastí správy je i veřejné zdravotní pojištění.

7. Ministerstvo spravedlnosti ČR

Ministerstvo zřizuje a spravuje soustavu soudů, státních zastupitelství a věznic. S tím je úzce provázána i činnost v oblasti probace a mediace. Ministerstvo také vede evidenci organizací zapisovaných do obchodního rejstříku a rejstřík trestů. Okruhy správních oblastí Ministerstva spravedlnosti naplňují represivní funkce státu.

8. Ministerstvo vnitra ČR

V okruhu působnosti ministerstva jsou záležitosti týkající se vnitřní správy státu, jako je veřejný pořádek a bezpečnost, krizové řízení a ochrana obyvatelstva, správa matrik, evidence osobních údajů, povolování pobytu cizinců, shromažďovací právo, volby a požární ochrana. Ministerstvo je důležitým orgánem z hlediska organizace a výkonu veřejné správy, koordinace správního řízení a zavádění informačních systémů veřejné správy.

9. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

Ministerstvo se podílí na tvorbě a realizaci hned několika politik: průmyslové, obchodní, zahraničně-ekonomické, zahraničně-obchodní a surovinové. Ve své správě má všechna průmyslová odvětví a navazující včetně dalších oblastí s tím souvisejících, např. ochrana spotřebitele, zkušebnictví, normalizace či udělování licencí.

10. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Hlavní náplní práce ministerstva je regionální politika, doplněná politikou bydlení a politikou cestovního ruchu. Pro tyto oblasti ministerstvo spravuje finanční prostředky včetně prostředků přicházejících z rozpočtu EU. Vedle toho ministerstvo po-

máhá také s procesem zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur. Je mu také svěřena koordinace oblastí územního plánování a stavebního řádu.

11. Ministerstvo zemědělství ČR

Mezi oblasti zájmu tohoto orgánu státní správy patří pochopitelně zemědělství a dále správa státních lesů, myslivost, rybářství. Ministerstvo je hlavním orgánem pečujícím o naplňování Společné zemědělské politiky EU na území našeho státu.

12. Ministerstvo obrany ČR

Úkolem ministerstva je naplňování obranné politiky státu. Pro tyto účely zřizuje Armádu ČR, spravuje vojenské újezdy a koordinuje naše členství v NATO. V případě potřeby má oprávnění provádět opatření k mobilizaci obyvatelstva a naplňování jeho branné povinnosti.

13. Ministerstvo dopravy ČR

Vytváří a realizuje dopravní politiku a je také garantem spolupráce v rámci dopravní politiky EU. Dopravní politika se zaměřuje např. na modernizaci a budování dopravní infrastruktury a bezpečnost dopravy. Pod ministerstvo spadá i správa veřejné osobní a nákladní dopravy.

14. Ministerstvo životního prostředí ČR

K jeho úkolům v rámci státní ekologické politiky patří zejména ochrana ovzduší, přírody, krajiny a bioty, vodních zdrojů a jakosti povrchových a podzemních vod, nerostných zdrojů atd. Ministerstvo také dohlíží na odpadové hospodářství a proces EIA.

Další vysoce specializované ústřední orgány státní správy pak jsou:

- Český statistický úřad,
- Český úřad zeměměřický a katastrální,
- Český báňský úřad,
- Úřad průmyslového vlastnictví,
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,

- Správa státních hmotných rezerv,
- Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
- Národní bezpečnostní úřad,
- Energetický regulační úřad,
- Úřad vlády České republiky,
- Český telekomunikační úřad,
- Úřad pro ochranu osobních údajů,
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

4.3 INOVAČNÍ POLITIKA

Inovační politika je obecně vnímána jako cesta ke zvyšování konkurenceschopnosti a představuje soubor nástrojů a opatření, jejichž implementací má být dosaženo zlepšení konkurenční pozice ekonomiky. Zaměřuje se zvláště na rychlejší rozvoj technologií, výrobků a služeb a jejich uplatnění v praxi. Její nedílnou součástí bývá i výzkumná politika, neboť výzkum přináší nové poznatky, které jsou v ideálním případě později transformovány do komerčních inovací. Moderní pojetí inovační politiky ovšem nepovažuje výzkum a vývoj za jediný zdroj inovací (v tomto případě by se jednalo o tzv. lineární model inovačních procesů), ale inovace chápe podstatně širěji. Podle tohoto pojetí jsou inovace výsledkem interakce mezi různými aktéry v celém průběhu inovačního procesu. Kromě samotného výzkumu je tedy kladen důraz na systémový přístup a spolupráci a inovace nejsou vnímány pouze jako prostředek k růstu ekonomiky, ale také jako významný faktor zvyšování kvality života a udržitelného rozvoje.

Vývoj výzkumné a inovační politiky

Každá členská země EU musí mít vypracovanou politiku výzkumu a vývoje. Tato povinnost vyplývá ze Smlouvy o Evropské unii z roku 1992 (tzv. Maastrichtská smlouva). Česká republika na to v roce 1994 reagovala přijetím **Zásad pro oblast výzkumu a vývoje**. V 90. letech 20. století se v České republice hovořilo pouze o výzkumné politice, nikoli o inovační politice. Podpora tak byla směřována spíše na provádění výzkumu (částečně i v podnikové sféře) než na zavádění jeho výsledků do pra-

xe (tedy inovace). Zavádění inovací v té době ani nebylo prioritou většiny firem, jejich konkurenční boj byl orientován na jiné aspekty trhu. Nicméně, výzkum a vývoj (VaV) byl vždy důležitým zdrojem inovací. Vypracované zásady usilovaly o zavedení nových prvků, které byly běžné ve výzkumných politikách vyspělých zemí. Šlo zejména o výběr projektů pomocí veřejné soutěže, zvyšování podílu účelového financování na úkor institucionálního, zavedení terminologie dle OECD, zvyšování podpory výzkumu na vysokých školách a zapojování do mezinárodních programů (RVVI, 2013). Již tehdy se vláda zavázala do podpory VaV investovat 0,7 % HDP (této hranice Česká republika dosud nedosáhla). Celkově však lze konstatovat, že zásady z roku 1994 z větší části nebyly naplněny.

Novější zásady pro VaV z roku 1997 se oproti starší verzi více orientovaly na praktické přínosy zvláště průmyslového výzkumu a dále provádění výzkumu ve státních příspěvkových a rozpočtových organizacích a zvyšování kompatibility s právem EU. Jejich hlavním cílem bylo přiblížit český systém VaV systému unijnímu (právní normy, otevřenost veřejné soutěže, mechanismy rozdělování podpory a proporce jednotlivých oblastí), zvyšovat přímou státní finanční podporu, podpořit spolupráci výzkumných organizací a vysokých škol s podniky a zavést povinnost účetního a statistického vykazování u příjemců státní podpory. Zaměřovaly se na badatelský (základní) i cílený (aplikovaný) výzkum v průmyslu, zdravotnictví apod. a dále na rozvoj výzkumné infrastruktury (Vláda ČR, 1997).

V roce 2000 byly zásady nahrazeny *Národní politikou výzkumu a vývoje* (Vláda ČR, 2000). Tato politika akcentovala skutečnost, že se v globalizujícím světě zvyšuje rychlost získávání, šíření a využívání nových poznatků a že se Česká republika těmto změnám musí efektivně přizpůsobit, pokud chce udržet nebo zlepšit postavení ve skupině rozvinutých zemí. Politika tak nepřímou cestou uvedla, že konkurenceschopnost země by měla být postavena na využívání nových znalostí. Mezi její základní východiska patřilo zvýšení efektivity a výkonnosti, větší provázanost na ostatní politiky a koncentraci podpory do menšího počtu programů a projektů a měla dva druhy priorit, a to systémové a věcné, resp. tematické. Tematické priority byly zaměřené především na kvalitu života, informační společnost, konkurenceschopnost, energii a společenskou transformaci. Systémové priority se pak zaměřovaly na základní i aplikovaný výzkum, rozvoj lidských zdrojů, vývoj a transfer technologií, mezisektorovou a mezinárodní spolupráci a poprvé rovněž na regionální aspekty. Politika konstatovala, že výzkum je soustředěn do několika velkých měst, že rozdělení kapacit by mělo být rovnoměrnější a že tato otázka je důležitá zejména v regionech, kde dochází k větší restrukturalizaci průmyslu. V roce 2000 byla přijata také Koncepce národních databází výzkumu a vývoje, na základě které byl vytvořen první informační systém výzkumu a vývoje (vzorem pro jeho založení byl evropský systém CORDIS).

V roce 2004 byla vládou přijata *Národní politika VaV pro období 2004–2008*. Jedná se o poslední samostatnou výzkumnou politiku, která v sobě nezahrnovala i inovační politiku. Již v roce 2006 však proběhla její aktualizace, která do určité míry usilovala o harmonizaci s inovační politikou (Vláda ČR, 2006). Oproti verzi z roku 2000 je nová politika rozsáhlejší a podrobnější a zahrnuje v sobě i cíl z Lisabonské strategie EU, kterým bylo zvýšit výdaje na VaV do roku 2010 na 3 % HDP (1 % z veřejných a 2 % ze soukromých zdrojů). Navíc je zde poprvé obsaženo i hodnocení VaV, a to hodnocení realizace politiky, hodnocení programů a projektů a hodnocení výzkumných institucí a jednotlivců. Podobným způsobem byly definovány i věcné priority (Vláda ČR, 2004b). Věcné priority byly přeformulovány v roce 2005, kdy vláda schválila tzv. *Dlouhodobé základní směry výzkumu*. Jejich úkolem bylo určit priority perspektivních výzkumných směrů z hlediska přínosů, které jsou pro ekonomiku a její konkurenceschopnost a pro udržitelný rozvoj společnosti nejdůležitější (tyto priority pak měly být při podpoře výzkumu preferovány). Jako prioritní byly vymezeny udržitelný rozvoj, molekulární biologie, energetické zdroje, materiálový výzkum, konkurenceschopné strojírenství, informační společnost, bezpečnostní výzkum a společenskovědní výzkum (Vláda ČR, 2005a). Výzkumné projekty (zejména projekty zabývající se aplikovaným výzkumem) byly podporovány v rámci tzv. národních programů výzkumu. *Národní program výzkumu* byl soubor programů schvalovaný vládou, který obsahoval cíle podpory na období 4 až 6 let, výši prostředků a další podmínky podpory. Byly v něm zahrnuty programy podpory aplikovaného výzkumu od různých poskytovatelů podpory, zejména Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO). Realizovány byly Národní program výzkumu I (2004–2009) a Národní program výzkumu II (2006–2011). V rámci programu MPO byl podporován aplikovaný výzkum v podnicích prostřednictvím programů Tandem či Impuls, v rámci programu MŠMT pak prostřednictvím programu Trvalá prosperita. Výzkumné programy fungovaly na tom principu, že program byl vytvořen na několik let a v jeho rámci byla každoročně vyhlášena veřejná soutěž ve výzkumu a vývoji, kam mohli výzkumníci přihlašovat svoje projekty. Projekty základního výzkumu (tzv. grantové projekty) jsou pak dlouhodobě podporovány Grantovou agenturou ČR a rovněž Grantovou agenturou Akademie věd ČR (ta se však více zaměřuje na základní výzkum).

Po roce 2000 se začínají objevovat i snahy a úvahy o vytvoření inovační politiky. První inovační strategie však vznikly na regionální úrovni. Jako první v roce 2002 vznikla strategie Jihomoravského kraje následovaná v roce 2003 strategií Moravskoslezského kraje. Jako první národní dokument vláda v roce 2004 schválila *Národní inovační strategii*. Tato strategie však ve svých návrzích nebyla příliš konkrétní. Spíše identifikovala problémy českého inovačního prostředí, v obecné rovině definovala inovační nástroje a zdůraznila význam inovací pro ekonomiku 21.

století. Strategie si kladla za úkol zejména zařadit oblast inovací, výzkumu, vývoje a vzdělání mezi nejvyšší státní priority a připravit národní inovační politiku (Vláda ČR, 2004a).

Národní inovační politika na léta 2005–2010 byla vládou schválena v roce 2005. Jednalo se o první ucelenější a koordinovanější inovační politiku; do té doby fungovalo v oblasti podpory inovací pouze několik navzájem neprovázaných opatření. Inovační politika byla součástí širšího systému koncepčních dokumentů, z nichž je třeba zmínit zejména zastřešující strategii hospodářského růstu (tzv. Jahnova strategie). Tato politika opět zdůraznila, že zdrojem konkurenční výhody ekonomiky musí být inovační schopnosti podniků a kvalita lidských zdrojů, výzkumu a technologií. Inovační politika vycházela z předpokladu, že inovace jsou především podnikatelskou záležitostí, a konstatovala, že stát by měl inovace podporovat zejména vytvářením rámcových podmínek pro podnikání a odstraňováním institucionálních a právních překážek. Přímé zásahy by měly být využívány pouze v případě, kdy tržní prostředí nedokáže problémy dostatečně řešit. Definovala celkem čtyři strategické cíle: posílení VaV jako zdroje inovací, funkční partnerství veřejného a soukromého sektoru, zajištění lidských zdrojů a efektivita výkonu státní správy v oblasti VVI. V rámci jednotlivých cílů byly stanoveny konkrétní úkoly, nástroje, opatření, odpovědné organizace, termíny a způsoby hodnocení (Vláda ČR, 2005b). Ve stejném období MPO zpracovalo **Koncepci inovací pro oblast průmyslu a podnikání 2005–2008**, která usilovala o zvýšení inovační aktivity českých podniků a zaměřovala se na opatření, která byla v jeho gesci (MPO, 2005).

Reforma výzkumné a inovační politiky

Významným milníkem ve vývoji výzkumné a inovační politiky byl rok 2008, kdy vláda schválila **Reformu systému výzkumu, vývoje a inovací**. Reforma byla vytvořena jako strategický dokument, který shrnuje a zdůvodňuje potřebné změny v systému podpory VVI. Hlavním motivem k reformě systému byly malé přínosy VVI pro ekonomiku a společnost a roztržitost českého výzkumu a jeho podpory. Hlavní vizí prováděné reformy bylo vytvořit inovační prostředí, ve kterém by platilo, že „věda dělá z peněz znalosti a inovace dělají ze znalostí peníze“ (Vláda ČR, 2008a). Reforma byla realizována prostřednictvím několika provázaných materiálů, které schvalovala vláda (Vláda ČR, 2008b). Jednalo se zejména o výzkumnou a inovační politiku, novelizaci zákona o podpoře výzkumu a vývoje, Operační program Výzkum a vývoj pro inovace a dílčí výzkumné koncepce (např. koncepce informačního systému nebo koncepce podpory velkých infrastruktur). Mezi nejvýznamnější praktická opatření provedené reformy patří založení technologické agentury, snížení počtu rozpočtových kapitol financujících výzkum a vývoj (obě

opatření měla dopad na vyhlašované podpůrné programy) a změna financování výzkumných organizací. Jednotlivými prvky reformy se podrobněji zabývá následující text.

Na základě reformy již nejsou přijímány samostatné strategické dokumenty pro VaV a pro inovace a obě oblasti byly spojeny do jedné **Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015 (NP VVI)**. Tato politika je zaměřena na systém VVI (strategické řízení, efektivita, hodnocení, vazby na další politiky), spolupráci veřejného a soukromého sektoru, mezinárodní spolupráci, lidské zdroje a stimulační prostředí pro VVI. Pro každý cíl jsou stanoveny konkrétní aktivity, termíny plnění a odpovědné orgány (Vláda ČR, 2009). Z navrhovaných aktivit se inovačních podniků přímo dotýká např. založení technologické agentury, příprava programu na testování funkčnosti prototypu či založení fondu rizikového kapitálu. Roku 2011 MPO a MŠMT zpracovaly **Národní inovační strategii České republiky**. Tato strategie má být dle vládního usnesení součástí Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti pro období 2012 až 2020 a zejména má sloužit jako podklad pro aktualizaci politiky VVI (Vláda ČR, 2011). Ve strategii je kladen silný důraz právě na inovační podnikání. V roce 2013 pak proběhla aktualizace politiky výzkumu, vývoje a inovací s výhledem do roku 2020. Aktualizace vycházela ze zhodnocení pokroku předchozí politiky, nově přijatých strategických dokumentů EU (Evropa 2020), pravidel kohezní politiky pro nové programovací období i nových národních strategických dokumentů, kterými jsou strategie mezinárodní konkurenceschopnosti a inovační strategie. Aktualizovaná politika definuje čtyři skupiny cílů: kvalitní výzkumný systém, využívání znalostí v inovacích, inovující podniky a systém řízení VVI. Návazně jsou definována opatření, termíny, odpovědnost a ukazatele plnění. Ve srovnání s předchozí politikou je v nové politice kladen zřetelně větší důraz na inovační podnikání a jsou zde navržena nová opatření, např. systém investičních pobídek pro zahraniční investory, kteří budou v ČR lokalizovat výzkumné aktivity (Vláda ČR, 2013).

Důležitou roli při přípravě reformy sehrála **Rada pro výzkum, vývoj a inovace**, která je poradním orgánem vlády pro oblast výzkumu, vývoje a inovací. Rada byla založena v roce 1992 jako Rada vlády ČR pro výzkum a vývoj, později přejmenovaná na Radu pro výzkum a vývoj a v rámci reformy byly do jejího názvu zakomponovány i inovace. Rada například připravuje Národní politiku VVI, kontroluje její realizaci, hodnotí výzkumné organizace, připravuje státní rozpočet v oblasti VVI, spravuje informační systém VVI nebo vymezuje priority aplikovaného výzkumu.

Ve vyspělých zemích je běžné, že podpora aplikovaného výzkumu je svěřena specializované vládní agentuře. Před reformou VVI v ČR podpora aplikovaného výzkumu probíhala tak, že jednotlivá ministerstva mohla vyhlášovat vlastní podpůrné programy, např. programy na podporu aplikovaného výzkumu v podnicích vyhlášovalo MPO, které postupně realizovalo programy Tandem, Pokrok, Impuls, Trvalá prosperita nebo TIP. Velký počet poskytovatelů však vedl k roztržitosti a nepřehlednosti systému. Po vzoru jiných zemí byla v rámci reformy zákonem o podpoře výzkumu a vývoje v roce 2010 založena *Technologická agentura České republiky*. Inspirací pro její vznik byly zejména finská Národní technologická agentura TEKES a švédská Agentura pro inovační systémy VINNOVA. Agentura Tekes byla založena v roce 1983 a je součástí Ministerstva zaměstnanosti a hospodářství. Představuje nejvýznamnější zdroj veřejných prostředků na výzkum a vývoj ve Finsku (Tekes, 2014). Agentura VINNOVA byla založena v roce 2001 a funguje jako součást Ministerstva pro podnikání, energii a komunikace. VINNOVA financuje především výzkum, který je dále uplatňován v inovacích a je založen na interakci mezi akademickou, podnikatelskou a veřejnou sférou (VINNOVA, 2014). Podobné agentury už ale existovaly i ve státech východní Evropy, např. Estonská technologická agentura ETAG nebo maďarská Agentura pro správu fondu výzkumu a využití výzkumu KPI. Česká technologická agentura je organizační složkou státu a vyhláší, financuje a administruje programy na podporu aplikovaného výzkumu a vývoje. V zásadě se zabývá dvěma hlavními aktivitami. První z nich jsou programové projekty, což jsou projekty aplikovaného výzkumu podpořené v rámci účelové podpory VaV, kdy příjemce (typicky inovační podnik) si sám stanovuje výzkumné cíle, které však musí být v souladu s vyhlášeným programem, a výsledky výzkumu patří příjemci. V současné době jsou realizovány programy Alfa, Gama, Delta, Epsilon, Omega a Centra kompetence. Například program Alfa podporuje aplikovaný výzkum v oblasti progresivních technologií, materiálů a systémů, energetických zdrojů, ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje dopravy. Program Gama pak slouží k ověření výsledků aplikovaného výzkumu a vývoje z hlediska jejich praktického uplatnění a k přípravě komerčního využití. Aplikovaný výzkum v oblasti společenských věd je podporován programem Omega. Centra kompetence podporují centra výzkumu, vývoje a inovací v progresivních oborech s vysokým aplikačním a inovativním potenciálem (TAČR, 2014). Reforma VVI usilovala i o větší spolupráci podniků, vysokých škol a výzkumných ústavů. To se v praxi projevuje i tak, že v rámci programových projektů je možné navýšit míru veřejné podpory, pokud se na řešení projektu podílí více subjektů. Toto navýšení podpory umožňuje i legislativa EU upravující poskytování veřejné podpory, kterou se Česká republika musí řídit. Druhou aktivitou, kterou technologická agentura administruje (ale nefinancuje), jsou veřejné zakázky ve výzkumu a vývoji. Jedná se o zakázky na služby v aplikovaném výzkumu, kdy vítěz tendru provede výzkum pro potřeby orgánu státní správy (obvykle ministerstva) a výsledky tohoto výzkumu

vlastní orgán, který výzkum i financoval. Výzkumné zakázky sdružuje technologická agentura v rámci programu Beta. Jednotlivá ministerstva a další orgány státní správy tak po reformě nemohou zakázky vyhlášovat samostatně, ale musí tak činit prostřednictvím agentury.

Reforma upravila i systém financování výzkumu, vývoje a inovací. V rámci reformy bylo nově definováno, na co může být poskytnuta účelová a na co institucionální podpora. Navyšován má být podíl účelové podpory na úkor institucionální. Zcela byla zrušena podpora výzkumných záměrů (dlouhodobé výzkumné projekty řešené na vysokých školách a ve výzkumných ústavech), které byly původně součástí institucionální podpory. Současně byl i snížen počet rozpočtových kapitol, ze kterých je financován výzkum a vývoj, a to z 22 na 11 kapitol. I to byl důvod založení technologické agentury, kde se nyní centralizuje velká část podpůrných programů. Účelovou podporu po reformě vyplácí 9 organizací, institucionální pak 11 organizací. Mezi poskytovateli podpory je 7 ministerstev, Úřad vlády ČR, Grantová agentura, Technologická agentura a Akademie věd ČR. Po zavedení reformy nastalo přechodné období, kdy původní poskytovatelé dokončovali realizaci starších víceletých výzkumných programů, nové však vyhlášovat už nemohou. Možnost podporovat odvětvový aplikovaný výzkum zůstala zachována Ministerstvu obrany, Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu zdravotnictví.

Reforma výzkumu, vývoje a inovací spočívala také ve formulaci nových výzkumných priorit. Dřívější dlouhodobé základní směry výzkumu nahradily stanovené národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Naposledy byly aktualizovány v roce 2012 a jsou navrženy do roku 2030 (připravuje se jejich další aktualizace a zpřesnění). Jak již bylo uvedeno, priority představují oblasti, které budou preferovány při podpoře VVI. V rámci priorit bylo definováno 6 prioritních oblastí a každá z nich se člení na podoblasti (celkem 124 podoblastí). Mezi prioritní oblasti patří konkurenceschopná ekonomika založená na znalostech, udržitelnost energetiky a materiálových zdrojů, prostředí pro kvalitní život, sociální a kulturní výzvy, zdravá populace a bezpečná společnost (Vláda ČR, 2012).

Podpora inovací spolufinancovaná ze strukturálních fondů

Významnou součástí inovační politiky jsou podpůrné programy spolufinancované ze strukturálních fondů, které dnes tvoří stěžejní část podpory inovačního podnikání a inovační a výzkumné infrastruktury. V prvním zkráceném programovacím období 2004–2006 se jednalo pouze o *Operační program Průmysl a podnikání*, který byl řízen MPO a v jehož rámci se na inovace zaměřovaly podprogramy Inovace, Prosperita a Klastry. Program Inovace podporoval inovační projekty přímo v podni-

cích, Prosperita podporovala zakládání podnikatelských inkubátorů a vědeckotechnických parků a Klastry financovaly budování klastrů, ve kterých byly zastoupeny převážně inovační firmy (MPO, 2004). I díky těmto programům se po vstupu do EU stalo budování inkubátorů, vědeckotechnických parků a klastrů novým fenoménem.

Z hlediska objemu finančních prostředků bylo významnější programovací období 2007–2013, kdy byl realizován **Operační program Podnikání a inovace**, který úzce navazoval na svého předchůdce. Většina podprogramů byla zachována a byly vytvořeny i nové programy. Podprogram Inovace byl navíc zaměřen i na ochranu průmyslového vlastnictví v podnicích, Prosperita se rozšířila o síť podnikatelských andělů a podprogram Spolupráce nahrazující Klastry podporoval navíc i zakládání technologických platforem. Zcela nově byl vytvořen podprogram Potenciál, který podporoval budování výzkumných center a laboratoří v podnicích (MPO, 2007).

Na výzkum a vývoj se v tomto období zaměřoval **Operační program Výzkum a vývoj pro inovace**. Tento program však byl orientován spíše na vysoké školy a výzkumné organizace než na inovační podniky. Program tak především podporoval evropská centra excelence, regionální výzkumná centra, komercializaci a popularizaci výzkumu a infrastrukturu na vysokých školách (MŠMT, 2007). K nejvýznamnějším projektům, které byly podpořeny, patří Středoevropský technologický institut CEITEC, Mezinárodní centrum klinického výzkumu ICRC, CzechGlobe, Centrum excelence IT4Innovations nebo Extreme Light Infrastructure ELI. Nejvíce prostředků v rámci tohoto programu bylo vyčerpáno na podporu projektů v Jihomoravském, Moravskoslezském a Středočeském kraji (MŠMT, 2014b).

Pro programovací období 2014–2020 je pro podnikatele navržen **Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost**. Ve verzi schválené vládou a předložené Evropské komisi tento program obsahuje čtyři tematické prioritní osy, přičemž na inovace se zaměřuje první z nich. V podstatě budou podporovány podobné aktivity jako v případě staršího programu, nově však bude zařazena i podpora aplikovaného a průmyslového výzkumu. Nově také bude do implementace tohoto programu zapojena i technologická agentura (MPO, 2014). Druhým navrženým programem je **Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání**. Ten bude spolufinancován ze dvou strukturálních fondů (ERDF i ESF) a nahrazuje tak i Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Bude mít celkem čtyři tematické prioritní osy, přičemž první dvě budou zaměřeny na vědu a výzkum. Podporován bude zejména veřejný výzkum (budování výzkumných týmů, infrastruktura, projekty aplikovaného výzkumu); pozornost má být zaměřena i na možnou přenositelnost výsledků do praxe (MŠMT, 2014a).

4.4 DALŠÍ VÝZNAMNÉ AKTIVITY

Z významných aktivit realizovaných na makroekonomické úrovni je potřebné zmínit národní politiku územního rozvoje (PÚR), kterou zpracovává MMR. Toto ministerstvo je především ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování a stavebního řádu a vykonává v této oblasti státní dozor (v těchto věcech může zasahovat do působnosti příslušných orgánů krajů a obcí, ale jen v záležitostech přímo se dotýkajících rozvoje celého státu). V tomto kontextu pak MMR pořizuje Politiku územního rozvoje / PÚR (včetně k tomu potřebných územně plánovacích podkladů), zajišťuje metodickou podporu cílenou na uplatňování soudobých poznatků územního plánování a vede evidenci územně plánovací činnosti.⁷⁸

Vznik PÚR jako celostátního nástroje koordinace územního rozvoje byl vyvolán změnami společenskými podmínkami po roce 1989, kdy se plně projevila potřeba existence strategicky orientovaného nástroje zaměřeného na oblast územního plánování. V tomto směru pak PÚR určuje požadavky a věcné rámce pro konkretizaci úkolů zajišťovaných prostřednictvím územního plánování ve stanoveném období v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a dále s ohledem na udržitelný rozvoj území a rovněž určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Tato politika je pak závazným dokumentem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro operativní rozhodování v území. Stávající PÚR České republiky pak především:

- stanovuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,
- vymezuje plochy mezinárodního a republikového významu nebo plochy, které svým významem přesahují území jednoho kraje, zejména rozvojové oblasti (tj. oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území), specifické oblasti (tj. oblasti se specifickými hodnotami a specifickými problémy) a dále plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury.

V takto vymezených oblastech, plochách, osách a koridorech PÚR stanovuje kritéria a základní podmínky pro rozhodování o možných variantách řešení nebo alternativách potřebných změn. Významnou součástí PÚR je i vyhodnocení vlivů celostátně významných projektů na udržitelný rozvoj území (aplikace metody SEA / Strategic environmental assessment).

⁷⁸ Pro území vojenských újezdů tyto kompetence přecházejí na Ministerstvo obrany, přičemž pořizování ÚPD a územně analytických podkladů v rámci příslušného území náleží újezdním úřadům (v České republice v současnosti existuje pět vojenských újezdů: Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá).

Zákon ukládá MMR zpracovat autorský návrh PÚR, který je následně předložen vládě České republiky k projednání a konečnému schválení. Každé čtyři roky potom MMR zpracovává zprávu o uplatňování PÚR, na jejímž základě vláda rozhodne o její aktualizaci nebo zpracování nového návrhu.⁷⁹ PÚR se pochopitelně zpracovává pro území celé republiky a pro tento účel jsou využívány zejména územně plánovací podklady a dále rozličné dokumenty orientované na podporu regionálního rozvoje (především Národní rozvojový plán či programy rozvoje krajů) a další specifické dokumenty a podklady zpracovávané různými institucemi veřejné správy - v tomto směru jde o dokumenty, které mají významný vliv na využívání území státu nebo mají důležité mezinárodní a republikové souvislosti (příkladem jsou odvětvové politiky, strategie a koncepce a dále zprávy o stavu životního prostředí nebo zprávy o plnění mezinárodních závazků České republiky, které mají významné vazby s územním rozvojem). Z těchto specifických dokumentů se pak v souladu s jejich nezanedbatelnými územními dopady jeví jako potřebné se podrobněji zmínit především o koncepcích a záměrech rozvoje dopravní (Ministerstvo dopravy), energetické (Ministerstvo průmyslu a obchodu) a vodohospodářské (Ministerstvo zemědělství) infrastruktury liniového charakteru.

Hlavní prioritou rozvoje dopravní infrastruktury je nepochybně výstavba expresní sítě silniční a železniční dopravy ve vazbě na transevropskou dopravní síť TEN-T (dokončení plánované sítě dálnic a rychlostních silnic a tzv. tranzitních železničních koridorů). Tato všeobecná priorita ovšem není podrobněji strukturována a jednotlivé záměry výstavby nejsou posouzeny z hlediska odpovídajících vazeb na regionální rozvoj (některé navržené trasy dálnic / rychlostních silnic navíc nejsou podloženy relevantní poptávkou). Zásadním problémem PÚR i ZÚR je realizovatelnost výstavby dálnic a rychlostních silnic ve střednědobém plánovacím období (viz Körner, 2009). Z hlediska ZÚR pak představuje významný problém i stanovení oficiálních priorit rekonstrukce, resp. modernizace silnic II. třídy (multikriteriální metodika hodnocení projektů výstavby silnic je uvedena v díle 1 „Regionální rozvoj“, část 4.6.2; podrobnější informace k dopravní politice pak jsou uvedeny v části 4.5). Ze zbývajících druhů dopravy má reálný význam pouze rozvoj letecké dopravy a s tím korespondují i relevantní vazby na PÚR, příp. ZÚR.

Stávající energetická koncepce České republiky klade v případě technické infrastruktury důraz především na posílení mezinárodní spolupráce a integraci trhů s elektřinou a plynem včetně podpory vytváření účinné a akceschopné společné energetické politiky EU (MPO, 2014). Za zásadní strategickou otázku lze považovat optimální kombinaci centralizovaného (typickým příkladem je Česká republika) a decentralizovaného (příkladem je německý koncept *Energiewende* s vysokým podílem obno-

79 První PÚR podle nového stavebního zákona (předchozí dokument byl schválen již v roce 2006) byla zpracována v roce 2008 a schválena v roce 2009; v roce 2013 pak bylo rozhodnuto o její aktualizaci.

vitelných zdrojů energie) modelu rozvoje výroby elektřiny a tepla. V daném kontextu je pak hlavním úkolem PÚR a ZÚR zajištění územní ochrany koridorů pro zkapacitnění, příp. novou výstavbu přenosových soustav (včetně jejich integrace do transevropských sítí energetických dálnic a odstranění úzkých míst při tranzitních tocích ve směru sever–jih) při současném zohlednění rozvojových potřeb decentralizovaných lokálních soustav zásobování teplem a elektřinou. Příslušné infrastrukturní záměry je potřebné efektivně (zhodnocení zpětných vazeb s důrazem na zabezpečení schopnosti ostrovního provozu v havarijních situacích) promítnout do krajských energetických koncepcí.

Koncepce rozvoje vodohospodářské infrastruktury a dále i Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky, zahrnující i vytváření akumulčních a retenčních nádrží podél vodních toků, vychází z Plánu hlavních povodí Labe, Moravy, Odry zpracovaného v roce 2007, který doplňuje osm plánů oblastí povodí z roku 2009 (MZe, 2011). Jejím konkrétním vyjádřením je Plán rozvoje vodovodů a kanalizací České republiky z roku 2010, který je podrobně specifikován prostřednictvím krajských plánů. Z pohledu PÚR je ovšem nezbytné upozornit na skutečnost, že vzhledem ke zcela dominujícímu lokálnímu zaměření výstavby vodovodních a kanalizačních sítí představují nejzávažnější problém vodní nádrže (Körner, 2009). Značně problematická je rovněž územní ochrana vyhlášená za účelem úprav technických parametrů vodních cest dle mezinárodních dohod AGN, která se v řadě případů dostává do závažných střetů s ochranou přírody a krajiny v důsledku předpokládaných zásahů do údolních niv s nejpřísnější ochranou, včetně jejich zařazení do EVL (MMR, 2008).

Závěrem této části uvádíme tabulkový přehled o aktuálně platných, resp. používaných nástrojích územního plánování, sestavený podle hlavních hierarchických úrovní veřejné správy.

Tabulka 14: Přehled nástrojů územního plánování

	Celostátní dokument	Územně plánovací podklady	Územně plánovací dokumentace	Rozhodování v území	Úprava vztahů v území
Stát	politika územního rozvoje				
Kraj		územně analytické podklady	zásady územního rozvoje		
		územní studie	regulační plán	regulační plán nahrazující územní rozhodnutí	předkupní právo
				územní rozhodnutí	náhrada za změnu v území
				územní opatření o stavební uzávěře	
územní opatření o asanaci					
Obec		územně analytické podklady	územní plán	regulační plán nahrazující územní rozhodnutí	předkupní právo
		územní studie	regulační plán	územní opatření o asanaci	náhrada za změnu v území
			zastavěné území	územní souhlas, územní opatření o stavební uzávěře	

Pramen: UUR, 2014

4.5 PRAKTICKÉ PŘÍKLADY

4.5.1 Vývoj a implementace české environmentální legislativy ve vazbě na klimatické změny

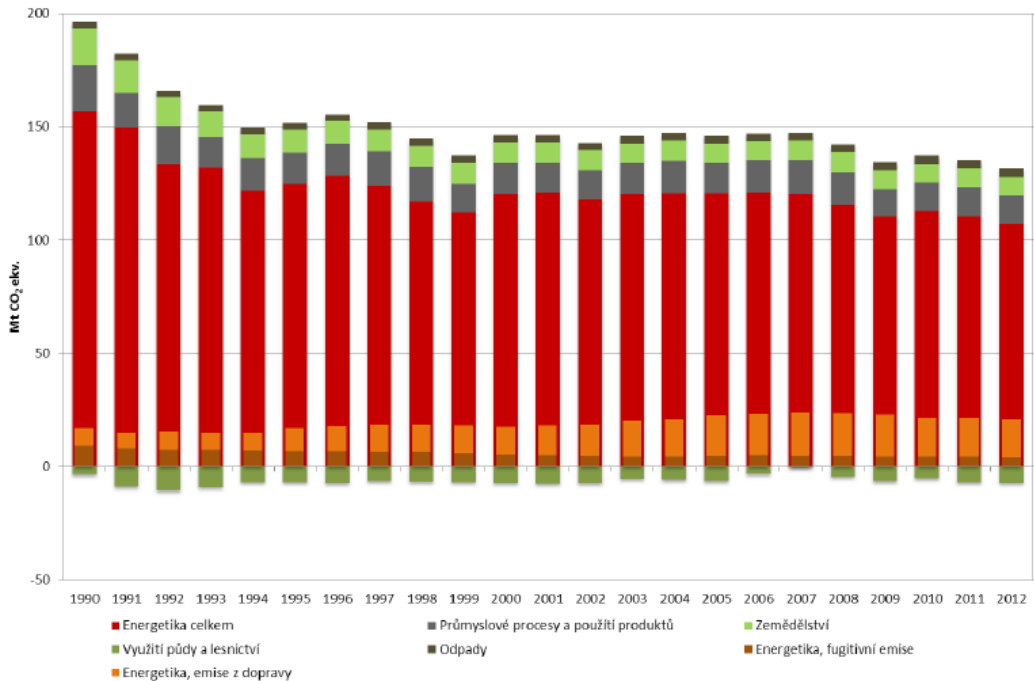
Problematika klimatických změn

Podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (OSN, 1992) se změnou klimatu rozumí „taková změna, která je vázána přímo nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirozené variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek“. Obecně je změna klimatu přisuzována především nadměrné produkci skleníkových plynů, a to především ze spalování fosilních zdrojů. Důsledkem je pak kromě nárůstu teploty klimatického systému planety také rostoucí znečištění ovzduší. Cíle, principy a zásady snižování skleníkových plynů jsou upraveny v Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (1992). Na tuto úmluvu navázal Kjótský protokol (1997), který obsahuje závazné cíle a opatření ke snížení emisí v hospodářsky vyspělých zemích. Jeho původní platnost skončila v roce 2012 a byla prodloužena do roku 2020 (právně závazná úmluva dosud nebyla přijata).

Přístup České republiky v boji s emisemi skleníkových plynů

Podle České informační agentury životního prostředí emise skleníkových plynů klesají, např. v roce 2012 šlo o 2,8 % (CENIA, 2014). Vývoj emisí členěný podle hlavních sektorů za období 1990 až 2012 pak podává následující obrázek (i přes pozitivní tendence je ovšem třeba poznamenat, že produkce emisí v České republice je v evropském kontextu stále nadprůměrná).

Obrázek 20: Vývoj emisí skleníkových plynů v České republice v sektorovém členění



Pramen: MŽP, 2013

Problematika snižování emisí skleníkových plynů v České republice je zakotvena ve Státní politice životního prostředí 2012–2020 (MŽP, 2012) v rámci tematické oblasti 2 Ochrana klimatu a zlepšení kvality ovzduší, prioritě 2.1 Snižování emisí skleníkových plynů a omezování negativních dopadů změny klimatu. Z tzv. klimaticko-energetického balíčku přijatého v EU v roce 2009 vyplývá pro ČR závazek snížení emisí skleníkových plynů o 21 % do roku 2020 oproti úrovni roku 2005 a dále ve stejném období nezvýšit ostatní emise o více než 9 % (mimo to si ČR stanovuje cíl snížit emise na obyvatele do roku 2020 přinejmenším na průměrnou hodnotu EU-27 v roce 2005). Uvedených cílů má být dosaženo zejména prostřednictvím opatření v rámci energetiky (úspory energie a zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie / OZE) a dopravy.

Klimatická legislativa v České republice

Z hlediska ovzduší jako jedné ze základních složek životního prostředí jsou klimatické změny řešeny (ovšem spíše okrajově) zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který nahradil dřívější zákony a v tomto kontextu zapracoval příslušnou směrnici EU o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Evropský parlament a Evropská rada, 2008). Tento zákon stanovuje práva a povinnosti provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší, nástroje ke snižování množství znečišťujících látek a působnost správních orgánů a opatření k napravení a sankce.

Důležitou (a někdy ne zcela doceňovanou) roli zde hraje ochrana tzv. ozonové vrstvy, která byla zahájena přijetím Montrealského protokolu v roce 1987, který zakázal výrobu a používání cca 100 škodlivých látek rozkládajících ozon. Tato ochrana je v České republice upravena zákonem č. 73/2012 Sb. Zákon upravuje práva a povinnosti osob a působnost správních úřadů při ochraně ozonové vrstvy Země a klimatického systému Země před nepříznivými účinky škodlivých látek a upravuje i povinnosti ve vztahu k fluorovaným skleníkovým plynům, které sice nepoškozují ozonovou vrstvu, ale jako skleníkové plyny mají negativní vliv na klimatický systém.

Další v poslední době poměrně často diskutovaný nástroj ke splnění závazku Evropské unie ke snížení emisí skleníkových plynů představuje zavedení systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Obchodování s emisními povolenkami je nástroj motivující ke snižování skleníkových plynů pomocí ekonomických nástrojů na základě stanovených emisních stropů (jejich problematice alokace na národním principu však vedla k výraznému propadu cen povolenek a tím i k narušení funkčnosti celého systému). Daný systém se automaticky vztahuje na zařízení v energetice, výrobě a zpracování železa a oceli, zpracování nerostů a papírenském průmyslu a odvětví výroby lepenky a je označován jako European Union Emission Trading Scheme (EU ETS). V České republice je obchodování s povolenkami upraveno zákonem č. 383/2012 Sb., který je zpracován v souladu s příslušnou směrnicí EU (Evropský parlament a Evropská rada, 2003). Výše uvedený zákon především uvádí, na jaká zařízení se systém vztahuje a jaká jsou práva a povinnosti jejich provozovatelů.

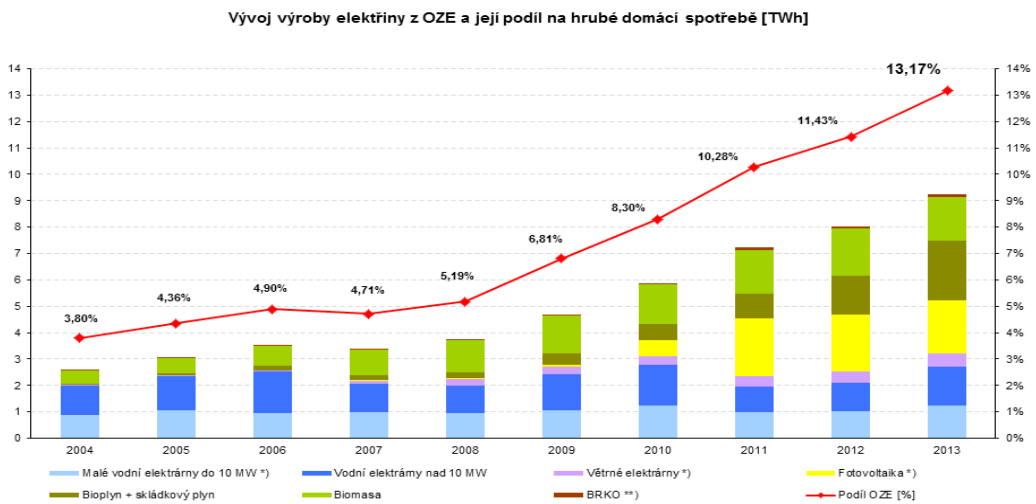
Patrně technologicky nejprogresivnějším a dynamicky se rozvíjejícím nástrojem vyrovnávání se s negativním vývojem stavu životního prostředí a s klimatickými změnami se stala podpora výroby elektřiny z OZE. V České republice byla poprvé upravena zákonem č. 180/2005 Sb., který byl nahrazen zákonem č. 165/2012 Sb. a který upravuje podporu výroby elektřiny, tepla a biometanu z OZE, druhotných energetických zdrojů a rovněž kombinovanou výrobu elektřiny a tepla a decentralizaci výroby elektřiny (uvedené zákony pochopitelně zohlednily příslušné směrnice EU (Evropský parlament a Evropská rada, 2001 a 2009). V této souvislosti byl stanoven agregátní cíl dosažení 20% podílu OZE na hrubé konečné spotřebě energie v EU do roku 2020, přičemž relevantní parciální cíl pro Českou republiku činí 13 % (podle dosavadního vývoje lze předpokládat, že se tento závazek podaří naplnit).

Implementace legislativy zaměřené na podporu OZE (příklad selhání vlády)

Podpora elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie je již po delší čas jednou z hlavních priorit energetické a environmentální politiky Evropské unie, která zohledňuje především stanovené dlouhodobé cíle v oblasti ochrany životního prostře-

dí, bezpečnosti a diverzifikace zásobování elektřinou a potažmo i sociální a hospodářské soudržnosti. Poměrně často se v této souvislosti uvádí i argument, že jde o významnou komponentu zajištění budoucí konkurenceschopnosti ekonomiky Evropské unie. Její členské státy jsou pak v souladu s jejími pravidly povinny zavést takový národní systém podpory využívání elektřiny z obnovitelných zdrojů, který zajistí naplnění cílů celé EU (viz výše). Česká republika se při podpisu Smlouvy o přistoupení k EU dohodla, že do směrnice 2001/77/ES budou doplněny referenční hodnoty pro stanovení národního indikativního cíle pro ČR ve výši podílu hrubé tuzemské spotřeby elektřiny z OZE v roce 2010 ve výši 8 % (Motlík a kol., 2007).

Obrázek 21: Vývoj výroby elektřiny z OZE v ČR a její podíl na hrubé domácí spotřebě (TWh)



Pramen: ERÚ, 2015

Za účelem plnění těchto závazků byly v České republice přijaty zákon č. 180/2005 Sb. a zákon č. 165/2012 Sb. Aktuálně nejdiskutovanějším problémem je podpora výroby elektřiny ze slunečního záření v tzv. fotovoltaických elektrárnách, kde možná podpora může nabývat dvou různých forem. První z nich je garantovaná výkupní cena fixovaná na dobu 20 let s pravidelným ročním navýšením o 2 %, kdy energii je povinen odebírat některý z hlavních energetických distributorů. Alternativní formou podpory (souběh podpor není možný) je tzv. zelený bonus. Jde o pravidelný příspěvek k vyrobené elektrické energii, kterou provozovatel elektrárny může spotřebovat sám nebo prodat třetímu subjektu. Hodnoty výkupních cen a zelených bonusů jsou vyhlášeny každý rok prostřednictvím cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu / ERÚ. Při definování výkupních cen by pak ERÚ měl usilovat o takové nastavení cenové úrovně, aby se návratnost investic do výroby elektrické energie z OZE pohybovala kolem 15 let. V této souvislosti jsou dále uvedeny informace ERÚ o dosažovaných dobách návratnosti investic pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů (pro-

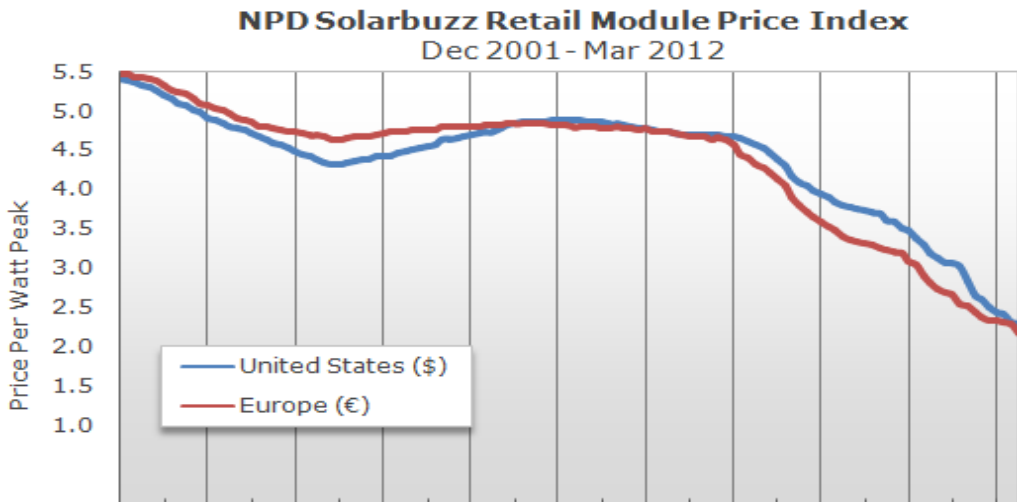
stá doba návratnosti): v případě výroby elektřiny z vody jde o dobu 15 let, u výroby elektřiny využívající energii z biomasy do 12 let, u výroby větrné energie od 12 do 15 let, u výroby elektřiny využívající geotermální energii 15 let a u fotovoltaických elektráren se v kritickém období 2008–2010 (viz dále) cílová návratnost pohybovala kolem obvyklých 15 let.⁸⁰

Až do roku 2007, kdy se celkový instalovaný výkon fotovoltaických elektráren v České republice pohyboval pouze v jednotkách MW (v roce 2007 šlo o necelé 4 MW), nepředstavovala podpora výroby elektrické energie ze slunečního záření žádný zásadní problém. K prudkému nárůstu instalovaného výkonu došlo až v roce 2008 (nové instalace řádově v desítkách MW) a následně výstavba těchto elektráren eskalovala v roce 2009 (stovky MW) a v roce 2010 (přibližně 1 400 MW). K 31. 12. 2013 tak činil úhrnný instalovaný výkon fotovoltaických elektráren v České republice 2 132 MW, a v letech 2009 a 2010 bylo tedy instalováno více než 80 % z uvedeného instalovaného výkonu (ERÚ, 2014). Za masivním nárůstem výstavby nových zdrojů v letech 2009 a 2010 nepochybně stála rychle se zkracující potenciální návratnost investic indukovaná pomalou reakcí státu na vývoj cen na trhu fotovoltaických panelů, zvyšováním jejich účinnosti a částečně i posilováním kurzu koruny vůči dolaru a euru. Lze tedy konstatovat, že zde došlo k patrně nejvýznamnějšímu selhání vlády po období „divokého kapitalismu“ 90. let.

Konkrétní vývoj cen na trhu zařízení pro výstavbu fotovoltaických elektráren je nejčastěji demonstrován na ceně křemíkových panelů, které tvoří podstatnou část nákladů na jejich výstavbu (další náklady pak tvoří výdaje na instalaci, střídače a další související technologie, pozemky apod.). Většina komentářů a odborných studií využívá statistiky zpracovávané společností Solarbuzz (www.solarbuzz.com), která se zabývá mapováním trhu s technologiemi pro výstavbu fotovoltaických elektráren. Při internetové rešerši lze narazit na celou řadu dalších analýz, jednotlivá data se pochopitelně liší v závislosti na použitých informačních vstupech (nejčastěji se uvádí výdaje na jednotku výkonu na panel nebo na kompletní instalaci) a samozřejmě i metodologii výpočtu (techniky výpočtu jsou nejčastěji založené na nabídkových cenách výrobců nebo na skutečných nákladech výstavby v případě realizovaných projektů).

80 Informace ERÚ o dosahovaných dobách návratnosti investic pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů jsou dostupné na http://www.eru.cz/documents/10540/478557/131112_Dosahovana_doba_navratnosti_w.pdf/d261fa16-c694-4634-864a-e9eb82252981 (30. 1. 2015).

Obrázek 22: Vývoj maloobchodní ceny fotovoltaických panelů



Pramen: Solarbuzz, 2015

Postup státu v období 2008–2010 je v médiích poměrně často a oprávněně kritizován. Více či méně přehledné zmapování situace je dostupné bohužel pouze z neoficiálních zdrojů publikovaných na zpravidla komerčních portálech (např. Divišová, 2015, nebo Vysloužil, 2015). Poměrně dobře je zdrojově podpořené i heslo na Wikipedii „Podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v České republice“. Ověřitelná data pochází především z cenových výměrů ERÚ a jejich statistik (současně některé právní kanceláře obviňují ERÚ i z manipulací se statistikami).⁸¹ Tyto cenové výměry však především zachycují až reakci státu na přelomu roků 2010 a 2011, kdy došlo k poklesu garantovaných výkupních cen o cca 40 % u elektráren s instalovaným výkonem do 30 kW a až o 50 % u elektráren s instalovaným výkonem nad 30 kW. Poměrně sporným retroaktivním opatřením je potom úprava původního zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.⁸² Tato zákonná úprava zavádí tzv. solární daň ve formě odvodů z výkupních cen ve výši 26 % nebo zelených bonusů ve výši 28 % u vybraných výroben elektrické energie ze slunečního záření (od těchto odvodů je osvobozena elektřina vyrobená ze slunečního záření ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem do 30 kW, která je umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem). Předmětem zdanění měla být původně jen elektřina vyrobená od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013. Novelizací zákona ale byla platnost rozšířena i na další roky a současně byla snížena sazba na 10 % u odvodů z výkupních cen a 11 % u zeleného bonusu. Předmětem zdanění mají být nadále pouze výroby s instalovaným výkonem nad 30 kW, které byly uvedené do

81 Např. právní kancelář Glatzová & Co., Solární novinky.cz: ERÚ Nadhodnocuje instalovaný výkon solárních elektráren v ČR (dostupné na: <http://www.glatzova.com/solarninovinky-cz:-eru-nadhodnocuje-instalovany-vykon-solarnich-elektren-v-cr--c670>; citace 2015).

82 Zákon 330/2010 Sb, kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

provozu od 1. ledna do 31. prosince 2010. Současně z aktuálních cenových rozhodnutí ERÚ je patrné zastavení podpory pro všechny výrobní elektriny ze slunečního záření uvedené do provozu po 31. prosinci 2013 (bez ohledu na instalovaný výkon).

4.5.2 Hodnocení dopadů vládních regulací

Hodnocení dopadů regulace (regulatory impact assesement – RIA) představuje soubor nástrojů a metod, jež veřejné správě umožňují zhodnotit dopad vznikajících nebo existujících regulací. Metodiky využívající RIA jsou v jednotlivých evropských zemích používány v různé míře. Obecně lze tvrdit, že větší pozornosti se této metodě začalo dostávat od začátku tohoto století, přičemž za průkopníky v používání daného postupu lze považovat Velkou Británii, Dánsko a Nizozemí. Studie hodnotící rozšířenost RIA napříč evropskými státy (viz Council of the EU, 2014) zmiňuje značnou pokročilost ve využívání tohoto nástroje zejména ve skandinávských zemích, kde jsou hodnoceny všechny nově vznikající regulativy podle předem definovaných kritérií. Středoevropské státy (Německo, Polsko a Rakousku) jsou pak řazeny mezi země, kde je metodologie RIA sice podchycena v závazných dokumentech, avšak k aplikaci ale dochází pouze selektivně. Další státy hodnocené ve studii (Maďarsko a Itálie) pak spadají do kategorie, kde je RIA aplikována nesystematicky a její užití je na bázi experimentu.

Při zpracování výše uvedené studie vyšlo najevo, že aktuální stav veřejné správy je klíčový při zavádění procesů RIA, neboť administrativa v jednotlivých státech nezakládá žádný homogenní celek. Obecně však lze popsat ideální stav veřejné správy a kroky, kterými by se mělo zavádění RIA do praxe řídit, aby bylo možné využít plný potenciál příslušných nástrojů:

1. Statut RIA musí zakládat povinnost pro její aplikaci všem tvůrcům důležitých regulí. Míra povinného využití však musí odpovídat důležitosti vytvářené normy (např. jiná míra užití RIA při tvorbě zákonů a obecních vyhlášek).
2. Je třeba alokovat odpovídající prostředky a především proškolit zodpovědné pracovníky, kteří by měli být fakticky začleněni do centrální jednotky, ale prakticky rozprostřeni napříč jednotlivými útvary veřejné správy.
3. Zároveň by měla existovat složka veřejné správy s mandátem na vymáhání odpovídajících postupů, jejímž smyslem bude supervize aplikovaných procesů RIA.
4. Nově zaváděný postup je samozřejmě třeba odpovídajícím způsobem propagovat mezi složkami veřejné správy, neboť se jedná o decentralizovaně aplikované procesy na mnoha úrovních veřejné správy.

5. V počáteční fázi je vhodné užívání RIA vyžadovat pouze v relevantních případech (na druhou stranu je třeba v této experimentální fázi nezůstávat pouze u aplikace na normy menšího významu, u nichž lze přínosy RIA hodnotit pouze v omezené míře).
6. Po počáteční fázi je třeba vytvořit související právní předpisy, které reflektují zjištěné nejasnosti, vágnost či nežádoucí postupy. Dále je třeba specifikovat související finanční toky (příspěvky na revizi a odstranění norem nevyhovujících RIA, penalizace zodpovědných pracovníků, nedošlo-li k odpovídajícímu zakomponování RIA do fungování organizace).
7. RIA by měla být vnímána coby povinná součást legislativních procesů, tedy nikoli až po definování příslušného právního rámce, ale již při rozhodování mezi různými možnostmi regulace.
8. Pro zpětnou vazbu dalšího vývoje RIA je nutné vytvořit platformu, na níž budou pracovníci zodpovědní za aplikaci RIA sdílet své zkušenosti, praktiky a techniky, řešit vzniklé problémy a stanovovat precedenty napomáhající řešení obtížných situací.

Jak bylo řečeno, jednotlivé státy přistupují k implementaci postupů RIA odlišným způsobem a s jiným účelem. Je však nutné se věnovat základním aspektům RIA, které by aplikace této metodiky měla splňovat, aby bylo možné plně vnímat RIA jako adekvátní podpůrný nástroj pro rozhodování při tvorbě legislativy. Pro účelné aplikování RIA je nutné, aby celý proces vytváření norem zakomponoval otázky, jejichž zodpovězení umožní efektivní naplňování stanovených politických cílů. Nejzákladnějším krokem při vytváření nových legislativních opatření je samotná identifikace problému, která by měla odpovídat deklarovanému politickému směřování a schváleným strategickým dokumentům. Následuje otázka, jakým způsobem lze daný problém řešit či zda ponechat status quo a jakým druhem opatření lze problém řešit. Při vytváření konkrétního opatření je nutné mít jasnou představu, proč je zavedení těchto norem nezbytné a zda je na dané úrovni správy adekvátní. Zásadní požadavky na správné aplikování procesů RIA jsou následující:

- RIA by měl být při zavádění aplikován alespoň na nějaká opatření s vysokým vlivem, aby bylo možné pozorovat jeho vliv.
- Vzniklé problémy je nutné důkladně definovat.
- Identifikace cílů a vizí obsažených ve strategických dokumentech, aby se předešlo jejich nejednoznačnosti, vágnosti, resp. protichůdnosti (předpokladem je kvantifikace a hierarchizace cílů).

- Systém RIA by se měl začít aplikovat ještě v okamžiku, kdy není rozhodnuto o způsobu řešení problému a jednotlivé možnosti pak mají být skutečně hodnoceny.
- Aplikaci RIA by měly provázet veřejné diskuze se širokým záběrem. Smyslem je získání informací a potřebných dat pro kvalifikované rozhodnutí.
- Do procesu by měli být přizváni zainteresovaní účastníci (stakeholdeři).
- Proces RIA je třeba oficiálně rozfázovat a vymezit povinné a volitelné součásti.
- Pro každé z možných opatření by měla být vypracována ex ante analýza, v níž bude popsáno řešení prostřednictvím kvantifikovaných efektů.
- Výsledky RIA musí být vyjádřeny a publikovány ve srozumitelné a transparentní formě.

V následující části jsou uvedeny příklady zemí nacházejících se v různém stadiu implementace RIA do svých legislativních procesů včetně uvedení možnosti využití a potenciálních dopadů na administrativní chod veřejné správy (podrobněji viz Council of the EU, 2014).

Rakousko

V Rakousku je již od roku 1992 v platnosti směrnice upravující užívání fiskální analýzy. Od té doby pak probíhá komplexnější podchycování dopadů zásahů veřejné správy včetně zpracovávání alternativních scénářů odstraňování problémů a zpracovávání dopadů jednotlivých opatření. Principy RIA coby součást politiky zlepšování regulace jsou užívány jak na federální, tak na spolkové úrovni. Postupování dle směrnice RIA je závazné pro primární legislativu i její prováděcí předpisy. Za aplikaci užitých postupů jsou zodpovědná jednotlivá ministerstva, v jejichž gesci se návrhy zákonů nachází. Při zpracování legislativy je rovněž vyžadováno provedení cost-benefit analýzy, v níž se zohledňují náklady na administrativu a podnikání, na druhé straně je zohledňován efekt na zaměstnanost a národní ekonomiku.

Diskuze o potřebě regulace je od procesů RIA distancována z toho důvodu, aby metodika hodnotila pouze dopad připravované regulace samotné. Veřejná diskuze začíná až po přednesení návrhu regulace ze strany ministerstva nebo spolkové země. Jsou do ní přizváni jak obyčejní občané, tak veřejní činitelé, spolkové země a zástupci dotčených skupin. Diskuze probíhá minimálně šest týdnů, její průběh je zveřejněn na internetu a její výstupy hodnotí orgán zodpovědný za finální návrh regulativy, tj. předkladatel.

Maďarsko

Maďarsko začalo principy RIA uvádět do legislativy ještě před mnohými státy OECD, když v roce 1987 vydalo zákon, dle něhož mají ministři při tvorbě legislativy předem informovat parlament o socioekonomických okolnostech, kterých se regulace dotýká, identifikovat vliv na práva a povinnosti občanů, očekávané efekty legislativy a okolnosti uvedení zákona v platnost založené na vědeckých poznacích. Nařízením se zároveň vyžadovala ex post analýza nové legislativy. Zodpovědnost za korektní aplikaci těchto postupů původně měla kancelář premiéra a v roce 1998 byla přenesena na ministerstvo spravedlnosti, avšak bez patřičného finančního zázemí, know-how a personálního zajištění, díky kterému by mohla probíhat kontrola kvality prováděných analýz (proškolení pracovníků ministerstev a samosprávných celků, kteří byli na těchto úsecích odpovědní za aplikaci RIA, proběhlo až v roce 2004). Z těchto důvodů nelze i přes dlouhodobé ukotvení principů RIA pokládat Maďarsko za příklad dobré a následováníhodné praxe. Ačkoli by procesem RIA měla oficiálně procházet všechna nová legislativní opatření, bylo mu podrobena pouze zanedbatelné množství vznikajících regulací postrádající znaky jednotné metodologie. Většina zpracovaných materiálů tak obsahuje pouze pozitivní dopady legislativy kvalitativního charakteru.

Diskuze problému není aplikována již od počátku a zpravidla nastane až po předložení návrhu opatření. Obecně lze tvrdit, že není věnována dostatečná pozornost rozpoznávání problému, identifikaci politických cílů a výběru jeho možných řešení. Do veřejného projednání jsou zahrnuti především veřejní činitelé a zástupci zájmových skupin reprezentujících obchodní a občanské zájmy (experti na danou problematiku mají poradní hlas). Systém projednávání celkově působí velmi nesystematicky a jeho výsledky nejsou nijak právně závazné pro zákonodárce. Procesům RIA jsou oficiálně podrobována nařízení z oblastí konkurenceschopnosti, životního prostředí, rovných příležitostí, menšinových sociálních skupin nebo organizací a malého podnikání. Stejně tak schvalování státního rozpočtu by mělo být podrobováno RIA.

Polsko

Roku 1999 schválila polská vláda dokument pro střednědobý ekonomický rozvoj, který jako jednu z priorit uváděl procesní regulaturní reformu. Roku 2001 se pak RIA stal povinnou součástí primární i prováděcí legislativy. Rozsah RIA závisí na předmětu a rozsahu předkládané legislativy. Neexistuje povinné rozlišování mezi souhrnným a rozšířeným hodnocením dopadu, ale dotyčné ministerstvo může o rozšířené verzi RIA rozhodnout v případě očekávaného výrazného vlivu chystané legislativy na sociální a ekonomické prostředí. Aplikaci rozšířeného systému RIA může také do-

poručit orgán zodpovědný za metodiku, ale jeho stanovisko není závazné. Rozšíření může požadovat též vláda, pokud sezná, že procesy RIA nejsou aplikovány adekvátně. Shrnutí RIA je součástí každého návrhu legislativního opatření, s nímž je uveřejněno na internetu. Jeho zpracování by mělo začít v co nejranější fázi přípravy nové legislativy. Systém RIA by měl zhodnotit, zda je navrhovaný zákon nejlepší alternativou, jejíž přínosy předčí náklady (není zde explicitní požadavek na zhodnocení všech možných alternativ). Všechny přínosy a náklady musí být kvantifikovány, jejich kvalitativní ohodnocení je umožněno pouze tam, kde by sběr dat pro kvantitativní analýzu byl příliš časově nebo finančně náročný. V oblasti zdraví, bezpečnosti a životního prostředí je pak nutné kvantitativně analyzovat rizika v případech, kdy je to možné.

Polsko implementovalo RIA ve dvoufázovém režimu. Organizační složka státu odpovědného za aplikování RIA je v kontaktu jak s činiteli zpracovávajícími návrh nové legislativy, tak s pracovníky, kteří na dané opatření zpracovávají RIA, jimž slouží jako poradní orgán. Případný nesouhlas daného ministerstva s těmito doporučeními je součástí předkládaného návrhu zákona. Ve druhé fázi je pak možné legislativní návrh na základě nesouladu s principy RIA pozastavit, a to na podnět vládní komise nebo vlády samotné, která může odmítnout projednávat návrh zákona bez aplikace RIA. Veřejná diskuze je povinnou součástí hodnocení RIA a měla by být zahájena již v počáteční fázi vzniku legislativy. Zahrnuto je široké spektrum zainteresovaných subjektů a další potenciální důležití aktéři jsou přizváni ad hoc.

Německo

V Německu prochází schvalování veškeré primární i sekundární legislativy procesy RIA. Spolkové ministerstvo, které iniciuje vznik zákona, je povinno zpracovat RIA ještě před předložením návrhu vládě. Za kontrolu kvality RIA odpovídá ministerstvo pro vnitřní záležitosti, zatímco některá další ministerstva zodpovídají za dílčí metodické aspekty RIA (náročnost na veřejné finance, vliv na průmyslové ceny a cenovou hladinu obecně). Principy RIA jsou dále obsaženy v kariérním programu pro pracovníky veřejné správy. Smyslem RIA je podchytit všechny přímé i nepřímé důsledky připravované normy. Procesní pravidla pro spolková ministerstva upravují, jaké vlivy má RIA hodnotit, nespécifikují však konkrétní metodiky, které mají být použity. RIA má analyticky pokrýt všechny relevantní oblasti, avšak většinou je kladen důraz na hodnocení předpokládaných vlivů na ekonomiku (především malé a střední podniky), cenovou hladinu a spotřebitele.

Veřejné projednání RIA je povinné a počíná v prvotní fázi legislativního procesu. Konzultace probíhá zpravidla formou oběžníkových dokumentů a ústních jednání. Pro komentování projednávaného dokumentu je stanoven časový limit v závislosti na

počtu zúčastněných stran a obsáhlosti normy. Průběh těchto projednání často nebývá zveřejněn. Výsledky RIA nebývají zpravidla samostatně publikovány, ale jsou implementovány do uveřejněných návrhů zákonů. Na úrovni spolkových zemí je metodika RIA též aplikována prostřednictvím implementovaných dokumentů. Za aplikaci RIA zpravidla zodpovídá jedna instituce nezávislá na federální úrovni - nejčastěji ministerstvo vnitra, ministerstvo spravedlnosti nebo kancelář ministerského předsedy spolkové země.

Dánsko

Principy RIA byly v Dánsku uvedeny v roce 1966 požadavkem na hodnocení vlivu na ekonomiku, administrativu veřejného sektoru a obecné administrativní dopady na občany a firmy. Roku 1993 vstoupil v platnost dokument nařizující diskuze nad připravovanou legislativou uvnitř vlády. Toto nařízení a jeho prováděcí předpisy indukovaly vznik řady nástrojů pro analýzu dopadů legislativních opatření nejen na ekonomické a sociální prostředí Dánska, ale i na vztah k legislativě platné na celoevropské úrovni. Vznikly podnikatelské panely pro testování nákladů vznikajících norem a roku 1998 RIA pokrývá i příslušné náklady podnikatelské sféry. Stejně tak se předpokládá, že bude hodnocena regionální distribuce dopadů a vliv na rovné příležitosti. Téhož roku byla ustavena regulatorní komise zodpovídající za implementaci RIA (vláda zároveň přijala soubor analýz, kterým budou podrobeny legislativní návrhy). V Dánsku je hodnocení RIA podrobena primární legislativa a normy implementující nařízení EU, normy nižší úrovně tímto procesem procházet nemusí. Nicméně testovací panely jsou povinné pro všechny regulace ovlivňující podmínky pro podnikání. Systému RIA je zároveň podrobena veškerá již existující legislativa. V praxi je provažováno více možností řešení, ale konkrétní hodnotící kritéria nejsou nikde uvedena (není žádné obecné nařízení, že přínosy musí přesáhnout náklady, efekty regulace jsou často popsány jen kvalitativně). Pro hodnocení dopadů je užíváno řady nástrojů, např. cost-benefit analýza (vyžadovaná pouze u některých norem). Pokud socioekonomická analýza zahrnuje peněžní vyjádření, jsou hodnoty diskontovány (pro potvrzení opodstatněnosti doporučeného řešení bývá testováno více diskontních sazeb).

Veřejná diskuze probíhá ještě před přednesením návrhu zákonodárcům, nicméně není povinná. Přistupuje se k ní však téměř ve všech případech, neexistují pro ni ovšem jednotící standardy. Obvykle probíhají konzultace s potenciálními adresáty chystané normy a veřejnými činiteli. Občané mohou podávat připomínky k většině návrhů, které jsou uvedeny na internetu. Trvání diskuze se odlišuje případ od případu a není v obecné rovině určena doba pro podávání připomínek.

Použitá literatura

- CABADA, L., KUBÁT, M. a kol. (2004): *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Council of the EU (2004): *A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries*. Dublin: A report prepared for the EU directors of better regulation group.
- DIVIŠOVÁ, M.: Jak to bylo a je s fotovoltaikou. Partners media, s. r. o. (dostupné na: <http://www.penize.cz/nakupy/275131-jak-to-bylo-a-je-s-fotovoltaikou2015.-v-cesku>; citace 2015). ERÚ (2014): Roční zpráva o provozu ES ČR v roce 2013. Praha.
- HENDRYCH, D. (2012): *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: c. h. Beck.
- HENDRYCH, D. (1994): *Správní právo: obecná část*. 1. vyd. Praha: c. h. Beck.
- HLADIŠOVÁ, Z., ARTIM, M., CHMELAŘ, M., RYCHLÝ, D. (2013): *Evidence územně plánovací činnosti v České republice*. Brno: MMR a UUR.
- KLÍMA, K. (2006): *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI.
- Körner, M. (2006): Základní koncepční a obsahové zaměření ZÚR a jejich vazby na PÚR. *Urbanismus a územní plánování*, 1–2, s. 67–72.
- MATES, P., MATULA, M. (1998): *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- OUTLÝ, J. (2003): Volby do zastupitelstev – vývoj a souvislosti. *Politologická revue*, 2, s. 17–43.
- VYSLOUŽIL, R.: Podpora fotovoltaiky: příliš drahý omyl, [reformy.cz/zpravy/podpora-fotovoltaiky-prilis-drahy-omyl/](http://www.reformy.cz/zpravy/podpora-fotovoltaiky-prilis-drahy-omyl/) (citace 2015).

Ostatní zdroje

- CENIA: Emise skleníkových plynů – vyhodnocení indikátoru (dostupné na: <http://issar.cenia.cz/issar/page.php?id=1508>; citace 2014).
- ERÚ: Statistika (dostupné na: <http://www.eru.cz/cs/statistika>; citace 2015).
- Evropský parlament a Evropská Rada (2001): Směrnice 77/ES, o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou.
- Evropský parlament a Evropská Rada (2003): Směrnice 87/ES, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.
- Evropský parlament a Evropská rada (2008): Směrnice 50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- Evropský parlament a Evropská Rada (2009): Směrnice 28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.
- MD (2013): Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050 (dostupné na <http://www.download.mpo.cz/get/47607/53721/595041/priloha001.pdf>).
- MMR (2008): Vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje ČR 2008 na udržitelný rozvoj území (dostupné na: http://www.mmr.cz/getmedia/b3f6b166-6832-428e-9561-c2df2809fe80/V_VVURU_PUR).
- Motlík a kol. (2007): *Obnovitelné zdroje energie a možnosti jejich uplatnění v České republice*. Praha: ČEZ, a. s.
- MPO (2004): *Operační program Průmysl a podnikání*.
- MPO (2005): *Koncepce inovací pro oblast průmyslu a podnikání 2005–2008*.
- MPO (2007): *Operační program Podnikání a inovace*.
- MPO (2014): *Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*.
- MPO (2014): Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky (dostupné na: [http://www.mdcrcz/NR/rdonlyres/6771FC27-DCCC-4B72-BD0E3EF7E6118704/0/Dopravní politika20142020 schvalena.pdf](http://www.mdcrcz/NR/rdonlyres/6771FC27-DCCC-4B72-BD0E3EF7E6118704/0/Dopravní%20politika20142020%20schvalena.pdf)).
- MŠMT (2007): *Operační program Výzkum a vývoj pro inovace*.

- MŠMT (2014a): *Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání*.
- MŠMT (2014b): *Seznam příjemců OP VaVpI*.
- MZe (2011): *Koncepce vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství ČR do roku 2015* (dostupné na: http://eagri.cz/public/web/file/123917/Koncepce_VHP_MZe_2015pracovni_zneni_13_9_2011.pdf).
- MŽP (2012): *Státní politika životního prostředí 2012–2020*. Praha.
- MŽP (2013): *Zpráva o životním prostředí České republiky*. Praha.
- OSN (1992): *Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu*. New York.
- RVVI (2013): *Zásady vlády pro oblast výzkumu a vývoje z roku 1997*. Předkládací zpráva (dostupné na: www.vyzkum.cz).
- Solarbuzz: (dostupné na: <http://www.solarbuzz.com/facts-and-figures/retail-price-environment/> module-prices; citace 2015).
- TAČR (2014): *Technologická agentura České republiky* (dostupné na: <http://www.tacr.cz/>).
- Tekes (2014): *Finnish Funding Agency for Innovation* (dostupné na: <http://www.tekes.fi/en/>).
- UUR (2014): *Portál územního plánování* [online] (dostupné na: <http://portal.uur.cz/druhy-a-faze-porizovani-uzemne-planovaci-dokumentace/porizovani-zasad-uzemniho-rozvoje.asp>; cit. 2014-06-27).
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších úprav.
- VINNOVA (2014): *VINNOVA – Sweden's Innovation Agency* (dostupné na <http://www.vinnova.se/en/>).
- Vláda ČR (1997): *Usnesení vlády ČR č. 247 ze dne 23. dubna 1997, o Zásadách vlády pro oblast výzkumu a vývoje*.
- Vláda ČR (2000): *Národní politika výzkumu a vývoje*.
- Vláda ČR (2004a): *Národní inovační strategie*.
- Vláda ČR (2004b): *Národní politika VaV pro období 2004–2008*.
- Vláda ČR (2005a): *Dlouhodobé základní směry výzkumu*.
- Vláda ČR (2005b): *Národní inovační politika na léta 2005–2010*.
- Vláda ČR (2006): *Usnesení vlády ČR č. 178 ze dne 22. února 2006, o harmonizaci Národní politiky výzkumu a vývoje České republiky na léta 2004 až 2008 s Národní inovační politikou a dalšími relevantními dokumenty České republiky a Evropské unie*.
- Vláda ČR (2008a): *Návrh Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací v České republice*.
- Vláda ČR (2008b): *Návrh Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací v České republice. Předkládací zpráva*.
- Vláda ČR (2009): *Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015*.
- Vláda ČR (2011): *Národní inovační strategie ČR*.
- Vláda ČR (2012): *Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací*.
- Vláda ČR (2013): *Aktualizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací s výhledem do roku 2020*.
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění.
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
- Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.
- Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

5 GLOBÁLNÍ (EVROPSKÁ) ÚROVEŇ POLITIKY A SPRÁVY

5.1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

Nejvyšší hierarchická úroveň je všeobecně označována jako globální (světová) úroveň, v jejímž rámci je věnována specifická pozornost Evropě reprezentované Evropskou unií. Za nejvýznamnější globální integrační procesy jsou považovány obchodní interakce, které stimulují vytváření nadnárodních seskupení zohledňujících zejména kulturně-historické vlivy a dlouhodobé politické zájmy zúčastněných zemí. V tomto kontextu je věnována primární pozornost nejznámějším institucím světového významu (politické, hospodářské, vojenské a další instituce). Praktické fungování nadnárodních seskupení (hlavní poslání a historie, základní principy a smluvní ujednání, institucionální systém, systémově založené politiky, členské země a externí vztahy) je podrobněji popsáno na příkladu Evropské unie. Z moderních manažerských přístupů je v souladu s mnohostrannými potenciálními přínosy pro vyvážený a udržitelný společenský rozvoj diskutován tzv. stakeholderovský přístup k řízení organizací. Pokud pak jde o nejzávažnější problémy globálního rozvoje, jsou podrobněji diskutovány otázky spojené s všestranným uspokojováním poptávky po dodávkách vody, potravin a energie. Zásadní význam těchto komodit pro perspektivní společenský rozvoj dokládají jejich výrazné politické konsekvence spojené s latentními mezinárodními konflikty.

5.2 VÝZNAMNÉ SVĚTOVÉ INSTITUCE

Vybrané světové instituce jsou dále členěny na politické, hospodářské, vojenské a nevládní instituce (většina informací byla čerpána z Wikipedie)⁸³.

5.2.1 Politické instituce

Organizace spojených národů – OSN (United Nations – UN)

OSN byla založena v San Franciscu na základě přijetí Charty Organizace spojených národů (mezi 50 zakládajícími státy bylo i tehdejší Československo). Členství v OSN je založeno na principu suverénní rovnosti.

83 V případě OSN, OECD, NATO, WTO a OPEC jde o rozšíření informací uvedených v 1.díle celé publikace.

Organizace spojených národů (OSN)	
vznik	24. října 1945
typ integrace	mezinárodní organizace
sídlo	New York, USA
členové	193 členských zemí
hlavní orgán	Valné shromáždění, Rada bezpečnosti
oficiální web	www.un.org

Každý členský stát má své zástupce ve Valném shromáždění OSN a disponuje jedním hlasem. Výkonným orgánem je Rada bezpečnosti OSN, jíž přísluší základní odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti a jejíž rezoluce jsou právně závazné. Dalšími orgány jsou:

- Ekonomická a sociální rada OSN (ECOSOC),
- Poručenská rada OSN,
- Mezinárodní soudní dvůr,
- sekretariát, v jehož čele stojí generální tajemník OSN.

Do roku 2015 si OSN stanovila následující rozvojové cíle:

- snížit chudobu a sociální vyloučení,
- dosáhnout univerzálního primárního vzdělávání,
- prosazovat rovnost mužů a žen a poskytovat ženám více možností prosadit se ve společnosti,
- snížit dětskou úmrtnost,
- zlepšit zdraví matek,
- boj s HIV/AIDS, malárií a dalšími nemocemi,
- zajistit environmentální udržitelnost,
- vybudovat globální partnerství pro rozvoj,
- udržovat mezinárodní mír a bezpečnost.

Plnění rozvojových cílů je rozvedeno v řadě programů, ze kterých je pro doplnění informací z 1. dílu potřebné uvést UNCTAD (Konference OSN pro obchod a rozvoj), UNDP (Rozvojový program OSN) a UNEP (Program OSN pro životní prostředí). Pro plnění příslušných aktivit pak byla zřízena řada agentur OSN, např. Mezinárodní organizace práce (ILO), Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO).

Commonwealth (celým názvem Commonwealth of Nations) – Společenství národů

Commonwealth je volné sdružení Velké Británie a jejích bývalých dominií a kolonií. Do roku 1931 nesl označení Britské impérium, v letech 1931–1947 pak Britské společenství národů. Formální hlavou Commonwealthu je britský panovník, v současnosti tedy Alžběta II.

Commonwealth (Společenství národů)	
vznik	Londýnská deklarace, 28. dubna 1949
typ integrace	mezinárodní organizace
sídlo	Londýn, Velká Británie
členové	53 členských zemí
hlavní orgán	Sekretariát Commonwealthu
oficiální web	http://thecommonwealth.org

Koncem 19. století za vlády britské královny Viktorie se dostalo Britské impérium do fáze největšího územního rozmachu. Po skončení 1. světové války se do jeho správy dostala mandátní území, jež byla dříve německými koloniemi. Brzy poté však začal rozklad integrity společenství díky vzniku statutu dominií u některých kolonií. Po 2. světové válce pak začal celosvětový proces dekolonizace a s tím související rozpad společenství. Do 60. let získala samostatnost většina britských kolonií, samostatné země ale povětšinou zůstaly členy Commonwealthu i nadále (v současnosti zde žije přibližně 2,2 miliardy obyvatel).

Organizace africké jednoty – OAJ (Organization of African Unity)

Organizace africké jednoty byla mezivládní organizace sdružující nezávislé africké země. Organizace vznikla 25. května 1963, kdy byla 32 zakládajících zemí v hlavním městě Etiopie Adis Abebě podepsána Charta OAJ. Členství bylo otevřené všem africkým státům. Základními cíli OAJ bylo podpořit jednotu a solidaritu mezi africkými státy, koordinovat a zvýšit jejich vzájemnou spolupráci s cílem zlepšit život obyvatel Afriky, zajistit udržení suverenity, nezávislosti a územní celistvosti členských

států, odstranit všechny formy kolonialismu v Africe, zlepšit mezinárodní spolupráci s ohledem na Chartu OSN a Všeobecnou deklaraci lidských práv. OAJ byla zrušena 9. července 2002 a byla nahrazena Africkou unií (v té době již měla 53 členů). Původní záměr vybudování nadstátní organizace se silnými pravomocemi se tak nakonec neuskutečnil.

5.2.2 Hospodářské instituce⁸⁴

Mezinárodní měnový fond – MMF (International Monetary Fund – IMF)

Mezinárodní měnový fond je mezinárodní organizace přidružená k OSN, jež si klade za cíl usnadňovat mezinárodní měnovou spolupráci, podporovat stabilitu směnných kurzů a prostřednictvím půjček podporovat státy, které zažívají hospodářské potíže.

Mezinárodní měnový fond (MMF)	
vznik	22. července 1944
typ integrace	mezinárodní ekonomická organizace
sídlo	Washington, D. C., USA
členové	188 zemí
hlavní orgán	Sbor guvernérů
oficiální web	www.imf.org

K založení MMF vedl především vývoj mezinárodní měnové soustavy po první světové válce, protože během světové hospodářské krize došlo v 30. letech 20. století ke zrušení zlaté měnové soustavy. MMF byl založen schválením Článků dohody (Articles of Agreement) na konferenci v Bretton Woods v USA. Tyto články podepsalo 29 vlád včetně vlády ČSR a finanční operace fondu byly zahájeny v roce 1947 (Československu bylo členství ukončeno v roce 1954 jako důsledek provedení neohlášené měnové reformy v roce 1953; obnoveno bylo až v roce 1990). Základní cíle Fondu definované v Článcích dohody jsou:

- podporovat mezinárodní měnovou spolupráci,
- usnadňovat rozšiřování a vyvážený růst mezinárodního obchodu,
- podporovat devizovou stabilitu,
- napomáhat vytváření mnohostranných platebních systémů,

84 Evropská unie je popsána v následující části 5.3.

- dočasně zpřístupňovat své zdroje členům majícím potíže s platební bilancí,
- zkrátit trvání a zmírnit stupeň nerovnováhy v mezinárodních platebních bilancích členů.

Prvotním úkolem MMF bylo řídit systém pevných devizových kursů, kdy se hodnota všech světových měn vztahovala ke zlatu a americkému dolaru. Druhým úkolem bylo poskytování krátkodobé finanční podpory zemím, které vyčerpaly své měnové rezervy. V roce 1971 zrušily USA volnou směnitelnost dolaru a následně byl vytvořen systém volně pohyblivých měnových kurzů členských zemí MMF, v němž je hodnota jednotlivých měn určována trhem či zásahy jednotlivých vlád. MMF byl zachován jako konzultační, poradenský a dozorový orgán poskytující i krátkodobé úvěry (úvěr ke stabilizačnímu financování výkyvů ve vývozu a v zásobách surovin, úvěr k financování následků růstu dovozních cen ropy atd.)

Jednou z hlavních aktivit MMF je dohled nad fungováním mezinárodního finančního systému, vykonávaný hlavně formou pravidelné konzultace se zástupci jednotlivých členských států, na jejichž základě se posuzují podmínky, za kterých je měna toho kterého státu kupována či prodávána. MMF je oprávněn vytvářet mezinárodní finanční rezervy prostřednictvím „zvláštních čerpacích práv (SDR)“. Finanční zdroje MMF tvoří zejména členské příspěvky členských států. Vrcholným orgánem je Sbor guvernérů zastupující jednotlivé členské země. Dalšími orgány jsou Vnitřní výbor složený z 24 guvernérů, Výkonný sbor složený z 24 zvolených nebo dosazených výkonných ředitelů a Výbor pro rozvoj jako společný orgán MMF a Světové banky, zabývající se rozvojovými zeměmi, tvořený 24 členy.

Světová banka – SB (World Bank – WB)

Světová banka je sdružení dvou specializovaných organizací OSN, které zajišťují finanční a technickou pomoc rozvíjejícím se zemím s cílem snížit chudobu a zlepšit životní podmínky. Tvoří ji Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD), která pomáhá v ekonomickém růstu středně bohatým a úvěruschopným zemím, a Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA), která se snaží zabezpečit dostupnost finančních prostředků pro nejchudší země světa, obvykle formou grantů či bezúročných nebo nízkouročných půjček.

Světová banka (World Bank – WB)	
vznik	v roce 1944, Brettonwoodská konference
typ integrace	mezinárodní ekonomická organizace
sídlo	Washington, D. C., USA
členové	187 zemí
hlavní orgán	Sbor guvernérů
oficiální web	www.worldbank.org

SB byla založena na pomoc obnovy zemí postižených druhou světovou válkou a jejími hlavními programy jsou:

- investice do lidského rozvoje,
- ochrana životního prostředí,
- podpora soukromého sektoru,
- potírání korupce,
- pomoc zemím postiženým konfliktem,
- stimulace investic.

Vrcholným orgánem Světové banky je Sbor guvernérů, do kterého si členské země volí svého guvernéra a jeho zástupce. Sbor guvernérů se schází jedenkrát ročně na výročním zasedání konaném společně se Sborem guvernérů sesterské organizace MMF. Přijímá strategická rozhodnutí a schvaluje zásadní dokumenty. Managementem banky je Sbor výkonných ředitelů, který odpovídá za zabezpečení činnosti banky a rozhoduje o poskytování půjček, způsobu a rozsahu mobilizace prostředků na světových finančních trzích. Jejím předsedou je prezident SB, který je volený na pětileté období.

Světová obchodní organizace (WTO – World Trade Organization)

Světová obchodní organizace je jedinou mezinárodní organizací, která zakládá pravidla mezinárodního obchodu prostřednictvím dosahování konsenzu mezi jeho členskými státy při řešení obchodních sporů mezi členskými státy. Vznikla jako nástupce Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT). Česká republika je členem WTO od jejího vzniku.

Světová obchodní organizace (WTO – World Trade Organization)	
vznik	1. ledna 1995
typ integrace	mezinárodní ekonomická organizace
sídlo	Ženeva, Švýcarsko
členové	159 zemí
hlavní orgán	Konference ministrů
oficiální web	www.wto.org

Posláním WTO je podpora fungování mezinárodního obchodu (s důrazem na jeho liberalizaci pomocí odbourávání obchodních bariér). Dalšími významnými úkoly jsou:

- sledovat dodržování pravidel mezinárodního obchodu a národní obchodní politiky,
- organizovat obchodní jednání,
- urovnávat spory mezi vládami,
- omezovat protekcionismus,
- spolupracovat s ostatními mezinárodními organizacemi.

Nejdůležitějšími zásadami obchodního systému podle WTO pak jsou:

- odstraňování diskriminace (doložka nejvyšších výhod),
- svobodnější obchod díky stále menším obchodním bariérám,
- předvídatelný obchodní systém bez svévolně vytvářených obchodních bariér,
- podpora konkurence,
- zvláštní ujednání ve vztahu k méně rozvinutým zemím.

Řídícím orgánem je Konference ministrů, která se schází každé dva roky. V mezidobí její pravomoci vykonává Generální rada tvořená zástupci členských států (operativní práci řídí sekretariát podřízený generálnímu řediteli). Dalšími orgány jsou Rada pro obchod se zbožím, Rada pro obchod se službami a Rada pro obchodní aspekty práv k duševnímu vlastnictví.

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD – Organization for Economic Co-operation and Development)

OECD vznikla transformací Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC), která byla původně zřízena roku 1948 k administraci poválečného Marshallova plánu. Zakládací dokument byl podepsán 20 zakládajícími zeměmi. Česká republika je členem OECD od prosince 1995.

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD)	
vznik	14. prosince 1960
typ integrace	světová ekonomická a sociálně politická organizace
sídlo	Château de la Muette, Paříž, Francie
členové	34
hlavní orgán	Rada
oficiální web	http://www.oecd.org/

Mezi hlavní orgány patří Rada složená z ministrů jako zástupců členských zemí, dále Výkonný výbor, sekretariát v čele s generálním tajemníkem a několik odborných komisí.

G8 (Group of Eight)

G8 je sdružení osmi nejvyspělejších států světa (USA, Velká Británie, Francie, Německo, Itálie, Japonsko – všechny od roku 1975, Kanada od roku 1976 a Rusko od roku 1997 (Rusku bylo pozastaveno členství jako reakce na anexi Krymu; od roku 1977 se jednání účastní i představitelé Evropské unie). G8 nemá žádnou vnitřní strukturu či hierarchii (jednotlivé země se pravidelně střídají v předsednictví). Předsedající země je zodpovědná za plánování a pořádání ministerských setkání vrcholících výročním summitem. Na těchto setkáních se probírají záležitosti společného zájmu i globálního významu.

Severoamerická dohoda o volném obchodu (NAFTA – North American Free Trade Agreement)

Jde o obchodní dohodu spojující Kanadu, USA a Mexiko do jednoho celku bez obchodních a celních bariér, která nabyla účinnosti 1. ledna 1994.

Severoamerická dohoda o volném obchodu (North American Free Trade Agreement – NAFTA)	
vznik	1. ledna 1994
typ integrace	ekonomická organizace
sídlo	Washington D. C., Ottawa, Ciudad de Mexico
členové	3
oficiální web	http://www.naftanow.org/

Hlavním úkolem je odstraňování překážek vzájemného obchodu, zvýšení konkurence a konkurenceschopnosti a rozšíření investičních příležitostí. Výkonnými orgány této integrace jsou Komise pro volný obchod jako ústřední orgán, která je složena z příslušných ministrů nebo vládních úředníků každé země (rozhodující na základě konsensu) a dále sekretariát a jeho národní sekce, které mají v kompetenci dohodačací řízení a provádějí příslušná podpůrná opatření.

Mercosur (Mercado Común del Sur)

Mercosur je jihoamerické sdružení volného obchodu, které bylo přijato v Asunciónu. Jeho zakládajícími členy byly Argentina, Brazílie, Paraguay, Uruguay. Celní unie mezi zúčastněnými státy pak byla vybudována v roce 1995. V roce 1997 byla přijata demokratická klauzule, která umožňuje přerušit ekonomickou kooperaci se státem, který demokracii nedodrží. V roce 2012 byla za plnohodnotného člena přijata Venezuela (přidruženými státy organizace jsou dále Chile, Kolumbie, Ekvádor, Peru, Surinam a Guayana).

Mercosur (španělsky: Mercado Común del Sur, portugalsky: Mercado Domum do Sul)	
vznik	26. března 1991
typ integrace	latinskoamerická ekonomická integrace
sídlo	Montevideo
hlavní orgán	Rada společného trhu
členové	5
oficiální web	http://www.mercosur.int/

Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN – Association of South East Asian Nations)

ASEAN je regionální mezinárodní organizace založená v roce 1967, sdružující 10 zemí jihovýchodní Asie, z nichž nejlidnatější jsou Indonésie, Filipíny a Vietnam. Jejím hlavním cílem je urychlit ekonomický růst, sociální pokrok, kulturní rozvoj a vzájemné vztahy svých členů s tím, že členské země spolupracují i ve vojensko-politické a mezinárodněpolitické oblasti (předchůdcem dnešní organizace byla ASA – Association of Southeast Asia).

Asijsko-pacifické hospodářské společenství (APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation, Ekonomické seskupení Asie a Tichomoří)

APEC bylo založeno v roce 1989 dvanácti zeměmi v čele s USA a Japonskem. V současnosti sdružuje 21 zemí (v roce 1991 přistoupila Čína a v roce 1998 Rusko). Tato ekonomická integrace má své sídlo v Singapuru. APEC vznikla původně jako diskusní fórum zemí. Po celé období své existence sleduje následující cíle:

- růst a rozvoj regionu,
- zvýšení efektů regionu plynoucích z větší ekonomické spolupráce,
- rozvoj a posilování otevřeného multilaterálního systému obchodu,
- odstranění bariér obchodu se zbožím, službami a investicemi.

Naplnování těchto cílů posilujících ekonomické a politické vztahy mezi členskými státy vedlo ke vzniku regionálního seskupení s přibližně polovičním podílem na světovém HDP.

Organizace zemí vyvážejících ropu (OPEC – Organization of the Petroleum Exporting Countries)

OPEC je mezivládní organizace založená v Bagdádu. Do světového podvědomí OPEC vstoupila v roce 1973, kdy záměrným snížením těžby ropy dosáhla čtyřnásobného zvýšení její ceny. Nejvyšším orgánem OPEC je konference zástupců členských zemí sídlící ve Vídni, na které se projednávají otázky vztahů zemí OPEC s politiky a ekonomickými partnery a určují se denní kvóty těžby a cena exportované ropy pro nadcházející období. Konference volí radu guvernérů, do které jednotlivé země vysílají po jednom zástupci (při přijímání rozhodnutí je aplikován princip jednomyšlnosti).

5.2.3 Vojenské instituce

Severoatlantická aliance (North Atlantic Treaty Organization – NATO)

Severoatlantická aliance NATO byla založena 12 státy v čele s USA. Aliance sídlí v Bruselu v Belgii (za předchůdce NATO je považován tzv. Bruselský pakt z roku 1948). Podle místa podpisu se někdy nazývá Washingtonskou smlouvou (obsahuje 14 článků). V současnosti je součástí aliance 28 států (Česká republika se spolu s Maďarskem a Polskem stala členem 12. března 1999), jejichž armádní výdaje tvoří přes 70 % celosvětových armádních výdajů (samotný podíl USA se pohybuje okolo 60 %). Po pádu Berlínské zdi se aliance angažovala ve válce v Jugoslávii. Od roku 2003 vedla NATO činnost Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil v Afghánistánu a kromě toho se podílela na řadě dalších vojenských a bezpečnostních akcí. Vrcholným orgánem je Rada NATO, dalšími orgány je Výbor pro plánování obrany a Vojenský výbor. V čele organizace stojí generální tajemník NATO, jemuž je podřízen Mezinárodní sekretariát. V zájmu spolupráce s ostatními zeměmi byl v roce 1994 přijat dokument Partnerství pro mír.

Západoevropská unie – ZEU (Western European Union – WEU)

Západoevropská unie byla mezivládní vojenská a obranná organizace působící ve spolupráci s EU založená na základě Pařížské dohody v roce 1954. Tvořilo ji 10 členů, kteří byli současně členy EU a NATO. Amsterodamská smlouva z roku 1987 definovala pozici ZEU v rámci Evropské unie jako „nedílnou součást jejího vývoje“ a delegovala na ni část gesce obranné a bezpečnostní politiky (ZEU se účastnila operací v Iráku počátkem 90. let). Niceská smlouva z roku 2001 zrušila řadu bodů týkajících se vzájemných vztahů mezi ZEU a EU. Po skončení platnosti Pařížské dohody uzavřené na dobu 55 let přestala ZEU v roce 2010 existovat. Její pravomoci a funkce byly převedeny pod orgány EU.

5.2.4 Nevládní instituce

Mezinárodní červený kříž (zkráceně Červený kříž)

Tato organizace byla formálně založena v roce 1863 pěti zakladateli, ze kterých J. H. Dunant získal v roce 1901 za své aktivity první Nobelovu cenu míru (v roce 1868 byl založen Vlastenecký pomocný spolek pro Království české, jehož nástupcem je Český červený kříž). Mezinárodní červený kříž je humanitární hnutí působící jako mezinárodní nezisková organizace. Zabývá se poskytováním humanitární pomoci a lékařské péče v oblastech, kde je toho potřeba (přírodní katastrofy, válečné konflikty,

boj s chudobou atd.). Jeho mottem je „the power of humanity“ (síla lidskosti). Červený kříž s hlavním sídlem v Ženevě působí v celkem 189 státech světa. Červený kříž se snaží respektovat i některé náboženské odlišnosti světa, a tak vznikla pro muslimský svět jeho obdoba, která se nazývá Červený půlměsíc a má stejná poslání a cíle jako mateřská organizace.

Greenpeace

Greenpeace je nevládní nezisková organizace pro ochranu životního prostředí s přibližně 3 miliony členů ve 40 zemích světa. Hlavním podnětem k jejímu vzniku v roce 1971 byla protestní plavba rybářské lodi Phyllis Cormack proti plánovanému pokusnému jadernému výbuchu. Greenpeace je apolitická organizace finančně nezávislá na vládách a korporacích. Snaží se upozornit na různé ekologické problémy, např. vybití mláďat tuleňů, nadměrný lov velryb, problematiku jaderných elektráren, kácení deštných pralesů, pěstování geneticky modifikovaných rostlin, uvolňování toxických látek do životního prostředí. Greenpeace je známé zejména svými přímými mediálně atraktivními a kontroverzními akcemi. Spolupracuje však i s uznávanými experty a laboratoři, vede vědecké výzkumy a snaží se prosazovat řešení ekologických problémů. V bývalém Československu vznikla pobočka Greenpeace v roce 1992. Česká pobočka Greenpeace vedla mimo jiné kampaně za záchranu Libkovic, proti dostavbě Jaderné elektrárny Temelín a za vyčištění Labe.

Mezinárodní olympijský výbor – MOV (International Olympic Committee – IOC)

Mezinárodní olympijský výbor je organizace sídlící v Lausanne ve Švýcarsku, založená Pierrem de Coubertinem a jeho spolupracovníky 23. června 1894 s cílem obnovit tradici antických olympijských her. K MOV patří 205 národních olympijských výborů. Celosvětově uznávané stanovy této organizace jsou všeobecně známy pod názvem Olympijská charta. MOV organizuje letní a zimní olympijské hry (první moderní letní olympijské hry se konaly v roce 1896 v Athénách a první zimní olympijské hry v roce 1924 v Chamonix). Olympismus je životní filozofie spojující vyrovnanost a kvality těla a ducha. Sport nepochybně usnadňuje hledání a vytváření životního stylu založeného na principu radosti z úsilí, výchovné hodnoty dobrého příkladu a respektování morálních principů.

5.3 EVROPSKÁ UNIE

5.3.1 Smlouvy formující současnou podobu Evropské unie

Současná podoba a institucionální uspořádání EU je upraveno řadou smluv, které byly ratifikovány členskými zeměmi. Poslední smlouvou je Lisabonská smlouva, která revidovala předchozí smlouvy. Neustálé změny smluv jsou reakcí na aktuální situaci v EU i mimo ni. Významným impulsem byl i rozšiřující se počet členských zemí a s tím související potřeba zajistit akceschopnost EU a zohlednit různorodé zájmy členských zemí. Motivací ke změnám jsou i hospodářská situace, změny klimatu, udržitelný rozvoj či vnitřní a vnější bezpečnost.

V roce 1951 byla podepsána a v roce 1952 vstoupila v platnost tzv. **Pařížská smlouva**, která založila Evropské společenství uhlí a oceli. ESUO, které bylo tvořeno šesti státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemí), se stalo základem evropské integrace. Jeho smyslem bylo provázat odvětví uhlí a oceli a zamezit tak tomu, aby některá země zahájila zbrojení bez vědomí ostatních. Došlo tak k uvolnění napětí a posílení důvěry po druhé světové válce. Platnost vypršela v roce 2002 (Evropská unie, 2014a).

Stejných šest zemí podepsalo v roce 1957 tzv. **Římské smlouvy**, které zahrnovaly Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). Tyto smlouvy přinesly rozšíření v oblasti hospodářské spolupráce (Evropská unie, 2014a). V obou nových organizacích přijímala rozhodnutí Rada na základě návrhu Komise. Smlouvy stanovily, že poslanci Parlamentního shromáždění tj. dnešní EP, budou voleni v přímých volbách (Evropský parlament, 2014). Římská smlouva je významná i tím, že položila základy vzniku Evropské investiční banky, která poskytuje úvěry a záruky na projekty realizované v méně vyspělých regionech. Smlouva vedla i ke vzniku Evropského sociálního fondu v roce 1958 a Evropského zemědělského garančního a podpůrného fondu v roce 1962 (Evropská komise, 2014b).

V roce 1965 byla v Bruselu podepsána **Smlouva o jednotných orgánech**, která vstoupila v platnost roku 1967. Tato smlouva bývá také nazývána slučovací - sloučením orgánů ESUO, EHS a Euratom vzniklo Evropské společenství (Evropský parlament, 2014).

Na podobu rozpočtu současné EU měly významný dopad dvě smlouvy. **Lucemburská smlouva** pozměnila některá rozpočtová ustanovení a posílila rozpočtové pravomoci Parlamentního shromáždění. Smlouva podepsaná v roce 1970 a platná od roku 1971 nahradila finanční příspěvky členských států „vlastními zdroji“. V roce 1975 byla podepsána **Bruselská smlouva** (druhá rozpočtová smlouva), která svým vstu-

pem v platnost v roce 1977 změnila vybraná finanční ustanovení. Tato smlouva opět posílila pravomoci Parlamentního shromáždění, které získalo právo zamítnout rozpočet a udělit Komisi absolutorium za plnění rozpočtu, a zřídila Účetní dvůr (Evropský parlament, 2014).

Jednotný evropský akt (podepsaný 1986, platný 1987) změnil Smlouvu o založení Evropských společenství a usiloval o reformu institucí, zrychlení rozhodovacího procesu a zavedení jednotného trhu. Na jejím základě bylo v Radě rozšířeno hlasování kvalifikovanou většinou na další oblasti, čímž byla ztížena možnost uplatňování práva veta (Evropská unie, 2014a). Po vstupu JEA v platnost se začalo oficiálně používat označení Evropský parlament, jehož pravomoci vzrostly (Evropský parlament, 2014). Mezi hlavní úkoly vyplývající z aktu patří mj. vytvoření jednotného vnitřního trhu do konce roku 1992 a zavedení politiky směřující k posílení hospodářské a sociální soudržnosti (Evropská komise, 2014b).

V roce 1992 byla přijata **Smlouva o Evropské unii – Maastrichtská smlouva** (v platnost vstoupila 1993). Hlavním důvodem přijetí byla příprava opatření na zavedení evropské měnové unie. Smlouva znamenala vytvoření Evropské unie a formulovala také tři pilíře dalšího vývoje: hospodářská a měnová unie, společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti vnitra a justice. Smlouva opět posílila pravomoci Evropského parlamentu (Evropská unie, 2014a). Na základě Maastrichtské smlouvy byl v roce 1993 založen Kohezní fond jako nástroj pomoci slabším zemím splnit maastrichtská kritéria. Smlouva vedla i k založení Výboru regionů v roce 1994 (Evropská komise, 2014b).

Smlouva o EU byla poprvé revidována prostřednictvím **Amsterodamské smlouvy** (podepsaná v roce 1997, platná od 1999). Jejím hlavním smyslem byla reforma evropských institucí související s přípravou na vstup nových členských států (Evropská unie, 2014a). Smlouva zjednodušila postup spolurozhodování a rozšířila rozsah jeho působnosti. Parlament získal pravomoc schvalovat předsedu Komise (Evropský parlament, 2014).

Podruhé byla Smlouva o EU upravena **Niceskou smlouvou** (podepsána v roce 2001, platná od roku 2003). Podobně jako Amsterodamská smlouva se zaměřila na reformu evropských institucí před očekávaným rozšířením Unie na 25 zemí. Smlouva umožnila nové složení Evropské komise a pozměnila hlasovací systém v Radě (Evropská unie, 2014a).

Zatím poslední smlouvou je **Lisabonská smlouva** (Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU), podepsaná v roce 2007 a platná od prosince 2009. Smlouva upravuje pravomoci EU, členských zemí a sdílené pravomoci. Dala větší pravomoci Evropskému

parlamentu, změnila systém hlasování v Radě (více hlasování většinou) a zavedla tzv. občanskou iniciativu (možnost občanů navrhnout novou legislativu). Smlouva také upravila orgány EU tím, že zřídila funkci stálého předsedy Evropské rady a vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Smlouva také dává Evropské unii právní subjektivitu, což má zlepšit schopnost EU jednat ve vnějších záležitostech. Poprvé je také zahrnuto ustanovení o odstoupení členského státu z EU (Evropská unie, 2014a; Evropská unie 2010).

5.3.2 Orgány EU

Podle Lisabonské smlouvy patří mezi orgány EU Evropský parlament, Evropská rada, Evropská komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr. Každý orgán jedná v mezích svých pravomocí, které mu určuje Lisabonská smlouva. Evropskému parlamentu, Radě a Komisi jsou nápomocny Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů jako poradní orgány (Lisabonská smlouva, 2007).

Evropský parlament

Evropský parlament je jediným orgánem EU, který je přímo volen občany (první volby proběhly v roce 1979; předtím byli poslanci delegováni z řad poslanců národních parlamentů). Předchůdcem EP bylo Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli, které se poprvé sešlo v září 1952. Po podpisu Římských smluv (1957) bylo přejmenováno na Evropské parlamentní shromáždění a v této podobě poprvé zasedalo v roce 1958 ve Štrasburku. V roce 1962 bylo na návrh německých a nizozemských poslanců přejmenováno na Evropský parlament, avšak v právních normách se toto označení poprvé objevilo až v roce 1986 v Jednotném evropském aktu (EPP-ED/ODS).

Od roku 1979 probíhají přímé volby jednou za 5 let. Každý stát má přidělený určitý počet křesel, který se stanovuje podle počtu obyvatel na základě klesající proporcionality. Jednotlivé země mají od 6 (Malta, Lucembursko, Kypr, Estonsko) do 96 (Německo) europoslanců. Česká republika má 21 poslanců. Lisabonská smlouva omezila maximální počet poslanců na 751, po přistoupení nových členských zemí musí být proto sníženy počty poslanců starších členů. Volby v jednotlivých státech probíhají na základě poměrného zastoupení, ale volební systémy a pravidla se v členských zemích liší. Ve volbách mezi sebou soutěží národní politické strany, ale po volbách vytváří poslanci politické skupiny dle své politické, nikoliv státní příslušnosti. Poslanci EU mají hájit zájmy EU jako celku, a nikoliv upřednostňovat zájmy své mateřské země (Evropský parlament, 2014).

V čele EP stojí předseda na 2,5 roku (může být zvolen opakovaně). Předseda spolu se 14 místopředsedy řídí činnost EP, předsedá plenárním zasedáním a zastupuje Parlament při jednáních s ostatními orgány EU i ve vztazích mimo EU. Sídlo EP je ve Štrasburku, kde probíhají 12× ročně plenární zasedání (doplňující plenární zasedání a schůze výborů se konají v Bruselu a administrativní část se nachází v Lucemburku). Příprava činnosti EP probíhá v tzv. výborech, které se schází jednou až dvakrát měsíčně. Stálých výborů je 20 (každý z nich se skládá z 25 až 71 poslanců a mají svého předsedu, předsednictvo a sekretariát). Kromě stálých výborů mohou být sestaveny i mimořádné, vyšetřovací a dohodovací výbory (Evropský parlament, 2014). Pravomoci EP jsou legislativní, rozpočtové a kontrolní a EP se stará se i o vztahy s národními parlamenty. Společně s Radou EU Parlament spolurozhoduje o téměř všech předpisech EU, o rozpočtu EU a o uzavíraných mezinárodních dohodách. Kontrolní pravomoc spočívá v dozoru nad dalšími institucemi EU, dozoru nad rozpočtem a zajištění řádného provádění práva. EP schvaluje navrhovaného předsedu Komise a komisaře. Má právo vyslovit Evropské komisi jako celku nedůvěru (Evropská unie, 2013).

Evropská komise

Evropská komise je výkonným orgánem EU a je odpovědná za návrh a provádění předpisů, monitoring smluv a fungování EU. Jedná se o jediný orgán, který má obecnou pravomoc předkládat Radě EU a Parlamentu návrhy právních předpisů⁸⁵. Komise prosazuje politiky EU a při řízení těchto politik má široké pravomoci. Vlastní rozhodovací pravomoc má v některých společných politikách a v oblasti mezinárodně-obchodních vztahů. Dále zajišťuje plnění rozpočtu, řídí programy EU a zastupuje EU při mezinárodních jednáních (Evropská unie, 2010a). Kromě výkonné a legislativní pravomoci má i pravomoc kontrolní. Při zjištění porušení evropského práva může podat žalobu na členský stát. Pojem komise bývá používán ve dvou významech. Kromě kolegia komisařů může znamenat i kolegium s celým administrativním aparátem (Euroskop, 2014).

Funkční období EK je pět let a nová Komise musí vzniknout do šesti měsíců po volbách do Evropského parlamentu. V jejím čele stojí předseda, kterého navrhuje Evropská rada a schvaluje Evropský parlament. Předseda si vybírá členy Komise, tzv. komisaře, ze seznamu kandidátů předloženého členskými zeměmi a každému komisaři stanoví politickou oblast, za kterou bude odpovídat. Komise má celkem 28 členů, jednoho z každé země EU. Seznam členů komise musí schválit Rada EU a následně Parlament. Tento stálý orgán se pak obvykle schází jednou týdně (Evropská komise, 2014a). Evropská komise sídlí v Bruselu a její činnost je zabezpečována pomocí 33 generálních ředitelství a 11 úřadů specializovaných služeb. Ty se nacházejí pře-

85 Od dubna 2012 mají tuto pravomoc i občané EU – evropská občanská iniciativa.

devším v Bruselu a Lucemburku. Generální ředitelství mají určené politiky, kterými se zabývají (např. GŘ pro regionální a městskou politiku). Služby komise se zabývají všeobecnými administrativními otázkami nebo mají konkrétní mandát, jako je např. boj proti podvodům či tvorba statistik. Kromě toho Komise pověřuje speciálními úkoly řadu agentur, jejichž sídla se většinou nachází v ostatních evropských městech (Evropská komise, 2014a; Fontaine, 2014).

Počátky vzniku Evropské komise sahají do roku 1952 a za jejího předchůdce můžeme považovat Vysoký úřad Evropského společenství uhlí a oceli. Na základě Římských smluv vznikly ještě Komise EHS a Komise Euratomu. Jejich sloučením Slučovací smlouvou vznikla dnešní Evropská komise (Rada EU, 2013). Koncem každého kalendářního roku se vypracovává Legislativní a pracovní program Komise, který podléhá schválení Evropského parlamentu. O své činnosti pak Komise každoročně podává zprávu (Euroskop, 2014).

Evropská rada

Evropská rada je hlavním politickým orgánem EU. Neschvaluje právní předpisy, avšak přijímá politická rozhodnutí o prioritách budoucího vývoje. V Evropské radě zasedají nejvyšší představitelé členských zemí (tj. hlavy států nebo premiéři), stálý předseda Evropské rady a předseda Evropské komise. Jednání se účastní také vysoký představitel pro zahraniční a bezpečnostní politiku EU, pokud se jedná o zahraničně-politických otázkách. Evropská rada se vyvinula z neformálních schůzek nejvyšších představitelů členských zemí a byla ustavena v Paříži v roce 1974. Součástí institucí Evropského společenství se stala v roce 1986 přijetím Jednotného evropského aktu. Její oficiální status byl schválen Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Funkci stálého předsedy Evropské rady zřídila Lisabonská smlouva, do té doby zasedání řídil představitel země, která právě předsedala EU. Neformálně je také nazýván prezidentem EU a je volen Evropskou radou na 2,5 roku, přičemž může být zvolen dvakrát po sobě (Evropská rada, 2014; Euroskop, 2014).

Na setkáních jsou prezentovány zájmy členských zemí a hlavním úkolem je hledání konsensu a společného stanoviska. Zasedání probíhají obvykle čtyřikrát ročně v Bruselu a předseda může svolat i mimořádné zasedání. Na březnovém zasedání jsou projednávány ekonomické a sociální otázky a otázky týkající se životního prostředí. Rozhodnutí jsou obvykle přijímána na základě konsenzu, Lisabonská smlouva však vymezuje případy, kdy se rozhodnutí přijímají jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou. Předseda Evropské rady, předseda Komise a vysoký představitel pro zahraniční a bezpečnostní politiku nemají hlasovací právo. Po každém zasedání předkládá Evropská rada Evropskému parlamentu zprávu o jednání (Evropská rada, 2014; Euroskop, 2014).

Rada EU

Rada EU (nebo jen Rada, někdy též Rada ministrů) reprezentuje zájmy členských zemí a pracuje na mezivládním principu. Nemá své stálé členy, ale státy posílají na každé zasedání toho ministra, který odpovídá za oblast, která má být projednávána. V současnosti se setkává v 10 různých formacích (sektorové rady, např. Rada pro hospodářské a finanční záležitosti – ECOFIN). Setkání Rady vždy řídí příslušný ministr ze země, která právě předsedá Radě EU (rotující půlroční předsednictví). Jedinou výjimkou je Rada pro zahraniční věci, které vždy předsedá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Ten je neformálně nazýván ministrem zahraničí EU a je volen na pětileté funkční období. Jmenuje ho Evropská rada ve shodě s předsedou Komise. Vysoký představitel je jedním z místopředsedů Komise, a proto jeho jmenování musí schválit i Evropský parlament. Radě je nápomocen Výbor stálých zástupců vlád členských států při EU (Coreper) a přes 150 úzce specializovaných pracovních skupin a výborů, tzv. přípravných orgánů Rady (Rada EU, 2014; Foreign Affairs Council, 2014). Rada má společně s Parlamentem legislativní a rozpočtovou pravomoc, schvaluje tedy předpisy EU a rozpočet. Koordinuje také hospodářské politiky členských zemí, podepisuje dohody mezi EU a dalšími zeměmi, rozvíjí zahraniční a obrannou politiku EU a koordinuje spolupráci mezi soudními orgány a policejními složkami členských států (Rada EU, 2014).

Historie Rady EU je podobná historii Komise. Vznikla v roce 1952 jako Zvláštní rada ESUO. Na základě Římských smluv vznikly Rada EHS a Rada Euratomu. Slučovací smlouvy je všechny tři v roce 1967 spojily do Rady Evropských společenství. Na základě Maastrichtské smlouvy pak byla přejmenována na Radu EU (Rada EU, 2013).

Evropská centrální banka

Hlavním úkolem Evropské centrální banky (ECB) je správa jednotné evropské měny a zachování její kupní síly, tj. udržení cenové stability v eurozóně. Dalším úkolem je zajištění stability finančního systému, a tedy dohled nad finančními trhy a institucemi. ECB dále například stanovuje hlavní úrokové sazby, kontroluje množství peněz v oběhu, spravuje devizové rezervy a centrálním bankám eurozóny povoluje vydávat eurobankovky (Evropská unie, 2014b). ECB spolupracuje s centrálními bankami všech 28 členských zemí EU a tyto banky tvoří dohromady Evropský systém centrálních bank (ESCB). Spolupráce centrálních bank eurozóny (aktuálně 19 zemí, které přijaly euro) se označuje pojmem Eurosystem. Orgány Evropské centrální banky tvoří Výkonná rada, Rada guvernérů a Generální rada. Výkonná rada se stará o každodenní chod banky a tvoří ji prezident, viceprezident a čtyři další členové. Rada guvernérů se skládá ze členů Výkonné rady a guvernérů centrálních bank eurozóny a určuje měnovou politiku

eurozóny. Generální radu tvoří prezident a viceprezident ECB a guvernéři centrálních bank zemí EU. Generální rada vykonává poradní a koordinační činnost a připravuje nové země na vstup do eurozóny (Evropská unie, 2014b).

Evropská rada zřídila v roce 1988 Výbor guvernérů, jehož úkolem bylo navrhnout postup zavedení Hospodářské a měnové unie. Výbor byl tvořen zejména guvernéry centrálních bank tehdejších členských zemí. V roce 1994 byla činnost Výboru ukončena a místo něj byl založen Evropský měnový institut (EMI), jehož úkolem bylo posílit spolupráci mezi centrálními bankami, připravit jednotnou měnovou politiku a novou evropskou měnu. Po dokončení příprav byl EMI v roce 1998 nahrazen Evropskou centrální bankou se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem (Evropská centrální banka, 2014).

Soudní dvůr EU

Soudní dvůr EU je nejvyšším soudem Evropské unie. Provádí výklad všech právních předpisů EU a tím zajišťuje jejich jednotné uplatňování ve všech zemích EU. Řeší i spory mezi vládami členských zemí a orgány EU. Obracet se na něj mohou také občané, podniky a další subjekty v případě, že některý z orgánů EU porušuje jejich práva. Soudní dvůr EU sídlí v Lucemburku a skládá se ze Soudního dvora, Tribunálu (vznikl v roce 1988 a řeší zejm. případy občanů a podnikatelů) a Soudu pro veřejnou službu (2004, spory mezi EU a jejími zaměstnanci). Soudní dvůr byl založen v roce 1952 Pařížskou smlouvou. Na základě Římských smluv se stal společným soudem ESUO, EHS a Euratomu (Soudní dvůr EU, 2014).

Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr vystupuje jako nezávislý ochránce finančních zájmů EU. Kontroluje nakládání s finančními prostředky EU, a to zejména jsou-li správně zaúčtovány, vynaloženy v souladu s pravidly a optimálně využívány. Kontroluje rozpočet EU a může kontrolovat všechny subjekty, které nakládají s evropskými prostředky. Evropské komisi i vládám členských zemí pravidelně předkládá zprávy. EÚD je kolektivním orgánem, který je složen z 28 členů (každá země má jednoho člena). Členy jmenuje Rada po dohodě s Evropským parlamentem na funkční období šesti let. Členové si volí svého předsedu, jehož funkční období je tříleté a může být opakované. Jednotliví členové jsou rozděleni do pěti senátů. Čtyři senáty provádí audit různých oblastí výdajů a příjmů EU, pátý má průřezový charakter a stará se o koordinaci, hodnocení a zvyšování kvality. EÚD sídlí v Lucemburku a byl založen na základě Bruselské smlouvy v roce 1977. Plnohodnotným orgánem EU se stal v roce 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva (Evropský účetní dvůr, 2014).

Evropský hospodářský a sociální výbor

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) je poradním orgánem EU a byl založen Římskými smlouvami v roce 1957. Zastupuje různé hospodářské, sociální a občanské subjekty, které tvoří organizovanou občanskou společnost. EHSV má 353 členů ze všech zemí EU (ČR má 12 zástupců, kteří jsou jmenováni Radou na základě návrhů členských zemí. Jejich funkční období je pětileté a mají hájit obecné zájmy EU, nikoliv být vázáni vládou své země. V čele EHSV stojí předseda. Členové pracují v jedné ze tří skupin, jimiž jsou Zaměstnavatelé, Zaměstnanci a Různé zájmy (např. spotřebitelé, rodinné organizace, nevládní organizace). Tyto skupiny mají vytvářet most mezi EU a organizacemi občanské společnosti členských zemí. Evropský parlament, Rada a Komise mají ve stanovených oblastech povinnost konzultovat s EHSV připravované politiky a právní předpisy. V dalších oblastech je konzultace nepovinná. EHSV vydává tři druhy stanovisek, a to stanoviska vyžádaná Radou, Parlamentem nebo Komisí; stanoviska z vlastní iniciativy (dotýkající se jakékoliv politiky EU) a průzkumná stanoviska. EHSV je rozdělen na šest specializovaných sekcí (komisí). Plenární jednání se koná 9× ročně (Evropský hospodářský a sociální výbor, 2014).

Výbor regionů

Výbor regionů vznikl v roce 1994 na základě Maastrichtské smlouvy a sídlí v Bruselu. Jedná se o poradní orgán, jehož prostřednictvím mohou zástupci regionální a místní samosprávy ovlivnit připravovanou legislativu. Tím je také kontrolováno dodržování principu subsidiarity. Aby byly do rozhodování promítnuty zájmy regionů a místní samosprávy, předkládá Výbor regionů svoje stanoviska k návrhům Komise. Komise, Rada a Evropský parlament musí s Výborem regionů konzultovat rozhodnutí EU v záležitostech, která se dotýkají místní a regionální správy dříve, než jsou tato rozhodnutí přijata. Výbor regionů má v současnosti 353 členů (a stejný počet náhradníků) ze všech 28 zemí EU. Českou republiku zastupuje 12 členů a 12 náhradníků (Výbor regionů, 2014). Členy i náhradníky jmenuje Rada na návrh jednotlivých států na funkční období pěti let. Státy mohou vybírat své zástupce podle vlastního uvážení, avšak musí mít volební mandát v některém regionálním nebo místním samosprávném celku nebo být politicky odpovědní volenému shromáždění. Ze svých členů si Výbor volí předsedu a předsednictvo na období 2,5 roku (Lisabonská smlouva, 2007). Výbor vytváří 6 komisí zabývajících se různými oblastmi (např. vzdělávání, hospodářská politika, životní prostředí) a ročně se uskuteční 6 plenárních zasedání (Výbor regionů, 2014).

5.3.3 Politiky Evropské unie

Oblasti evropských politik lze v závislosti na rozdělení kompetencí a pravomocí mezi členské země a EU rozčlenit do tří skupin (Fontaine, 2014):

- oblasti výlučně v pravomoci EU – celní unie, hospodářská soutěž, měnová politika eurozóny, společná rybářská politika, společná obchodní politika, uzavírání mezinárodních dohod,
- oblasti se sdílenou pravomocí – jednotný trh, část sociální politiky, politika hospodářská a sociální soudržnosti (kohezní/regionální), zemědělská politika, životní prostředí, ochrana spotřebitele, dopravní politika, transevropské sítě, energetická politika, vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, politika výzkumu, technologického vývoje a vesmíru, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc, bezpečnostní výzvy týkající se veřejného zdraví,
- oblasti v pravomoci členských zemí – ochrana a zlepšování lidského zdraví, průmysl, kultura, cestovní ruch, obecné a odborné vzdělávání, mládež a sport, civilní ochrana, právní spolupráce a další.

K současným prioritám EU patří z hlediska průřezového přístupu k implementaci a financování jednotlivých oblastí zejména politiky inovace (zaměřené na podporu zavádění nejnovějších technologií v oblasti ochrany životního prostředí, výzkumu a vývoje a energetiky) a politiky solidarity (cílené na oblast regionální politiky, zemědělské politiky a oblast sociálních věcí).⁸⁶

5.3.4 Politické systémy členských zemí

Stručný systémový popis politických systémů všech 28 členských zemí EU, s důrazem na existující rozdíly odrážející jejich rozdílný historický vývoj, je uveden v následující tabulce.

86 Podrobný popis regionální politiky je uveden v části 3.3.

Tabulka 15: Hlavní charakteristiky politických systémů (rok integrace)

Forma vlády	Charakter samosprávy	
	unitární	federativní (včetně federalizovaných/ F, resp. decentralizovaných / D forem)
parlamentní republika (dvě parlamentní komory)	Irsko (1973), Řecko (1981), Česká republika (2004), Estonsko (2004), Litva (2004), Lotyšsko (2004), Maďarsko (2004), Malta (2004), Polsko (2004), Slovensko (2004), Slovinsko (2004), Bulharsko (2007), Chorvatsko (2013)	Německo (1957), Itálie (1957) / D, Rakousko (1995), Finsko (1995) / F
prezidentská či semiprezidentská/S republika (dvě parlamentní komory)	Portugalsko (1986) / S, Kypr (2004), Rumunsko (2007) / S	Francie (1957) / S, F
konstituční monarchie (dvě parlamentní komory)	Lucembursko (1957), Švédsko (1995)	Belgie (1957), Nizozemí (1957) / F, Dánsko (1973) / F, Velká Británie (1973) / F, D, Španělsko (1986) / D

Poznámky:

V prezidentském systému je prezident hlavou státu i vlády, v semiprezidentském systému se o tyto funkce, resp. pravomoci, dělí s premiérem.

Na rozdíl od dolních komor parlamentu vybíraných prostřednictvím voleb jsou horní komory ustavovány více způsoby.

Jako federalizované jsou označovány státy, jejichž vybrané části mají autonomní status (Dánsko – Grónsko a Faerské ostrovy, Finsko – Alandy, Francie – francouzská zámořská území, Nizozemí – Nizozemské Antily), jako decentralizované jsou pak označovány státy, které selektivně převedly významné kompetence na regiony.⁸⁷

Pramen: Wikipedia 2014

87 Do EU nejsou začleněny: dánské Grónsko a Faerské ostrovy, Nová Kaledonie a ostatní francouzská zámořská území, Nizozemské Antily, britské Normanské ostrovy a ostrov Man a dále všechna britská zámořská území (naopak jsou do EU začleněny: finské Alandy, francouzské zámořské departementy Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion a Mayotte, portugalské Azorské ostrovy a ostrov Madeira, španělské Kanárské ostrovy a dále africké městské enklávy Ceuta a Melilla a britská kolonie Gibraltar).

Z výše uvedené tabulky zřetelně vyplývá, že vůbec nejrozšířenější formou vlády v členských zemích Evropské unie je unitární parlamentní republika, která je základem politického systému celkem v 13 členských zemích. Různé systémy, resp. prvky federativního uspořádání, včetně decentralizace relevantních kompetencí na regiony, jsou pak zavedeny celkem v 10 zemích (polovinu z těchto zemí pak představují konstituční monarchie). Zbývajících 5 zemí pak patří mezi prezidentské republiky nebo konstituční monarchie unitárního charakteru.

5.3.5 Vnější ekonomické vztahy

Vnější ekonomické vztahy jsou nejstarší součástí zahraničních vztahů EU (obchodní politika pak navazuje na koncepci společného trhu a úzce souvisí s politikou volné hospodářské soutěže). Všechny členské státy jsou členy WTO, kde je v rámci své výlučné pravomoci zastupuje Evropská komise. Postupně tak byla vytvořena komplikovaná síť preferenčních obchodních vztahů s nečlenskými zeměmi s nadstandardními podmínkami (Euroskop, 2014). Příslušné obchodní dohody mají podobu celní unie nebo oblasti volného obchodu (tyto dohody mohou být rovněž součástí specifických asociačních dohod). Dohodu o celní unii EU uzavřela s Andorrou, San Marinem a Monakem (prostřednictvím Francie) a pro průmyslové výrobky a zpracované zemědělské produkty i s Tureckem. Pokud jde o oblast volného obchodu, byl v roce 1994 spolu se třemi členy tzv. Evropského sdružení volného obchodu Norskem, Islandem a Lichtenštejnskem vytvořen společný Evropský hospodářský prostor (EHP); s jeho zbývajícím členem Švýcarskem má EU z důvodu nesouhlasného výsledku švýcarského referenda o vstupu do EHP z roku 1992 sjednanou samostatnou dohodu o volném obchodě (postupně doplněnou soustavou bilaterálních sektorových dohod).⁸⁸ Z dalších, zejména rozvojových zemí EU spolupracuje zejména s členy hospodářských seskupení (MERCOSUR, ASEAN), zeměmi Afriky, Karibiku a Pacifiku (AKP - celkem 79 zemí), zeměmi Perského zálivu a středomořskými zeměmi a pochopitelně i s kandidátskými zeměmi, mezi které jsou aktuálně řazeny Island, Albánie, Černá Hora, Makedonie, Srbsko a Turecko. Skupina AKP zahrnuje bývalé kolonie evropských států, které nadále udržují intenzivní obchodní vztahy s Evropou na základě smlouvy z Cotonou, uzavřené v roce 2000 na dobu 20 let (Euroskop, 2014). V blízké perspektivě se předpokládá uzavření dohod o ekonomickém partnerství / EPA s celkem šesti regionálními skupinami skupiny AKP (tato dohoda byla zatím uzavřena pouze s karibským regionem), která dokončí proces vzájemného otevírání trhů. Podobný proces byl nastartován i s vybranými středomořskými zeměmi - Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko a Tunisko, které v průběhu let 1998 až 2006 získaly status přidružených, resp. asociovaných zemí (ze širšího pohle-

⁸⁸ Na území EHP platí práva a povinnosti vnitřního trhu EU zahrnující především volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu a související politiky.

du je spolupráce EU se Středomořím podporována v rámci tzv. Unie pro Středomoří, která vznikla roku 2008 jako pokračování procesu Euro-Středomořského partnerství). Z dvoustranných dohod o volném obchodu je pak potřebné uvést zejména dohody s Mexikem, Chile a Jižní Koreou, která je první dohodou uzavřenou EU s asijskou zemí. Významnou roli v rámci vnějších ekonomických vztahů hrají i sektorové dohody, týkající se např. dovozu textilu z rozvojových zemí.

Závěrem této části je potřebné ještě uvést stručnou poznámku k největšímu současnému strategickému projektu globálního významu, kterým je bezesporu projekt vytvoření transatlantické dohody o volném obchodu / Transatlantic Trade and Investment Partnership mezi EU a USA (s perspektivním rozšířením na celé severoamerické obchodní sdružení NAFTA). Zásadní ekonomický a zejména geopolitický (vytvoření protiváhy globálním ambicím zejména nejsilnějších zemí skupiny BRICS - Čína, Rusko, Indie a Brazílie doplněné Jižní Afrikou) význam projektu je nesporný. Mezi největší potenciální problémy jeho realizace pak patří především spravedlivé rozdělení potenciálních přínosů projektu jak mezi zúčastněné strany, tak mezi jednotlivé sociální skupiny obyvatelstva a dále nezbytné sjednocení zvláště technických, zdravotních a environmentálních standardů výrobků.

5.4 DALŠÍ VÝZNAMNÉ AKTIVITY

Veřejná správa, především na jejích nižších úrovních (zejména lokální), musí při svém působení racionálně a efektivně reagovat na místní specifika a odpovídající potřeby obyvatelstva. Při svých aktivitách by proto veřejná správa v ideálním případě měla zohledňovat veškerá konsensuálně artikulovaná stanoviska zájmových skupin, resp. stakeholderů, a tvorba relevantních strategií a opatření by tedy měla probíhat ve vzájemné spolupráci.

Orientace na zájmové skupiny pochází ze soukromé sféry, kde se počala objevovat počátkem 80. let 20. století jako odpověď na obecnou nespokojenost s unitárními finančními kritérii úspěšnosti. Za zakladatele koncepce stakeholderů je považován Freeman (Fuchsová, Valinová, 2013). Dle jeho definice lze za stakeholdera považovat jakoukoli skupinu nebo jednotlivce, kteří jsou ovlivněni nebo sami ovlivňují organizaci při naplňování jejích cílů (Freeman, 1984). Jedná se o poměrně širokou definici, jež je platná pro soukromý i veřejný sektor. Tato definice doznává variant dle toho, na jaký faktor fungování organizace mají zájmové skupiny vliv. Může se tak jednat o vzájemný vztah stakeholderů a strategických cílů organizace (Nutt, Backoff, 1992), ovládání surovin klíčových pro organizaci (Bryson, 1995), budoucí směřování organizace nebo o vzájemnou provázanost budoucnosti zájmových skupin a organizace

(Eden, Ackermann, 1998). Při výzkumu vlivu stakeholderů na chod veřejného sektoru byly za zájmové skupiny považováni občané nebo skupiny obyvatel, kteří mají přímý vliv na budoucnost organizace (Eden, Ackerman, 1998). Tento názor je však do značné míry ovlivněn skutečností že oba autoři se věnují především výzkumu v soukromé sféře. Vystává tak nutnost neřídit se při vymezení zájmových skupin pouze přímým vlivem na chod organizace, ale zahrnout mezi stakeholdery i občany, seskupení a organizace, které nemají přímý vliv nebo nejsou přímo ovlivňovány dotyčným úřadem. Z hlediska principů, kterými se veřejný sektor řídí, je dokonce nutné, aby při vytváření norem byl brán v potaz jejich vliv na různé společenské skupiny nebo jednotlivce.

Při aplikování výše diskutovaného přístupu je efektivnost měřena mírou uspokojení relevantních potřeb nejen akcionářů (shareholders), ale i ostatních zaangażovaných stran, které jsou více či méně závislé na úspěšnosti příslušné firmy. Tyto strany představují nejen obchodní partneři, zaměstnanci a zákazníci, ale i další spíše nepřímě angažované subjekty, jako jsou obce, specializované instituce chránící veřejný zájem nebo různá občanská a zájmová sdružení. Metodické zakotvení tohoto přístupu ovšem naráží na obvykle nedostatečný popis komplexního vztahu organizace s jinými organizacemi, občany a dalšími subjekty. Díky této nepopíratelné skutečnosti je stakeholderový přístup v teoretické rovině často kombinován s jinými teoriemi, z čehož zpravidla vznikne identifikace vazeb a hodnocení vlivu ostatních aktérů na chod zkoumané organizace. Například v kombinaci s teorií závislosti na zdrojích byly vysloveny hypotézy, že dodavatel klíčové suroviny má zásadní vliv na chod svého odběratele. Dodavatel se tak stává stakeholderem z pohledu běžných aktivit svého odběratele. Stejně tak vliv na chod organizace mají i tvůrci institucionálních norem a pravidel.

Ve vědě o veřejné správě se problematika zájmových skupin poprvé objevuje na počátku 90. let coby součást tzv. New Public Management, který do veřejné správy vnáší obraz občana chápaného jako zákazníka využívajícího služeb veřejných institucí. Inkorporace přístupů soukromé sféry do veřejné správy je pak často odůvodňována pozitivními vlivy důrazu soukromých firem na hospodárnost, účelnost a efektivitu (aplikace principu 3E) svého jednání. S tímto přístupem vzhledem k jeho zřetelné kontroverznosti vystává celá řada otázek, které je nutné zodpovědět (Gomes, 2006):

- Jak identifikovat zájmové skupiny?
- Jaký mají tyto skupiny vliv na chod organizace?
- Jak může organizace tyto skupiny ovlivnit?

- Jaká kritéria používá zájmová skupina při hodnocení organizace?
- Jaký je skutečný vliv zájmové skupiny na postoj ostatních občanů?

Při identifikaci zájmových skupin (sestavení „stakeholderovské mapy“) lze vycházet z několika přístupů. Jedním z nich může být ekonomický vztah stakeholdera a organizace, tj. zda jsou propojeny přímými finančními toky, či nikoliv (Bovaird, 2008). Například při projednávání výstavby nového nákupního centra jsou přímými stakeholdery zájemci o výstavbu coby lidé profitující z jeho výstavby a nepřímými stakeholdery pak mohou být stávající obchodníci, u kterých může v důsledku rozšíření konkurence dojít k poklesu tržeb. Jiný model využívaný pro identifikaci zájmových skupin předpokládá síť vazeb organizace a okolí, kdy jsou do ní jednotlivé zájmové skupiny začleňovány na základě jejich zájmu o chod organizace a síly, kterou mohou tento chod ovlivňovat. Nejužívanější je však model, kdy jsou jednotlivé zájmové skupiny identifikovány na základě tří kategorií: vliv na chod organizace, oprávněnost vztahu stakeholdera a organizace a urgentnost jeho jednání. Vliv stakeholdera na organizaci může být uplatňován prostřednictvím ovládnutí zdrojů, technických znalostí, know-how nebo přístupu k těm, kdo tyto aspekty ovládají. Pod urgentností si pak lze představit časovou naléhavost stakeholderova požadavku směrem k organizaci, při jehož nenaplnění se může organizace ocitnout pod jeho tlakem. Jako příklad lze uvést různé zákonné lhůty, kterými je organizace vázána, nebo definované termíny pro zaplacení faktur či vyřízení pohledávek. Oprávněností vztahu zájmové skupiny a organizace se pak rozumí legislativní ukotvení tohoto vztahu.

Při uplatňování stakeholderovského přístupu ve veřejné správě je třeba mít na paměti existující odlišnosti soukromé a veřejné sféry. Vedle situace, kdy úlohou státu je v podstatě prostřednictvím cílené prevence předcházet využívání některých služeb (například ve zdravotnictví či justici), je hlavním rozdílem důraz veřejné sféry na externalitu, a tedy potřeba zahrnout mezi zájmové skupiny i ty, které nejsou danou aktivitou přímo ovlivněny. Proto se míra zájmu příslušných stakeholderů zpravidla odlišuje nikoli z pohledu finančních toků (jako v soukromém sektoru), ale prostřednictvím potřeb nebo sociálních preferencí. Orientace veřejné správy na občana jako svého zákazníka, doprovázená identifikací vazeb na ostatní subjekty za účelem vymezení zájmových skupin, může mít ve svém důsledku významné přínosy např. v podobě eliminace třecích ploch vznikajících při výkonu veřejné služby. Odpovídající benefity tohoto přístupu se projevují především na nižší a místní úrovni veřejné správy, kdy je poměrně snadné rozpoznat jednotlivé strany zainteresované do projednávané relevantní agendy.

Začlenění stakeholderů do vytváření připravovaných norem (regulativů) nebo rozvojových akcí v dotčeném území otevírá značný prostor pro vyjádření všech skupin obyvatel a zainteresovaných subjektů, které budou danou aktivitou ovlivněny. Toto spolupodílení se na chodu územních celků zpravidla vyústí v transparentní vymezení názorových stanovisek, v důsledku čehož bude mít veřejná správa komplexnější přehled o postoji jednotlivých zájmových skupin k chystané akci a může dle toho modifikovat své záměry. Při využití stakeholderovského přístupu zároveň z pohledu občana dochází k jeho aktivní participaci na chodu obce a prolamuje se tak pomyslná bariéra existující mezi veřejnou správou a občanem. Naopak nevyužíváním konzultací s příslušnými zájmovými skupinami orgány veřejné správy riskují, že svými činy minou cíle, jež byly sledovány, čímž mohou přispět k prohlubování komplikovanosti vztahů mezi veřejnou správou a občany (v podstatě tak dochází k „systematickému“ budování překážek pro občana jako zákazníka veřejných služeb).

Výše diskutovaný koncept zájmových skupin poměrně úzce souvisí se starším konceptem společenské odpovědnosti podniků (corporate social responsiveness / CSR), v jejímž rámci je komplexně zohledňována trvalá udržitelnost jejich aktivit. Chápání pojmu trvalá udržitelnost zde výrazně přesahuje její environmentální komponentu, neboť v sobě zahrnuje i sociální a ekonomické dopady činnosti firem. Tyto dopady se z pohledu jednotlivých stakeholderů často i výrazně liší. Významný vliv zde má i životní cyklus podniku (Jawahar, McLaughlin, 2001). V tomto ohledu je společenská odpovědnost firem pokládána za projekci principů udržitelného rozvoje do podnikatelské sféry (Centrum inovací a rozvoje, 2006).

Tabulka 16: Příklady témat v jednotlivých oblastech společenské odpovědnosti

Environmentální	Sociální	Ekonomická
<ul style="list-style-type: none"> • materiálová spotřeba • spotřeba vody • spotřeba energie • doprava • zábor půdy • emise a odpady • hluk • biologická diverzita 	<ul style="list-style-type: none"> • bezpečnost práce • zdraví spotřebitelů • rozmanitost práce • soulad práce a osob. života • pracovní podmínky • dětská práce • vzdělávání a profesní růst • dopad na místní komunitu • firemní filantropie 	<ul style="list-style-type: none"> • ekonomická výkonnost • investiční politika • řízení firmy • odměňování • odvody daní • státní podpora • ochrana autorských práv • korupce • střety zájmů • politické působení, lobbying

Pramen: Centrum inovací a rozvoje, 2006

V další části jsou popsány výsledky aplikace konceptu CSR na příkladu dvou vybraných MSP působících v průmyslu a ve službách (Centrum inovací a rozvoje, 2006).

Matusewicz Budowa Maszyn, s. j.

Hlavní podnět k aplikaci CSR pochází od zákazníků, kteří stále více upřednostňují firmy produkující výrobky šetrné k životnímu prostředí a pečující o své zaměstnance. Vedení této průmyslové firmy zjistilo, že zavedení CSR zvýšilo motivaci, angažovanost a osobní rozvoj zaměstnanců a dále došlo ke zlepšení hodnocení firmy ze strany zákazníků, dodavatelů a dalších partnerů a rovněž k výraznému zvýšení podpory veřejnosti. Z odpovídajících aktivit lze uvést: organizování odborných školení zaměstnanců zakončené získáním celoevropského certifikátu TÜV, aktivní spolupráci s místními občanskými organizacemi, vybudování centra sportu a rekreačních aktivit, recyklaci odpadů z výroby a využití recyklovaného materiálu ve výrobě.

Hanley Economic Building Society

Motivací k aplikaci CSR bylo všeobecné poznání, že ekonomická prosperita firmy působící jako spořitelna je závislá na celkové prosperitě místní komunity. Díky zavedení CSR si spořitelna vybudovala dobré jméno mezi místními obyvateli a získala tak řadu kontaktů nejen obchodního, ale i společenského charakteru. Z odpovídajících aktivit lze uvést: sponzorování regionálního fondu financujícího provoz školních učeben, spolupráci s městským úřadem na realizaci projektu „Local Agenda 21“, uvolňování zaměstnanců jako lektorů školení mladých podnikatelů, pořádání dobrovolných sbírek pro místní charitativní spolky a zapojení zaměstnanců do jejich činnosti či vytvoření recyklačního programu.

5.5 VŠEOBECNÉ PROBLÉMY GLOBÁLNÍHO ROZVOJE A JEJICH POLITICKÉ SOUVISLOSTI

5.5.1 Voda a potraviny

Existující globální problémy zásadním způsobem ovlivňují aktuální a budoucí vývoj celé lidské společnosti, a jejich řešení proto vyžaduje širokou mezinárodní spolupráci. Za nejstarší a zároveň nejzávažnější z těchto problémů jsou nejčastěji považovány zásobování obyvatel planety vodou a potravinami, které má zcela nezastupitelný význam pro život a další společenský rozvoj.

K problému vody je potřebné úvodem konstatovat, že voda tvoří neodmyslitelnou součást života, žádný dosud známý živý organismus nedokáže fungovat bez vody, tam, kde se na Zemi nachází voda, tam je i život. Naprostou většinu – 96,5 % objemu veškeré vody představuje slaná voda. Na sladkou vodu tedy připadá jen malý zbytek, přičemž více jak 70 % jejich zásob se nachází v pevném stavu a téměř 30 % pak tvoří podzemní voda (Shiklomanov, 1993). Klíčovou roli ve spotřebě vody pak hraje zavlažování zemědělských plodin – 70 % světové spotřeby – a průmyslová výroba – 20 %. Zbytek vody se spotřebuje v domácnostech jako pitná voda, při zpracování jídla, pro hygienické účely atd. (UNESCO, 2014).

Zásadní význam pro lidské zdraví a přežití má především přístup k nezávadné pitné vodě a základní hygieně. Podle poslední zprávy týkající se přístupu k vodním zdrojům a sanitaci (WHO, 2014) se odhaduje, že 748 mil. lidí na světě nemá přístup k pitné vodě, miliardy lidí žijí bez spolehlivých dodávek vody, více než třetina světové populace nemá přístup k základním sanitačním zařízením a stovky milionů lidí žijí bez možnosti účinné ochrany před šířením nemocí vznikajících z důvodu nedostatku vody a hygieny. Zde je důležité podotknout, že intenzivní snahy o zlepšení přístupu ke zdrojům pitné vody a základním sanitačním zařízením vedly v období 1990 až 2012 ke značnému zlepšení celkové situace (např. 2,3 mld. lidí na celém světě získalo přístup k lepším zdrojům pitné vody, počet zemřelých dětí v důsledku průjemových nemocí spojených se špatnou kvalitou pitné vody a hygieny klesl z přibližně 1,5 mil. na cca 600 000). Nicméně v mnoha rozvojových zemích nedostatek vody, špatné hygienické návyky a nepřiměřená sanitace na veřejných místech (nemocnice, zdravotní střediska, školy) i nadále významně umocňují výskyt onemocnění a šíření nákaz.

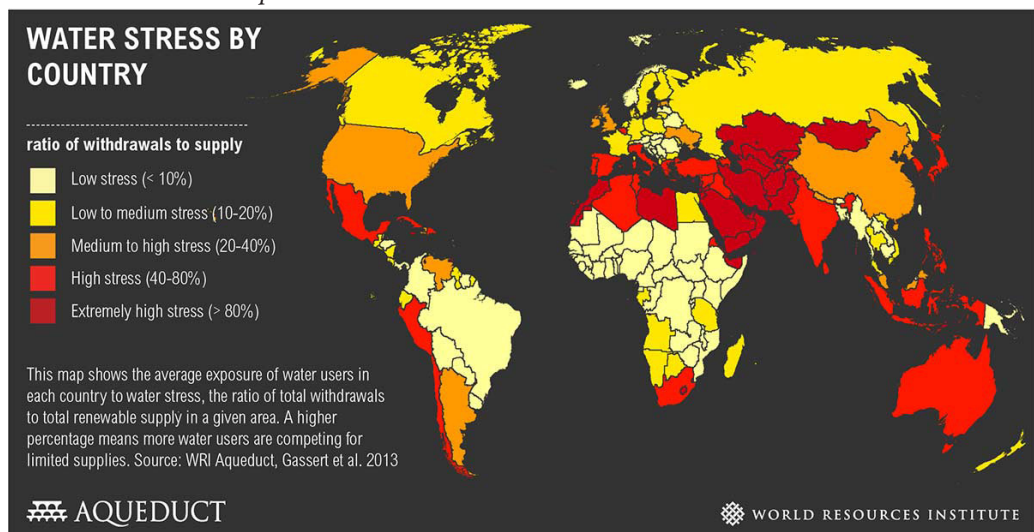
Nedostatek vody se týká nejen obtížného získávání zdrojů pitné vody, ale může být způsoben i klimatickými změnami (záplavy a prodlužující se období sucha), zvýšeným znečištěním povrchových a podzemních vod, zvýšenou lidskou poptávkou a plýtváním vodou. Nedostatek vody je poháněn zejména dvěma souvisejícími jevy: rostoucím využíváním sladkovodních zdrojů a neudržitelným vyčerpáváním použitelných zdrojů sladké vody. Neudržitelné vyčerpávání podzemních vod bylo v poslední době dokumentováno jak na regionální (Famiglietti et al., 2011), tak i na globální úrovni (Wada et al., 2012).

Za obnovitelný zdroj je voda považována v těch případech, kdy je její použití, zpracování a vypouštění pečlivě kontrolováno. Velkým problémem zůstává vypouštění odpadních vod především v rozvojovém světě, kde většina odpadních vod odtéká bez jakéhokoli dalšího zpracování či vyčištění do místních řek a potoků, čímž se voda v tomto místě stává neobnovitelným zdrojem (intenzivní a přetrvávající znečištění povrchových a pozemních vod má za následek nemožnost jejich recyklace). Neúnos-

né znečištění povrchových a podzemních vod se především v subsaharské Africe a jihovýchodní Asii stává významnou příčinou úmrtí a onemocnění – známým příkladem je znečištění způsobené odpadem z komunálních odpadních vod, septiků nebo otevřené defekace v Indii. K tomu je třeba poznamenat, že se závažnými problémy znečištění podzemních a povrchových vod se ovšem potýkají i rozvinuté země.

Vzhledem k rostoucí lidské populaci spojené s pokračující modernizací se poptávka po vodě k výrobě potravin, energie a zboží i nadále zvyšuje. Podle disponibilních odhadů vzroste poptávka po vodě do roku 2050 o 55 %, přičemž nejvíce se zvýší poptávka v průmyslu, ve výrobě energií a v domácnostech. Tento vývoj nepochybně významným způsobem omezí zdroje vody pro zavlažování v zemědělství – v tomto kontextu lze potenciálně největší dopady očekávat v suchých oblastech, zejména v severní Číně, Indii a Mexiku, kde jsou neudržitelným tempem využívány zásoby podzemní vody. Tyto zásoby jsou tak považovány za neobnovitelný zdroj, neboť při jejich narůstající spotřebě nejsou přirozené procesy schopny je průběžně obnovovat. Celkově se předpokládá, že do roku 2050 více než 40 % globální populace bude žít v oblastech s vážným nedostatkem vody (OECD, 2012). V této souvislosti se v poslední době zavádí termín vodní stres, který nastává, když poptávka po vodě převyšuje její dostupné množství nebo špatná kvalita vody omezuje její využití. Vodní stres způsobuje poškození zdrojů pitné vody, pokud jde o množství (nadměrné využívání, vysychání řek) i kvalitu vody (eutrofizace, znečišťování organickými polutanty, pronikání solí). V současné době tak vysokým nebo velmi vysokým vodním stresem trpí přibližně 37 % zemí světa.

Obrázek 23: Vodní stres podle zemí světa



Pramen: Gassert et al., 2013

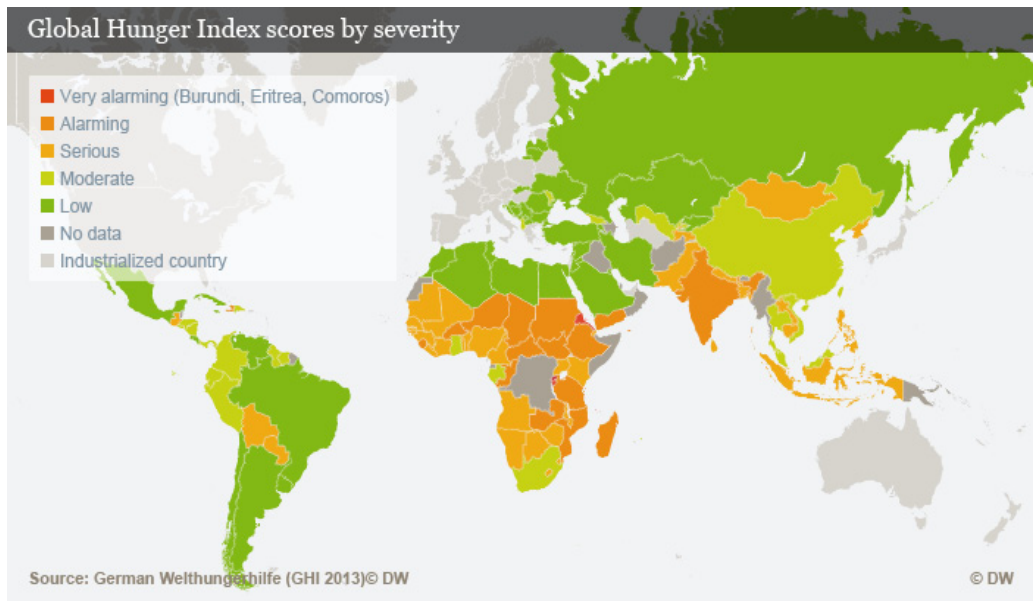
Zvyšující se poptávka po vodě a současně snižující se zásoby podzemních vod z ní činí strategický přírodní zdroj prakticky na celém světě, přičemž vodní zdroje se stávají důležitým prvkem politických konfliktů v mnoha oblastech. Ilustrativním příkladem je vodní politika na Blízkém východě, kde otázky použití, dodávek, kontroly a rozdělení vody mají zcela zásadní význam. V souvislosti se vznikajícími mezinárodními i národními konflikty o vodní zdroje byla vytvořena komplexní on-line databáze chronologicky seřazených konfliktů týkajících se vodních zdrojů (Pacific Institute, 2015). Na druhé straně je možné konstatovat, že v zemích bohatých na zásoby pitné vody, jako je Kanada, Chile, Norsko, Kolumbie a Peru, je voda stále více vnímaná jako „nová ropa“.

Jedním z možných řešení stále se zvyšujícího světového nedostatku vodních zdrojů kromě zintenzivnění ochrany povrchových a podzemních vod a lepšího managementu dodávek a spotřeby vodních zdrojů je často uváděno odsolování mořské vody. Vzhledem k relativně vysoké spotřebě energie, a tedy i vysokým nákladům, je však tento způsob ve srovnání s alternativními přístupy (např. recyklace použité vody) relativně málo konkurenceschopný, a zůstává tak výsadou bohatých zemí (Zhou, Tol, 2005). Z dalších inovativních přístupů k navrácení vody do přírodních cyklů je třeba vzhledem k široké využitelnosti uvést komplexní ochranu dešťové vody. Tento přístup umožňuje infiltraci a odpařování (příspěvek k boji s oteplováním) a následné zvýšení zásoby vody v území, omezování eroze půdy a zvyšování její úrodnosti a rovněž pozitivní dopady na biologickou rozmanitost a pravděpodobnost výskytu sucha, povodní a požárů (Kravčík et al., 2007).

Pokud jde o potravinový problém, je užitečné úvodem konstatovat, že v sobě aktuálně zahrnuje dva základní protichůdné aspekty. Prvním z nich je nedostatek potravin způsobující chronickou podvýživu (tento stav je obecně charakterizován jako trvale nižší denní spotřeba potravin než 1 800 kcal), příp. s hladomory, kterými v dominantní míře trpí rozvojové země. Druhým aspektem je nadměrná spotřeba potravin spojená naopak s rozvinutými zeměmi, která je obvykle úzce propojena s nevhodným složením stravy a různými civilizačními chorobami. Ze sekundárních problémů je pak potřebné uvést tzv. skrytý hlad jako specifickou formu podvýživy generované nízkou úrovní spotřeby vitamínů a minerálů, která postihuje přibližně 2 mld. lidí. Za společensky nejzávažnější je pochopitelně považován nedostatek potravin narušující fyzický vývoj a schopnost učení a snižující tak produktivitu práce a v konečném důsledku pak konzervující chudobu (vytváření bludných kruhů). Podle dostupných odhadů trpí v současnosti ve světě chronickou podvýživou okolo 800 mil. lidí (IPFRI et al., 2014). Potravinový problém je ovšem geograficky značně diferenciovaný, což dokládají dále prezentované informace o tzv. globálním indexu hladu (Global hungry index / GHI). GHI kombinuje tři rovnocenné ukazatele: podíl podvyživených jako

procento populace, výskyt podváhy dětí ve věku do pěti let a úmrtnost dětí mladších pěti let je v současné době vypočítáván pro 120 zemí světa. I přes jeho celkově pozitivní vývoj (pokles indexu o přibližně 40 % od roku 1990) zůstává úroveň hladu v 16 zemích stále na znepokojivé až silně znepokojivé úrovni. Většina z takto postižených zemí se nachází v subsaharské Africe a dále v jižní Asii, která ovšem jako celek zaznamenala největší pokles indexu.⁸⁹

Obrázek 24: Globální index hladu



Pramen: German Welthungerhilfe, 2013

Hlavním sociálním faktorem stojícím za problémem hladu je nepochybně chudoba, která je v rozvojových zemích úzce propojena se silně nerovnoměrným rozdělováním zdrojů a přístupem k nim, především k půdě a vodě (produkce potravin na obyvatele je v těchto zemích více než třikrát nižší než v rozvinutých zemích, přičemž průměrná rodina v rozvojových zemích utratí za potraviny 50 až 80 % svých příjmů ve srovnání s 10 až 20 % v rozvinutých zemích). V tomto kontextu se zatím nenaplnily naděje spojené s liberalizací světového obchodu, která naopak v kombinaci s dotační politikou zvláště USA a EU vede k narůstající závislosti rozvojových zemí na dovozu potravin, ačkoli ještě v 70. letech patřila řada z nich k jejich významným vývozcům (ilustrativním příkladem je devastující vliv dovozu dotované rýže z USA na vývoj zemědělství na Haiti). Již tak složitou situaci v těchto zemích dále zhoršují války a ozbrojené konflikty (známé v poslední době zejména z Iráku, Somálsku a Sýrie),

⁸⁹ Např. řada programů postupně zavedených v Indii, navazujících na úspěchy programu tzv. zelené revoluce (která v podstatě označuje intenzifikaci a modernizaci zemědělské výroby v rozvojových zemích po 2. světové válce), dokázala pozitivně ovlivnit zejména situaci zejména v oblasti dětské výživy.

onemocnění HIV/AIDS (s největším výskytem v africkém Svazijsku, kde je postižena přibližně čtvrtina obyvatelstva).

Z pohledu potravinové bezpečnosti chudých zemí se vedle vysokého demografického růstu jako rušivý faktor výrazně projevují i zvyšující se nákupy zemědělské půdy nadnárodními společnostmi za účelem pěstování exportních plodin. Nezanedbatelný vliv mají i ropné šoky. Kromě sociálních faktorů zde samozřejmě stále hrají významnou roli primární přírodní faktory – v tomto směru jde především o adekvátní nepříznivé dopady nadměrného vyčerpávání podzemních vod na zhoršování kvality půdy. K tomu je dále účelné poznamenat, že ve stále větší míře se do popředí dostávají názory (viz např. „skeptický ekolog“ B. Lomborg), že podvýživa spíše než na klimatu závisí na ekonomickém rozvoji. Relativně novým jevem pak jsou kontroverzní efekty indukované snahou o omezování rostoucí spotřeby ropy prostřednictvím jejího mísení s tzv. biopalivy. Pěstování energetických plodin ovšem na druhé straně znamená odnímání významné části půdního fondu z potravinářské produkce a v souladu s tím v řadě exportních zemí (Brazílie, Indonésie) podporuje kácení tropických pralesů za účelem získání ploch pro plantáže vysoce ziskových energetických plodin, jako je palma olejná a cukrová třtina. Z environmentálního pohledu má pak tento vývoj negativní vliv na klimatické změny. Organizace pro výživu a zemědělství (Food and agriculture organization / FAO) proto požaduje výrazné přehodnocení této ekologicky i ekonomicky diskutabilní strategie.

Hlavní příčiny potravinového problému a možnosti jeho řešení spolu přirozeně velmi úzce souvisejí. Mezi základní předpoklady v tomto směru pak nepochybně patří především stabilizace politických poměrů, která umožňuje vybudovat standardní tržní ekonomiku a vytvářet tak nezbytné podmínky pro efektivní využívání disponibilních zdrojů a rovněž vybudování potřebné infrastruktury (Adamová, 2008). V této souvislosti panuje všeobecný konsensus, že dlouhodobé řešení potravinového problému vyžaduje i zásadní změny v lidském chování (spojené i se zvyšováním odolnosti populace), které lze efektivně realizovat především v interakci se zrovnoprávněním sociálního postavení a zpřístupněním vzdělání a moderní antikoncepce pro ženy v chudých zemích, se zdokonalováním prevence a léčby (tropických) nemocí a samozřejmě i se zaváděním nových a moderních technologií a výsledků vědy a výzkumu do zemědělské praxe (v této souvislosti jsou stále častěji diskutovány nové vědecké objevy, jako jsou např. tzv. geneticky modifikované potraviny / GMO). Významnou úlohu v boji proti hladu přirozeně zaujímají i krátkodobá řešení, která se uplatňují hlavně při přírodních katastrofách či válečných, resp. ozbrojených konfliktech - nejvýznamnějším příkladem je Světový potravinový program / World Food Programme, zajišťovaný OSN (z dalších programů OSN, resp. FAO lze uvést např. Speciální program pro potravinovou bezpečnost / Special programme of food security). Z dalších význam-

ných mezinárodně působících organizací bojujících proti hladu je potřebné uvést Action Against Hunger, Bread for the World, Food for the Poor a Stop Hunger Now. Ve výše uvedeném kontextu je potřebné upozornit na skutečnost, že praktická aplikace programů a projektů cílených na řešení potravinových problémů vyžaduje respektování lokálních podmínek v duchu známého konceptu „mysli globálně, jednej lokálně (jeho koncepční a důsledná aplikace je účinným nástrojem omezujícím zavádění sociálně a environmentálně často škodlivých velkovýrobních postupů jak v rozvojových, tak v rozvinutých zemích). Na závěr je pak vhodné uvést následující Buddhův citát: „Hlad a láska určují veškeré lidské dějiny.“

5.5.2 Energie

Lidská společnost si na prahu třetího tisíciletí začala definitivně uvědomovat závažnost otázek energetické bilance, spotřeby energie a hospodaření s neobnovitelnými zdroji energií. Důsledky současné nepříliš příznivé energetické situace lze ovšem hledat již v počátcích průmyslové revoluce, kdy energetika sehrála rozhodující historickou úlohu při utváření územní struktury nejen průmyslové výroby, ale i celého světového hospodářství (Stutz, Warf, 2007). Energetický průmysl totiž podstatně ovlivnil lokalizaci energeticky náročných odvětví, která díky nerozvinuté dopravě a vysokým dopravním nákladům byla přitahována do místa těžby surovin. Tradiční průmyslové oblasti s velkou spotřebou energií se tak staly nejen jádry teritoriální struktury průmyslové výroby, ale i hlavními centry ekonomik jednotlivých států.

Do nástupu průmyslové revoluce byla energetická bilance „planeta–lidstvo“ vcelku vyrovnaná, což se ovšem s jejím nástupem spojeným s masivní industrializací změnilo. Problém energetického deficitu výrazně souvisí s těžbou uhlí, jež sice sehrála důležitou roli pro rozvoj lidské společnosti a techniky, ale také se při jeho exploataci na dlouhou dobu zabrzdilo hledání jiných energetických zdrojů. Ropa a zemní plyn se tak plně prosadily až ve druhé polovině 20. století. Uhlí však do dnešní doby zůstalo nejvýznamnějším zdrojem při výrobě elektrické energie (Birch et al., 2010).

Nároky na dodávky energií i energetická spotřeba v dnešním světě neustále narůstají. Ze strukturálního pohledu je příznivou skutečností, že spotřeba energií podle BP Statistical Review of World Energy (2014) již neroste tak rychle jako dříve, a v zemích OECD dochází v posledních letech dokonce k jejímu znatelnému poklesu. Došlo také k významnému přeskupení ekonomických, ale i prostorových vazeb. Dokonalejší přeprava primárních i sekundárních energetických zdrojů do místa spotřeby prodlužuje vzdálenost mezi těžbou, spotřebou a finálním využitím (v současnosti tak převažuje vazba sekundární výroby energie na hlavní hospodářské oblasti).

Současná energetická situace se zaměřením na Evropskou unii a Rusko

Rusko je pro Evropskou unii významným strategickým partnerem, stejně jako Evropská unie pro Rusko. EU je závislá na ruských dodávkách klíčových energetických surovin, její východní soused se ovšem neobejde bez finančních prostředků, které mu plynou z jejich prodeje. Vzájemné vztahy ovšem nepříznivě poznamenala řada politických událostí, která se odehrála v průběhu posledních let. Jde např. o spory ohledně uznání nezávislosti Kosova či konflikt v Gruzii. Naposledy je pak významně ovlivnil dramatický vývoj na Ukrajině.

Z ekonomického pohledu je třeba konstatovat, že země EU jsou největším obchodním partnerem Ruska. Objem obchodů mezi oběma stranami navíc v posledních letech prudce vzrůstá. EU v roce 2012 do Ruska vyvezla zboží za více než 123 miliard eur (v roce 2010 to bylo 86 miliard eur), opačným směrem do zemí EU proudilo zboží za 213 miliard eur (v roce 2010 to bylo 160 miliard). Státy EU z Ruska dovážejí především ropu a zemní plyn (více než 60% podíl). Na druhé straně evropské firmy mají např. přibližně $\frac{3}{4}$ podíl na přímých zahraničních investicích v Rusku (EurActiv.cz). Pro obchodní výměnu je zásadní Dohoda o strategickém partnerství (Partnership and Co-operation Agreement / PCA), která nabyla účinnosti v roce 1997. PCA není důležitá jen z pohledu evropských firem, ale vytváří i celkový rámec pro ekonomické, politické a kulturní vztahy mezi oběma stranami. Jednání o nové strategické smlouvě s Ruskem (ta stará vypršela v prosinci 2007) byla obnovena v listopadu 2008, nicméně kvůli konfliktu v Gruzii byla odložena. Předchozí jednání byla blokována především vzájemnými antipatiemi mezi Ruskem a Polskem spolu s pobaltskými státy a též jednáním Ruska v energetických otázkách. V unijních plánech je nicméně dlouhodobě zakotvena hlubší ekonomická integrace s Ruskem, a to zvláště poté, co tato země vstoupila do Světové obchodní organizace (WTO). Tato idea byla v roce 2003 „vtělena“ do dohody o vytvoření Společného hospodářského prostoru (The Common Economic Space / CES), v jejímž rámci by mělo docházet ke vzájemnému zlepšování podmínek pro všechny subjekty na trhu. Mezi hlavní cíle této dohody patří otevření trhů, odstraňování překážek obchodu, ekonomická integrace, sladování regulací, budování infrastruktury a vzájemná výměna informací (EurActiv.cz).

Evropská Unie je v nezanedbatelné míře závislá na ruském plynu a ropě a na druhé straně státní rozpočet Ruské federace je ze 40 % navázaný na příjmy z prodeje nerostných surovin. Přes 60 % prostředků získaných z exportu získává Rusko z vývozu energetických komodit, z nichž většina směřuje právě do zemí „evropské osmadvacítky“. Vzájemné vztahy Evropské unie a Ruska v energetické oblasti tedy rozhodně nemohou být definovány jako jednostranná závislost unie na jejím východním partnerovi, jak bývá často uváděno. Rusko by se totiž bez unijních peněz jen těžko obe-

šlo a budování nových ropovodů a plynovodů (např. směrem do Číny) je během na dlouhou trať. K nastartování pravidelných rozhovorů mezi Ruskem a Unií nad energetickými otázkami došlo v roce 2000, kdy byl ustaven expertní panel sdružující odborníky z obou stran (tzv. energetický dialog). Ti na pravidelných jednáních diskutují o otázkách nových investic do infrastruktury, obchodních záležitostech nebo energetické účinnosti. Cílem Unie je zajištění stabilních dodávek energetických surovin (Rusko kontroluje asi třetinu všech světových zásob zemního plynu), její východní soused pak usiluje o co nejlepší přístup k evropským trhům a k půjčkám na investice do energetické infrastruktury.

Evropská unie má v energetických otázkách problematické vztahy s Ruskem od roku 2006, kdy tato země pozastavila dodávky zemního plynu, který do Evropy proudí přes Ukrajinu. Ukrajinská vláda totiž nechtěla za klíčovou komoditu platit novou cenu, která výrazně převyšovala cenu z předchozího roku (navýšení ceny analytici připisovali ochlazení vztahů mezi Ruskem a Ukrajinou po tzv. oranžové revoluci). V roce 2007 navíc Rusko uzavřelo kohoutky ropovodu, který vede přes území Běloruska. Problémy měla také Česká republika, které v červenci 2008 Rusko snížilo dodávky ropy (oficiálně kvůli „technickým důvodům“). K nejhlubšímu sporu pak došlo v lednu 2009, kdy Rusko zcela zastavilo dodávky zemního plynu určené pro Ukrajinu (k rusko-ukrajinské dohodě o dodávkách plynu došlo až po několika týdnech). Většina politiků i politologů se tak logicky domnívá, že Rusko používá svoje energetické suroviny jako politickou zbraň (EurActiv.cz). Otázka energetické bezpečnosti EU opět vyvstala koncem roku 2013, kdy Ukrajina na nátlak Ruska nepodepsala asociální dohodu s EU. K vytvoření nátlaku na Ukrajinu Rusko využilo zejména společných obchodních a energetických vztahů. V souladu s tím se znovu na povrch dostal problém, že některé země EU nemají své energetické zdroje stále dostatečně diverzifikované. Země Visegrádské čtyřky, tj. Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Polsko, proto v březnu 2014 v diplomatickém dopise požádaly USA o zjednodušení dodávek břidlicového plynu do Evropské unie (EurActiv.cz).

Je skutečností, že Evropská unie dovozem pokrývá asi 86 %, resp. 67 % spotřeby ropy a zemního plynu, což v kombinaci s výrazně menším dovozem uhlí dává celkovou závislost těsně nad polovinou celkové spotřeby energetických surovin. Rusko přitom dodává přibližně 29 % spotřeby ropy a 24 % spotřeby plynu celé Evropské unie (předpokládá se, že podíl Ruska na importu uhlovodíkových zdrojů by se mohl ustálit někde okolo hranice 30 %).

Ve výše uvedeném kontextu je nutné zmínit nejméně dva významné aspekty. Předně, míra závislosti se mezi jednotlivými členskými státy EU velmi výrazně liší. Kupříkladu pobaltské země, Finsko nebo Slovensko jsou na ruském plynu zcela závislé

(jeho dovoz pokrývá 100 % jejich spotřeby; v případě České republiky je to něco přes 70 %), Francie a Itálie odebírají z Ruska jen necelých 30 % spotřeby, v případě Nizozemí jde pak pouze o 6 %. Za druhé závislost ve vztahu EU – Rusko je oboustranná (interdependence). Více než 70 % ruských exportů energetických surovin směřuje do EU a tyto exporty generují více než 20 % ruského HDP. Je proto potřebné rozlišovat mezi vztahem jednostranné závislosti (např. Rusko – Litva) a interdependentním vztahem (např. Rusko–Německo). Zatímco v případě jednostranné závislosti znamená přerušení dodávek výrazné zvýšení nákladů pro exportéra (Rusko), v případě interdependentní vazby je tomu právě naopak. Z toho lze vyvozovat, že závislost vede k snížení bezpečnosti závislého státu, zatímco interdependence možnost potenciálního konfliktu omezuje (náklady konfliktu jsou vysoké pro obě strany). A dále, dokud nebude mít Rusko plnohodnotnou alternativu odbytu ropy a plynu (např. čínský trh), je riziko využití „energetické zbraně“ proti EU jako celku velmi malé. Jinak je tomu ovšem v případě jednotlivých, např. pobaltských, členských zemí (Dvorek.eu).

Tabulka 17: Významné události vázané na energetickou politiku Evropské unie a Ruska

Datum	Událost
1994	Dohoda o strategickém partnerství (Partnership and Co-operation Agreement / PCA), která vešla v platnost o tři roky později
2003	Dohoda o vytvoření Společného hospodářského prostoru (The Common Economic Space / CES)
leden 2006	pozastavení dodávek ruského zemního plynu, který do Evropy proudil přes Ukrajinu
prosinec 2007	vypršela platnost Dohody o strategickém partnerství
červenec 2008	Rusko omezilo dodávky ropy do České republiky
listopad 2008	summit EU–Rusko, obnovení rozhovorů o strategickém partnerství PCA
prosinec 2008	nový spor o dodávky plynu mezi Ukrajinou a ruským energetickým koncernem Gazprom
leden 2009	Rusko k 1. 1. 2009 zcela zastavilo dodávky zemního plynu určené pro Ukrajinu; České předsednictví EU označilo další snížení dodávek za „zcela neakceptovatelné“ a vyzvalo k vyjednávání
únor 2009	jednání v Moskvě o vztazích mezi EU a Ruskem – byla obnovena jednání o nové strategické dohodě EU–Rusko, ale nebyla příliš úspěšná
duben 2009	Rusko přišlo s návrhem energetické dohody, kdy prezentovalo nová pravidla pro mezinárodní energetickou spolupráci jako reakci na lednovou plynovou krizi, návrh počítal s tranzitními tarify

Datum	Událost
květen 2009	summit EU–Rusko v ruském – Chabarovsku dohody o energetické spolupráci se dosáhnout nepodařilo (prezident Medveděv uvedl, že se plynové krize mohou opakovat)
červen 2009	obchodní napětí mezi Ruskem a Běloruskem, Rusko zahájilo výstavbu ropovodu, aby odřízlo Bělorusko od klíčové trasy do Evropy
červenec 2009	Bulharsko pozastavilo svou účast v projektu South Stream (zároveň podepsalo konkurenční dohodu o projektu plynovodu Nabucco)
listopad 2009	summit EU–Rusko, Rusko přislíbilo, že bude s předstihem informovat o možných výpadcích v dodávkách plynu
červen 2010	neshody s Běloruskem, kdy Rusko přerušilo spolupráci na projektu South Stream a omezilo dodávky plynu do Bulharska o 30 %
prosinec 2010	summit EU–Rusko, hlavním tématem byl ruský vstup do World Trade Organization (WTO)
listopad 2011	do provozu uveden plynovod Nord Stream (přivádí ruský plyn do Německa po dně Baltského moře)
prosinec 2011	Rusko vstoupilo do WTO
září 2012	Evropská komise začala vyšetřovat ruskou energetickou společnost Gazprom kvůli podezření, že porušuje pravidla hospodářské soutěže na trzích se zemním plynem ve střední a východní Evropě.
říjen 2012	otevřena druhá větev plynovodu Nord Stream spojujícího Rusko s Německem
listopad 2013	Ukrajina na nátlak Ruska nepodepsala asociační dohodu s EU – obsazení Krymu Ruskem a vznik ukrajinské krize
březen 2014	Evropská unie a USA návazně uvalily na Rusko sankce

Pramen: EurActiv.cz 2014

Krize na Ukrajině znovu vyvolala diskusi o bezpečnosti dodávek energetických surovin na evropský trh. EU proto usiluje o snížení závislosti na Rusku jako řešení tohoto problému. Nicméně pokud se na tyto problémy podíváme blíže, jeví se jako primární rozvoj dlouhodobých a fungujících vztahů s Moskvou. Většina současných alternativ totiž buď nenabízí dostatečnou kapacitu, nebo jsou méně konkurenceschopné, či vedou ke srovnatelné geopolitické nejistotě.⁹⁰ V tomto kontextu lze uvést následující fakta:

⁹⁰ Důvěryhodnost Ruska jako dlouhodobého dodavatele, která i přes svoji častou kontroverznost zůstala nezpochybněna po několik desetiletí, je tedy nesporně otázkou značného významu (Tzb-info, 2015).

- ázerbájdžánský plyn a břidlicový plyn ze Severní Ameriky by tvořily pouze třetinu plynu, který EU dováží z Ruska (zhruba desetinu její celkové spotřeby);
- ubývající zásoby ropy i zemního plynu v Severním moři;
- Irák a Libye se nachází ve stavu politického chaosu (Turkmenistán se jasně orientuje na asijský trh);
- Írán, potenciálně největší dodavatel plynu do EU, zůstává v mezinárodní izolaci i díky své nefunkční infrastruktuře vyžadující časově náročnou rekonstrukci.

Shrnutí

Poptávka po energii již nestoupá tak rapidně jako před ekonomickou krizí (alespoň ve většině vyspělých zemí), a lidstvo si tedy do jisté míry uvědomilo nutnost efektivně využívat přírodní zdroje, popř. hledat a využívat zdroje alternativní. Na druhé straně výrazný růst světové populace stále zvyšuje požadavky na surovinové zdroje, jejichž spotřeba se tak i nadále zvyšuje. Tyto zdroje nejsou neomezené a jejich zásob i oblastí těžby ubývá. Dále zpravidla platí, že vyspělejší státy mají větší energetickou spotřebu (což se ovšem již mírně mění v případě Číny i dalších zemí BRICS), nicméně v posledních letech je zřetelná evidentní snaha vytvářet technologie snižující spotřebu energií. Obecně je energetický problém řazen ke stěžejním problémům lidstva. Negativní aspekty tohoto problému dále rozšiřuje fakt, že při těžbě, zpracování i spotřebě energií zpravidla dochází nejen k plýtvání energiemi, ale i k výraznému znečišťování životního prostředí (Heinberg, 2010). V této souvislosti je potřebné zmínit i problémy spojené s dalším rozvojem jaderné energie, jejíž využívání je velmi diskutovanou otázkou zasahující do ekonomiky, politiky i životního prostředí. Pravděpodobnost ohrožení životního prostředí jaderným konfliktem je v dnešní době poměrně malá, proto spíše vyvstávají rizika spojená s mírovým využitím jaderné energie, tedy s bezpečností provozu jaderných elektráren a stále uspokojivě nevyřešenými otázkami ukládání jaderného odpadu (Viturka, 2008). Varovným mementem lidstva se staly velké havárie v americkém Three Miles Island (1979), tehdy sovětském Černobylu (1986) a zejména ta v japonské Fukušimě (2011), jež odstartovala poměrně silnou řetězovou reakci opuštění jaderných programů v řadě států světa (Německo, Švýcarsko, Japonsko a další). Na druhé straně mnoho zemí (Čína, Indie, USA, ale i vyspělé evropské země) považuje jádro stále za důležitou součást svého energetického mixu a energetické nezávislosti.

Vyřešit globální energetický problém však nebude snadné a jeho úplné odstranění patrně není (alespoň v blízké budoucnosti) možné. Nelze očekávat, že by se hospodářský a populační růst světa zastavil, nebo dokonce otočil a s ním i trend spotřeby

energií. Ideálním řešením by tedy bylo nalézt nebo vyvinout účinný a ekologicky šetrný zdroj energie. Tímto řešením mohou být i obnovitelné zdroje energií, nicméně většina těchto zdrojů nedokáže nahradit fosilní paliva. Důvodů je více – jde jednak o závislost obnovitelných zdrojů na přírodních podmínkách, jednak skutečnost, že objem získané energie je menší než v případě fosilních paliv. I když v současné době obnovitelné zdroje nejsou dominantním zdrojem energie (jejich podíl na celkové produkci primární energie činí zhruba 14 %), jejich možnosti se postupně rozrůstají a je možné, že nástupem nových technologií by v budoucnosti mohly představovat konečné řešení energetického problému (Jeníček a Foltýn, 2010).

Ne všichni odborníci ovšem souhlasí s názorem, že energetické zdroje jsou neměnnou kategorií, tudíž že představují něco, co bylo lidstvu dáno přírodou, a proto mají konečný konstantní rozměr. Např. Musil (2009) nepovažuje energetický problém za extrémně kritickou hrozbu s tím, že by v budoucnu mohlo dojít k úplnému vyčerpání energetických zdrojů. V souladu s tím upřednostňuje označení globální energetická výzva před globálním energetickým problémem. Názory zastánců vyčerpatelnosti energetických zdrojů potom vyvrací poukazem na skutečnost, že v tomto ohledu nejsou rozlišovány pojmy přírodní zdroje a ekonomické zdroje a dále je podceňována role cenového mechanismu a faktor technologického pokroku. Přírodní zdroje chápe jako zdroje, které se nezávisle na člověku vyskytují v přírodě a mohou, ale nemusí se stát zdroji ekonomickými. Těmi se stávají až ve chvíli, kdy začnou být využívány člověkem při daných technologiích a cenách. Přírodní zdroje pak jsou (až na několik výjimek) vyčerpatelné, ale zdroje ekonomické nikoli, neboť jsou limitovány pouze lidským kapitálem, tj. souborem znalostí, schopností a dovedností člověka. I když jsou uhlí, ropa a zemní plyn vyčerpatelné zdroje, otázka, kdy a zda vůbec je lidstvo plně vyčerpá, tak závisí především na úrovni lidského poznání. Čím efektivněji dokáže člověk tyto suroviny nejen získávat a využívat, tím déle budou k dispozici – tento závěr obecně platí pro většinu zdrojů (Mac Kinnon a Cumbers, 2011).

Z výše uvedených důvodů je možné se domnívat, že energetický problém netkví pouze v nedostatku zdrojů, ale spíše v jejich nerovnoměrném geografickém rozložení (které není v souladu se světovou energetickou spotřebou) a neefektivním nakládáním s jejich rezervami. Energetická závislost světa na významných exportérech je pak nejvýraznější u ropy a zemního plynu, což může a zpravidla také způsobuje ekonomickou i politickou nestabilitu. Tuto nestabilitu dále zvyšuje skutečnost, že většina exportérů pochází z politicky i ekonomicky nevyzpytatelného Blízkého a Středního východu, který doplňuje stále kontroverzní Rusko (Quaschnig, 2010).

Použitá literatura

- BIRCH, K., MACKINNON, D., CUMBERS, A. (2010): Old industrial regions in Europe: a comparative assessment of economic performance. *Regional Studies*, 44 (1), s. 35–53.
- BOVAIRD, T. (2008): Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative*, 71 (2).
- BRYSON, J. (1995): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey Bas.
- Centrum inovací a rozvoje (2006): *Společensky odpovědné podnikání jako trend a příležitost. Příručka pro malé a střední podniky*.
- EPP_ED/ODS (rok neuveden). *Co byste měli vědět o Evropském parlamentu. Informační publikace k volbám do Evropského parlamentu v ČR*.
- Evropská unie (2010): *Konsolidované znění smluv*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Evropská unie (2013): *Jak funguje Evropská unie. Průvodce institucionálním rámcem EU*. Lucemburk: Úřad pro publikace EU.
- Evropská unie (2014): *Váš průvodce Lisabonskou smlouvou*. Lucemburk: Úřad pro publikace EU.
- GOMEZ, R. (2006): Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government. *Brazilian Administration review*, 3 (1).
- EDEN, C., ACKERMANN, F. (1998): *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*. London: Sage.
- FAMIGLIETTI, J., LO, M., HO, S. et al. (2011): Satellites measure recent rates of groundwater depletion in California's Central Valley. *Geophysical Research Letters*, 38 (3).
- FONTAINE, P. (2014): *Evropa ve 12 lekcích*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- FREEMAN, R. (1984): *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Marshfield: Pitman Publishing.
- FUCHSOVÁ, E., VALINOVÁ, E. (2013): Stakeholderovská analýza jako nástroj strategické společenské odpovědnosti podniků. In *The international scientific conference INPROFORUM*, s. 79–85.
- GASSERT, F., REIG, P., LUO, T., MADDOCKS, A. (2013): *Aqueduct country and river basin rankings: weighted aggregation of spatially distinct hydrological indicators*. Work Pap. Washington, DC: World Resour. Inst.
- GERMAN WELTHUNGERHILFE (2013): *Global hunger index* (diplomová práce), Brno.
- HEINBERG, R. (2010): *Peak everything: waking up to the century of declines*. Gabriola Island: New Society Publisher.
- IPFRI, WELTHUNGERHILFE (2014). *Global hunger index*, Bonn, Washington D. C., Dublin.
- JAWAHAR, I., MCLAUGHLIN, G. (2001): Instrumental stakeholder theory: a synthesis of ethics and economics. *The academy of management review*, 3, pp. 397–414.
- JENÍČEK, V., FOLTÝN, J. (2010): *Globální problémy světa: v ekonomických souvislostech*. Praha: C. H. Beck.
- KRAVČÍK, M. et al. (2007): *The New Water Paradigm – Water for the Recovery of the Climate*. Žilina: Municipalia, a. s., and TORY Consulting, a. s.
- MAC KINNON, D., CUMBERS, A. (2011): *An introduction to economic geography: globalization, uneven development and place*. Harlow: Pearson Prentice Hall.
- MUSIL, P. (2009): *Globální energetický problém a hospodářská politika: se zaměřením na obnovitelné zdroje*. Praha: C. H. Beck.
- NUTT, P., BACKOFF, R. (1992): *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bas.
- QUASCHNING, V. (2010): *Obnovitelné zdroje energií*. Praha: Grada.
- Rada EU (2013): *Rada Evropské unie 1952–2012 - 60 let tvorby práva a rozhodování*. Lucemburk: Úřad pro publikace EU.
- SHIKLOMANOV, I (1993): World fresh water resources. In Gleick, P. (editor): *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*. New York: Oxford University Press.

- STUTZ, F., WARF, B. (2007): *The World Economy. Resources, Location, Trade and Development*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- WADA, Y., BEEK, L., BIERKENS, M. (2012): Nonsustainable groundwater sustaining irrigation: A global assessment. *Water Resources Research*, 48 (6).
- ZHOU, Y., TOL, R. (2005): Evaluating the costs of desalination and water transport. *Water Resources Research*, 41 (3).
- VITURKA, M. (2008): Environmentální problémy světa. In Toušek, Kunc, Vystoupil (eds.): *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 333–369.

Ostatní zdroje

- ADAMOVÁ, M. (2008): Potravinový problém ve světě, příčiny a možnosti jeho řešení. Brno: PŘF MU (dostupné na http://is.muni.cz/th/123992/prif_m/; cit. 2014).
- BP Statistical Review of World Energy (2014). Dostupné na: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>; cit. 2014.
- Dvorek (dostupné na: <http://www.dvorek.eu/print.do;jsessionid=9E8C4408B30907CC8B640BEFD16B40E2?>; cit. 2015).
- Euroskop.cz: Vnější ekonomické vztahy (dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8894/sekce/vnejsi-ekonomicke-vztahy/>; cit. 2014).
- Euroskop: Instituce EU (dostupné na: <https://www.euroskop.cz/76/sekce/instituce-eu/>; cit. 2014).
- Evropská centrální banka (dostupné na: www.ecb.europa.eu; cit. 2014).
- Evropská komise (dostupné na: http://ec.europa.eu/index_cs.htm; cit. 2014).
- Evropská komise: Regionální politika – Inforegio (dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/; cit. 2014).
- Evropská rada (dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/>; cit. 2014).
- Evropská unie: Smlouvy EU (dostupné na: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_cs.htm; cit. 2014A).
- Evropská unie: Evropská centrální banka (dostupné na: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecb/index_cs.htm; cit. 2014b).
- Evropský hospodářský a sociální výbor (dostupné na: <http://www.eesc.europa.eu>; cit. 2014).
- Evropský parlament (dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu>; cit. 2014).
- Evropský účetní dvůr (dostupné na: <http://www.eca.europa.eu>; cit. 2014).
- EurActiv (dostupné na: <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/link-dossier/vztahy-evropske-unie-a-ruska-000047>; cit. 2015).
- Foreign Affairs Council (dostupné na: http://eeas.europa.eu/fac/index_en.htm; cit. 2014).
- Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007.
- OECD (2012): Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction (dostupné na: <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49844953.pdf>).
- OECD (dostupné na: <http://www.oecd.org/>; cit. 2014).
- OSN (dostupné na: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>; cit. 2014).
- OSN (dostupné na: <http://www.osn.cz/system-osn/specializovane-agentury/?i=121>; cit. 2014).
- Pacific Institute: Water conflicts chronologie (dostupné na: <http://www2.worldwater.org/conflict/timeline>; cit. 2015).
- Rada EU (dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/>; cit. 2014).

Soudní dvůr EU (dostupné na: <http://curia.europa.eu>; cit. 2014).

UNESCO: Water and Energy. United Nations World Water Development Report (dostupné na <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>; citace 2014).

Výbor regionů (dostupné na: <http://cor.europa.eu>; cit. 2014).

WHO: Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities. UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (dostupné na: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/glaas_2014_report.pdf; cit. 2014).

Wikipedia – list of European Union member states by political system (dostupné na: en.wikipedia.org/wiki/List_of_European_Union_member_states_by_political_system; cit. 2014).

World Bank (dostupné na: <http://www.worldbank.org/>; cit. 2014).

Tzb-info (dostupné na <http://energetika.tzb-info.cz/11994-rusko-a-reseni-energeticke-otazky>; cit. 2015).

6 SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Manažeři a úrovně managementu.....	17
Obrázek 2: Příjmy a výdaje rozpočtů obcí	25
Obrázek 3: Struktura příjmů a výdajů rozpočtů obcí	27
Obrázek 4: Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obcí	28
Obrázek 5: Územní plán sídelního útvaru Třebíč z roku 1987	36
Obrázek 6: Aktualizace územního plánu města Třebíč z roku 2010.....	37
Obrázek 7: Územní rozdělení linie státní správy v České republice.....	56
Obrázek 8: Mapa správních obvodů obcí s rozšířenou působností v České republice	60
Obrázek 9: Mikroregiony DSO v České republice	62
Obrázek 10: Působení MAS v České republice	69
Obrázek 11: NP a CHKO na území ČR.....	76
Obrázek 12: Evropsky významné lokality	77
Obrázek 13: Ptačí oblasti	77
Obrázek 14: Organizace řízení Svazku obcí Blatenska a MAS Svazku obcí	83
Obrázek 15: Model MGSDSS.....	87
Obrázek 16: Manažeři a úrovně managementu.....	87
Obrázek 17: Systém plánování krajiny v České republice.....	90
Obrázek 18: Struktura programovacích dokumentů.....	108
Obrázek 19: Rozpočet kohezní politiky (EUR/byyv. v b. c.)	112
Obrázek 20: Vývoj emisí skleníkových plynů v České republice v sektorovém členění...	159
Obrázek 21: Vývoj výroby elektřiny z OZE v ČR a její podíl na hrubé domácí spotřebě (TWh)	161
Obrázek 22: Vývoj maloobchodní ceny fotovoltaických panelů	163
Obrázek 23: Vodní stres podle zemí světa	201
Obrázek 24: Globální index hladu	203

7 SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Kategorie územně plánovacích nástrojůPoznámka: konkrétní nástroj používaný v České republice je vyznačen kurzívou.....	11
Tabulka 2: Přehled změn ÚP a RP ve městě Třebíč v letech 1994 až 2011.....	37
Tabulka 3: Přehled územních studií ve městě Třebíč.....	39
Tabulka 4: Přehled PPP projektů monitorovaných Asociací pro rozvoj infrastruktury.....	42
Tabulka 5: Zapojení obcí do mikroregionů v letech 2003–2012.....	63
Tabulka 6: Příklady státních úřadů a institucí a jejich územní členění.....	103
Tabulka 7: Komparace cílů regionální politiky.....	109
Tabulka 8: Počty regionů úrovně NUTS 2 v zemích EU dle kategorií regionů.....	110
Tabulka 9: Rozpočet kohezní politiky dle jednotlivých oblastí v období 2014–2020	111
Tabulka 10: Operační programy cíle Investice pro růst a zaměstnanost (období 2014+)	114
Tabulka 11: Operační programy přeshraniční spolupráce (období 2014+)	116
Tabulka 12: Přehled priorit a opatření Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2020	126
Tabulka 13: Rekapitulace priorit jednotlivých IPRM pro ROP JV na území města Brna.....	128
Tabulka 14: Přehled nástrojů územního plánování	157
Tabulka 15: Hlavní charakteristiky politických systémů (rok integrace).....	193
Tabulka 16: Příklady témat v jednotlivých oblastech společenské odpovědnosti.....	198
Tabulka 17: Významné události vázané na energetickou politiku Evropské unie a Ruska	208

Regionální rozvoj, politika a správa

Díl 2: Politika a správa

Doc. RNDr. Milan Víturka, CSc., Ing. Petr Halánek, Ph.D., Ing.
Viktorie Klímová, Ph.D., Ing. Vilém Pařil, Ing. Vladimír Žítek, Ph.D.,
a kolektiv

Vydala Masarykova univerzita v roce 2015

1. vydání, 2015