

# Interakce subjektů veřejné správy a podnikatelské sféry v prostorovém kontextu

*Jan Binek\* - Iva Galvasová\*\**

## Úvod

Územní samospráva pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů<sup>1</sup>. Vytváří vhodné prostředí pro život obyvatel a také pro podnikání. Na druhou stranu podnikání, resp. konkrétní podoba fungování jednotlivých podniků a jejich konkurenceschopnost, hraje významnou úlohu v rozvoji regionů, zejména v oblasti možných přístupů k řešení zaměstnanosti i nezaměstnanosti na dotčeném trhu práce. Podnikatelské aktivity jsou současným klíčovým faktorem ovlivňujícím územní rozdíly v daných podmínkách a současně je i měnící. Význam podnikání pro hospodářský rozvoj regionu nelze zužovat na pouhý růst produkce a příjmů na obyvatele. Jde rovněž o iniciování a konstituování změn ve struktuře podnikání jako takovém i ve společnosti jako celku. K dosažení souladného vývoje obou sfér je třeba vnímat přínosy obou zúčastněných stran a cíleně rozvíjet vzájemné interakce na všech potřebných úrovních.

## 1 Východiska

Interakce obecně značí „vzájemná působení dvou nebo více činitelů“. Interakce veřejné správy a podnikatelského sektoru se mohou pohybovat od roviny informační, iniciační až po rovinu formalizované spolupráce. Důvody pro jejich spolupráci spočívají v existenci „synergického efektu“, tedy faktu, že společně lze dosáhnout významnějšího výstupu, než kdyby každý subjekt usiloval o dosažení cíle sám, resp. v některých případech není řešení bez vzájemné spolupráce možné. Spolupráci lze potom obecně považovat za součinnost určitého množství subjektů při dosahování určitého společného cíle. Spolupráce aktérů z různých sektorů je motivována zejména jejich rozdílnými předpoklady pro vytváření různých podmínek či poskytování služeb a tedy i vhodností pro výkon jednotlivých společenských úloh. Dochází tak k většímu využití silných stránek a eliminaci stránek slabých jednotlivých aktérů.

V úvodu bylo vícekrát použito pro další text klíčové slovo „rozvoj“. V obecné rovině můžeme rozvoj označit jako „proces pozitivních změn, kdy obvykle jde o zlepšení kvantitativních (extenzivní rozvoj), ale zejména kvalitativních (intenzivní rozvoj) charakteristik určitého objektu (čímž v našem kontextu „územního rozvoje“ rozumíme nejčastěji přírodní a sociálně-ekonomické podmínky sledovaného území), eventuálně charakteristik souvisejících subjektů. Při sledování výsledných změn (tedy dosaženého efektu z rozvoje) je však důležité rozlišovat nejen to, zda se zlepšilo naplnění kvantitativních charakteristik (např. kolik přibýlo kilometrů nově vybudovaných komunikací, nebo o kolik lůžek se navýšily stávající ubytovací kapacity apod.). Rozhodujícími kritérii pro posouzení toho, zda došlo skutečně k rozvoji, je posouzení toho, jakých cílů (kvalitativních dopadů) mělo být (skutečně bylo) dosaženo realizací jednotlivých „rozvojových“ aktivit (tedy např., zda došlo ke zlepšení dopravní dostupnosti – zrychlení dopravy, usnadnění dojížděky za prací,

---

\* Ing. Jan Binek, Ph.D. – zástupce ředitele firmy GaREP, spol. s r. o.

\*\* PhDr. Iva Galvasová – jednatelka a ředitelka firmy GaREP, spol. s r. o.

<sup>1</sup> Viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

zajištění průjezdnosti pro různé typy vozidel; zkvalitnění podmínek pro rozvoj cestovního ruchu – zkvalitnění poskytovaných služeb, zajištění potřebné infrastruktury cestovního ruchu, prodloužení doby pobytu hostů atd.).<sup>2</sup>

Směřování rozvoje určitého území se odvíjí od hodnotové orientace občanů, lokálních autorit, podniků apod. Z hlediska rozvojových možností jsou východiskem místní zdroje, tj. jaké rozvojové dispozice území má. Na základě vyjednávání v procesu plánování rozvoje jsou zvoleny potenciály území, které budou rozvíjeny<sup>3</sup>. Podnikatelé jsou jako významná rozvojová síla klíčovými aktéry působícími na využívání místních zdrojů a na jejich rozvinutí do konkurenceschopných produktů. Jejich zapojení do územního rozvojového plánování je proto nanejvýš důležité.

## 2 Regionální politika, podnikatelství a rozvoj území

Prostorovým rozložením ekonomických aktivit se z hlediska dopadů na situaci v jednotlivých územích zabývá regionální politika. Regionální politika dle Vandhoveho a Klaasena<sup>4</sup> představuje „všechny veřejné intervence vedoucí ke zlepšení geografického rozdělení ekonomických činností, respektive se pokouší napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky ve smyslu dosažení dvou vzájemně závislých cílů: ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů.“ Nejnovější studie zabývající se možnostmi zlepšení situace hospodářsky slabých regionů či regionů nějakým způsobem problematických vidí řešení v důrazu na ekonomickou oblast, na konkurenceschopnost regionů a jejich podnikatelské prostředí. Ekonomickou úroveň regionů ovlivňuje zejména

- lokalizace firem,
- intenzita vnitroregionálních ekonomických vazeb<sup>5</sup>,
- typ převažující organizační formy firem<sup>6</sup>,
- demografická situace,
- přímé a nepřímé vlivy státní hospodářské politiky<sup>7</sup>.

Klíčová je vnitřní aktivizace a endogenní rozvoj. Zkoumání ekonomických disparit je spojeno s debatou o konvergenčním či divergenčním vývoji a o jeho dopadech na makroekonomické veličiny. Z konkrétních kroků, v nichž se projevuje „podnikatelské“ těžiště regionální politiky, můžeme uvést jako inspiraci některé aktivity uplatňující se v britské regionální politice<sup>8</sup>. Pro zvýšení její efektivity došlo k

- užšímu zaměření na malé podniky s potenciálem růstu,
- rozšíření podpory poskytované drobným podnikům v rámci Regional Enterprise Grants i na větší firmy,
- umožnění firmám využívajícím podpory Regional Selective Assistance vytvářet pracovní místa i nepřímo (vytváření pracovních míst je povinnost),

---

<sup>2</sup> Galvasová, I. a kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. Brno: Georgetown, 2007. s. 81

<sup>3</sup> Binek, J. a kol.: Venkovský prostor a jeho oživení. Brno: Georgetown, 2006. s. 36-42

<sup>4</sup> Vanhove N., Klaassen, L. H.: Regional policy: A European Approach. Aldershot: Gower, 1983

<sup>5</sup> Jde o dodavatelsko odběratelské vazby a o to, zda se projeví regionální multiplikační efekt.

<sup>6</sup> Podíly malých a středních podniků, velkých firem či jejich poboček.

<sup>7</sup> Vliv vlády na ekonomickou úroveň regionu se realizuje především prostřednictvím regionální, monetární, fiskální, sektorové politiky a protekcionismu.

<sup>8</sup> Taylor, J.; Wren, C.: UK regional policy: An evaluation. In Regional Studies. Cambridge: Dec 1997. Vol. 31, Iss. 9. s. 835

- podpoře regionálních rozvojových agentur,
- zvýšení využití systému daní k podpoře místní ekonomické aktivity.

Důležitým subjektem, provazujícím spolupráci veřejného a podnikatelského sektoru na poli regionální politiky jsou „regionální rozvojové agentury“. Podobně jako v ČR i v Británii tyto agentury fungují. Oproti českým agenturám je však jejich činnost výrazně orientována na podporu ekonomického rozvoje území. Jejich úkolem je zejména monitorovat trendy regionální ekonomiky, identifikovat ekonomické příležitosti a formulovat investiční priority regionu, hodnotit efektivitu a efektivnost vládních výdajů v regionu, vytvářet místní a regionální strategie ekonomického rozvoje ve spolupráci s místními aktéry a ostatními agenturami a povzbuzovat růst finančních institucí v regionu, které by přinesly finance pro podporu tamějšího rozvoje. Tento přístup může být podnětnou inspirací pro vytváření nástrojů podpory rozvoje regionů a pro rozvoj podnikání v podmínkách České regionální politiky.

Z konkrétních oblastí snahy veřejného sektoru o rozvoj podnikání uplatňovaných v ČR lze zmínit podporu inovativního podnikání, vytváření podnikatelských inkubátorů, budování podnikatelských zón ze strany obcí a měst.

Podniky svoji činnost neuskutečňují izolovaně, ale fungují v rámci určitého podnikatelského prostředí, s nímž jsou propojené mnohonásobnými vazbami. Kvalita tohoto prostředí přímo ovlivňuje rozvoj podnikání těchto podniků, na druhé straně i podniky ovlivňují svoje prostředí a proto jejich rozvoj může podpořit rozvoj celého regionu.

Velmi důležitým interakčním prostorem je **spolupráce v oblasti školství**. Vzdělaná a kvalifikovaná pracovní síla a soulad nabídky a poptávky po pracovních silách jsou nezbytnými podmínkami pro rozvoj podnikání. Je proto třeba rozvíjet spolupráci podniků při profilaci absolventů a přizpůsobení jejich přípravy potřebám podniků a to od lokální úrovně např. v rámci okresního středního školství až po vysokoškolskou sféru. Posílení efektivnosti odborného školství je závažným aktuálním problémem. Z toho plyne potřeba posílení úzké spolupráce se školami jak v jejich základních oborech (pro denní studium), tak zejména pro celoživotní vzdělávání a přípravu nebo zkvalitnění vybraných profesí. Významným faktorem konkurenceschopnosti regionů je propojení vysokých škol s podniky, kdy dochází nejen k rozvoji lidských zdrojů, ale i k transferu nových technologií do praxe, k získání zpětné vazby pro zaměření vzdělávacích kurzů a v neposlední řadě k podpoře účelného zaměření aplikovaných výzkumů v různých oblastech.

Důležitá je **společná péče o kvalitu a využití lidských zdrojů v území**, kdy podniky poskytují kvalifikované i ostatní pracovní pozice pro obyvatelstvo a formují místní trh práce. Využitím podpory a výhod nabízených veřejnou sférou a vytvářením kvalitních životních podmínek (např. občanské vybavenosti a dalších zařízení pro sport, kulturu a cestovní ruch) dochází nepřímo k posílení adaptability pracovních sil i k posílení konkurenceschopnosti podniků. Zvyšování ekonomické prosperity podniků v daném území vede v neposlední řadě i ke zvýšení kupní síly obyvatel.

Zmínit je třeba i **zapojení schopných lidí z podniků do samosprávných aktivit obcí a krajů** a informovaně a kvalifikovaně působit v obecních, městských či krajských zastupitelstvech.

Výše uvedené jednoznačně potvrzuje jak klíčovou roli podnikání pro rozvoj regionů, tak nutnost rozvíjet interakční sítě mezi všemi klíčovými aktéry v území. Výchozím krokem budování vzájemných vztahů by mělo být vytváření rozvojových koncepcí, pomocí níž by byly vymezeny cíle a role aktérů v rámci dosažení celkové vize území, tj. rozvoj začíná strategickým plánováním.

### 3 Zapojení podnikatelů do strategického plánování

Strategické plánování lze zjednodušeně označit jako proces zahrnující výběr cílů (na základě analýzy minulého vývoje, současné situace a možných vývojových trendů), úkolů a činností potřebných k jejich dosažení. Vnější projevem strategického plánování jsou strategické (rozvojové či jiné) dokumenty. V koncepčních dokumentech veřejné správy jsou obsaženy vize rozvoje území a jeho rozvojové směry spolu s případnou specifikací a realizačními nástroji. V rámci území jde zejména o krajské strategie rozvoje a programy rozvoje, strategie rozvoje svazků obcí, strategie měst, územní průmět vize a rozvojových směrů do územně plánovací dokumentace apod. Jak již bylo naznačeno, tak důležitým předpokladem dosažení žádoucí změny a naplnění nějaké koncepce zapojení všech subjektů, kterých se týká a které ji budou přímo či nepřímo realizovat, již do procesů její tvorby.

Členění, význam a obsah strategických dokumentů vychází nejčastěji ze zažité praxe. Při přípravě strategických dokumentů bývá využíváno buď tzv. expertního nebo komunitního přístupu. Expertní tvorba strategií představuje relativně uzavřený proces, který je založen především na participaci významných představitelů daného města či regionu (tzv. politických, ekonomických a společenských elit). Komunitní přístup naopak staví na otevřeném přístupu k plánování všech subjektů v rámci dané komunity, které se mohou zúčastnit i všech fází přípravy dokumentu. Zapojování jsou podnikatelé i široká veřejnost.

Základním rozdílem strategického plánování ve veřejném sektoru oproti sektoru podnikatelskému je charakter dopadů dokumentů a množství zainteresovaných a dotčených aktérů. Charakteristické je i oddělení zpracovatele koncepčních dokumentů, schvalovatele dokumentů a různorodé skupiny osob a subjektů podílejících se na realizaci, přičemž jejich odpovědnosti nejsou vždy dostatečně vymezeny a neexistuje přímá motivace k naplnění rozvojových záměrů zakotvených v koncepci. V tomto směru porozatím chybí i adekvátní legislativní opora, tím víc je důležité rozvinout partnerství dotčených subjektů a kultivovat podmínky pro proces jejich vyjednávání.

Zapojení podnikatelské sféry do strategického plánování veřejné správy vede k realistickému uchopení rozvojových možností regionů a k provázání představ představitelů veřejné správy a manažerů podniků o směřování rozvoje. Zástupci veřejné správy jsou tak informováni o podnikatelských záměrech a mohou vytvořit vhodné prostředí pro jejich realizaci.

### 4 Formalizované interakce

V rámci České republiky existuje řada forem institucionalizované spolupráce mezi územní samosprávou a podnikateli, včetně provázání na subjekty neziskového sektoru. Tyto formální struktury vznikají obvykle s cílem zkvalitnit podmínky pro rozvoj daného území a jejich nosnou myšlenkou obvykle je zapojit do realizace takového cíle všechny důležité aktéry.

V případě venkovských území jsou dynamicky se rozvíjející formou mezisektorové spolupráce **místní akční skupiny** (MAS). Těžiště činnosti většinou spočívá na subjektech ze soukromé sféry, zejména pak na místních podnikatelských subjektech, iniciační roli však plní obvykle veřejná správa. Při svém působení uplatňují subjekty metodu LEADER<sup>9</sup>, která je

---

<sup>9</sup> Metoda LEADER vznikla v rámci iniciativy LEADER realizované v rámci EU cílem podněcovat spolupráci ve venkovských oblastech. V letech 1991-1994 šlo o LEADER I, 1994-1999 o LEADER II a v období 2000-2006 potom o LEADER+. Českou paralelou byl v předvstupním období LEADER ČR.

založena na využití spolupráce různých subjektů v území, na nutnosti dohodnout se o hlavních cílech rozvoje svého venkovského regionu a společně připravit strategii tohoto území, konkretizovanou až do návrhu rozvojových projektů a specifikaci podmínek pro jejich realizaci (zejména pak provázaných na disponibilní zdroje pro zajištění přijatých projektů).

Formalizované podmínky pro fungování MAS stanoví požadavek, že zástupci soukromého sektoru (soukromí podnikatelé, neziskové organizace, fyzické osoby reprezentující zájmové skupiny) mají tvořit nejméně 50 % z místního partnerství. Nejčastější právní formou MAS je občanské sdružení. Podíl dalších forem (zájmové sdružení právnických osob, obecně prospěšná společnost) je již mnohem nižší. Síla a význam MAS spočívá v propojení veřejného a soukromého sektoru a ve spolupráci různorodých partnerů. Význam MAS neustále narůstá, neboť právě pomocí těchto uskupení mohou být čerpány značné finanční prostředky na rozvoj venkova. Samotné fungování MAS je v současné době dotováno finančními zdroji z Programu rozvoje venkova ČR 2007-2013.

Obdobnou formální možností zapojení podnikatelů do rozvoje území je členství v euroregionech. **Euroregiony** v České republice zpravidla fungují jako zájmová sdružení právnických osob (s právní subjektivitou) nebo jako sdružení subjektů vzniklá na základě smlouvy (bez právní subjektivity). Hlavním motivem působení a aktivit euroregionů je záměr podílet se názorně na vyrovnávání ekonomického i sociálního rozvoje po obou stranách státní hranice, v jejímž sousedství vznikly, iniciovat aktivity podporující kulturní a hospodářskou spjitost překračující státní hranice v kontextu historických tradic. Cílem je zlepšování životních podmínek místního obyvatelstva zejména v sociální oblasti, kultuře, hospodářství a také vybavenosti území potřebnou infrastrukturou.

V případě větších měst probíhá spolupráce s významnými podnikatelskými subjekty spíše bilaterálně. Velká města již mají potenciál pro případnou spolupráci formou **partnerství veřejného a soukromého sektoru** (Public Private Partnership, PPP), která vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Podstatou úspěšného projektu PPP je předpoklad, že většího přínosu pro veřejný sektor (v poměru k jím vynaloženým prostředkům) 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.

Města a obce v ČR se dosud do PPP příliš nezapojily, převážně z nedostatku finančních prostředků. Překážkou v rozvoji PPP je však navíc i složité legislativní ošetření této formy spolupráce a nedořešené otázky vlastnických vztahů k majetku, který by mohl být předmětem společných projektů.

Rozvojovým impulzem, který vychází ze vzájemné spolupráce veřejné a soukromé sféry, mohou být i „standardní“ **společné projekty** měst, obcí a podnikatelů. Je však třeba dbát na to, aby nedošlo k tzv. veřejné podpoře, která by nebyla v souladu se zákonem. V praxi jsou tak společné projekty obvykle realizovány právě pomocí společných organizací založených subjekty z veřejného a soukromého sektoru. Jistým řešením je i realizace projektu jedním ze subjektů tohoto partnerství s přispěním subjektu druhého.

## **Závěr**

Příspěvek shrnuje důležité poznatky o významu interakce subjektů veřejné správy a podnikatelského sektoru a prezentuje několik konkrétních oblastí a forem této spolupráce. Dobré vztahy mezi uvedenými rovinami mohou podpořit úspěšný rozvoj regionů na jedné straně, na straně druhé jsou významné pro posílení konkurenceschopnosti podniků. Navzdory odlišnému charakteru a poslání mohou obě strany nalézt společné zájmy a mohou provázat řadu svých rozvojových aktivit. Úzká spolupráce obcí a podnikatelů v malých obcích či

periferních oblastech je často jedinou cestou, jak zajistit dostupnost základních služeb. K dosažení efektů spolupráce je žádoucí společně rozvažovat nad rozvojem území i podniků, dospět pokud možno k dohodě a vytvořit tak konstruktivní a efektivní prostředí pro další rozvoj daného regionu.

## **Literatura:**

- [1] Binek, J. a kol.: *Venkovský prostor a jeho oživení*. Brno: Georgetown, 2006. 140 s. ISBN 80-251-19-5
- [2] Galvasová, I. a kol.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9
- [3] Metodika Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2006-2020, Brno: GaREP, Vysoké učení technické v Brně, 2006
- [4] Rozvojový interaktivní audit, regionální politika a poznání disparit (Souhrnná studie z řešení aktivity A701 výzkumného úkolu WD-39-07-1). Brno: GaREP, 2007
- [5] Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2006-2020, Brno: GaREP, Vysoké učení technické v Brně, 2006
- [6] Taylor, J.; Wren, C.: *UK regional policy: An evaluation. In Regional Studies*. Cambridge: Dec 1997. Vol. 31, Iss. 9; pg. 835, 14 pgs, [online]. [cit.20.9.2007] <<http://proquest.umi.com>>
- [7] Vanhove N., Klaassen, L. H.: *Regional policy: A European Approach*. Aldershot: Gower, 1983. 488 s. ISBN 05-560-0286-8

## **Interakce subjektů veřejné správy a podnikatelské sféry v prostorovém kontextu**

*Jan Binek – Iva Galvasová*

### **ABSTRAKT**

Obečným cílem subjektů veřejné správy i podnikatelské sféry je rozvoj. V případě veřejné sféry jde obvykle o rozvoj v širších souvislostech, o rozvoj svěřeného rezortu, o rozvoj území a všestranných podmínek pro život obyvatel v něm apod. V případě podnikatelské sféry jde o rozvoj jednotlivých podniků a dosažení jejich prosperity, resp. o rozvoj odvětví, klastru, v němž se daný podnik nachází. Pro rozvoj v těchto dvou sférách je klíčové jejich vzájemné působení a ovlivňování s dopady na výsledné aktivity obou. Veřejná správa se svými legislativními aktivitami podílí na vytváření formálního rámce pro fungování podniků, jednak může i přímými administrativními a regulačními zásahy formovat konkrétní prostředí pro rozvoj podnikání. Příspěvek se věnuje vybraným příkladům interakcí subjektů veřejné správy a to zejména územní samosprávy a podnikatelské sféry, lokalizovaných do určitého území. Příspěvek rozvíjí vybrané teze výzkumného projektu WD-39-07-1 Rozvojový interaktivní audit.

**Klíčová slova:** Rozvoj, podnikání, regionální politika, strategické plánování, spolupráce.

## **Interaction of public administration subjects and business sphere in territorial context**

### **ABSTRACT**

The development is the common objective of public administration subjects and business sphere. In the case of public administration it usually concerns on development in wider context, on development in entrusted section, on development of territory and life conditions of its inhabitants. In the case of business sphere it concerns on development of individual enterprises and ensuring their prosperity, or development of branch or cluster. The mutual interaction of both spheres is crucial for their development. The public administration with its legislative activities participates in construction of formal framework for enterprise functioning, it can form with its direct administrative and regulative intervention the concrete atmosphere pro entrepreneurship development. The paper deals with chosen examples of interactions of public administration subjects, especially self-government, and business sphere in certain territory. The paper develops some thesis of research project WD-39-07-1 Development interactive audit.

**Key words:** Development, entrepreneurship, regional policy, strategic planning, cooperation.

**JEL classification:** H10