

UNIVERZITA PARDUBICE  
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ  
ÚSTAV EKONOMIKY A MANAGEMENTU

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP - INOVAČNÍ PŘÍSTUP  
VE VEŘEJNÉM SEKTORU**

Dizertační práce

Autor: Ing. Kateřina Jirásková

Školitel: Doc. Dr. Ing. Milan Siegl, CSc.

2008

UNIVERSITY OF PARDUBICE  
FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATION  
INSTITUTE OF ECONOMY AND MANAGEMENT

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – INNOVATIVE APPROACH  
IN THE PUBLIC SECTOR**

Dissertation

Author: Ing. Kateřina Jirásková

Tutor: Doc. Dr. Ing. Milan Siegl, CSc.

2008

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému školiteli Doc. Dr. Ing. Milanu Sieglovi, CSc. za cenné rady, připomínky a odborné vedení, kterými mi pomáhal po celou dobu mého doktorského studia a v průběhu zpracování dizertační práce.

Kateřina Jirásková

## **Abstrakt**

Klíčem k růstu evropské konkurenceschopnosti se stávají inovační schopnosti, zvyšující se kvalita lidských zdrojů, výzkumu a technologií. Je zřejmé, že organizace, které se nezabývají inovacemi a setrvávají na tradičních přístupech řízení, již ve střednědobém horizontu budou mít vážné problémy se svou konkurenceschopností a v neposlední řadě i s ekonomickou prosperitou. Do popředí zájmu se rovněž dostávají schopnosti řídit inovace a změny ve veřejném sektoru.

Jedním z nástrojů, který může přispět ke zvýšení efektivity v poskytování veřejných služeb, je Public-Private Partnership (PPP). Spolupráce mezi veřejnými a soukromými činiteli je považována za vhodnou strategii k vytvoření veřejných služeb, které jsou lepší a výkonnější než služby dosažené užíváním tradičních metod.

Tato dizertační práce se zabývá analýzou a kritickým zhodnocením principu PPP jako možného inovačního přístupu ve veřejném sektoru v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru a zhodnocením potenciálu pro implementaci PPP v územních jednotkách Pardubického kraje.

## **Klíčová slova**

Inovace, veřejný sektor, Public-Private Partnership, New Public Management.

## **Abstract**

The key to the growth of European competitiveness become innovative capacity, quality of human resources, research, and technology. It is evident that organizations that don't deal with innovation and remain on traditional management approaches, already in the medium term, will have serious problems with their competitiveness and last but not least with their economic prosperity. Important is also the ability to drive innovation and change in the public sector.

One of the tools that can contribute to increased efficiency in the delivery of public services is Public-Private Partnership (PPP). Cooperation between public and private actors is considered an appropriate strategy to create public services that are better and more efficient than the services obtained by using traditional methods.

This dissertation deals with the analysis and critical appreciation of the principles of the PPP as an innovative approach in the public sector in the context of modern trends applied in the public sector, and the appreciation of the potential for the implementation of PPP in the territorial units of Pardubice Region.

## **Key words**

Innovation, public sector, Public-Private Partnership, New Public Management.

# Obsah

<b>SEZNAM OBRÁZKŮ</b> .....	<b>9</b>
<b>SEZNAM TABULEK</b> .....	<b>10</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b> .....	<b>11</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>13</b>
<b>1 CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÁ HYPOTÉZA</b> .....	<b>15</b>
1.1 Hlavní cíl dizertační práce .....	15
1.2 Rozpracování cílů .....	15
1.3 Výzkumná hypotéza .....	16
<b>2 METODY PRÁCE</b> .....	<b>17</b>
<b>3 OBECNÁ VÝCHODISKA INOVACÍ V SOUKROMÉM SEKTORU</b> .....	<b>18</b>
3.1 Významné inovační teorie .....	18
3.1.1 Joseph Alois. Schumpeter.....	18
3.1.2 Kondratěvovy dlouhé hospodářské cykly.....	19
3.1.3 František Valenta.....	20
3.2 Rozdíl mezi inovací a invencí.....	22
3.3 Inovační proces .....	24
3.4 Modely inovací .....	26
3.5 Typy inovací.....	31
3.6 Odpor vůči inovacím.....	33
3.7 Role státu ve vztahu k inovacím.....	35
3.8 Zdroje financování inovací v ČR .....	38
3.8.1 Soukromé zdroje financování .....	40
3.8.2 Veřejné zdroje financování.....	41
<b>4 INOVACE VE VEŘEJNÉM SEKTORU</b> .....	<b>44</b>
4.1 Postavení veřejného sektoru v rámci národního hospodářství.....	44
4.2 Blokované členění veřejného sektoru .....	48
4.3 Řízení veřejného sektoru .....	49
4.4 Inovace ve veřejném sektoru .....	49
4.5 Typologie inovací ve veřejném sektoru .....	51
4.6 Vnější tlak na inovace .....	53
4.7 Faktory plynoucí ze samotného veřejného sektoru .....	55
4.8 Bariéry zavádění inovací ve veřejném sektoru .....	56
4.9 Vybrané inovační přístupy řízení veřejného sektoru .....	59
4.10 Rozdíly mezi inovacemi ve veřejném a soukromém sektoru .....	62

<b>5</b>	<b>PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP JAKO JEDEN Z MOŽNÝCH INOVAČNÍCH PŘÍSTUPŮ UPLATŇOVANÝ VE VEŘEJNÉM SEKTORU.....</b>	<b>67</b>
5.1	ÚČASTNÍCI PROJEKTŮ PPP .....	69
5.2	FORMY SPOLUPRÁCE VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU .....	69
5.2.1	Tradiční veřejná zakázka .....	70
5.2.2	Integrované projekty PPP .....	71
5.3	VÝHODY PPP .....	75
5.4	RIZIKA PPP .....	76
5.4.1	Výnosové (příjmové) riziko.....	76
5.4.2	Riziko výběru soukromého partnera.....	77
5.4.3	Stavební riziko.....	77
5.4.4	Finanční riziko.....	77
5.4.5	Politické riziko.....	78
5.4.6	Další rizika.....	78
5.5	INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC PPP V ČESKÉ REPUBLICE.....	78
5.5.1	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR) .....	78
5.5.2	Ministerstvo financí ČR (MF) .....	79
5.5.3	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).....	79
5.5.4	PPP Centrum .....	79
5.5.5	Asociace pro podporu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR (Asociace PPP).....	80
5.6	ANALÝZA LEGISLATIVNÍHO PROSTŘEDÍ VE VZTAHU K PPP .....	80
5.6.1	Právní úprava EU.....	80
5.6.2	Právní úprava ČR.....	82
5.7	ZKUŠENOSTI S PPP .....	83
5.7.1	Zahraniční zkušenosti s PPP.....	83
5.7.2	Pilotní projekty PPP v ČR .....	84
<b>6</b>	<b>INOVACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ SE ZAMĚŘENÍM NA VYUŽITÍ PRINCIPU PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP .....</b>	<b>86</b>
6.1	ANALÝZA POSTOJŮ PŘEDSTAVITELŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU NA PROBLEMATIKU PPP .....	86
6.1.1	Cíle a hypotézy výzkumu .....	86
6.1.2	Metody výzkumu .....	87
6.1.3	Výsledky výzkumu .....	92
6.1.4	Souhrn výsledků .....	124
6.2	ANALÝZA NÁZORŮ PŘEDSTAVITELŮ SOUKROMÉHO SEKTORU NA PROBLEMATIKU PPP .....	128
<b>7</b>	<b>NÁVRHY ŘEŠENÍ PROBLÉMOVÝCH OBLASTÍ IMPLEMENTACE PPP .....</b>	<b>135</b>
7.1	VÝCHODISKA PRO NÁVRHOVOU ČÁST .....	135
7.2	OBCE DO 500 OBYVATEL VĚNUJÍ MÁLO POZORNOSTI INOVAČNÍM PŘÍSTUPŮM VE VEŘEJNÉM SEKTORU .....	136

7.2.1	Charakteristika stávající situace .....	136
7.2.2	Návrh řešení.....	138
7.3	NEDOSTATEK ZNALOSTÍ A ZKUŠENOSTÍ Z OBLASTI PPP NA STRANĚ VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	138
7.3.1	Charakteristika stávající situace .....	138
7.3.2	Návrh řešení.....	139
7.4	NEJEDNOZNAČNÁ TERMINOLOGIE .....	139
7.4.1	Charakteristika stávající situace .....	139
7.4.2	Návrh řešení.....	141
7.5	CHYBĚJÍCÍ PŘÍKLADY ÚSPĚŠNÝCH PROJEKTŮ .....	141
7.5.1	Charakteristika stávající situace .....	141
7.5.2	Návrh řešení.....	142
7.6	ČINNOST PPP CENTRA .....	142
7.6.1	Charakteristika stávající situace .....	142
7.6.2	Návrh řešení.....	142
7.7	PPP PROJEKTY NEJSOU ZAHRNUTY VE STRATEGICKÝCH DOKUMENTECH OBCÍ.....	143
7.7.1	Charakteristika stávající situace .....	143
7.7.2	Návrh řešení.....	143
7.8	DAŇOVÁ PROBLEMATIKA.....	143
7.8.1	Charakteristika stávající situace .....	143
7.8.2	Návrh řešení.....	144
7.9	NEJEDNOZNAČNOST V MOŽNOSTECH VYUŽÍVÁNÍ METODY PPP U PROJEKTŮ FINANCOVANÝCH Z FONDŮ EU .....	144
7.9.1	Charakteristika stávající situace .....	144
7.9.2	Návrh řešení.....	145
<b>8</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>146</b>
<b>9</b>	<b>LITERATURA.....</b>	<b>151</b>
	<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>157</b>



## Seznam obrázků

Obrázek 3-1: Schéma inovačního procesu .....	26
Obrázek 3-2: Koncepční rámec inovací .....	28
Obrázek 3-3: Lineární model inovace tlačený technologií.....	29
Obrázek 3-4: Lineární model inovace tažený trhem .....	29
Obrázek 3-5: Model simultánní vazby .....	30
Obrázek 3-6: Interaktivní model.....	31
Obrázek 3-7: Úloha státu v inovačním procesu.....	38
Obrázek 3-8: Zdroje financování inovací.....	39
Obrázek 3-9: Vývoj celkové podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků ČR.....	42
Obrázek 5-1: Schéma tradiční veřejné zakázky .....	70
Obrázek 5-2: Schéma integrovaných projektů PPP.....	72
Obrázek 5-3: Stupeň zapojení soukromého sektoru podle jednotlivých typů spolupráce...	74
Obrázek 6-1: Okresy Pardubického kraje.....	89
Obrázek 6-2: Podíl vyplněných dotazníků dle okresů Pardubického kraje.....	90
Obrázek 6-3: návratnost dotazníků dle jednotlivých okresů Pardubického kraje .....	91
Obrázek 6-4: Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům (v %)? .....	93
Obrázek 6-5: Vztah mezi velikostí obce a tím, zda věnují pozornost inovačním přístupům ve veřejné správě .....	97
Obrázek 6-6: Hlavní důvod, proč se věnujete inovačním přístupům .....	99
Obrázek 6-7: Hlavní důvod, proč se nevěnujete inovačním přístupům .....	100
Obrázek 6-8: Odpověď "malá obec" podle počtu obyvatel jednotlivých obcí.....	101
Obrázek 6-9: Vztah velikosti obce a její znalosti inovací ve veřejné správě .....	104
Obrázek 6-10: Jaké inovační přístupy uplatňované ve veřejné správě znáte (v absolutních četnostech) ? .....	105
Obrázek 6-11: Odkud jste se poprvé dozvěděl/-a o PPP (v %)? .....	106
Obrázek 6-12: Jak dlouho víte o existenci PPP? .....	106
Obrázek 6-13: Přispělo k Vaší informovanosti PPP Centrum?.....	107
Obrázek 6-14: Jak hodnotíte svou informovanost o PPP? .....	108
Obrázek 6-15: Rozložení odpovědí dle jednotlivých kategorií .....	109
Obrázek 6-16: Průměrné známky přiřazené jednotlivým variantám.....	110
Obrázek 6-17: Sutinový graf .....	112
Obrázek 6-18: Rozložení četností známkových hodnocení dle jednotlivých možností...	115

Obrázek 6-19: Průměrné známky přiřazené jednotlivým variantám.....	116
Obrázek 6-20: Rozložení četností známkových hodnocení dle jednotlivých možností...	118
Obrázek 6-21: Průměrné známky přiřazené jednotlivým variantám.....	119
Obrázek 6-22: Považujete PPP pro Vaši obec za výhodné či nevýhodné? .....	120
Obrázek 6-23: Které překážky nejvíce brání zavádění PPP (v absolutních četnostech)? .	120
Obrázek 6-24: Jsou výše zmíněné bariéry důvodem nízkého využití PPP v ČR? .....	121
Obrázek 6-25: Byla Vaše obec účastníkem nějakého PPP projektu?.....	122
Obrázek 6-26: Zvažujete do budoucna možnost využití PPP ve Vaší obci?.....	122
Obrázek 6-27: Které oblasti by byly vhodné pro využití PPP ve Vaší obci? .....	123

### Seznam tabulek

Tabulka 3-1: Řády inovací dle Valenty .....	21
Tabulka 4-1: Typické vlastnosti soukromého a veřejného sektoru ve vztahu k inovacím..	64
Tabulka 5-1: Přehled pilotních PPP projektů .....	85
Tabulka 6-1: Počet obcí v jednotlivých okresech Pardubického kraje.....	89
Tabulka 6-2: Počet vyplněných dotazníků podle okresů Pardubického kraje.....	90
Tabulka 6-3: Podíl vrácených dotazníků na celkovém počtu obcí dle okresů Pardubického kraje .....	91
Tabulka 6-4: Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům?.....	93
Tabulka 6-5: Slyšeli jste o některé inovaci ve veřejné správě?.....	94
Tabulka 6-6: Rozdělení četností obcí dle velikostních kategorií .....	94
Tabulka 6-7: Kontingenční tabulka $t_{I.1} * P_{03}$ .....	96
Tabulka 6-8: Vztah mezi velikostí obce a tím, zda věnují pozornost inovačním přístupům ve veřejné správě (adjustovaná rezidua).....	97
Tabulka 6-9: Kontingenční tabulka $P_{03} * I.4$ .....	102
Tabulka 6-10: Vztah mezi velikostí obce a znalostí některé z inovací ve veřejné správě (adjustovaná rezidua).....	103
Tabulka 6-11: Popisné charakteristiky pro výhody, které mohou PPP přinést obci .....	110
Tabulka 6-12: Korelační matice .....	111
Tabulka 6-13: Hodnoty eigenvalue .....	112
Tabulka 6-14: Nerotované řešení .....	113
Tabulka 6-15: Rotované řešení.....	113
Tabulka 6-16: Popisné charakteristiky pro výhody, které mohou PPP přinést občanům .	116

Tabulka 6-17: Popisné charakteristiky pro nevýhody PPP .....	118
Tabulka 6-18: Povaha projektů PPP v Evropě .....	126
Tabulka 6-19: Plánovaný časový harmonogram koncesního řízení Pardubické krajské nemocnice.....	131
Tabulka 6-20: Pozitiva a negativa PPP nejčastěji uváděná představiteli soukromého sektoru .....	134
Tabulka 7-1: SWOT analýza PPP projektů .....	135
Tabulka 7-2: Dopady změn RUD na jednotlivé velikostní kategorie podle původního zákona.....	137

### **Seznam použitých zkratk**

7.RP	7. rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj
BOO	Build-Own-Operate
BOT	Build - Operate – Transfer
CAF	Common Assessment Framework
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DBFO	Design - Build - Finance - Operate
DPH	Daň z přidané hodnoty
EFQM	European Foundation for Quality Management
EK	Evropská komise
ERA	European Research Area (Evropský výzkumný prostor)
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
FA	Faktorová analýza
GBP	Great Britain Pound
HDP	Hrubý domácí produkt
HNP	Hrubý národní produkt
KZ	Koncesní zákon
MF	Ministerstvo financí ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
NPM	New Public Management
O&M	Operation and Maintenance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj)
OP	Operační program

PFI	Private Finance Initiative
PKN	Pardubická krajská nemocnice
PPI	Private Participation in Infrastructure
PPP	Public-private Partnership
PSP	Private Sector Participation
PUK	Partnerships UK
RUD	Rozpočtové určení daní
SPV	Special Purpose Vehicle
TIPP	Technické inovace produktů a procesů
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

## Úvod

Průvodním jevem globalizace se stávají rostoucí a zostřující se konkurenční tlaky. Naskýtají se proto přirozené otázky, v jaké míře a jakým způsobem budou jednotlivé podnikatelské subjekty, regiony a země schopny těmto tlakům odolat a být konkurenceschopnými (Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 2005). Klíčem k růstu evropské konkurenceschopnosti se stávají inovační schopnosti, zvyšující se kvalita lidských zdrojů, výzkumu a technologií.

Je zřejmé, že organizace, které se nezabývají inovacemi a setrvávají na tradičních přístupech řízení, již ve střednědobém horizontu budou mít vážné problémy se svou konkurenceschopností a v neposlední řadě i s ekonomickou prosperitou.

Variabilita ekonomické reality, sílicí globalizace, úsilí o hledání komparativních výhod i změny ve vnitřní situaci každé organizace vedou rovněž k nutnosti zavádění určitých změn ve způsobu poskytování veřejných služeb. Do popředí zájmu se dostávají schopnosti řídit inovace a změny ve veřejném sektoru.

Ačkoli se v mnoha státech považuje za samozřejmé a hluboce zakotvené, že za poskytování veřejných služeb je zodpovědný veřejný sektor, způsoby, pomocí nichž jsou tyto služby vytvářeny, zajišťovány a poskytovány se začínají měnit. Tento trend odráží větší potřebu a touhu veřejného sektoru po spolupráci a získávání výhod od soukromého sektoru. Alternativní a efektivní metodou, jak získat dodatečné finanční zdroje ze soukromého sektoru, je Public-Private Partnership (PPP), čili partnerství veřejného a soukromého sektoru. PPP se tak stává inovací ve veřejném sektoru ve způsobu financování veřejných služeb.

PPP je relativně novým jevem mezi přístupy k lokálnímu a regionálnímu rozvoji a je možné jej uplatnit v mnoha oblastech veřejných služeb. PPP se stává vhodným nástrojem financování investic v případě, že existuje významný prostor pro účast soukromého sektoru, zejména v oblastech, kde není možné nebo vhodné vzdát se veřejného vlastnictví nebo zabezpečení trhu. Na druhou stranu nelze PPP chápat jen jako zdroj prostředků, které nezatěžují veřejné rozpočty. Největší oblibu PPP lze zaznamenat v anglosaských zemích, kde je jeho využití do určité míry spojeno s příchodem inovační teorie New Public Management (NPM). Naopak v nových členských státech EU (včetně ČR) není tento princip doposud využíván vhodným způsobem a v dostatečné míře.

Odborná diskuze na téma PPP a o možnostech uplatnění tohoto konceptu v ČR překonává primární etapu. Diskuze se přesunuje z obecné roviny, zda PPP ano či ne, k hledání konkrétní odpovědi na otázku: „Jak na to?“.

Dizertační práce bude členěna na tři základní části – teoretickou, výzkumnou a návrhovou.

Teoretická část obsahuje kapitoly týkající se obecných východisek inovací v soukromém sektoru, významnou část tvoří zpracování zahraniční literatury zabývající se inovačními procesy ve veřejném sektoru. V souladu se zaměřením práce je v teoretické části zpracována také kapitola, která se zabývá konceptem Public-Private Partnership.

Ve výzkumné části práce jsou prezentovány výsledky empirického šetření, které analyzuje, do jaké míry věnují obce Pardubického kraje pozornost inovačním přístupům, které je možné uplatnit ve veřejné správě s konkrétním zaměřením na uplatnění konceptu PPP. Výzkum probíhal formou dotazníkového šetření, jehož respondenty tvořili představitelé obcí Pardubického kraje coby potenciální zadavatelé projektů PPP. Současně byl v této části proveden kvalitativní výzkum za účelem získání názorů soukromého sektoru na problematiku projektů PPP.

Jádro třetí části tvoří návrhy možných směrů řešení kritických oblastí implementace PPP v Pardubickém kraji, které vycházejí jak z teoretického základu, tak z analýz, výsledků a závěrů realizovaných v rámci empirického výzkumu.

Přínos dizertační práce by měl mít jak dimenzi teoretickou, tak i praktickou.

# 1 Cíle práce a výzkumná hypotéza

## 1.1 Hlavní cíl dizertační práce

Jak je patrné, inovace hrají rozhodující roli v probíhající ekonomické, politické i sociální transformaci rozvíjejících se zemí stejně jako států s již rozvinutou infrastrukturou. Informační propojení přispívá ke globalizaci trhu u nás i ve světě, jejímž důsledkem je neustálý růst a zostřování konkurence, v níž lze obstát pouze trvalým důrazem na růst užitných hodnot výrobků, technologických postupů a služeb. Zvyšující se tlak na inovace se stále intenzivněji projevuje i ve veřejném sektoru, který je charakteristický svým sklonem k neefektivnosti.

V souladu s těmito předpoklady bylo formulováno **zaměření a hlavní cíl** dizertační práce.

Dizertační práce je zaměřena na možnosti využití principu PPP jako jednoho z inovačních přístupů uplatňovaných ve veřejném sektoru.

**Hlavním cílem** této dizertace je analýza a kritické zhodnocení principu PPP jako možného inovačního přístupu ve veřejném sektoru v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru a zhodnocení potenciálu pro implementaci PPP v územních jednotkách Pardubického kraje.

K naplnění hlavního cíle bude přistupováno v následujících krocích:

1. vymezení základních pojmů, které se vztahují k tématu práce (inovační procesy v soukromém i veřejném sektoru, teorie New Public Managementu, PPP),
2. analýza současného stavu PPP v ČR i ve světě,
3. analýza pohledu obcí Pardubického kraje na problematiku a možnosti využití PPP,
4. analýza pohledu zástupců soukromého sektoru na problematiku a možnosti využití PPP,
5. možné návrhy řešení problémových oblastí implementace PPP v Pardubickém kraji,
6. závěry, diskuze.

## 1.2 Rozpracování cílů

K dosažení definovaného hlavního cíle budou sloužit dílčí cíle, které budou zpracovány v jednotlivých kapitolách:

*Obecná východiska inovací v soukromém sektoru*

- vymezit teoretická východiska týkající se inovačních procesů a jejich uplatňování v soukromém sektoru.

#### *Inovace ve veřejném sektoru*

- na základě kritické rešerše zhodnotit literaturu na téma inovací ve veřejném sektoru,
- na základě studia zahraniční literatury zpracovat problematiku inovačních procesů ve veřejném sektoru,
- vytvořit přehled inovačních přístupů k řízení veřejného sektoru, které se prosazují především v zahraničí,

#### *Public-Private Partnership jako jeden z možných inovačních přístupů uplatňovaný ve veřejném sektoru*

- zhodnotit současný stav PPP v České republice i ve světě,
- provést analýzu evropského legislativního rámce vztahujícího se k problematice PPP,
- zhodnotit legislativní, metodickou, politickou a institucionální připravenost ČR na zavádění PPP,
- definovat různé přístupy vybraných evropských států k PPP,
- definovat možná rizika, která s sebou mohou projekty PPP přinášet.

#### *Inovace ve veřejné správě se zaměřením na využití principu Public-Private Partnership*

- získat data nezbytná pro dosažení hlavního cíle,
- za pomoci grafického aparátu i vybraných metod vícerozměrné statistiky provést analýzu výsledků,
- prostřednictvím výsledků potvrdit či vyvrátit stanovenou hypotézu.

#### *Návrhy řešení problémových oblastí implementace PPP v Pardubickém kraji*

- definovat problémové oblasti implementace PPP v Pardubickém kraji,
- popsat současný stav,
- navrhnout možné způsoby řešení.

### **1.3 Výzkumná hypotéza**

Hlavní výzkumná hypotéza dizertační práce je následující: **Obce Pardubického kraje nedisponují dostatečnými znalostmi a zkušenostmi pro implementaci Public-Private Partnership jako možného inovačního přístupu v poskytování veřejných služeb v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru.**



## 2 Metody práce

Při zpracovávání dizertační práce budou využity logické metody vědecké práce, mezi které patří:

- analýza,
- syntéza,
- dedukce,
- indukce,
- komparace.

Tyto metody se budou v rámci výzkumu vzájemně doplňovat, kombinovat, překrývat a vytvářet tedy určitou synergii.

Teoretická část dizertační práce bude zaměřena na analýzu teoretických poznatků z oblasti zkoumané problematiky. Její základ bude tvořit:

- rešerše domácí i zahraniční odborné literatury,
- rešerše časopiseckých statí, odborných materiálů a základních dokumentů EU, které se vztahují k dané problematice.

Stěžejní metodou výzkumné části bude *empirické šetření* za účelem získání dat od subjektů veřejného sektoru Pardubického kraje. Tento výzkum umožní verifikovat poznatky získané analýzou literatury na jedné straně a jejich doplnění o nové poznatky na straně druhé. Nástrojem získávání údajů bude dotazníkové šetření. Dále bude výzkumná část obsahovat *výsledky kvalitativního výzkumu*, který bude proveden u zástupců soukromého sektoru, kteří již aktivně působí v oblasti PPP projektů. Vhodnou metodou sběru dat kvalitativního výzkumu bude strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami.

Pro interpretaci výsledků šetření bude využito hodnocení slovní, grafické i číselné a současně budou využity některé matematicko-statistické metody.

Návrhová část bude vycházet jednak ze zjištěných teoretických poznatků a současně z analýz, výsledků a závěrů realizovaných v rámci empirického výzkumu.

V závěrečné části práce budou shrnuty zjištěné poznatky, které potvrdí či vyvrátí stanovenou výzkumnou hypotézu, a navrženy další možné postupy v rozvoji daného tématu.

### 3 Obecná východiska inovací v soukromém sektoru

Úspěšné inovační aktivity představují hlavní cestu k zajištění vysoké úrovně konkurenceschopnosti dnešních organizací – podnikatelských subjektů – v globální světové ekonomice (Pitra, 2006, s.7).

Podle Trotta (2005, s. 5) *musí být podniky schopny se přizpůsobit a vyvíjet, pokud si přejí přežít. Podnikatelé musí počítat s tím, že jejich konkurenti nevyhnutelně přijdou s produktem, kterým změní své postavení na trhu. Základem k přežití je tedy schopnost využívat změn a přizpůsobit se.*

V současné době jsou myšlenky o inovacích velmi rozšířené. Inovace se stávají součástí naší kultury. Velkou část práce, kterou v minulosti vykonávali lidé manuálně, dnes dělají díky poznatkům stroje. Pevné organizační hierarchie jsou nahrazovány otevřenými a flexibilními síťovými strukturami (Hudec, 2007, s. 20).

Freeman (1997) napsal: „*Neinovuj a zemřeš*“. Samozřejmě, že ty společnosti, které se staly vůdci trhu, musely prokázat schopnost vyvinout nové produkty.

**Inovace** jsou dlouhou dobu považovány za motor ekonomického růstu a jsou tématem diskuzí a debat stovky let. Ekonomové v 19. století zjistili, že zrychlení hospodářského růstu bylo důsledkem technologického pokroku. Avšak jen málo úsilí bylo zaměřeno na pochopení toho, jak technologické změny přispěly k tomuto růstu.

#### 3.1 Významné inovační teorie

##### 3.1.1 Joseph Alois. Schumpeter

Za klasického představitele teorie inovací je považován významný rakouský ekonom **Joseph Alois Schumpeter**. Schumpeter (1934,1939,2008) byl jedním z prvních ekonomů, který zdůraznil význam nových produktů jakožto podnětů k ekonomickému růstu. Tvrdil, že získání konkurenční výhody vytvořením nového produktu je mnohem důležitější než okrajové (dílčí, marginální) změny v cenách stávajících produktů. Jako první použil pro ekonomickou oblast termín inovace. Při definování inovací se omezil na nové produkty a procesy, které naleznou komerční využití v privátním sektoru.

*„Vykonání něčeho nového je nejen věcí objektivně těžší než vykonání něčeho, co je známé a vyzkoušené, ale navíc jednotlivec cítí ve vztahu k tomu nechuť a cítil by ji dokonce i tehdy, kdyby nebylo objektivních těžkostí... V psychice toho, kdo touží vykonat něco nového, zvedají hlavu síly zvyku a vystupují proti rodícímu se plánu. Historie vědy je*

*jedním velkým potvrzením faktu, že přijetí vědeckého stanoviska nebo metody je pro nás věcí neslýchaně těžkou. Myšlení se stále vrací do starých kolejí...“ J. A. Schumpeter.*

Byl to Schumpeter, kdo argumentoval, že moderní firmy vybavené laboratořemi pro výzkum a vývoj se staly hlavními inovačními aktéry. Tato Schumpeterova teorie má významný vliv na studium managementu inovací dodnes. Úspěch v budoucnosti, stejně jako v minulosti, bude určitě spočívat ve schopnosti získávat a využívat znalosti a v aplikování těchto znalostí na vývoj nových produktů. Odkrývání toho, jak to udělat, zůstává nadále jedním z dnešních nejnaléhavějších problémů v oblasti řízení.

### **3.1.2 Kondratěvy dlouhé hospodářské cykly**

Svým pojetím inovací podpořil Schumpeter známé Kondratěvy dlouhé vlny vývoje, resp. hospodářských cyklů. Ekonomové vysledovali, že ekonomický vývoj není plynulý a že jeho trend není stálý. Podrobněji se touto problematikou zabýval **Nikolaj Dmitrijevič Kondratěv**, který na základě svého zkoumání tvrdil, že každých 50 let dosahuje vrcholu jedna dlouhá technologická vlna. Kondratěvy vlny dlouhodobého vývoje jsou vyvolávány radikálními inovacemi, díky nimž nastupují nová odvětví a obory výroby. Cyklická zákonitost hospodářského vývoje se ve vyspělých zemích opakovala od průmyslové revoluce (konec 18. století) do konce 20. století ve čtyřech vlnách. V těchto vlnách docházelo k růstu ekonomiky na základě významných inovací v produktu, procesu nebo organizaci.

Kondratěv (1935) definoval začátky prvních tří vln podle empirických dat o fluktuacích hospodářských veličin. Schumpeter stanovil počátky prvních tří K-vln podle začátků expanze radikálních inovací.

#### **První Kondratěvova vlna (dále K-vlna)**

První vlna podle Kondratěva trvala od počátků průmyslové revoluce do let 1844 až 1851. Schumpeter datuje první K-vlnu do let 1780 – 1842 a označuje ji za období industrializace. Tato vlna byla vyvolána nástupem a šířením parního stroje a jiných strojů poháněných párou.

#### **Druhá K-vlna**

Druhá vlna trvala do let 1890 až 1896, kdy začala třetí vlna. V Schumpeterově pojetí začíná tato vlna v roce 1842 a končí v roce 1898. Radikální inovací tohoto období je výstavba železnic, rozvoj ocelářského průmyslu.

### **Třetí K-vlna**

Třetí K-vlna probíhala v letech 1898 - 1947 a je charakteristická nástupem elektroenergetiky, elektrotechniky, automobilů a letadel. Tuto vlnu Schumpeter označil jako období elektřiny, chemie a motorů a trvala podle něj od roku 1898 a skončila zhruba v roce 1950 (rok Schumpeterova úmrtí).

### **Čtvrtá K-vlna**

Nástup čtvrté K-vlny se datuje k druhé polovině dvacátého století. Zhruba po roce 1950 začíná expanze polovodičové elektroniky, počítačů a informačních a regulačních elektronických systémů. S koncem dvacátého století však čtvrtá K- vlna končí.

### **Pátá K-vlna**

Ekonomický útlum, který postihl Evropu v 90. letech, měla americká ekonomika již za sebou v průběhu 80. let. Nárůst hmotných investic spolu s růstem hrubého domácího produktu často přes 4% ročně, pokles nezaměstnanosti pod 4% a nízká inflace jsou příznakem počátku páté K-vlny v USA s několikaletým předstihem před Evropou. Od konce 20. století hovoříme tedy o nastupující páté K-vlně, ve které dominují globální informační a komunikační systém a nastupující obory mikrotechnologie, nanotechnologie.

Kondratěv rozčlenil dosavadní vývoj průmyslové výroby do pěti cyklů, které jsou uváděny těmito nejtypičtějšími převratnými inovacemi:

- výroba železa, textilní výroba, parní stroj,
- výstavba železnic ve velkém, změny i v zemědělství,
- nástup rádia, telefonu, elektrifikace ve velkém,
- výroba automobilů,
- informační technologie.

#### **3.1.3 František Valenta**

Další výraznou osobností v oblasti teorie inovací je český ekonom **František Valenta**. Valenta (1999) uvádí, že v současnosti jsou ukončeny čtyři Kondratěvovy vlny. Hospodářské cykly různého řádu jsou vyvolávány inovacemi různých řádů a základní rytmus hospodářskému vývoji udávají radikální inovace, díky kterým vznikají zcela nová odvětví bez kontinuity s minulostí. Jejich expanze probíhá zhruba půl století a vytváří Kondratěvovu vlnu. Na této vlně se vytvářejí a střídají vlny nižších řádů jednotlivých

druhů, generací a variant inovovaných výrobků a technologií, a realizují tak změnu veškeré výroby.

Na rozdíl od Schumpetera považuje Valenta (1969) inovaci za *jakoukoli změnu ve vnitřní struktuře výrobního organizmu*. Vlček (2002) uvádí, že tím manažerům sděluje důležitou, reálnou a současně varovnou myšlenku existence nejen pozitivních, ale i negativních inovací vznikajících v důsledku záporné lidské aktivity. Kromě toho Valenta za inovace nepovažuje jen absolutní novinky jako Schumpeter, ale každou změnu, která je skutečnou novinkou pro danou výrobní jednotku, do níž vstupuje, i když tato změna je již dávno známá a v jiné výrobní jednotce uplatňovaná.

**Řád inovace** definuje Valenta (2001, s. 39) jako *jistý rozměr, jenž inovaci charakterizuje, neboli různé vzdálenosti, o které se nové výrobky nebo jiné faktory výroby či jiné činnosti vzdalují od jejich původního stavu před inovací. Řád inovace je tedy kategorií rozměru či stupně vývojového procesu..* Dle rozsahu a významu rozlišil následující **řády inovací** (tabulka 3-1):

**Tabulka 3-1: Řády inovací dle Valenty**

<b>Řád inovace</b>	<b>Označení</b>	<b>Co se zachovává</b>	<b>Co se mění</b>	<b>Příklad</b>
minus n	degenerace	nic	úbytek vlastností	opotřebení
0	regenerace	objekt	obnova vlastností	údržba, opravy
<b>RACIONALIZACE</b>				
1	změna kvanta	všechny vlastnosti	četnost faktorů	další pracovní síly
2	intenzita	kvalita a propojení	rychlost operací	zvýšený posun pásu
3	reorganizace	kvalitativní vlastnosti	dělba činností	přesuny operací
4	kvalitativní adaptace	kvalita pro uživatele	vazba na jiné faktory	technologické konstrukce
<b>KVALITATIVNÍ INOVACE</b>				
5	varianta	konstrukční řešení	dílčí kvalita	rychlejší stroj
6	generace	konstrukční koncepce	konstrukční řešení	stroj s elektronikou
7	druh	princip technologie	konstrukční koncepce	tryskový stav
8	rod	příslušnost ke kmeni	princip technologie	netkaná textilie
<b>TECHNOLOGICKÝ PŘEVRAŤ - MIKROTECHNOLOGIE</b>				
9	kmen	nic	přístup k přírodě	genová manipulace

*Zdroj: Valenta, 2001, s. 46*

### 3.2 Rozdíl mezi inovací a invencí

Pojmy inovace a invence se často pletou. Kdybychom se zeptali různých lidí na vysvětlení těchto pojmů, získali bychom různorodé definice. Pravdou je, že inovace je blízce příbuzná s invencí, ale nemohou být zaměňovány. Proto je důležité stanovit jejich přesné významy.

Inovace je velmi široký koncept, který může být chápán mnoha různými způsoby. Výraz „**inovace**“ je možné velmi obecně definovat jako změny v chování (Halvorsen, 2005, s. 2). Hledání významu inovací procházelo neustálým vývojem, proto existuje mnoho dobrých, avšak žádná jednotná definice inovací.

Definice podle dokumentu **Evropské komise** (Commission of the European Communities, 2003): „*Inovace je obnova a rozšíření škály výrobků a služeb a s nimi spojených trhů, vytvoření nových metod výroby, dodávek a distribuce, zavedení změn řízení, organizace práce, pracovních podmínek a kvalifikace pracovní síly.*“

Inovace v tomto pojetí představuje proces, který začíná novou myšlenkou, následují různé stupně vývoje, které vyústí do samotné implementace. Inovace je rozhodující pro úspěch na dynamickém trhu a jedním z jejích hlavních cílů je snaha o zvýšení konkurenceschopnosti výrobků a tím zlepšování konkurenční pozice na trhu. Inovaci lze chápat jako centrální jev průmyslové dynamiky.

Definice **P. Druckera** (1993, s. 33): „*Podnikatelé inovují. Inovace jsou specifickým nástrojem podnikání. Jedná se o umění spojit zdroje s novými možnostmi za účelem vytvoření hodnoty. Inovace vskutku vytvářejí zdroje.*“

**Oslo manuál** (2005) se zaměřuje především na technické inovace produktů (výrobků a služeb) a procesů (TIPP): „*TIPP zahrnují technicky realizované nové produkty a procesy a významná technická zdokonalení produktů a procesů. TIPP byly realizovány, jestliže byly zavedeny na trh (inovovaný produkt) nebo užity ve výrobním procesu (inovace způsobu zpracování). TIPP se týkají řady vědeckých, technických, organizačních, finančních a obchodních činností.*“ Oslo manuál rozlišuje mezi TIPP a jinými inovacemi (nové nebo zdokonalené řízení apod.). Od TIPP odlišuje také organizační inovace (týkající se organizačních struktur, metod řízení, firemních strategií) a ostatní změny ve výrobcích a procesech (estetického charakteru, módní změny apod.).

Z těchto definic je zřejmé, že existují **různé druhy inovací** a různé cesty k inovacím. Kromě inovací technické povahy (založených především na výzkumu) jde také o

netechnické inovace, jako např. inovace v oblasti organizace a řízení (nové formy organizace práce, řízení kvality, procesní řízení apod.), inovace trhů, inovace modelu podnikání či o prezentační inovace (komplexní pojem pro inovace v oblasti designu a marketingu). Posledně zmiňované typy inovací jsou předmětem sledování EU a byly nově zařazeny i do hodnotících materiálů (European Innovation Scoreboard). Hlavním zdrojem inovací (především technických) je výzkum a vývoj, ale zvláště k netechnickým druhům inovací nepochybně přispívá i vlastní kreativita podnikatelů a kvalifikovaných zaměstnanců.

Většina autorů odlišuje inovaci od invence tak, že inovace je spojena s komerční a praktickou aplikací myšlenek. **Invence** představuje koncepci myšlenky, zatímco inovace je pozdější přenesení invence do hospodářské praxe.

Následující jednoduchá rovnice naznačuje **vztah mezi těmito pojmy**:

$\text{inovace} = \text{teoretická koncepce} + \text{technická invence (vynález)} + \text{komerční využití}$
--

Koncepce nové myšlenky je startovacím bodem pro inovace. Samotný nový nápad, i když zajímavý, není ani invence ani inovace, je to spíše určitá představa. Proces přeměny intelektuálních myšlenek v konkrétní nový produkt či proces se nazývá invence a zde obvykle hrají klíčovou roli věda a technika. V této fázi musí být invence kombinována s tvrdou prací mnoha lidí, aby byla přeměněna ve výrobky, které zlepšují výkonnost podniku. Tyto aktivity reprezentují komerční využití.

Navzdory různorodosti definic inovací dle jednotlivých autorů lze vymezit 4 znaky, které tvoří jádro definice inovací (McLaughlin, Osborne, Ferlie, 2002):

#### **Inovace představuje novost**

Beck a Whistler (1967) obhajují absolutní definici takové novosti jako doslova první použití nového poznatku. Zatímco většina autorů (Knight, 1967), (Mohr, 1969), (Pettigrew, 1973) preferuje relativní definici novosti v souvislosti s něčím novým pro určitou osobu, organizaci, společnost či situaci bez ohledu na to, zda představuje skutečně první použití.

#### **Vztah inovace k vynálezu**

Je všeobecně známo, že objev vzniká na základě nové myšlenky. Inovace představují spíše proces přijetí či implementace nové myšlenky do nového produktu či služby. Může

se jednat jak o první použití takového nového poznatku, tak o jeho rozšíření na novou situaci.

### **Inovace je jak proces, tak výstup**

Mnohé studie hovoří o inovacích jako o procesu transformace, avšak inovaci je možné chápat jako reálný produkt nového procesu (Kimberly, 1981).

### **Inovace zahrnuje změnu či diskontinuitu**

Inovace musí představovat změnu nebo diskontinuitu ve smyslu transformace nové myšlenky do reality. Klíčové je rozlišovat organizační rozvoj a inovace. Oba výrazy reprezentují formu organizační změny a mohou časem vést ke značným změnám v uspořádání organizace, jejích výrobcích (či službách) a trzích.

Na základě výše uvedených 4 základních rysů je možné vyslovit obecnější definice podle Osborna (2005, s. 121): „*inovace je zavedení nového do stávajícího systému při využití nové myšlenky*“.

## **3.3 Inovační proces**

Po druhé světové válce se ekonomové začali více zajímat o příčiny ekonomického růstu (např. Harrod, 1949, Domar, 1946).

Za jeden z nejdůležitějších vlivů, který působí na inovace, byly považovány průmyslový výzkum a vývoj. Nastalo období rychlého růstu výdajů na výzkum a vývoj, které bylo podpořené projevem amerického prezidenta Kennedyho z roku 1960, který nastínil svou vizi, že se člověk dostane na Měsíc před koncem desetiletí. Ale ekonomové brzo zjistili, že neexistuje přímá souvztažnost mezi výdaji na výzkum a vývoj a mírou ekonomického růstu. Bylo jasné, že tyto vazby jsou složitější, než se původně předpokládalo.

Bylo nutné porozumět tomu, jak věda a výzkum ovlivňují ekonomický systém. Neoklasikové nenabídli žádné vysvětlení. V 50. letech 20. století byla provedena řada studií zabývajících se inovacemi, které se soustředily především na vnitřní charakteristiky inovačního procesu v rámci hospodářství. Charakteristickým rysem těchto studií bylo, že přijaly přístup, který zahrnoval několik vědních oborů (ekonomii, organizační chování, podnikání a management). Studie se zabývaly:

1. vytvářením nových znalostí,
2. aplikací těchto znalostí do vývoje produktů a procesů,

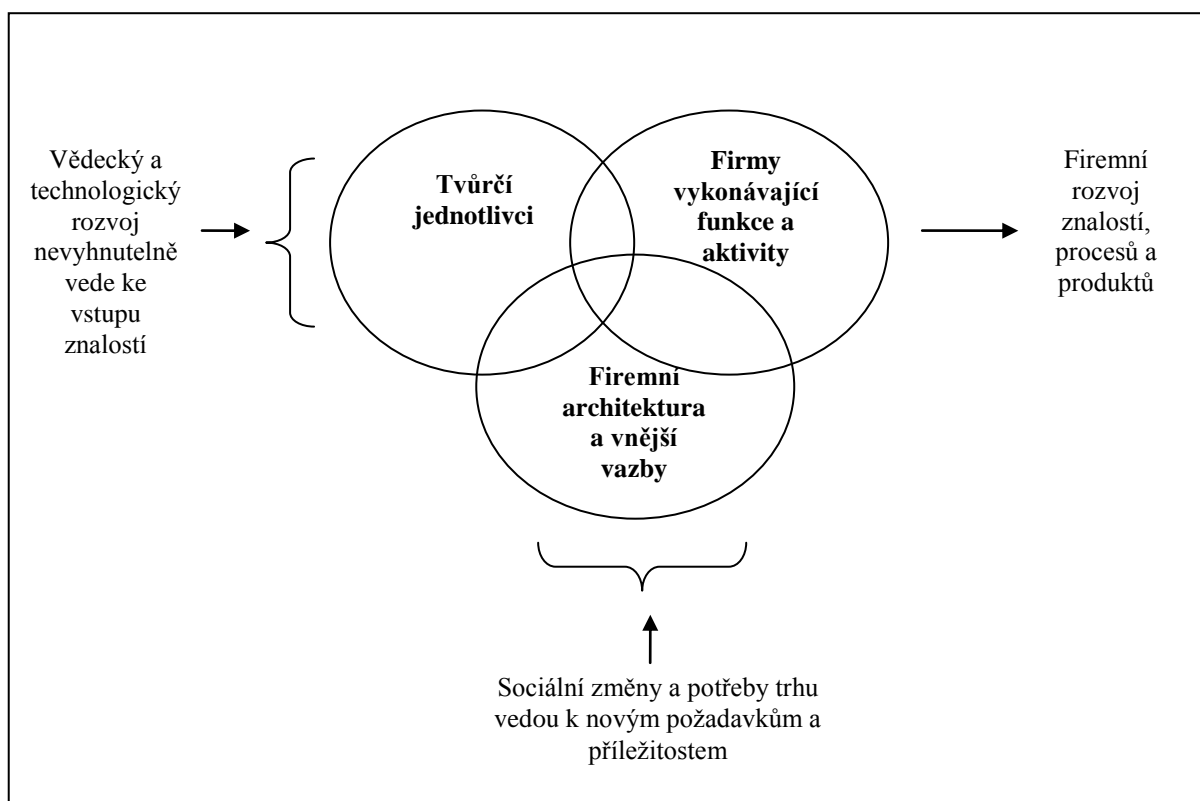


3. komerčním využitím těchto produktů a služeb za účelem získání finančních příjmů.

Tyto studie odhalily, že chování firem je různé. To vedlo ke vzniku nového teoretického rámce, který se pokoušel porozumět tomu, proč jsou některé firmy úspěšnější než jiné. Pozdější studie ze 60. let 20. století potvrdily tato počáteční zjištění a odhalily značné rozdíly v organizačních charakteristikách (např. Burns, Stalker, 1961, Cyert, March, 1963). Proto tento nový rámec kladl větší důraz na podnik a jeho vnitřní činnosti (aktivity). Firma a způsob, jakým využívá své zdroje, byly nyní považovány za klíčový faktor působící na inovace.

Z **Schumpeterova** pohledu se firmy vzájemně liší ve způsobu, jak v průběhu času řídí své zdroje a rozvíjí schopnosti, které ovlivňují jejich inovační výkonnost. Obrázek 3-1 vysvětluje, jakým způsobem dochází k inovacím. Toto schéma inovačního procesu zahrnuje ekonomickou perspektivu, perspektivu řízení obchodní strategie a organizační chování, které se pokouší zaměřit na interní aktivity. Rovněž připouští, že firmy tvoří vztahy, soutěží i spolupracují s ostatními podniky a že i činnost jednotlivců uvnitř firmy má vliv na inovační proces. Schéma identifikuje jednotlivce jako klíčový komponent inovačního procesu. V organizaci je právě jedinec ten, kdo definuje problém, má nápady a tvoří vazby, které vedou k vynálezům. Navíc v rámci organizace jsou to právě jedinci v roli manažerů, kteří rozhodují, jaké činnosti by měly být provedeny, jaký objem prostředků má být použit a jak by tyto činnosti měly být uskutečněny.

**Obrázek 3-1: Schéma inovačního procesu**



Zdroj: Převzato dle Trott, 2005, s. 10.

Jak se 20. století blížilo ke svému konci, existovalo pravděpodobně stejně diskuzí a argumentací týkajících se inovací a toho, co přispívá k inovační výkonnosti jako před sto lety. Debaty nicméně pokročily k hledání toho, jak řídit inovace.

### 3.4 Modely inovací

Tradiční argumenty o inovacích se soustřeďovaly okolo dvou myšlenkových škol. Na jedné straně sociálně deterministická škola tvrdila, že inovace jsou výsledkem kombinace vnějších sociálních faktorů a vlivů jako jsou demografické změny, kulturní změny a ekonomické vlivy. Na druhé straně individualistická škola tvrdila, že inovace jsou výsledkem jedinečného individuálního nadání a takoví inovátoři se rodí. V úzké souvislosti s touto školou stojí důležitá role určitého vrozeného štěstí (šťastné náhody).

Za posledních 20 let měla literatura, která se zabývala tím, co pohání inovace, tendenci rozlišovat dvě myšlenkové školy:

1. tržně založený pohled (market-based view),
2. pohled založený na zdrojích (resource-based view).

**Tržně založený pohled** tvrdil, že tržní podmínky určují souvislosti, které usnadňují či omezují inovační aktivity podniku (např. Slater a Narver, 1994). Klíčová je schopnost firmy rozeznat příležitosti na trhu. Cohen and Levinthal (1990) a Trott (2005) tvrdí, že *existuje jen málo firem, které mají schopnost efektivně prozkoumat prostředí*.

**Zdrojově založený pohled** na inovace se domnívá, že orientace na trh neposkytuje bezpečný základ pro formulování inovační strategie pro trhy, které jsou dynamické a nestálé. Tento pohled se zaměřuje na firmy, jejich zdroje, schopnosti a dovednosti. Tvrdí, že pokud má firma zdroje, které jsou hodnotné, vzácné a nesnadno kopírovatelné, může dosáhnout trvalé konkurenční výhody.

### **1. Šťastná náhoda (Vrozené štěstí)**

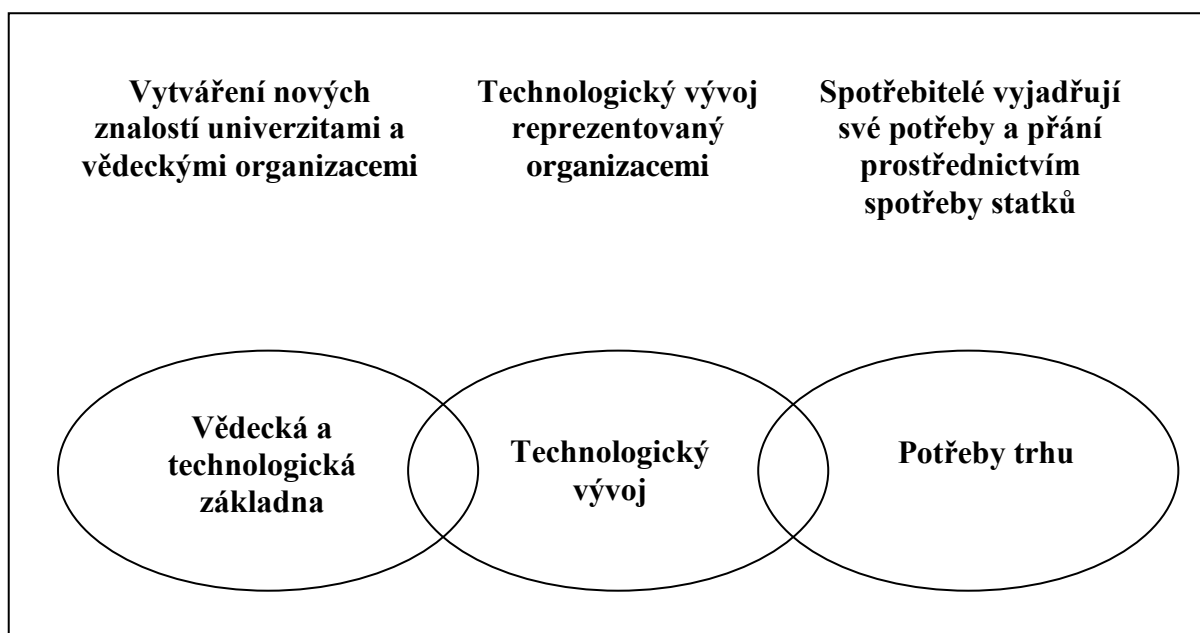
Mnoho studií historických případů inovací zdůrazňuje význam nepředvídaného objevu. Vysvětlením může být právě role štěstí. Tento názor je také posilován populárními médii.

Při bližším studiu historických případů zjistíme, že šťastná náhoda je opravdu vzácná. Ostatně k tomu, aby člověk rozpoznal význam určitého objevu, musí mít předchozí znalosti daného oboru. Většina vynálezů je výsledkem práce lidí, kteří byli fascinováni určitou oblastí vědy a techniky, a byly doprovázeny obrovským úsilím na jejich straně, aby tyto vynálezy vznikly. Objevy nemohou být očekávány, ale slovy Louise Pasteura: „*Štěstí přejí připraveným*“.

### **2. Lineární model**

Američtí ekonomové po druhé světové válce se zasadili o lineární model vědy a inovací. Od té doby, do značné míry díky jeho jednoduchosti, ovládl tento model pohled lidí na to, jak inovace vznikají. Fakticky tento model ovlivnil vědu a průmyslovou politiku na 40 let. V 80. letech 20. století manažerské školy po celém světě začaly vážně přijímat sekvenční lineární proces. Tvrzení, že inovace vznikají díky interakci vědecké základny (představované univerzitami a průmyslem), technologického rozvoje (představovaného průmyslem) a potřeb trhu, představovalo významný krok vpřed – viz. obrázek 3-2. Výklad vzájemného působení těchto činností tvoří základ inovačních modelů dodnes.

**Obrázek 3-2: Konceptní rámec inovací**

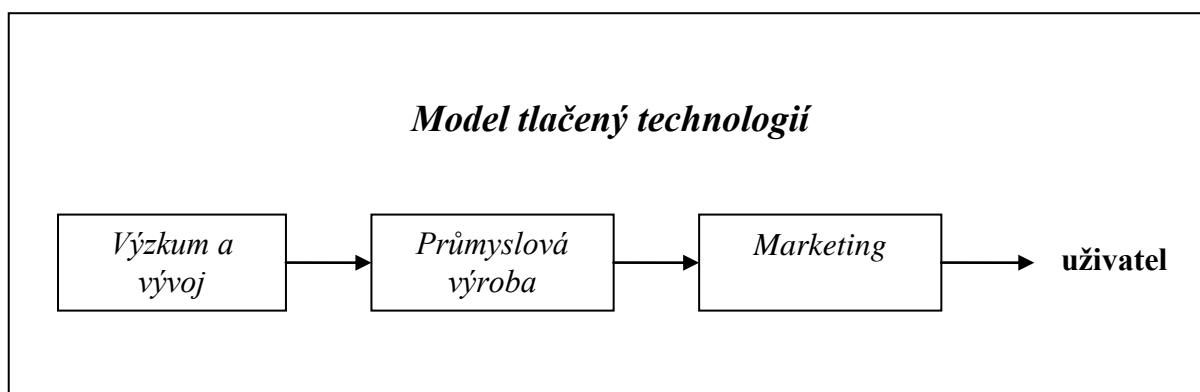


Zdroj: Trott, 2005, s.23

Odborníci samozřejmě vedou diskuzi a spor o tom, jaké činnosti ovlivňují inovace a které vnitřní procesy mají vliv na schopnost podniku inovovat. Nicméně panuje obecná shoda v tom, že se jedná o vazby mezi těmito klíčovými komponenty, které vytvářejí úspěšné inovace. Oblast, která vyžaduje zvláštní pozornost zejména v Evropě, je právě propojení vědecké základny a technologického vývoje. EU má za to, že evropské univerzity nevytvářely účinné propojení s průmyslem, zatímco americké univerzity spolupracují s průmyslem velmi úzce mnoho let.

Jak již bylo řečeno, inovační proces byl tradičně viděn jako sled oddělitelných stupňů či aktivit. Existují dvě základní varianty lineárního modelu výrobní inovace. První z nich je **model tlačný technologií**, u kterého se předpokládá, že vědci dělají neočekávané objevy, technologové je použijí k rozvoji produktu a inženýři a designéři je promění v prototypy určené k testování. Výroba má za úkol navrhnout způsoby, jakými vyrábět efektivně, a konečně marketing šíří produkt mezi zákazníky. V tomto modelu má trh pozici pasivního příjemce toho, co vytvořil výzkum a vývoj (obrázek 3-3). Tento model dominoval především po druhé světové válce a může být využit jen v některých oborech (zejména ve farmaceutickém průmyslu).

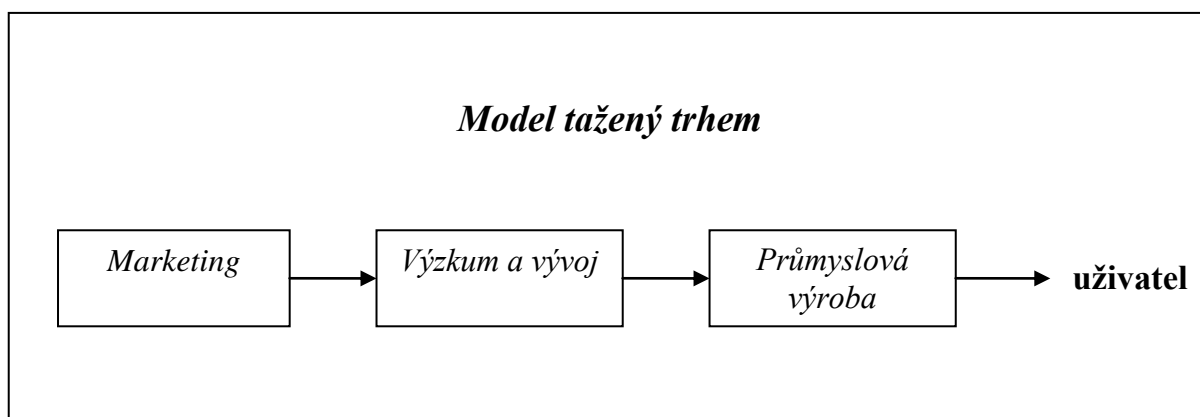
**Obrázek 3-3: Lineární model inovace tlačeny technologií**



Zdroj: Převzato dle Trott, 2005, s.23

V 70. letech 20. století začaly nové studie naznačovat, že trh může mít rovněž vliv na inovační proces (např. von Hippel, 1978). To vedlo ke vzniku druhého lineárního modelu – modelu taženého trhem, který zdůrazňuje roli marketingu jako iniciátora nových myšlenek (obrázek 3-4). Ty jsou naopak postoupeny oddělení výzkumu a vývoje a poté výrobě. V dnešním rychle se měnícím průmyslu spotřebního zboží je role trhu a zákazníka velmi silná a vlivná.

**Obrázek 3-4: Lineární model inovace tažený trhem**



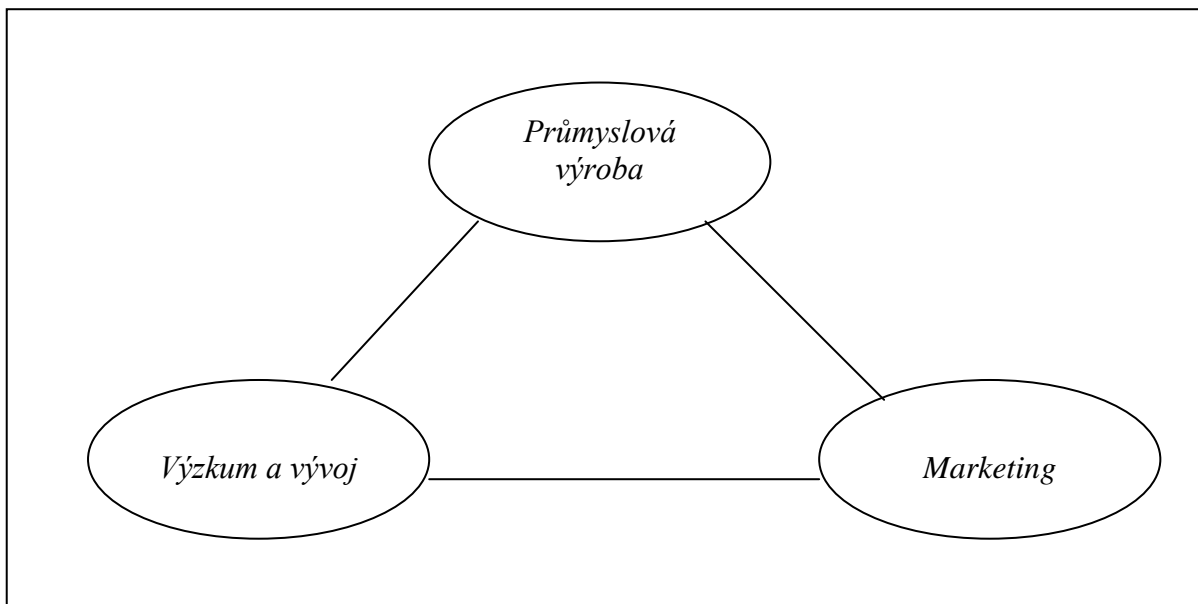
Zdroj: Převzato dle Trott, 2005, s. 23

### **3. Model simultánní vazby**

Ať už jsou inovace stimulovány technologií, potřebami zákazníků, výrobou nebo celou řadou dalších faktorů včetně konkurence, zmíněné modely se soustředí na to, co je hnací silou inovací spíše než na to, jak k inovaci dojít (Galbraith, 1982). Lineární model je schopen pouze vysvětlit, kde se zrodil původní stimul pro inovace.

Model simultánní vazby, jak ho ukazuje obrázek 3-5, naznačuje, že inovace jsou podporovány vzájemným působením znalostí všech tří uvedených faktorů. Navíc platí, že místo pro zahájení inovace není předem známé.

**Obrázek 3-5: Model simultánní vazby**



Zdroj: Převzato dle Trott, 2005, s. 24

#### **4. Interaktivní model**

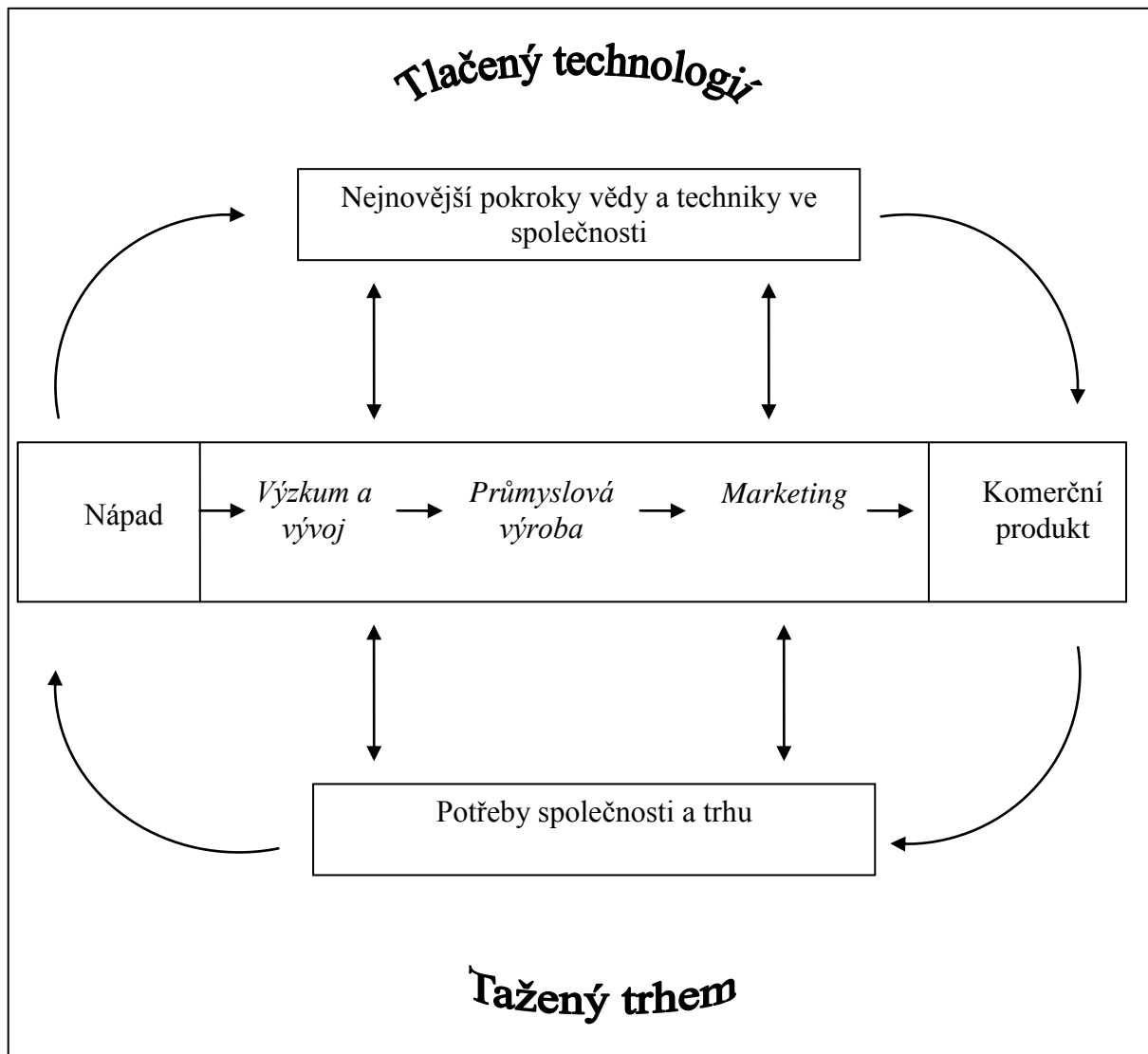
Interaktivní model rozvíjí dále myšlenku simultánní vazby a spojuje model tlačení technologií a model tažení trhem. Zdůrazňuje, že inovace nastane v důsledku vzájemného působení trhu, vědecké základny a organizačních schopností. Stejně jako u předchozího modelu ani zde není žádný jednoznačný výchozí bod. Využívání informačních toků se používá k vysvětlení toho, jak k inovacím dochází a že mohou vzniknout z velké řady důvodů.

I když je stále příliš zjednodušený, představuje tento model mnohem komplexnější zobrazení inovačního procesu.

Inovační proces představený v obrázku 3-6 představuje schopnosti organizace a její vztahy s trhem i vědeckou základnou. Organizace, které jsou schopny efektivně řídit tento proces, budou ve svých inovacích úspěšné. Ve středu modelu se nachází organizační funkce jako výzkum a vývoj, design, výroba, marketing a prodej. I když se na první pohled může zdát, že se jedná o lineární model, komunikační tok není lineární, neboť zde existuje prostor pro zpětnou vazbu. Současně propojení s vědeckou základnou a trhem vzniká mezi

všemi funkcemi. Například často se stává, že výroba iniciuje zlepšení designu, které může vést k zavedení jiného materiálu nebo k vývoji zcela nového materiálu.

**Obrázek 3-6: Interaktivní model**



Zdroj: Převzato dle Trott, 2005, s. 25

### 3.5 Typy inovací

Průmyslové inovace zahrnují nejen významné (radikální) inovace, ale také menší (dílčí) technologický pokrok.

**Typologie** inovací podle **Trotta** (2005, s. 17):

Typ inovace	Příklad
Produktová inovace	- vývoj nového nebo zlepšeného produktu.
Procesní inovace	- vývoj nového výrobního procesu.
Organizační inovace	- nové rozdělení podniku, nový vnitřní komunikační systém, zavedení nového účetního postupu.
Inovace v řízení	- systémy total quality managementu, reengineering podnikových procesů.
Inovace ve výrobě	- kroužky kvality, výrobní systém just-in-time, nový kontrolní systém, nový software pro plánování výroby.
Obchodní/marketingové inovace	- nové způsoby financování, nové způsoby prodeje.
Inovace služeb	- služby poskytované prostřednictvím internetu.

Dle Tidda (2007) dělicí čára mezi jednotlivými druhy inovací může být někdy velmi nejasná. Například sektor služeb představuje oblast, kde se aspekty produktové a procesní inovace mohou slučovat.

**Oslo manuál** (2005, s. 47-51) uvádí tyto hlavní typy inovací:

1. **Inovace produktu** - zavedení zboží nebo služeb nových nebo významně zlepšených s ohledem na jejich charakteristiky nebo zamýšlené užití. To zahrnuje významná zlepšení v technických specifikacích, komponentech a materiálech, software, uživatelské vstřícnosti nebo jiných funkčních charakteristikách.
2. **Inovace procesu** - zavedení nové nebo významně zlepšené produkce nebo dodavatelských metod. To zahrnuje významné změny v technice, zařízení a software.
3. **Marketingová inovace** - zavedení nové marketingové metody obsahující významné změny v designu produktu nebo balení, umístění produktu či ocenění.
4. **Organizační inovace** - zavedení nové organizační metody v podnikových obchodních praktikách, organizaci pracovního místa nebo externích vztazích.



### **3.6 Odpor vůči inovacím**

Jak již bylo řečeno, každá inovace představuje změnu a každá změna vyvolává zejména v počáteční fázi odpor lidí, kterých se dotýká (zaměstnanci, zákazníci, dodavatelé atd.). Aldag a Stearns (1987) uvádějí tyto hlavní příčiny odporu ke změně:

#### **Vlastní zájmy**

Manažeři i pracovníci hájí v organizaci své vlastní zájmy, ať už se jedná o moc, prestiž, jistotu zaměstnání či ekonomické zájmy. Mají-li pocit, že změna ohrozí tyto jejich zájmy, projeví se odpor.

#### **Nejistota**

Očekávané změny jsou často provázeny nejistotou. Lidé mohou odmítat změny jen proto, že nevědí a obávají se, jakým způsobem bude ovlivněna jejich práce či život. V případě takové nejistoty se obvykle projeví pesimistický pohled na budoucí vývoj.

#### **Nedostatek porozumění a důvěry**

Tato příčina odporu vůči změnám souvisí s neschopností iniciátora změny efektivně komunikovat nebo neschopnost těch, kterých se bude týkat, ji správně pochopit. Následně mohou vzniknout pochybnosti vůči tomu, čemu nerozumím.

#### **Rozdílné vnímání**

Každý jedinec i skupina má tendenci vnímat různé situace odlišně na základě svých znalostí a zkušeností. Proto různé názory na potřebu něco měnit mohou představovat rovněž jednu z příčin odporu.

#### **Nedostatek tolerance**

Někteří jednotlivci nejsou ochotni respektovat změny, přestože vědí, že nebudou žádným způsobem ohroženi, rozumí jim a vnímají je stejně jako její iniciátoři. Ale líbí se jim současný způsob, který znají, a nejsou ochotni opouštět zavedené stereotypy.

Manažeři i ekonomové hledají metody, pomocí nichž by mohli tyto bariéry rozpoznat a vypořádat se s nimi. Kotter (2004) vytvořil osm kroků, které vedou k realizaci úspěšné změny jakéhokoli rozsahu:

##### **1. Vyvolání vědomí naléhavosti**

Prvním krokem by mělo být vyvolání naléhavosti něco změnit. Při zavádění změn v jakémkoli podniku je nezbytná spolupráce, iniciativa a ochota obětovat se ze strany

mnoha lidí. S nízkým vědomím naléhavosti je velmi těžké sestavit skupinu s dostatečnými pravomocemi, která by mohla změny vést, nebo přesvědčovat klíčové osobnosti, aby změnám věnovaly dostatek svého času.

## **2. Sestavení koalice prosazující změny**

Kotter nesouhlasí s názorem, že zásadní změny jsou spojovány a mohou být zajištěny pouze jedinou, i když velmi výraznou osobností. Naopak je zapotřebí mít v čele změn silnou koalici, která je důvěryhodná a jejíž členové sdílejí stejný jednoznačný cíl.

## **3. Vytvoření vize a strategie**

V procesu transformace pomáhá dobrá vize vyjasnit obecný směr vývoje pomocí stručného prohlášení, které shrnuje stovky či tisíce podrobnějších rozhodnutí, motivovat pracovníky k vykročení správným směrem, koordinovat jednání různých lidí pozoruhodně rychle a účinně.

## **4. Komunikace transformační vize**

Skutečná síla a význam vize se projeví až ve chvíli, kdy většina lidí rozumí jejím cílům a zaměření. Manažeři nesmí podcenit komunikaci nové vize a strategií se svými zaměstnanci. V případě špatné komunikace či vysílání zpráv, které si vzájemně odporují, může dojít k výraznému zpomalení transformace.

## **5. Posílení pravomocí zaměstnanců**

Zásadní změny v organizaci se málokdy uskuteční bez zapojení mnoha lidí. Posilování pravomocí je velmi důležité, jelikož někteří zaměstnanci nepodpoří zavádění změn, možná ani nemohou, pokud se cítí bezmocní.

## **6. Tvorba krátkodobých vítězství**

V dalším kroku zavádění změn potřebujeme jasné a viditelné výsledky, které můžeme nazvat krátkodobá vítězství. Přičemž správné krátkodobé vítězství je charakterizováno tím, že je viditelné (mnoho lidí se může přesvědčit na vlastní oči, zda jde o skutečný výsledek), je jednoznačné a jasně souvisí s procesem změny.

## **7. Využití výsledků a podpora dalších změn**

V další fázi je třeba využít růstu důvěry ke změně všech systémů a struktur, které nejsou ve vzájemném souladu. Mohou být najímáni či vzděláváni další lidé, kteří mají schopnosti realizovat transformační vizi. Proces zavádění změn musí být ožívován novými projekty a náměty.

## **8. Zakotvení nových přístupů do podnikové kultury**

Pokud nově zavedené postupy nebudou v souladu s podnikovou kulturou, hrozí jim návrat do původního stavu. Nedostatečné zakotvení nových přístupů může mít za následek zničení zavedených změn, i kdyby se na nich pracovalo několik let.

První čtyři kroky Kotterova transformačního procesu pomáhají „rozmrazit“ zakotvený status quo. Úkolem páté až sedmé fáze je zavádění mnoha nových postupů. V posledním kroku dochází ke snaze začlenit změny do firemní kultury a napomoci tak jejich trvalému prosazení a udržení.

### **3.7 Role státu ve vztahu k inovacím**

Inovační procesy mají daleko širší kontext, než by se mohlo zdát. Ve skutečnosti nelze inovace oddělit od politických a sociálních procesů. Například USA je často citováno jako dobrý příklad národa, kde existují nezbytné podmínky pro dosažení inovací. To zahrnuje jak hmotné, tak nehmotné prvky včetně hospodářských, sociálních a politických institucí na jedné straně a způsobu, jakým se poznání vyvíjí v čase prostřednictvím rozvoje vzájemných vztahů a sítí na straně druhé.

Abychom pochopili inovační procesy v rámci kapitalistického podnikání, musíme se zaměřit rovněž na porozumění toho, v jakém vzájemném vztahu je hospodářství s regionálními ekonomikami na místní a národní úrovni. Nejenže národní ekonomiky mají tendenci být ovládaný určitou formou hospodářské organizace, může se stát, že vztah mezi státem a podnikáním se radikálně liší v různých místech. Takové vzájemné vztahy ve společnosti vytváří podnikatelské prostředí s jedinečným obchodním systémem hodnot, přístupů a etiky. Historicky tento rozdíl vytvořil výhody a nevýhody pro organizace v celé řadě aktivit, z nichž nejdůležitější mohou být chápány jako inovační procesy.

Hledáním odpovědi na otázku, zda má stát určitou roli v inovačním procesu, se zabývalo mnoho autorů. Literatura zabývající se tímto tématem zaměřila pozornost na následující body, v kterých státní jednání může být potřebné (Trott, 2005, s. 43-44):

#### ***1. „Veřejná“ povaha znalostí, které jsou základem inovací***

V tomto případě se jedná o roli, kterou mohou hrát vlády v procesu vytvoření nápadu, jeho podpory a distribuce. Tímto způsobem mohou být ekonomické subjekty podpořeny v práci na nových nápadech (vedle státních organizací) a mohou se snažit převést tyto myšlenky do snadno prodejných zboží a služeb. Například poskytnutím práv k duševnímu

vlastnictví tvůrcům znalostí a zavedením nezbytné právní infrastruktury na podporu těchto práv může stát podpořit tvorbu těchto znalostí.

## ***2. Nejistota, která často brání procesu inovace***

Makroekonomické, technologické i tržní nejistoty mohou bránit inovacím. Pokud podniky nemají chuť riskovat investování peněžních prostředků do inovačních projektů, potom stát může podporovat takové aktivity pomocí subvencí či daňových výhod. Očekávání nízké inflace, nízké úrokové sazby a stabilní růst bude podporovat podniky, aby investovaly do podnikatelské činnosti.

## ***3. Potřeba jistých druhů doplňkových aktiv***

Dodávky elektřiny, vody i silnice historicky podporovaly průmyslový rozvoj, poslední dobou vznik komunikačních systémů, právní infrastruktury a průmyslových oblastí jsou záležitosti, ve kterých činnost státu přinesla vytvoření příznivých podmínek pro podniky.

## ***4. Potřeba spolupráce***

S ohledem na rozvoj možných sítí, které budou posilovat a podporovat šíření nových technologií a inovací, stát může stanovit vizi a zvýšit možnosti pro zlepšení komunikace a společného rozhodování.

## ***5. Politika***

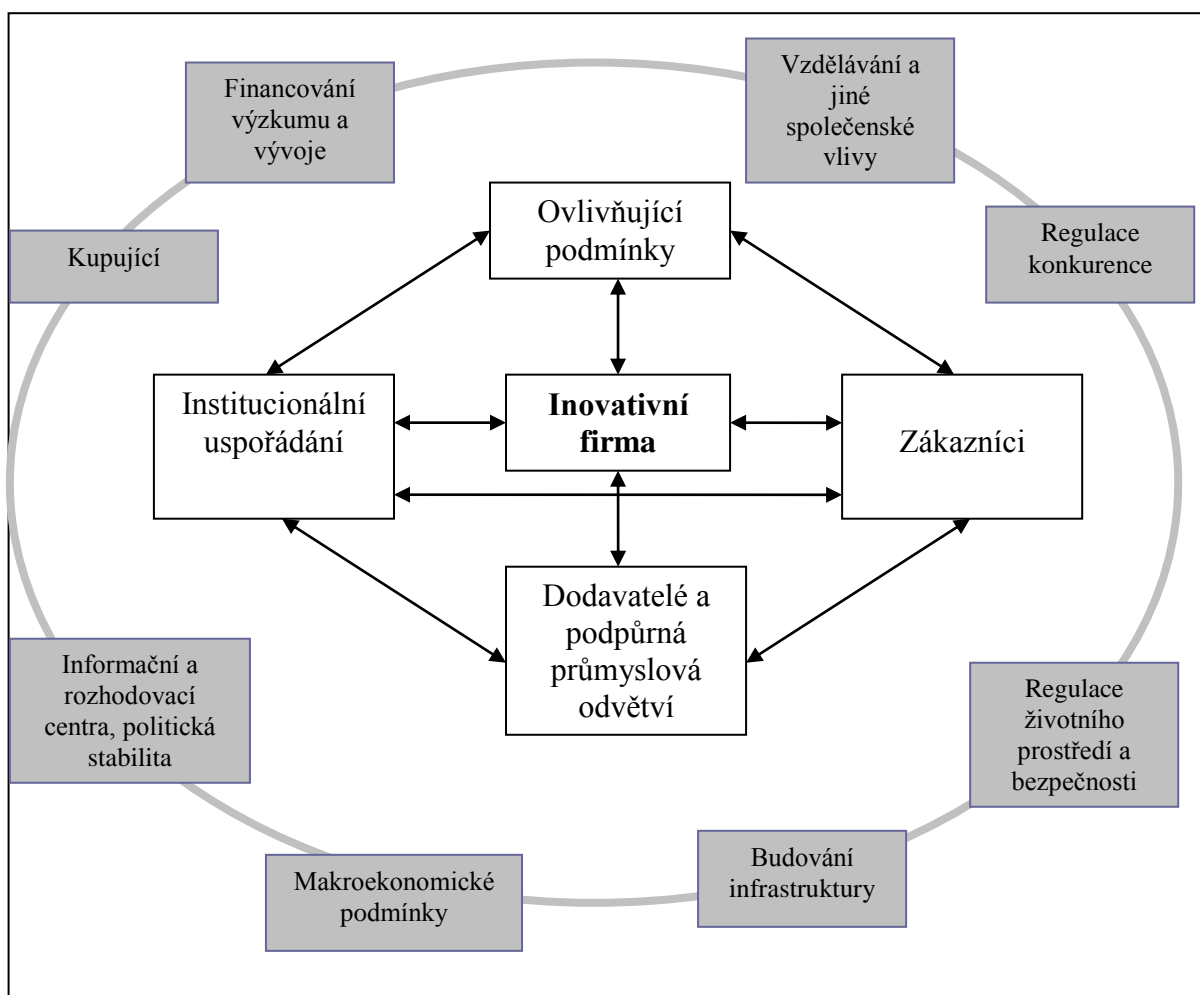
Konečně, pokud jde o politiku, státy mají klíčovou roli v předvídání a přispívání k mezinárodním i regionálním standardům podnikání a při vytváření souhlasu a soudržnosti mezi domácími silami. Těmito normami se v rostoucí míře stávají ty, které se zabývají životním prostředím, bezpečností, lidskými právy v průmyslové či obchodní činnosti.

Obrázek 3-7 upozorňuje na některé role, které může stát hrát v souvislosti s inovacemi. Zdůrazňuje vztah firmy s kupujícími, ovlivňujícími podmínkami (např. práce, kapitál, suroviny), dodavateli (např. poskytovatelé technologií a vstupů) a dalšími institucemi, které pomáhají využívat inovační schopnosti. Tyto vztahy do značné míry určují firemní příležitosti bez ohledu na skutečnost, zda jeho vnitřní síly ovlivní tento potenciál.

Na druhou stranu stát jakožto hlavní odběratel a ten, kdo financuje výzkum a vývoj, má významný vliv na strategické řízení průmyslu a podporu podnikatelského ducha dané země. Prostřednictvím vzdělávání, šíření informací a jiných společenských vlivů může stát ovlivnit způsob, jakým společnost vnímá objevy a přizpůsobuje se novým technologiím. Vzájemná propojenost mezi státem a společnostmi může vytvářet příznivé kulturní prostředí, které je nakloněno vědeckému rozvoji, a odstraňovat možnost střetu mezi předním a tradičním odvětvím, ekonomickými zájmy a sociálními silami, kulturními tradicemi a novými trendy.

Další kritickou oblastí, ve které stát působí, je regulace konkurence. Stát může bojovat proti vzniku monopolu a ochraňovat společnost proti možnému zneužívání ze strany podniků. V obrázku 3-7 jsou naznačeny další oblasti, kterými stát může ovlivňovat chování firem – např. regulace životního prostředí, budování infrastruktury, makroekonomické podmínky.

**Obrázek 3-7: Úloha státu v inovačním procesu**



Zdroj: Převzato dle Trott, 2005, s. 45

### 3.8 Zdroje financování inovací v ČR

Perspektivní podnikatelský nápad většinou vzniká v prostředí, které obvykle nedisponuje dostatečným objemem finančních zdrojů potřebných k investicím do implementace inovačního záměru, kterým je podnikatelský nápad uváděn do života. V takovém případě musí organizace využít finanční prostředky z jiných zdrojů, použít cizí kapitál k realizaci vlastního inovačního nápadu (Pitra, 2006). Náklady spojené s přípravou a realizací inovací směřují do výzkumu, vývoje, přípravy nové výroby, průzkumu trhu, propagace, distribuce atd. (Synek, 2007, s. 161)

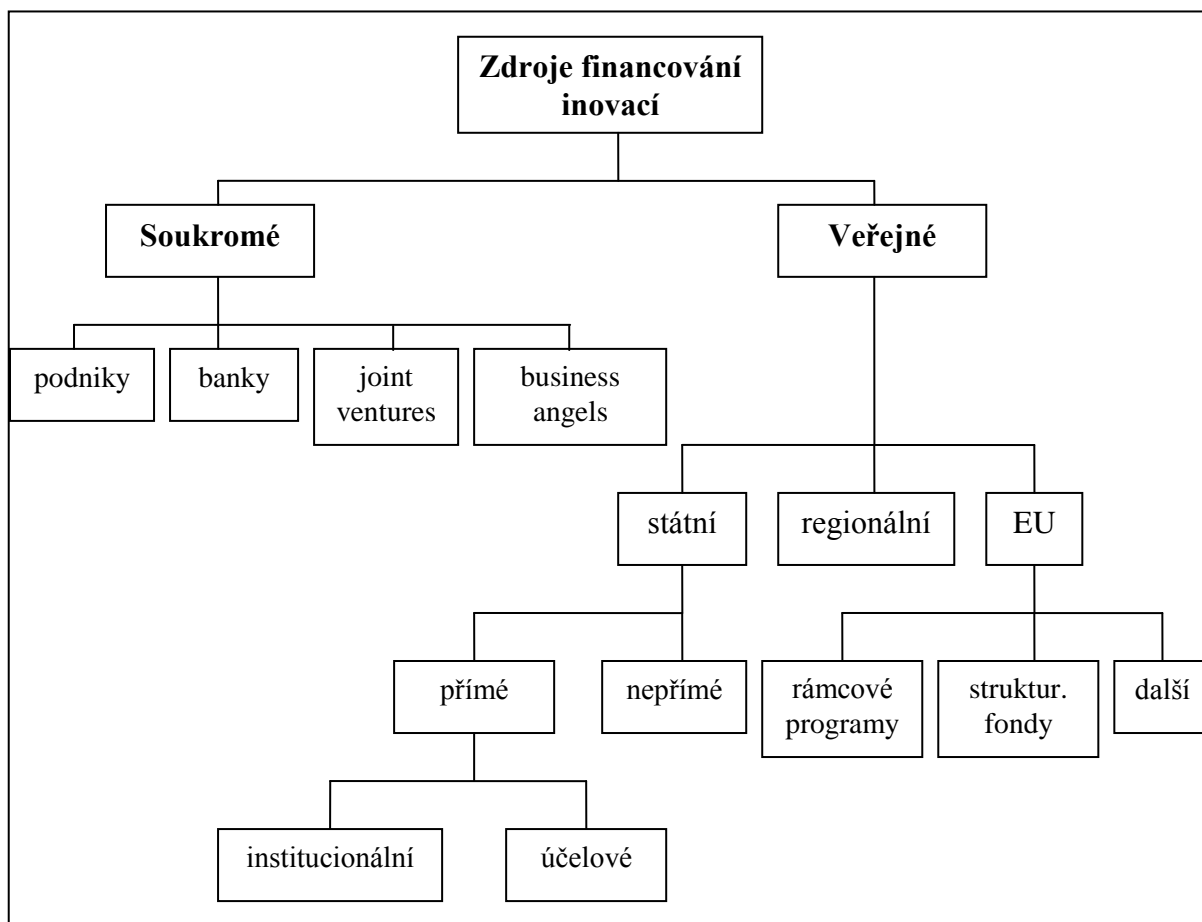
Zájem o to, jaké jsou nejlepší možnosti financování inovací, má dlouhou historii. Na tuto otázku musí být pohlíženo v rámci nových podmínek vzhledem k dopadu deregulace a globalizace finančních trhů. Problematiku financování inovací lze zkoumat z mnoha hledisek. Jedním z nich je hledisko původu zdrojů financování (obrázek 3-8). Inovativní

společnosti v počáteční fázi vývoje čelí obvykle mnoha specifickým problémům v oblasti financování, které jsou většinou spojeny s:

- samotnými novými inovativními technologiemi,
- limitovanými zdroji, které má společnost pro tyto aktivity k dispozici,
- problémem nízkých fixních aktiv, které většinou nestačí jako garance bankovních úvěrů.

Proto je důležité, aby měly podniky k dispozici finanční nástroje, které pokrývají celý cyklus inovačního procesu: počáteční fáze, zahájení podnikání (nebo základní rozvoj myšlenky), rozšíření působnosti a další rozvoj podniku.

**Obrázek 3-8: Zdroje financování inovací**



Zdroj: Dvořák, 2006, s. 211

### **3.8.1 Soukromé zdroje financování**

Soukromé zdroje tvoří základní článek financování inovačního procesu. Tvoří je:

- a) podniky samotné,
- b) banky,
- c) joint ventures,
- d) business angels.

#### **Podniky**

Podniky mohou pro své financování využít jednak interní a jednak externí zdroje. V případě interních zdrojů se jedná především o zisk dosažený v rámci tzv. samofinancování. Externím zdrojem podniku mohou být např. prostředky získané emisí akcií.

Úkolem státu a jeho hospodářské politiky je zajistit, aby podniky mohly zdroje financování reálně tvořit a využívat. Daňové zatížení by nemělo být neúměrně vysoké, neboť v takovém případě mohou podniky uměle snižovat své zisky. Rovněž stav kapitálových trhů by měl motivovat podniky k vyššímu využívání a získávání prostředků z tohoto zdroje (Švejda, 2002).

#### **Banky**

Z pohledu podnikatele a financování firmy je banka partner v poskytování externího cizího kapitálu v podobě různých forem dluhového financování (bankovní úvěr, leasing, záruční programy atd.).

Standardní přístupy financování podniků bankami leží převážně v oblasti investičního a provozního financování již dobře zaběhnutých společností. Financování počátečních fází či zahájení podnikání na bázi nové myšlenky je pro bankovní instituce těžce stravitelným soustem z důvodu vysokého rizika. Svou úlohu zde hraje také jedinečnost inovativního projektu, který je většinou založen na unikátních myšlenkách a přístupech, mnohdy v praxi a na trhu ještě neověřenými. Právě tato jedinečnost a technická náročnost projektu se vymyká možnostem standardního financování, neboť vyžaduje vysoce fundované odborníky v dané oblasti, které ovšem banky většinou nemají a ani mít nemohou. Posuzování takovýchto projektů se stává finančně nákladnou operací při vysoké míře rizika vlastního projektu. Z pohledu možností financování těchto činností pomocí bankovních úvěrů je tedy nutné najít nástroje (na úrovni EU, národní a regionální), které



sníží míru rizika pro banku a náklady spojené s posuzováním a sledováním inovativního (rizikového) projektu. Jednak se může jednat o specializované formy záruk a protizáruk, v druhém případě o finanční dotace na částečné vyrovnání souvisejících administrativních nákladů.

### **Joint venture**

Joint venture představuje spojení dvou a nebo více společností na základě dohody o spolupráci na nějakém konkrétním projektu či úkolu. Popularita joint ventures v poslední době stále stoupá z 2 hlavních příčin:

- a) v důsledku rostoucí globalizace musí některé podniky hledat spojence, aby byly vůbec konkurenceschopné,
- b) díky celosvětovému průmyslovému rozvoji se mnohé západní firmy snaží proniknout na nové trhy a hledají spojence v nově se rozvíjejících zemích.

### **Business angels**

Pod pojmem business angels (též označovaných jako „kmoři podnikatelů“) si zpravidla představíme kapitálově silné jedince, obvykle s vlastními rozsáhlými zkušenostmi z podnikání či managementu, kteří jsou schopni a ochotni investovat vlastní kapitál do pro ně zajímavých nápadů či podniků. Business angels nepodporuje méně zkušené podnikatele pouze finančně, ale předává jim i své znalosti o řízení společnosti a vytváření vhodných strategií. Tento koncept vznikl v USA, odkud se postupně rozšířil i do západní Evropy, a pomalu se začíná prosazovat i v České republice.

#### **3.8.2 Veřejné zdroje financování**

Přestože většina zdrojů na financování inovačních procesů pochází ze soukromého sektoru, je nutné, aby tyto zdroje byly doplněny prostředky ze státního rozpočtu a dalších veřejných zdrojů.

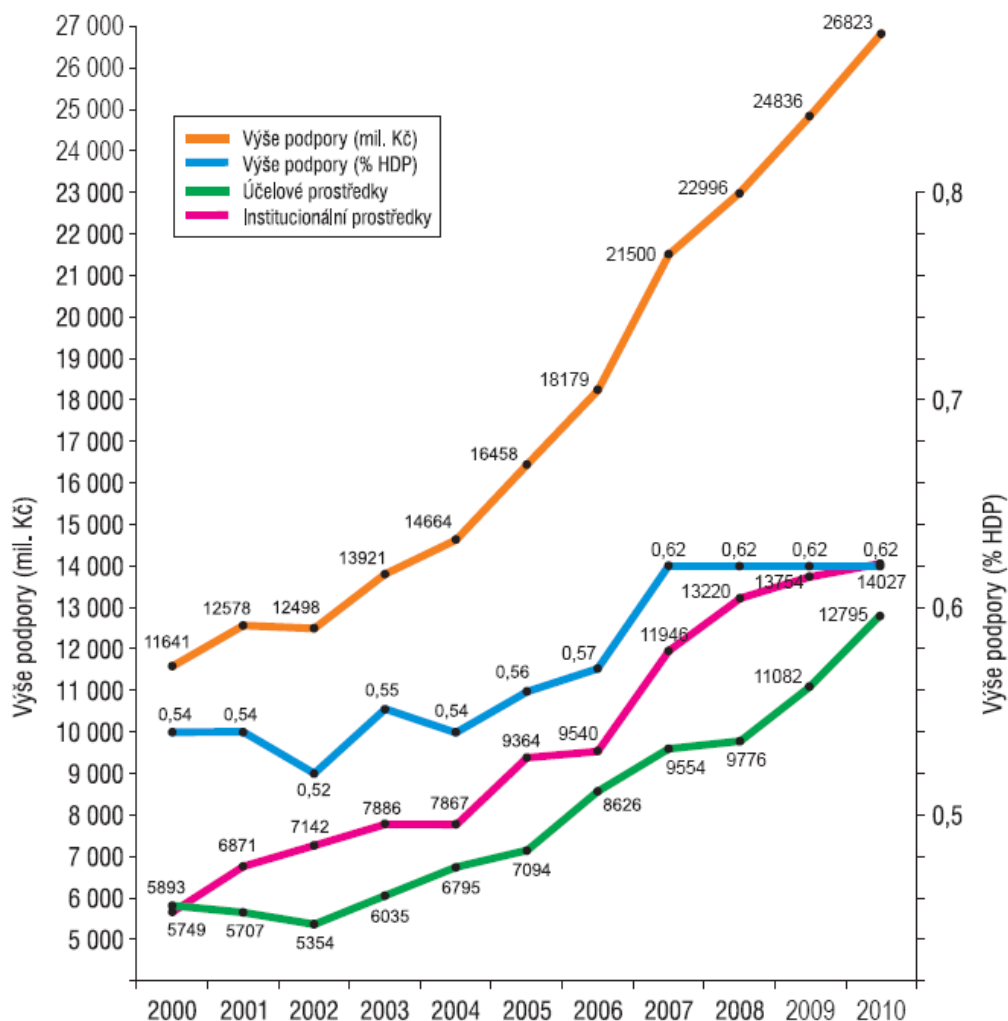
Využití přímých nástrojů na podporu výzkumu a vývoje z veřejných prostředků v ČR v letech 2000 - 2007 a střednědobý, vládou schválený výhled do roku 2010 znázorňuje obrázek 3-9. **Přímá finanční podpora** může být podle zákona č. 130/2000 Sb. o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků poskytována ve formě:

- a) účelové podpory, která představuje poskytnutí účelových prostředků právníkům a fyzickým osobám pro financování určitého projektu výzkumu a vývoje,

b) institucionální podpory, tj. poskytnutí institucionálních prostředků na výzkumný záměr, na specifický výzkum na vysokých školách nebo na mezinárodní spolupráci ČR ve výzkumu a vývoji.

Obr. 3-9 znázorňuje, jak se vyvíjela přímá finanční podpora výzkumu a vývoje z veřejných prostředků ČR v 2000 – 2007 a plánované výdaje na roky 2008 – 2010.

**Obrázek 3-9: Vývoj celkové podpory výzkumu a vývoje z veřejných prostředků ČR**



**Poznámka:** Údaje v mil. Kč v do roku 2007 jsou převzaty ze státních rozpočtů na příslušné roky, údaje pro roky 2008–2010 byly stanoveny usnesením vlády ze dne 2. dubna 2007 č. 323. Výdaje v % HDP stanovil sekretariát RVV z údajů Ministerstva financí o skutečné výši HDP (do roku 2006) a o předpokládané výši HDP v letech 2007–2010.

Zdroj: Prnka, Šperlink, a kol., 2007

**Nepřímá finanční podpora** se může uskutečňovat například formou snížení předepisovaných daňových sazeb, různými daňovými pobídkami, úlevami pro malé a střední podniky, poskytováním zvýhodněných úvěrů atp.

Vstupem ČR do EU se vedle celé řady změn, výhod a nových možností otevřela podnikatelům regionální politika EU a s tím spojená možnost čerpat finanční zdroje na své inovační a vývojové aktivity pro období 2007 – 2013 z fondů EU, a to konkrétně z rámcového programu a ze strukturálních fondů. Právě probíhající 7. rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj (7.RP) je základním nástrojem EU pro vytvoření **Evropského výzkumného prostoru (ERA)** jako evropského trhu pro uplatnění výsledků vědy a nových technologií. Tento program je otevřen širokému spektru organizací a jednotlivců. Univerzity, výzkumná střediska, nadnárodní společnosti, malé a střední podniky, veřejná správa, a dokonce i jednotlivci z celého světa – ti všichni mají příležitost účastnit se 7.RP.

Podpora ze strukturálních fondů je vymezena skrze několik operačních programů:

- OP Podnikání a inovace,
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost,
- OP Výzkum a vývoj pro inovace,
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost.

Výdaje na výzkum a vývoj v České republice v posledních letech sice rostou, stále však zaostávají za průměrem Evropské unie. Z Analýzy stavu výzkumu, vývoje a inovací v ČR, kterou v závěru roku 2007 vypracovala vládní Rada pro výzkum a vývoj, vyplývá, že v roce 2005 měly **celkové výdaje na výzkum a vývoj** na hrubém domácím produktu ČR podíl 1,42 procenta, zatímco průměr 27 členských států EU byl 1,74 procenta. Velmi ambiciózní cíl Lisabonské strategie dosáhnout do roku 2010 celkových výdajů na vědu a výzkum ve výši 3 % HDP bude velmi obtížné splnit. Velký náskok před EU mají Spojené státy a Japonsko, kde se výdaje na výzkum a vývoj v roce 2005 podílely na HDP 2,62, respektive 3,33 procenta. Nejlépe je na tom Finsko, kde tyto výdaje dosáhly 3,48 procenta HDP.

## 4 Inovace ve veřejném sektoru

### 4.1 Postavení veřejného sektoru v rámci národního hospodářství

*Národní hospodářství je subsystém, který má rozhodující význam pro fungování každé společnosti, jelikož má rozhodující význam pro uspokojování materiálních potřeb a vytváření materiálních podmínek pro uspokojování nemateriálních potřeb. Národní hospodářství je vytvářeno složitou soustavou prvků a vazeb mezi nimi, rozhodující význam má spotřebitel (domácnost) a producent (firma a instituce).* (Strečková, Malý, 1998, s. 4).

Pro členění národního hospodářství se používají různá kritéria ve vztahu k účelu, ke kterému dané dělení slouží. Národní hospodářství obvykle členíme podle následujících kritérií (např. Strečková, Malý, 1998, Rektořík, 2002):

#### ➤ **Kritérium odvětví**

Pod pojmem odvětví si představíme skupinu ekonomických aktivit vznikající v procesu dělby práce, která se liší od jiné skupiny ekonomických aktivit charakterem potřeb, které jsou uspokojovány, a technologií produkce. Dle kritéria odvětví členíme národní hospodářství na :

- *odvětví výroby* a
- *odvětví služeb.*

#### ➤ **Kritérium sektoru**

Členění dle sektoru je svým způsobem blízké členění odvětvovému, sektor představuje skupinu odvětví, která realizují statky s obdobnou mírou vlivu na produktivitu práce národního hospodářství. Podle tohoto kritéria se v moderním pojetí dělí národní hospodářství na:

- *primární sektor*, který zahrnuje odvětví tzv. prvovýroby (např. těžba přírodních zdrojů, zemědělství, lesnictví, rybolov),
- *sekundární sektor*, do kterého jsou zařazena odvětví zpracovatelského průmyslu,
- *terciální sektor*, který zahrnuje služby související s distribucí, uchováváním či opravou materiálních statků (obchod, doprava, opravárenské služby, služby související s bydlením),
- *kvartární sektor*, jehož součástí jsou služby typicky veřejného charakteru (veřejná správa, policie, armáda, justice),
- *kvintární sektor*, který je sektorem rozvojových služeb, tedy služeb, které mají za cíl uchovávat a kultivovat lidský potenciál (školaství, kultura, zdravotnictví, sociální služby, věda).

➤ **Kritérium vlastnictví**

Podle kritéria vlastnictví členíme národní hospodářství na:

- *soukromý sektor*, ve kterém je vlastníkem konkrétně definovaná fyzická nebo soukromá právnická osoba. Z vlastnictví v soukromém sektoru vyplývá kompetence rozhodovat a nést důsledky svého rozhodnutí. V praxi existuje mnoho forem soukromého vlastnictví (živnostník, družstevník, akcionář atd.),
- *veřejný sektor*, který představuje druh vlastnictví, ve kterém je vlastníkem některý ze subjektů veřejné správy. Z hlediska toho, který subjekt veřejné správy je vlastníkem, jej dále členíme na:
  - státní sektor, kde vlastníkem a kompetentním rozhodovacím subjektem je stát,
  - samosprávný (municipální) sektor, v němž je vlastníkem obec nebo vyšší územní samosprávný celek a rozhodovací kompetence mají volení zástupci příslušné obce či jiného typu územního celku.

➤ **Kritérium financování provozu a rozvoje**

Podle kritéria financování provozu a rozvoje členíme národní hospodářství na:

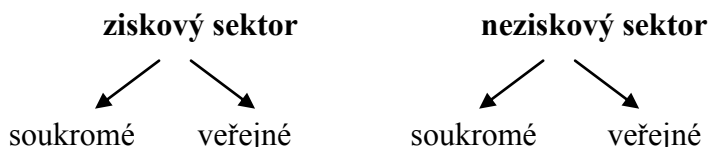
- *ziskový sektor (tržní)*, pro který je charakteristický způsob financování z příjmů získaných z tržeb z prodeje statků. Subjekty v ziskovém sektoru vznikají za účelem dosažení zisku,
- *neziskový sektor (netržní)*, který získává prostředky na provoz z veřejných rozpočtů nebo od konkrétních fyzických či právnických osob.

Při vymezení veřejného sektoru s využitím výše jmenovaných kritérií zjistíme, že existují dva různé pohledy (Duben, 2003, s.74):

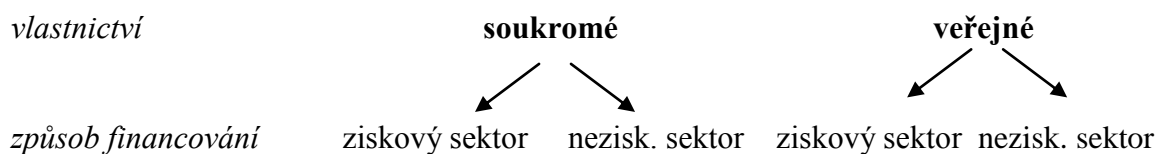
1. vyjdeme z kritéria způsobu financování produkce a spotřeby statků a kritéria vlastnictví, které aplikujeme na celé národní hospodářství, přičemž první kritérium je primárním třídícím hlediskem a vlastnictví sekundárním. Grafické znázornění pak vypadá takto:

*způsob financování*

*vlastnictví*



2. za primární hledisko zvolíme vlastnictví a graficky znázorníme takto:



Oba způsoby vymezení veřejného sektoru mají svůj význam, ale obecně je pro chování ekonomických subjektů významnější způsob financování než forma vlastnictví. Většina autorů se tedy přiklání k vymezení veřejného sektoru, pro které je rozhodující způsob financování.

Jak jsme se již mohli přesvědčit, vytvořit dokonalou definici veřejného sektoru není snadné. Pojem „**veřejný sektor**“ je považován za ekonomický pojem, nicméně svou strukturou přesahuje ekonomickou realitu, a proto by měl být předmětem zkoumání i některých dalších vědních disciplín: sociologie, politologie, managementu, správního práva a dalších. S ohledem na tuto skutečnost definuje Ochrana (2001, s. 11) *veřejný sektor jako oblast společenské reality, resp. podsystém jednotlivých sfér společenského života, která se nachází ve veřejném vlastnictví, v níž se z politického hlediska rozhoduje veřejnou volbou a uplatňuje se v ní veřejná kontrola, přičemž účelem fungování veřejného sektoru je naplňování veřejného zájmu a správa věcí veřejných. Veřejný sektor je produktem veřejné politiky státu. Rozhodovací činnost ve veřejném sektoru sleduje dvě určující kritéria – kritérium efektivnosti a kritérium spravedlnosti.*

Termín „veřejný sektor“ je často používán neurčitě. Podle Kocha a Hauknesse (2005, s. 17) lze nalézt tři rozměry definování veřejného sektoru:

1. *právní definice* - veřejný sektor zahrnuje vládní organizace a veřejnoprávní organizace,
2. *finanční definice* - kromě výše uvedených organizací veřejný sektor zahrnuje soukromé organizace z velké části financované z veřejných prostředků, včetně neziskových organizací poskytujících vzdělání a zdravotní péči,
3. *funkční definice* - v tomto případě veřejný sektor zahrnuje všechny organizace v oblasti veřejné správy, sociálního zabezpečení, práva a pořádku, vzdělávání, zdravotní péče a sociálních a kulturních služeb, a to bez ohledu na jejich finanční zdroje.

Přestože se v literatuře můžeme setkat s mnoha různými definicemi veřejného sektoru, shodují se autoři (např. Strecková, Malý, 1998, Peková, Pilný, 2002) na charakteristických rysech, kterými se veřejný sektor vyznačuje:

1. *má neziskový charakter* – veřejný sektor zabezpečuje veřejné statky pro obyvatelstvo ne za účelem dosažení zisku, ale za účelem uspokojení potřeb,
2. *je financován z veřejných rozpočtů,*
3. *je řízen a spravován veřejnou správou,*
4. *rozhoduje se veřejnou volbou,*
5. *podléhá veřejné kontrole,* při níž má veřejnost právo, resp. povinnost kontrolovat veřejnou volbu a důsledky jejího rozhodování.

Veřejný sektor funguje ve většině moderních tržních ekonomik v rámci **smíšené ekonomiky**, ve které vedle sebe působí soukromý a veřejný sektor. Smíšená ekonomika představuje strukturu ekonomiky, která obsahuje jak soukromé firmy, tak i vládní podniky. Vláda přitom ovlivňuje chování soukromého sektoru záměrně i neuvědoměle pomocí daní, regulačních opatření a dotací.

Definujeme-li veřejný sektor, neměli bychom opomenout vymezit význam pojmu „**veřejný statek**“.

Podle Pekové a Pilného (2002, s. 37) jsou veřejné statky takové statky<sup>1</sup>, které:

- jsou více či méně užitečné celé společnosti, a proto je veřejný zájem na jejich zabezpečování,
- jsou spotřebovávány kolektivně,
- neprochází trhem, dochází u nich k tzv. tržnímu selhání, ve většině případů se jedná o tzv. netržní statky (za určitých okolností to mohou být i polotržní statky),
- je efektivnější, jestliže jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státem i územní samosprávou.

Jako definiční vlastnosti veřejných statků bývají standardně uváděny především:

- nerivalita (spotřeba statku jedním subjektem nesnižuje jeho dostupnost ostatním subjektům) a
- nevyločitelnost spotřeby (není možné kohokoliv vyloučit ze spotřeby statku nebo by toto vyloučení bylo nákladné a obtížné).

---

<sup>1</sup> Pod pojem statek se v ekonomické teorii rozumí souhrnné označení zboží a služeb, které slouží k uspokojení lidských potřeb.

## 4.2 Blokové členění veřejného sektoru

Pro strukturalizaci veřejného sektoru existuje spousta kritérií, která lze využít v souvislosti s účelem prováděného členění. Většina autorů (např. Strecková, Malý, 1998, s. 53-58, Rektořík, 2002, s. 19) uvádí jako nejvhodnější kritérium potřeb, které člení veřejný sektor do těchto 6 bloků:

1. **Blok společenských potřeb**, do kterého řadíme veřejnou správu, policii, justici, armádu, je tradiční součástí veřejného sektoru. Společenské potřeby jsou uspokojovány veřejnými statky, které jsou nutně financovány z veřejných financí.
2. **Blok odvětví rozvoje člověka**, do kterého patří školství, kulturu, tělesná kultura, zdravotnictví, sociální služby. Statky, kterými jsou uspokojovány tyto potřeby, mají charakter smíšených statků, některé z nich mají výrazné externality a některé z nich mají dokonce charakter vynucené spotřeby (např. povinná školní docházka).
3. **Blok poznání a informací**, do kterého se řadí věda a výzkum, uchování a distribuce informací a masmédiá.
4. **Blok technické infrastruktury**, do kterého řadíme technickou infrastrukturu vodního, energetického a odpadního hospodářství, dopravu a spoje. Produkce těchto statků není příliš zajímavá pro soukromý sektor z důvodu vysoké investiční náročnosti a dlouhodobé návratnosti investic. V současnosti jsou ale prosazovány principy spolupráce veřejného a soukromého sektoru, v rámci níž mohou být tyto statky zajišťovány či poskytovány za určitých předem stanovených podmínek soukromým sektorem.
5. **Blok privátních statků**, do kterého se řadí bydlení a blok ostatních privátních statků. Vstup veřejného sektoru do produkce či podpory spotřeby privátních statků se odvíjí od konkrétních ekonomických podmínek dané země.
6. **Blok existenčních jistot**, který má svým způsobem specifický charakter a patří sem zaměstnanost, sociální zabezpečení a životní prostředí.



### 4.3 Řízení veřejného sektoru

Veřejný sektor je řízen a spravován **veřejnou správou**. Strecková, Malý (1998, s. 177) uvádí, že veřejná správa je *vytvářena soustavou orgánů a vazeb mezi nimi, kterou si společnost vytváří na řízení sebe sama*.

Dle Pekové, Pilného (2002, s. 61) lze veřejnou správu chápat:

- **z funkčního pojetí** jako souhrn záměrných činností, kterými se zabezpečují úkoly na jednotlivých vládních úrovních ve veřejném zájmu, a to jak na úrovni státu i územní samosprávy. Zahrnuje zajištění úkolů, za které odpovídá stát a ostatní subjekty veřejné správy, zejména zajišťování veřejných služeb (čistých i smíšených veřejných statků),
- **z organizačního (institucionálního) pojetí** jako instituce, které tuto činnost vykonávají přímo, či zprostředkovaně.

Řízení veřejného sektoru prostřednictvím veřejné správy zahrnuje dvě vzájemně oddělené a zároveň spojené linie:

1. **státní správu**, která má dominantní postavení, a
2. **samosprávu**, kterou dále členíme na:
  - územní samosprávu a
  - zájmovou samosprávu.

V moderních ekonomikách se všeobecně prosazují tendence od státní správy k samosprávě a od řízení z centra k územním orgánům.

### 4.4 Inovace ve veřejném sektoru

Podle Osborna (2005, s. 4) bývaly organizace veřejného sektoru po staletí ztělesněním stability. Trvale byly součástí vlády jako celku a reprezentovaly klasické hierarchické byrokracie. Důraz byl kladen na pozvolný růst a rozvoj a na uspořádaný přístup ke správě (řízení) veřejných služeb. Tradiční byrokratický model veřejné správy fungoval ve stabilním a velmi pomalu se vyvíjejícím prostředí. Nicméně jak se 20. století chýlilo ke svému konci, tento obrázek se začínal měnit. Na sklonku 20. století již existovalo mnoho faktorů, díky nimž bylo nutné, aby se přístup organizací veřejného sektoru změnil. Faktory, které vedly ke změně povahy poskytování veřejných služeb, jsou:

- globální ekonomické změny, které způsobily, že organizace veřejného sektoru se nemohou dále spoléhat na stabilní růst, ale místo toho se musí soustředit na efektivní využívání vzácných zdrojů;
- rostoucí preferování manažerského, spíše než administrativního přístupu k zabezpečení veřejných služeb, nazývaného New Public Management (McLaughlin, 2002);
- demografické změny, zejména stárnutí populace ve většině zemí;
- občané se stávají více vzdělanými, mají vyšší nároky na volbu a kvalitu poskytovaných veřejných služeb;
- politické změny.

Tyto faktory vedly k nutnosti zavedení určitých změn ve způsobu poskytování veřejných služeb. Všechny tyto vývojové trendy umístily do popředí schopnosti řídit inovace a změny ve veřejném sektoru (Osborne, 2005, s. 5).

Literatura o inovacích je zaměřena na pochopení a zřízení stálého a obecného základu pro porozumění hlavním procesům, které jsou základem sociální a ekonomické změny v moderní ekonomice. Proto je jakýmsi paradoxem, že tato literatura téměř úplně opomíjí studie inovací ve veřejném sektoru.

Veřejný sektor je rozsáhlý. To, co se děje v této části ekonomiky, má zásadní dopad na ekonomiku jako celek. Veřejný sektor hrál tradičně ústřední roli při výzkumu v akademickém světě i v soukromém sektoru, ale historicky šel také přímější cestou, když byly veřejné výzkumné programy průkopníky ve vývoji významných nových technologií. Veřejný sektor bude pravděpodobně hrát tuto roli i nadále a historie technických revolucí a administrativních inovací by nemohla být úplná bez studia inovací ve veřejném sektoru.

Pojem “inovace” je možné v obecném smyslu definovat jako změny v chování. Snahy o vytvoření konkrétnějších definic tohoto pojmu vyústily v mnoho dobrých, ale nikoli jednoznačně platných. Důvodem je rostoucí význam inovací. Rané definice inovace, například Schumpeterova definice, se omezovaly na nové produkty a procesy hledání komerčního způsobu využití v soukromém sektoru. Pozdější definice zvětšily svůj rozsah, přičemž zahrnuly také sociální inovace (např. organizační, instituční a politické inovace), inovace ve službách a inovace ve veřejném sektoru.

## 4.5 Typologie inovací ve veřejném sektoru

Při studii inovací ve veřejném sektoru je třeba se oprostít od omezených interpretací inovace. Studie Halvorsena (2005) pokrývá několik oblastí, které jsou spojeny s obecnou definicí inovace. Tyto oblasti zahrnují:

- inovace, které zahrnují *změny v povaze a vzhledu produktů a výrobních procesů* včetně vývoje, použití a adaptace odpovídajících technologií,
- *inovace v dodávání* – představují nové nebo změněné způsoby řešení úkolů, doručování služeb nebo z jiného hlediska jednání se zákazníky za účelem dodání určitých služeb,
- *administrativní a organizační inovace* – obsahují nové nebo změněné způsoby v organizování činností,
- *konceptní inovace* – ve smyslu zavádění nových úkolů, záměrů, strategií a principů. Tyto inovace jsou zvláště důležité pro instituce se sociálními nebo veřejnými záměry, protože ztělesňují spojení mezi sociálními záměry politiky a instituce a provozními a ekonomickými cíli a funkcemi dané organizace,
- *inovace ve vzájemném systémovém působení* – nové nebo vylepšené způsoby spolupráce s dalšími organizacemi.

Inovace organizací, které působí ve veřejném sektoru, lze členit podle různých charakteristik. Inovace ve veřejném sektoru je možné dělit např. takto (Halvorsen, 2005):

- nová nebo zdokonalená služba – např. poskytování zdravotní péče v domácím prostředí,
- procesní inovace – změna ve výrobě zboží či poskytování služby,
- administrativní inovace – využití nového politického nástroje, který může být výsledkem politických změn,
- systémová inovace – představuje nový systém či zásadní změnu v existujícím systému (např. založení nových organizací či nových modelů kooperace),
- konceptní inovace – změna v pohledu účastníků, tyto změny jsou spojeny s využitím nových pojmů,
- radikální změny racionality – tzn. posouvá se vidění světa a mentalita lidí.

Na druhou stranu Hušek, Půček a Šusta (2006) člení tyto inovace na:

- inovace ve finančním řízení – např. PPP tj. partnerství veřejného a soukromého sektoru při financování realizace projektů ve veřejném zájmu,

- institucionálně-organizační – někdy bývají též označovány jako „procesní“ či jen „organizační“, např. koncepty jako new public management, management kvality a výkonnosti, good governance, networking, „učící se“ regiony, regionální inovační systémy a další, jedná se tedy o změnu přístupu při řízení,
- produktové – např. nová infrastruktura podnikání jako průmyslové zóny, vědecko-technologické parky či inkubátory, nové multifunkční veřejné prostory, inovace v dopravních systémech města či nové možnosti využití volného času,
- technologické – např. geografický informační systém, informatizace, elektronizace, e-government.

Inovace mohou být charakterizovány následujícími způsoby:

- **Přírůstkové inovace vs. Zásadní inovace**
  - označují stupeň novosti, v průmyslu může být většina inovací považována za přírůstková zlepšení stávajících výrobků, postupů nebo služeb. Toto dělení souvisí se třídami inovací podle prof. Valenty, které jsou blíže definovány v předchozí kapitole.
- **Inovace „shora dolů“ vs. Inovace „zdola nahoru“**
  - označují toho, kdo zahájil proces, který vede ke změnám v chování.
  - „Shora dolů“ představuje management, organizaci nebo instituci, která je výše v hierarchii, zatímco „zdola nahoru“ označuje „pracovníky v továrně“, v případě veřejného sektoru státní zaměstnance, státní úředníky a politiky na střední úrovni.
- **Inovace řízené potřebami vs. Inovace řízené užítkovostí**
  - označují, zda byl inovační proces zahájen kvůli řešení určitého problému, nebo aby zefektivnil produkci již existujících výrobků, služeb či postupů.

Proč dochází k rozvoji inovací ve veřejném sektoru, když v něm chybí finanční zainteresovanost osob nebo skupin akcionářů? V odpovědi na tuto otázku se nabízí několik vysvětlení.

Jedna skupina vysvětlení se vztahuje na faktory, které vytváří vnější tlak na potřebu inovací. Další se mohou vztahovat k faktorům či okolnostem v rámci samotného veřejného sektoru (Halvorsen, 2005).

## 4.6 Vnější tlak na inovace

### Postupy a politické cíle

V demokratických zemích probíhají volby po určitých pevně stanovených obdobích. Instrukce voleb má mnoho funkcí; jednou z nich je zajišťovat životaschopnost a znovuoživení politiky, která vládne v daném státě. Takže alespoň v čase voleb obvykle nastává nával politické tvořivosti a inovace. Tyto tvořivé a inovační činnosti se prezentují v podobě stranických programů, které se snaží nalákat voliče, ale běžně také jako ochota úřadující vlády inovovat, aby získala politickou podporu.

To neznámá, že mezi volbami neprobíhá žádná politická inovace. Pokračující politická rozprava ústí v nové inovační aktivity také mezi volbami. Jde o to, že vlády a další politické orgány mají politické ambice a stanovené politické cíle a snaží se je realizovat demokratickou cestou. Využívají byrokracii pro provedení politického záměru prostřednictvím veřejného a soukromého sektoru, a tak vytváří potřebu změny a inovace.

### Veřejné mínění

Rovněž názory lidí mohou vytvořit potřebu inovací ve veřejném sektoru, zvláště pokud je veřejné mínění prosazováno prostřednictvím médií. Tlak ze strany veřejného mínění často vychází z nespokojenosti s úrovní služeb, např. s čekací dobou v nemocnicích, nespokojenost se školstvím, kvalitou silnic atd. Občané (zvláště v sociálních státech) mají svá očekávání ohledně kvality a rozsahu veřejných služeb, a pokud služby neodpovídají jejich představám, pak to často ústí v jejich nespokojenost. Zatímco odpovědí na úrovni služeb je často žádost o více peněz, reakcí politiků je spíše snaha o nové postupy nebo reformy.

Veřejné mínění zároveň vytváří zpětnou vazbu k procesu inovace ve veřejném sektoru.

### Mezinárodní smlouvy, zákony, předpisy a normy

Jedním z velmi důležitých aspektů globalizace je zvýšený vliv nadnárodních institucí na domácí politiku jednotlivých států. Je to dáno pokračujícím vývojem legislativy organizací, jako jsou Světová obchodní organizace, EU a Mezinárodní měnový fond a postupným schvalováním těchto dohod v rámci mezinárodního práva.

Například kvůli dohodě o obchodovatelných kvótách na emise CO<sub>2</sub> bude muset každá země zavést systém kontroly průmyslu, aby tím pomohla snaze o inovace ve veřejném sektoru těchto zemí.

### Technologický a vědecký rozvoj

Je téměř zbytečné říkat, že technologický a vědecký rozvoj obecně vytváří snahu o inovace ve veřejném sektoru (jako i v ostatních částech společnosti). Problém spočívá v pochopení významu tohoto vlivu.

Technologický a vědecký vývoj vytváří tlak nejen tehdy, pokud jsou technologie vzájemně závislé (např. vývoj a zavedení širokého pásma vytváří potřebu lepšího hardwaru a softwaru na obslužných kanálech a terminálech, jiná síťová a webová řešení tj. inovace v uživatelsko-výrobním propojení veřejných služeb); vytváří tlak také v tom smyslu, že má zásadní dopad na příležitosti, priority a program politiků, státních úředníků a veřejnosti.

Studie amerických veřejných inovačních programů z roku 1993 odhalila, že téměř jedna třetina těchto programů využívá informační systémy s nejnovější technologií a že by dané programy byly pouhých deset let předtím kvůli novosti použité technologie nemyslitelné (Libbey, 1994). To nemusí nutně znamenat, že tyto technologie představovaly velký tlak, sloužily spíše jako základ pro inovace ve veřejném sektoru.

### Další sociální rozvoj

Také mnoho dalších vývojových trendů a událostí může vytvořit vnější tlak na inovace ve veřejném sektoru.

Ekonomický vývoj, růst a krize mohou také vytvořit potřebu pro modernizaci veřejného sektoru. Příklad, který má politické příčiny (ale těší se v současnosti velké pozornosti), je proces začleňování ekonomik mnoha bývalých komunistických zemí do ekonomiky západní Evropy. Tento proces vytváří obrovské tlaky na inovace na téměř všech úrovních veřejného i soukromého sektoru těchto zemí.

Existují také další faktory, které mohou vytvářet tlak na inovace ve veřejném sektoru. Přírodní katastrofy jsou jedním z nich. Mohou například ukázat slabiny krizové pohotovosti země. Válka nebo nebezpečí války je dalším faktorem, který v minulosti povzbudil inovaci ve veřejném sektoru. Zvýšená migrace rovněž působí na inovace ve veřejném sektoru. Vztahuje se to nejen na hraniční kontrolu, ale také na celé spektrum

služeb, které se musí přizpůsobit lidem s odlišným jazykem a kulturním zázemím tak, aby mohl být zajištěn jejich prospěch a začlenění do společnosti.

#### **4.7 Faktory plynoucí ze samotného veřejného sektoru**

##### Potřeby a priority uživatele

Někteří kritikové zpochybňují schopnost veřejného sektoru reagovat na podněty tvrzením, že je tento sektor izolovaný od potřeb a priorit uživatele. Ačkoliv je toto mínění v některých kontextech a případech opodstatněné, nic neukazuje na to, že by byl tento jev tak rozšířený a trvalý, jak je někdy vykreslován (zaměstnanci soukromého sektoru).

Je naopak prokázáno, že veřejný sektor reaguje na priority a potřeby uživatelů: „zdola nahoru“ prostřednictvím každodenního kontaktu s lidmi na úrovni služeb a „shora dolů“ demokratickou cestou (Halvorsen, 2005).

##### Přemíra organizace nebo zklamání ze současného stavu

Občané i zaměstnanci se mohou cítit frustrovaní neschopností veřejných institucí poskytovat služby, které jsou očekávány. To může vést k protestu veřejnosti. Tisk a média mohou podnítit politiky, aby s takovým stavem něco udělali, což může v zásadě donutit vedení institucí k zavedení reformy.

Zaměstnavatelé mohou být také zdrojem inovací, zvláště v organizacích, které podporují vzdělávání a zlepšování. Zaměstnavatelé mohou podnítit reformu z celé řady důvodů:

- mohou k tomu ideově inklinovat, např. pokud mají takový přístup nebo názor, díky kterému věří, že změna je nezbytná,
- mohou být idealisté nebo altruisté. Najdou si práci ve veřejném sektoru, protože chtějí něco změnit,
- předkládáním inovací, které mohou dále rozvíjet jejich kariéru. Je zajisté pravda, že organizace mohou být proti zásadním změnám, nicméně přesto ocení aktivní osoby, které je mohou dostat z nesnází,
- mohou být intelektuálně zvědaví nebo považují potřebu změny za zajímavou výzvu. Skutečnost, že velké množství akademicky vzdělaných obyvatel evropských zemí je zaměstnáno ve veřejném sektoru, tomu odpovídá.

### Lobbismus

Organizace veřejného i soukromého sektoru se mohou rozhodnout využít nespokojenosti uživatelů a udělat z toho pro své členy příklad jako motivaci pro zlepšení.

### Technologické souvislosti

Inovátor často potřebuje „pomocné prostředky“, aby mohl prosadit inovaci, zvláště pokud se další činitelé snaží představit podobné inovace nebo dokonce docela rozdílné způsoby řešení stejných problémů. Tyto prostředky mohou zahrnovat dohled nad doplňujícími inovacemi (které pozvednou hodnotu inovace pro uživatele), nad marketingovými a distribučními kanály a nehmotnými aktivy, jako jsou značky a práva na duševní vlastnictví. Prospěch z inovace nemusí být přičítán na účet původního inovátora a prosazený návrh nemusí být prvním návrhem.

## **4.8 Bariéry zavádění inovací ve veřejném sektoru**

Veřejný sektor se často popisuje jako „byrokratický“ v negativním smyslu slova. Často bývá považován za pomalý, neohebný, hierarchicky uspořádaný systém se zvláštními sekcemi, které jsou zaměřeny na konkrétní cíle a mají zároveň nejednoznačně definované hranice pravomocí. Tento „byrokratický“ systém vnímají někteří lidé jako časově náročný, příliš rozsáhlý a drahý.

V rámci studia inovací ve veřejném sektoru byly identifikovány různé typy překážek, tj. sociální jevy, které brání zavádění inovací do činností organizací veřejného sektoru. Přestože byly definovány určité kategorie překážek, je nutné zdůraznit, že se jen málokdy vzájemně vylučují a určitá překážka může být příčinou nebo důsledkem jedné nebo několika dalších. Mezi významné bariéry inovací ve veřejném sektoru, které ve své studii uvádí Koch a Hauknes (2005), patří:

### 1. Velikost a složitost

Veřejný sektor zahrnuje extrémně složité a rozsáhlé organizační jednotky, které se skládají ze vzájemně propojených systémů. Tato velikost a složitost může generovat faktory, které brání procesu inovace (např. nedostatek jasné dohody s ohledem na zjištěné problémy, přístupy a řešení nebo komunikační potíže).

Typicky jsou takto rozsáhlé organizace náchylné k rozvoji vnitřních překážek a v nejhorším případě vznikají určité paralelní systémy, které mají své vlastní organizační normy, přesvědčení a praktiky s malou komunikací mezi sebou navzájem. U takovýchto



systémů je vysoce nepravděpodobné, že by měly potřebu zavádění nějakých inovací, naopak budou působit proti úspěšnému šíření inovačních nápadů a postupů.

## 2. Tradice

Organizace veřejného sektoru jsou často náchylné k zakořeněným zvyklostem a postupům. To, co fungovalo v minulosti, je považováno za správnou praxi. Případné dopady inovací a změn jsou často vnímány jako nežádoucí odchylky od současného fungování organizace.

## 3. Profesní odpor

V rámci veřejného sektoru vznikají a existují určitá profesní seskupení, která mají společný zájem a stanoviska. Ty mají tendence držet se svých zavedených rolí a souvisejících politických programů. Část veřejného systému tak může fungovat podle odlišných řídicích struktur a z toho důvodu může docházet ke zdrženlivosti v přijímání inovací. Nedostatek dialogu mezi různými částmi veřejného systému, mezi různými profesními skupinami může rovněž bránit inovacím a jejich šíření. Pro příklad lze uvést oblast zdravotnictví – lékař nemusí být ochoten přijmout myšlenku jiného lékaře, i když oba mají obdobné profesní postavení. Další překážka se týká problémů s nemožností vlastnit myšlenku a s odporem k šíření "dobrých nápadů", které si může přivlastnit někdo jiný.

## 4. Neochota riskovat

Veřejné organizace jsou pod kontrolou politiků i médií. Ve veřejném sektoru existuje jen málo odměn, ať už finančních či politických, za úspěch plynoucí z převzetí rizika. Na druhou stranu jsou zde velice přísné tresty za přijetí rizika a následné selhání. V jakémkoliv politickém prostředí jsou náklady na selhání mnohem vyšší než přínosy z úspěchu (MacPherson, 2001).

## 5. Potřeba konzultování

Značný rozsah zapojení zúčastněných stran vytváří silný požadavek konzultovat a přezkoumávat jakékoliv plánované změny a pokoušet se identifikovat všechny potenciální důsledky takových akcí. Například ve zdravotnictví mohou vznikat problémy se získáváním jasného obrazu všech možných efektů, které by z inovace plynuly. Obdobný problém se týká systémové povahy inovací, tj. možnosti, že zavedení jedné inovace může přesunout problém do jiného části systému, nebo může mít neočekávané a nežádoucí následky. Proto platí, že zavedení jakýchkoli inovací by mělo vyžadovat úzké ex ante hodnocení spojené s pečlivým posouzením a ohodnocením.

## 6. Tempo a rozsah změn

Z řady politických i hospodářských důvodů se veřejný sektor v posledních letech stal předmětem velkého počtu často radikálních změn (např. zavedení NPM). Tempo změn bylo také velmi dramatické a vedlo ke vzniku nedostatku příležitostí zhodnotit současnou situaci a zamyslet se nad důsledky takových změn. Zatímco politická vůle může být vnímána jako hnací síla pro inovace a změny, systémy, na které působí (např. zaměstnanci veřejného sektoru), jsou již inovacemi vyčerpány a jsou k dalším změnám rezistentní.

## 7. Nedostatek schopností pro učení se

Ve veřejném sektoru může existovat nedostatek struktur a mechanismů pro zvýšení učení, což je zhoršováno složitostí, rozsahem a problémy, které jsou generovány. Jestliže nedochází z různých důvodů k dialogu mezi zúčastněnými stranami, nemůže být dobře zvládnuto ani řízení zavádění dobré praxe.

## 8. Odpor veřejnosti a konečného uživatele ke změnám

Existuje také obecný předpoklad odporu veřejnosti k reorganizaci a změnám ve způsobu, jakým jsou dodávány veřejné služby. Proto veřejnost může mít rovněž averzi k inovacím. Přičemž zde působí různé faktory, kterými jsou věk, etnický původ, osobní bohatství, přístup k informačním a komunikačním technologiím atd. Předpokládá se, že veřejnost je typický koncový uživatel, i když může být reprezentovaný různými lobby a zájmovými skupinami.

## 9. Absence zdrojů

Další překážkou zavádění inovací je nedostatek zdrojů, který představuje nejen absenci finanční podpory, a to buď v obecném kontextu, nebo konkrétně na podporu inovací, může zahrnovat také nedostatek relevantních dovedností nebo jiných podpůrných služeb potřebných pro provádění inovací. Jak již bylo zmíněno výše, systémová povaha inovací může mít za následek přesun problému do jiné části systému. Navíc obecné přání, aby se zlepšila kvalita poskytovaných veřejných služeb, s sebou často nese nutnost vynakládat dodatečné prostředky.

## 10. Technické překážky

Zatímco vývoj nové technologie může sloužit jako výrazný pohon zavádění inovací, nedostatek technologií může bránit rozvoji inovací. Takto aplikace nového využití existujícího vybavení může tlačit technologie až na hranici svých schopností a působit jako stimul k další technické inovaci.

#### 4.9 Vybrané inovační přístupy řízení veřejného sektoru

Tendencemi vývoje posledních dvou desetiletí se stávají nové přístupy v řízení veřejného sektoru. Ve veřejném sektoru je možno aplikovat vybrané metody a postupy, které se osvědčují v soukromého sektoru, a to i přes zjevnou odlišnost veřejného a komerčního sektoru. Naopak některé metody byly vyvinuty speciálně pro potřeby veřejného sektoru. Jednotlivých metod a modelů, které lze ve veřejné správě uplatnit, je celé řada. V této části uvedu ty, které již prošly určitou transformací na podmínky veřejné správy a začínají se postupně zavádět i v České republice. Zatím se jedná spíše o prvotní pokusy, které probíhají na předem vytipovaných úřadech. **Mezi tyto inovační přístupy tedy patří např.:**

- Public-Private Partnership,
- E-government,
- Model CAF,
- Model excellence EFQM,
- Balanced Scorecard,
- Benchmarking,
- Učící se organizace.

Uvedené metody se často vzájemně kombinují a všechny vycházejí ze zásad koncepce *New Public Management*.

#### ***New Public Management***

Veřejný sektor ve vyspělých zemích světa se mění a trend posledních několika let, který je nazýván „*from old local government to new public management*“ (World Bank, 1996), je pokusem o modernizaci a modifikaci pravidel chování institucí veřejné správy zaváděním pozitivních zkušeností z managementu soukromých institucí a zvýšením důrazu na efektivitu práce.

Za kolébku reformních myšlenek veřejné správy jsou považovány USA a Velká Británie. Mezi hlavní nástroje této reformy, které byly používány v USA a ve Velké Británii, patří:

- tvorba partnerství veřejného sektoru a soukromého sektoru;
- privatizace veřejných služeb;
- změny vedoucí ke zvyšování efektivity institucí poskytujících veřejné služby;

- kontraktace – zadávání výkonu veřejných služeb formou zakázek privátním firmám;
- institucionální změny veřejného sektoru a vytváření soukromých agentur.

Odtud se nové myšlenky šířily do ostatních vyspělých zemí a v různé míře ovlivnily myšlení v oblasti veřejné správy.

Nové paradigma řízení veřejné správy (NPM) je zaměřeno na stimulaci její výkonnosti v podmínkách probíhající decentralizace veřejného sektoru. Toto nové paradigma je možno charakterizovat následujícími hlavními trendy a předpoklady (Rumpel, 2002):

1. Zlepšení spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Povinností veřejného sektoru je zlepšovat rámcové podmínky pro činnost podnikatelských subjektů.
2. Decentralizace kompetencí, které znamenají podporu flexibility na hierarchicky nižších úrovních.
3. Zajištění kontroly výkonnosti a efektivity uvnitř veřejného sektoru novými kontrolními a monitorovacími mechanismy.
4. Zajištění možnosti volby a vytváření konkurence uvnitř původně výhradně veřejného sektoru pomocí mechanismů, které jsou obdobné podmínkám tržní ekonomiky (např. dílčí privatizace sektorů zdravotnictví, dopravy, sociálního pojištění atd.).
5. Podnikatelská orientace na zákazníky a jejich potřeby a tvorba nabídky žádaných služeb a produktů odpovídající kvality („občan jako zákazník“).
6. Zlepšení managementu lidských zdrojů ve veřejném sektoru a jejich profesionalizace. Důraz na motivovanost lidských zdrojů a jejich ochotu a schopnost „se učit“.
7. Maximální využívání informačních technologií veřejnou správou.
8. Zlepšení kvality regulace (méně předpisů a nařízení a zlepšení jejich transparentnosti)
9. Posílení a ozdravení řídicí funkce centra („lean management“ – „štíhlé řízení“ znamená méně úředníků – ale více profesionálů, menší rozsah kompetencí - ale vysokou schopnost je vykonávat a vymáhat). Zavádění institucionální změny a vytváření nové organizační formy.
10. Zavádění metod managementu, které se úspěšně využívají v managementu privátního sektoru („město jako podnik“).

Osborne a Gaebler (1992) předložili desatero moderní státní správy, blížící se v mnohém ideologii NPM:

- katalytická správa: řízení spíše než přímé poskytování služeb;
- správa náležející komunitě: vytváření příležitostí spíše než služba;
- soutěživá správa: uplatnění konkurence v poskytování služeb;
- správa vedená posláním: proměna organizací vedených pravidly;
- orientovaná správa: podpora změn užitím tržních stimulů.

NPM se liší od starších konceptů veřejného managementu, neboť klade důraz na optimalizaci, maximalizaci a hospodárnost (efficiency, effectiveness, economy) vládních organizací, instrumentů a programů a na vyšší kvalitu poskytovaných služeb. Méně pozornosti je věnováno dodržování formálně předepsaných procesů, pravidel a postupů. Záměrem NPM je uvolnit kontrolu a přenést větší odpovědnost na provozní manažery, aby tak dostali větší flexibilitu nebo autonomii, dát manažerům ve veřejném sektoru možnost řídit, více se zaměřovat na řízení rizik a zabývat se měřením výkonů. Podle NPM nemusí vždy zapojení vlády do určitého procesu znamenat, že ho vláda bude také zajišťovat byrokratickými prostředky. Je tu rovněž trend k omezování vlády prostřednictvím privatizace či partnerství. Dalo by se říci, že NPM není reformou tradiční veřejné správy, ale transformací veřejného sektoru a jeho vztahu k vládě a ke společnosti.

### ***Public-Private Partnership***

Jak již bylo řečeno výše, jednou ze zásad NPM je tvorba spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Inovativním přístupem, který vychází z této zásady NPM, je mimo jiné **Public-Private Partnership**. Dle Ostřížka (2007, s. 11) charakteristiky NPM velmi nahrávají využití PPP projektů jakožto inovačního přístupu při zajištění veřejných statků a služeb. Soukromý sektor obvykle čelí situaci, v níž není schopný z vlastních zdrojů plně zajistit potřebné veřejné služby. Často také nemá příslušné kapacity k optimalizovanému či maximalizovanému a zároveň hospodárnému (efficiency, effectiveness, economy ve smyslu NPM) uspokojování potřeb občanů (Wokoun, Mates, 2006, s. 64). Proto může být výhodnější poskytnout alespoň část takových služeb ve spolupráci se soukromým sektorem.

Spojování veřejných a soukromých investic umožňuje kombinování prostředků v míře, která může překročit obvyklý stupeň investiční schopnosti (Jirásek, 2006, s. 45). Blíže se touto problematikou zabývá samostatná kapitola.

#### 4.10 Rozdíly mezi inovacemi ve veřejném a soukromém sektoru

Cílem této podkapitoly je pochopení povahy rozdílů mezi inovacemi ve veřejném a soukromém sektoru. Studie inovační dynamiky v soukromých společnostech a průmyslu se v minulých desetiletích hodně šířily. Poskytly nový pohled na inovace a sehrály zásadní roli při sociálních a ekonomických změnách moderního hospodaření. Otázka inovací ve veřejném sektoru vyplouvala na povrch v politických debatách, protože vznikl problém s tím, zda bude objem zdravotních, vzdělávacích a sociálních služeb dostatečný pro potřeby 21. století. Často se soudí, že veřejný sektor je nutně méně inovativní než soukromý sektor, protože mu chybí podněty dané tržní konkurencí (např. Tan, 2004), ale to je tvrzení, které musí být pečlivě zváženo. Protože veřejný sektor se liší od soukromého v důležitých oblastech, je potřeba přizpůsobit nástroje a koncepty a můžeme dosáhnout různých závěrů ohledně dynamiky inovací.

Literatura o inovacích je rozsáhlá a různorodá (viz aktuální přehled – Fagerberg, 2004). Jedním ze zevšeobecnění je však to, že její zaměření se nyní přesunulo od historických výkladů inovací a boje hrdinných tvůrců k analýze *inovačních systémů*. Mnoho autorů uvádí (např. Lundvall 1992; Nelson 1993; Carlsson a Stankiewicz 1995; Edquist 1997; Braczyk, Cooke a Heidenreich 1998), že inovace se vytváří, mění, šíří a zavádějí v rámci strukturovaného, propojeného a rozvíjejícího se sociálního světa. Formální a neformální instituce vytváří inovační procesy. Tyto vlivy zahrnují například: vývoj a využití znalostí, dovedností a doplňkových technologií, přístup k rizikovému kapitálu a dalším zdrojům financí, stav trhů a vnímání tržního potenciálu a odpovídajících tržních strategií, právní a regulační systémy a spojení a součinnost mezi různými činiteli, jako jsou například uživatelé, dodavatelé a spolupracující partneři.

Vystihnout a definovat všechny rozdíly mezi inovacemi v soukromém a veřejném sektoru je velmi obtížné. Pokusím se tedy upozornit na nejvýznamnější z nich.

Soukromé firmy se velmi liší – od malých firem, které jsou rodinnými podniky, po obrovské nadnárodní společnosti; od firem, které mají obrovské možnosti zavádění inovací po společnosti „řízené dodavatelem“, jejichž hlavním zdrojem technologických změn je přijetí nových produktů a postupů, které vytvořily jiné firmy. Inovační systém určité oblasti tržní ekonomiky představuje podle Halvorsena (2005) způsob, jakým spolupracují různé druhy firem mezi sebou a s dalšími dodavateli odpovídajících znalostí o technologiích, organizacích a trzích na vytváření, zavádění a sdílení znalostí o inovacích. Soukromé společnosti vznikají za účelem dosažení zisku, ředitelé a manažeři těchto firem

se však ve skutečnosti liší ve způsobu, jakým dosahují zisku. Velké firmy jsou často jedna k druhé agresivní, aby získaly největší podíl na trhu, a pokračující růst se pokládá za hlavní cíl; zatímco mnoho malých podniků provozují lidé, kteří jednoduše chtějí vydělat dostatek peněz k zabezpečení pohodlného a klidného života.

Některé firmy působí na neklidných trzích, některé jsou téměř monopoly, jiné okupují poměrně krytá místa, kde je málo nových činitelů. Některé sektory jsou technologicky dynamické s vysokou úrovní inovace a silným napojením na vědecký základ, jiné jsou mnohem více tradiční. Manažeři tak čelí různým výzvám. Svoboda jejich jednání při snaze o naplnění těchto výzev může být různými způsoby omezena – zatímco například v malé společnosti mohou nastat potíže při získávání finančních prostředků, vedení velké společnosti může soutěžit s akcionáři, kteří nesouhlasí s jejich politikou.

Prostředí veřejného sektoru vypadá na první pohled stejnorodější a v mnoha ohledech klidnější. Velké a byrokratické organizace bývají déle zavedenými a víceméně monopolními dodavateli některých služeb. Místo honby za ziskem prezentují, že jejich cílem je prospívat společnosti jako celku a poskytovat služby občanům, které nezvládne zajistit efektivně nebo dostatečně trh.

Řídící pracovníci veřejných organizací mají ještě méně kontroly nad vlastními aktivitami než manažeři soukromých firem; jejich cíle jsou určovány a měněny politickou vůlí. Celková kontrola a rozhodování se ve větší nebo menší míře odehrává mimo danou veřejnou organizaci. V demokratických ekonomikách vedou veřejný sektor politici – demokraticky zvolení zástupci. Jejich činnost je pozorně sledována. Jak bylo řečeno dříve, období voleb je obvykle vzplanutím inovačních nápadů, politické tvořivosti a nové politiky.

Veřejné organizace jsou závislé na výnosech, které jsou založeny spíše na politických rozhodnutích než na výkonu na trhu. Spojení mezi výnosy a poskytovanými službami je často nejasné. Gretschnann (1990) uvádí, *že když jsou cíle a účely organizací veřejného sektoru nejednoznačné a rozmanité nebo prochází často změnami, pak je těžké plně určit, který vstup se vztahuje ke kterému výstupu*. Proto je sporné, zda mohou být pobídkové struktury veřejných organizací vnímány v čistě ekonomických souvislostech. Takové organizace fungují za formálnějších právních podmínek a typicky potřebují reagovat na rozmanitou skupinu zájmů a uživatelů veřejných služeb.

Soukromý sektor je obecně charakterizován konkurencí mezi různými společnostmi, které působí na stejné trhy. Firmy tak mohou soutěžit poskytováním levnějšího nebo

kvalitnějšího zboží nebo služeb, uváděním nového zboží nebo služeb, které mohou nahradit ty původní, nebo vytvářením nových trhů.

Veřejný sektor je úplně jiný svět. Veřejné organizace jsou typicky hlavním dodavatelem služeb a nesoutěží spolu kvůli zvýšení zisku. Tento nedostatek konkurence často znamená nedostatek pobídek ke zlepšení.

Představa, že spojení mezi chováním firmy a ekonomickou odměnou je hlavní hnací silou ekonomického rozvoje, se může jevit příliš zjednodušující. Frost a Egri (1991, s. 234) uvádí, že existuje „racionální mýtus o inovaci“, který vykresluje organizace jako instituce zaměřené na cíl, a dokazují, že proces inovace je „...multiplikativní model sociální dynamiky, kde je inovace interakcí mezi motivací k inovaci, silou překážek v inovaci a dostupností prostředků pro překonání těchto překážek“.

Tabulka 4-1 znázorňuje některé z hlavních rozdílů v inovacích mezi organizacemi veřejného a soukromého sektoru, které definoval Halvorsen (2005). Znázornění může působit jako přehnané, rozdíly jsou někde extrémnější, aby vynikly rozdíly. Některé organizace soukromého sektoru se více podobají organizacím veřejného sektoru (zvláště části neziskového sektoru) a některé organizace veřejného sektoru se zase mohou podobat soukromým organizacím. Tabulka se však pokouší zachytit některé z hlavních změn, které probíhaly ve správě veřejného sektoru. Nepředstavuje důkladné zmapování systémů inovace ve veřejném a soukromém sektoru, ale obsahuje dostatek materiálu o elementech těchto systémů, které mohou ukázat odlišnosti mezi sektory. Navíc můžeme předjímat rozdíly v motivaci pro inovaci, výběrové postupy, které tvoří inovace, způsoby, jakými je inovační proces omezen, a jeho důsledky.

**Tabulka 4-1: Typické vlastnosti soukromého a veřejného sektoru ve vztahu k inovacím**

	<b>Soukromý sektor</b>	<b>Veřejný sektor</b>
<b>Organizační principy</b>	Snaha o dosažení zisku, stability, růstu výnosů.  <i>Měnicí se tržní podmínky mohou vyžadovat inovace pro zvýšení vnímané hodnoty za peníze nebo vytvářet nové produkty. Trh funguje jako výběrový proces pro inovace: ekonomický cyklus vytváří období relativních úspor a období prosperity pro mnoho firem, a může být vázán na vůli investora podporovat inovativní odvětví.</i>	Nařízení a ustanovení veřejné politiky.  <i>Nová či měnící se politika může vyžadovat zavádění inovací. Často jsou problémy, se kterými tyto politiky bojují, velmi složité, ne vždy dobře srozumitelné, a rozhodování tak může mít rozporuplné efekty.</i>
<b>Organizační</b>	Firmy mnoha velikostí, s možností vstupu nových účastníků.	Komplexní systém organizací s různými (a do jisté míry



<b>struktury</b>	<p><i>Velké firmy mohou mít rozpočty vyhrazené pro inovace, různé podniky mohou experimentovat s různými druhy inovací.</i></p>	<p>protichůdnými) úkoly.</p> <p><i>Mnoho inovací musí zapadnout do obrovského komplexu organizačních struktur a rozvíjet se politicky přístupným způsobem, pokud jde o sociální spravedlnost a ekonomické efekty.</i></p>
<b>Výkonnostní měřítka</b>	<p>Návratnost investice.</p> <p><i>Zatímco u některých inovací jsou náklady obtížně zjistitelné, mnohé lze kvantifikovat z hlediska zvýšení tržeb, zisku atd.</i></p>	<p>Vícenásobné ukazatele výkonnosti a cílů.</p> <p><i>Často se vztahují k zefektivnění organizační struktury a dosažení nejlepší praxe v podmínkách rozhodování a implementace shora-dolů. Benefity z inovací jsou často těžko vyčíslitelné, zřejmě úspěchy je obtížné zhodnotit z čistě finančního a rozpočtového hlediska.</i></p>
<b>Otázky řízení</b>	<p>Někteří manažeři mají značnou autonomii, jiní jsou omezeni akcionáři, vedením podniku či finanční tísni.</p> <p><i>Firmy se obecně liší ve schopnosti inovovat a riskovat. Manažeři by mohli pokračovat v inovacích, o kterých se domnívají, že budou úspěšné při plnění cílů společnosti - a tedy v rozšiřování své vlastní kariéry. Jedním z nejvíce podložených výsledků v oblasti inovační literatury je, že úspěšné inovace obvykle vyžadují odvážné odborníky, kteří jsou připraveni přijmout rizika a nadále podporovat inovace i v obtížném období (především v raných fázích vývoje).</i></p>	<p>Existují sice snahy o následování managementu soukromého sektoru, avšak manažeři veřejného sektoru jsou obvykle pod vysokou politickou kontrolou. Úspěšní manažeři veřejného sektoru pravděpodobně získávají v porovnání s manažery v soukromém sektoru nižší materiální výhody.</p> <p><i>Významné inovace vyžadují souhlas politiků. Manažeři nejsou motivováni jen vlastní kariérou, ale také dosažením cílů veřejných služeb.</i></p>
<b>Vztah s: - koncovými uživateli</b>	<p>Trhy mohou být spotřebitelské nebo průmyslové a firmy se liší v důvěrnosti vztahů s koncovými uživateli svých produktů. Pro inovace je důležitá tržní zpětná vazba.</p> <p><i>Zavádění inovací je často motivováno potřebou udržet nebo zvýšit podíl na trhu a současně souvisí s porozuměním požadavků koncových uživatelů.</i></p>	<p>Koncovými uživateli je široká veřejnost, tradičně vnímána jako občané. I když v poslední době dochází k úsilí o zavedení tržních principů, v rámci nichž by veřejnost byla vnímána jako zákazníci či spotřebitelé.</p> <p><i>„Vztahy se zákazníky“ jsou často nedostatečně vyvinuté s předpokladem, že státní úředníci nejlépe vědí, jaké služby jsou požadovány. Vztahy na straně zákazníků jsou poněkud odlišné od soukromého sektoru: cena nevychází z tržních mechanismů; zákazníci často zaplatí stanovenou částku a stát zbývající část. Rovněž marketingové strategie jsou různé.</i></p>

<p><b>- dodavatelskými řetězci</b></p>	<p>Většina firem je součástí jednoho nebo více řetězců, větší podniky mají tendence organizovat tyto řetězce.</p>	<p>Veřejný sektor je obvykle závislý na soukromém dodavateli a pro mnoho firem tvoří velmi důležitý trh.</p> <p><i>Prostor pro možné zadávání veřejných zakázek zavádí určité normy a standardy pro dodavatele. Vzniká prostor pro dodavatele zavádět inovace do veřejného sektoru (např. nové počítačové vybavení, léky atd.).</i></p>
<p><b>- zaměstnanci</b></p>	<p>Pracovní síly se značně liší a vztahy mezi zaměstnanci a managementem se pohybují od svárlivých až po harmonické. V některých firmách existuje snaha vštípit zaměstnancům loajalitu, ale motivace zaměstnanců je často hlavně ekonomická, tj. zabezpečení přiměřeného příjmu.</p>	<p>Zaměstnanci veřejného sektoru jsou často vysoce odborově organizováni. Mnozí jsou také organizováni prostřednictvím profesních sdružení či asociací.</p>
<p><b>- zdroji znalostí</b></p>	<p>Společnosti mají značnou flexibilitu při získávání informací, které souvisejí s inovacemi od poradců, obchodních asociací a výzkumných pracovníků ve veřejném sektoru, ale menší firmy mají omezené zdroje, aby tak učinily.</p> <p><i>Většina poznatků je generována soukromě a úsilí k udržení duševního vlastnictví může omezovat šíření určité inovace.</i></p>	<p>Navzdory velkým zdrojům mohou být některé části veřejného sektoru nuceny využívat znalosti soukromého sektoru. Zdroje znalostí veřejného sektoru (např. vysoké školy) mohou být silně orientovány i na jiné části veřejného sektoru.</p> <p><i>Veřejný sektor je schopen využít širokou škálu zdrojů informací a znalostí souvisejících s inovacemi.</i></p>
<p><b>Časový horizont</b></p>	<p>V mnoha sektorech krátkodobý horizont, i když některé infrastrukturalní služby mohou mít velmi dlouhý horizont.</p> <p><i>Typické pro inovace je, že se musí investice vrátit v krátkém časovém období, i když některé firmy strategicky investují v naději významnějších dlouhodobých výhod.</i></p>	<p>Často dlouhodobý horizont, i když mnoho rozhodnutí má kratší horizont.</p> <p><i>V krátkodobém horizontu může být obtížné posoudit důsledky inovací. U významných investic může být důležité udržet je po dlouhé období.</i></p>

Zdroj: zpracováno dle Halvorsen, Hauknes, Miles, Røste, 2005, s.26

## 5 Public-Private Partnership jako jeden z možných inovačních přístupů uplatňovaný ve veřejném sektoru

Termín **Public-Private Partnership** (běžně se užívá zkratka PPP) označuje smluvně upravenou **spolupráci veřejného a soukromého sektoru**, která je uzavřena za účelem výstavby, renovace, údržby a správy veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejných služeb. Podle Osborna (2000a, s. 1) v 90. letech 20. století představovalo vytvoření partnerství veřejného a soukromého sektoru klíčový nástroj veřejné politiky na celém světě. Nejen, že bylo partnerství vnímáno jako cenově výhodný a účinný mechanismus pro realizaci veřejných služeb, ale bylo rovněž přínosné pro sociální začlenění komunit.

Vzhledem k relativní novosti problematiky v ČR provází PPP od samého počátku ne zcela ujasněná terminologie. O jednotném vymezení pojmu či definici PPP by se dalo polemizovat. V odborné literatuře vztahující se k této oblasti je možné se setkat vedle zkratky PPP také s označením PFI (Private Finance Initiative), PSP (Private Sector Participation) nebo PPI (Private Participation in Infrastructure). Zvýšenou pozornost je tedy nutné věnovat tomu, v jakém kontextu jsou dané termíny použity a jaké aktivity popisují. Často je totiž termín PPP nesprávně používán jako synonymum pro běžné dodávky zboží a služeb subjekty privátního sektoru subjektům sektoru veřejného.

Otázkou rovněž zůstává, jaký pojem používat při překladu do českého jazyka. Nejčastěji se setkáváme s pojmem „*partnerství veřejného a soukromého sektoru*“, který však není zcela přesný. Podle některých autorů je vhodnější používat označení „*veřejně-soukromá partnerství*“ (Šíp, 2005, s. 20), a to z následujících důvodů:

- ve skutečnosti se nejedná o partnerské vztahy celých hospodářských sektorů, ale pouze konkrétních právních subjektů z těchto sektorů;
- pojem je jednoduchým a přesným překladem názvů, které se standardně používají ve státech Evropské unie (public-private partnership, öffentlich-private Partnerschaft, partenariat public-privé atd.).

*Pod pojmem PPP se obecně označují formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatelským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby* (Komise evropských společenství, 2004, s. 3).

**PPP** představuje takový smluvní vztah mezi veřejným a soukromým sektorem, kterým se soukromý sektor zavazuje k zajištění veřejných služeb nebo infrastrukturních projektů,

keré bývají typicky dodávány nebo provozovány veřejným sektorem (Vláda ČR, 2004). Jedná se zejména o projekty nebo poskytování služeb, které splňují některé z následujících charakteristik:

1. sdílená odpovědnost za dodávku služeb nebo infrastruktury, při které dochází ve vyšší míře k převzetí rizik ze strany privátního sektoru, a to zejména spojením některých činností jako je projektová, stavební, finanční, provozní a údržbová,
2. dlouhodobý závazek (min. na 3 roky) privátního sektoru zajišťovat kvalitní veřejné služby definované veřejným sektorem,
3. sdílení zkušeností a schopností mezi privátním a veřejným sektorem tak, aby veřejný sektor mohl optimalizovat rozložení rizik, zajistit vyšší hodnotu uplatnění veřejných výdajů, a to zejména využitím kvalit privátního sektoru v oblasti technické, finanční, manažerské a inovační.

**Veřejnými službami** se podle materiálu Ministerstva vnitra ČR (2003) rozumí služby poskytované, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy, které slouží k uspokojení potřeb občanů na principu subsidiarity<sup>2</sup>.

Předmětem partnerství nemůže být libovolná veřejná služba. Okruh vhodných oblastí, ve kterých by bylo možné o partnerství uvažovat, je poměrně omezený. Analýza Ministerstva vnitra ČR (září 2003) rozděluje veřejné služby do tří skupin:

- věcné veřejné služby;
- správní činnosti;
- finanční podpory.

V rámci **věcných veřejných služeb**, kam jsou zařazeny např. pečovatelské služby, služby poskytované vzdělávacími a zdravotnickými zařízeními, veřejná osobní silniční, drážní doprava atd., lze vyčlenit okruh služeb, kde by partnerství soukromé sféry bylo možné využít.

Naopak **správní činnosti a finanční podpory** jsou typické služby, které bude vykonávat prostřednictvím státu zřizovaných institucí veřejná správa. Mezi správní činnosti patří například služby typu udělování povolení, autorizací a licencí či samotný výkon veřejné správy. Finanční podpory, jak vyplývá z logiky věci, nemůže poskytovat nikdo jiný než

---

<sup>2</sup> Princip subsidiarity znamená, že všechna opatření a pravomoci státní správy jsou vykonávány na nejnižším stupni státní správy, který jejich realizaci umožňuje.

stát. Mají podobu dotací a podpůrných programů, jako je například veřejná podpora výzkumu a vývoje nebo program obnovy venkova.

## 5.1 Účastníci projektů PPP

Projektu se musí zúčastnit alespoň dvě smluvní strany, přičemž jedna z nich zastupuje veřejný sektor a druhá soukromý sektor.

**Účastníky partnerského vztahu ze strany veřejného sektoru** při projektech PPP mohou být zejména orgány státní správy či subjekty jimi zřizované (například České dráhy, Ředitelství silnic a dálnic, jednotlivé nemocnice či školy apod.) nebo orgány místní správy či samosprávy a subjekty jimi zřizované.

**Účastníky partnerského vztahu ze strany soukromého sektoru** často bývají (podle rozsahu a doby trvání projektů) konsorcia tvořená zejména stavebními firmami a provozovateli budoucích objektů, kteří v řadě případů zakládají právní subjekt konkrétně určený k realizaci daných projektů, tzv. **SPV**<sup>3</sup> (Special Purpose Vehicle). Ostřížek (2007, s. 21) definuje SPV *jako samostatnou, nejčastěji ad hoc vytvořenou společnost, která zastupuje konsorcium vytvořené ze soukromých firem participujících na realizaci projektu, jejímž úkolem je vystupovat jako reprezentant soukromého sektoru při podpisu smlouvy se zástupcem veřejného sektoru*. Takový subjekt je pak nositelem právních, provozních a finančních práv i závazků vyplývajících z projektu.

Významnou roli v projektech PPP hrají **financující organizace**, zejména banky. Ačkoli většinou nevystupují přímo ve smluvních vztazích mezi partnery veřejného a soukromého sektoru, pro uskutečnění projektu mají obrovský význam, jelikož zpravidla poskytují rozhodující zdroje pro financování daného projektu. Tyto zdroje mohou dosahovat až 90 % nákladů.

Podpora PPP může přicházet rovněž ze strany **EU**, která poskytuje prostřednictvím strukturálních fondů a fondů soudržnosti finanční prostředky pro projekty, které splňují všechna stanovená kritéria.

## 5.2 Formy spolupráce veřejného a soukromého sektoru

V praxi se vyskytuje celá řada forem PPP, jejich počet se neustále rozšiřuje, neboť stále vznikají nové formy, lépe uzpůsobené konkrétním požadavkům projektů. Uváděné rozdělení tak není vyčerpávající, ale charakterizuje hlavní formy spolupráce veřejného a

---

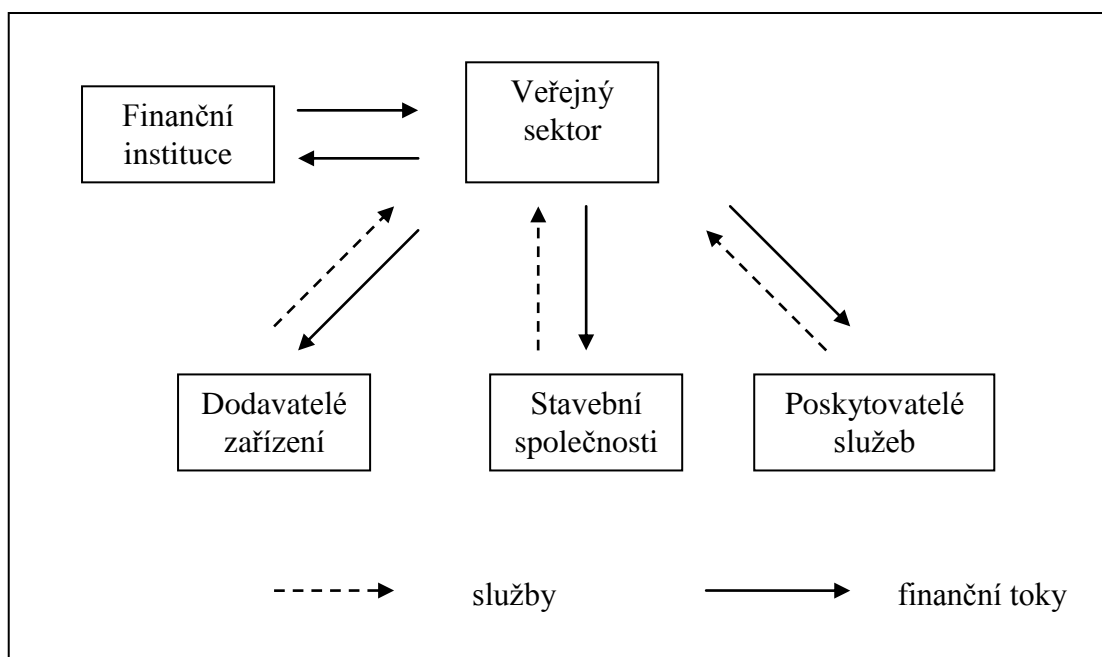
<sup>3</sup> V literatuře je možné se setkat i s výrazy SPE (Special Purpose Entity) a SPC (Special Purpose Company).

soukromého sektoru. Obecně se jednotlivé formy partnerství liší mírou zapojení soukromého sektoru. V následující části jsou charakterizovány jednotlivé typy PPP projektů od minimálního až po maximální zapojení soukromých subjektů do partnerství.

### 5.2.1 Tradiční veřejná zakázka

Jednou z forem spolupráce veřejného a soukromého sektoru je dodávka zboží nebo služby na základě běžných smluvních vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem, obvykle v podobě **veřejné zakázky**. Ve srovnání s projekty PPP se veřejné zakázky týkají pouze dílčích částí projektu. Soukromé subjekty jsou najímány na realizaci jednotlivých zakázek podle potřeb veřejného zadavatele, který vystupuje v pozici objednatele prací, vlastníka díla a investora projektu. Jakmile je projekt dokončen, provozuje a udržuje jej opět veřejný sektor (obrázek 5-1).

**Obrázek 5-1: Schéma tradiční veřejné zakázky**



Zdroj: Šnajdr, 2007

Na druhou stranu i v oblasti tradičních veřejných zakázek existuje řada způsobů, jakými lze zajistit větší účast soukromého sektoru. Mezi tyto přístupy je možné zařadit smluvní svazky veřejného sektoru s privátními subjekty, které se týkají poskytování služeb, provozu a řízení nebo pronájmu veřejného majetku.

## **Smlouvy o poskytování služeb**

Veřejné instituce mohou se soukromými společnostmi uzavírat smlouvy o poskytování služeb na provedení specifických úkolů, které v sobě mohou zahrnovat obstarání, provoz a údržbu nových zařízení. Pro zadavatele představují možnost využívat odborné znalosti soukromého sektoru, řešit případné personální problémy a dosahovat úspor vynaložených nákladů. Na druhou stranu veškerá odpovědnost a rizika zůstávají na straně veřejného subjektu. Konkrétně jsou tyto smlouvy vhodné pro oblasti, jakými jsou např. výběr mytého, sběr komunálního odpadu či zajištění a údržba vozového parku.

## **Smlouvy o provozu a řízení**

Tyto smlouvy využívá veřejný zadavatel pro přenesení odpovědnosti za provozování a spravování majetku na soukromého partnera, přičemž nepřestane vykonávat svá vlastnická práva a nevzdává se odpovědnosti za investiční rozhodování. Tyto smlouvy jsou vhodné pro iniciaci větší míry zapojení soukromého sektoru v budoucnosti tím, že pomáhají vytvořit důvěru mezi veřejným a soukromým sektorem a získat potřebné zkušenosti na trzích, které se doposud nezapojily do projektů PPP.

## **Pronájem**

V tomto případě si soukromý subjekt pronajme existující zařízení od zadavatele a zavazuje se tato zařízení provozovat a udržovat. Na rozdíl od smluv o poskytování služeb a o provozu a řízení se liší v tom, že komerční riziko je převedeno na soukromý sektor. To, zda v daném období dosáhne zisku, závisí totiž na jeho schopnosti minimalizovat provozní náklady při zachování standardní kvality služeb. Na druhou stranu společně pro oba jmenované typy smluv a pronájem je, že odpovědnost za investice zůstává na straně veřejného sektoru. V některých případech může být soukromý pronajímatel zodpovědný za některé typy oprav, nebo dokonce i za určitý rozsah dodatečných investic za účelem dosažení vyšší efektivity a maximálního zisku. Pronájem je vhodný zejména pro infrastrukturu, která vytváří nezávislé příjmy od uživatelů, proto je typické jeho použití např. v oblastech veřejné dopravy.

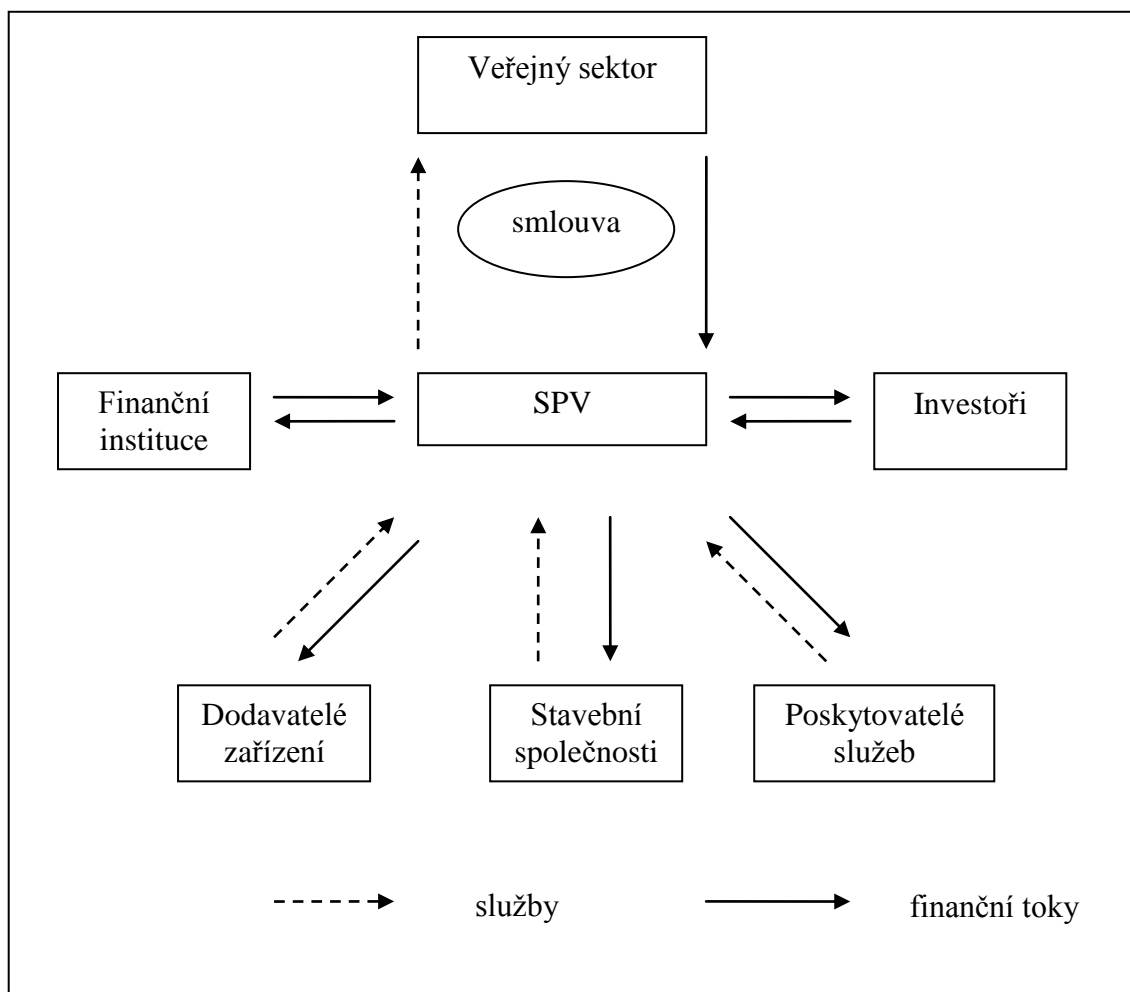
### **5.2.2 Integrované projekty PPP**

Alternativní a inovativní metodou pro zajištění veřejné infrastruktury, která byla vytvořena za účelem překonání nedostatků tradičního způsobu zadávání veřejných zakázek, jsou **integrováné projekty PPP** (obrázek 5-2). Integrovaná partnerství zahrnují na rozdíl od tradičních zakázek přenesení odpovědnosti za návrh, výstavbu a provoz

zařízení na partnera ze soukromého sektoru (BOT). Dohody PPP mohou zahrnovat rovněž financování ze strany soukromého sektoru u projektů, které by jinak byly financovány veřejným sektorem (DBFO). Významným pozitivem těchto projektů je skutečnost, že veřejný zadavatel projektu má pouze jediného privátního partnera, který je zodpovědný za široké spektrum požadovaných prací. Veřejný zadavatel tak může vypsát pouze jediné výběrové řízení a komunikovat s jedním subjektem. Eliminují se tak možnosti výskytu rizik, která vznikají při zadávání veřejných zakázek na jednotlivé dílčí práce a dodávky služeb (např. korupce, možnost manipulace s výsledky, organizační zajištění konání výběrového řízení).

Jednotlivých typů PPP, které lze využít, existuje celá řada, dále jsou uvedeny pouze nejčastěji využívané formy PPP. Současně je třeba upozornit na skutečnost, že detailní charakteristiky jednotlivých typů PPP se mohou lišit v závislosti na povaze konkrétního projektu.

**Obrázek 5-2: Schéma integrovaných projektů PPP**



Zdroj: Šnajdr, 2007



### **BOT (Build - Operate - Transfer)**

Hlavní podstata přístupu BOT je obsažena v názvu **Postavit - Provozovat - Převést**. Soukromý partner se zavazuje postavit příslušné veřejné zařízení a na základě smlouvy s veřejným zadavatelem je provozovat po celou dobu trvání smlouvy. Po skončení kontraktu je infrastruktura převedena na zadavatele. Soukromý partner většinou poskytne částečné nebo úplné financování výstavby zařízení, proto délka doby provozu musí být tak dlouhá, aby mu zajistila potřebnou návratnost investice prostřednictvím uživatelských úhrad nebo splátek placených zadavatelem. Na konci stanovené doby provozu může zadavatel převzít odpovědnost za provoz zařízení nebo ho pronajmout novému nájemci či původnímu soukromému partnerovi.

Výhodou řešení projektu metodou BOT je, že soukromý partner (respektive SPV) je realizátorem stavební části projektu a současně má na starost i provozování a údržbu díla. Je tedy předem důkladně seznámený s materiály a technologiemi použitými při výstavbě, což mu poskytuje možnost sestavit kvalitní plán monitoringu a údržby díla. Ten je nezbytným podkladem pro kalkulaci nákladů na životní cyklus projektu, jejichž znalost je pro oba partnery zásadní.

### **DBFO (Design - Build - Finance - Operate)**

Další formou partnerství veřejného a soukromého sektoru je DBFO (**Navrhnout - Postavit - Financovat - Provozovat**), při které je více posílena míra účasti soukromé sféry na projektu. Soukromý subjekt se na projektu podílí od samého začátku přípravných prací. Po vyprojektování díla a realizaci stavební části se stává po dobu trvání kontraktu jeho správcem.

Z hlediska dlouhodobé povahy projektů PPP je spolupráce s privátní sférou již od fáze přípravy projektu pro oba partnery výhodná. SPV si uvědomuje, že nese odpovědnost nejen za návrh a výstavbu infrastrukturních zařízení, která budou sloužit k zajištění dané služby, ale že bude tato zařízení také poměrně dlouhou dobu spravovat. Už ve fázi návrhu je proto soukromý partner vedený snahou použít při výstavbě takové stavební materiály, technologické postupy a technická zařízení, která minimalizují budoucí provozní náklady stavebního díla. Pokud tedy soukromý partner zajistí kvalitní provedení stavebního díla za cenu vyšších pořizovacích nákladů, redukuje tím riziko spojené se zvýšenými provozními náklady na odstraňování neplánovaných závad nebo na předčasnou výměnu některých stavebních prvků či technického vybavení. Jinými slovy, soukromému subjektu se vyplatí

při přípravě a realizaci stavebního díla za každou cenu nešetřit, protože sám ponese důsledky případné nekvalitní práce. To je samozřejmě výhodné i pro veřejný sektor - snaha privátního partnera minimalizovat provozní náklady použitím kvalitních materiálů a technologií při výstavbě zaručí zadavateli, že stavba bude zhotovena ve vyšší kvalitě, než kdyby její realizace byla zadána formou standardní veřejné zakázky.

Při výběru soukromého partnera je kladen velký důraz na jeho schopnost zajistit odpovídající formu spolufinancování. Soukromý partner je totiž výhradním nositelem rizika, které s financováním souvisí. Vstup do projektu DBFO musí obě smluvní strany velmi pečlivě zvážit, jelikož jakékoliv finanční problémy by se mohly velmi negativně odrazit na výsledku celého projektu.

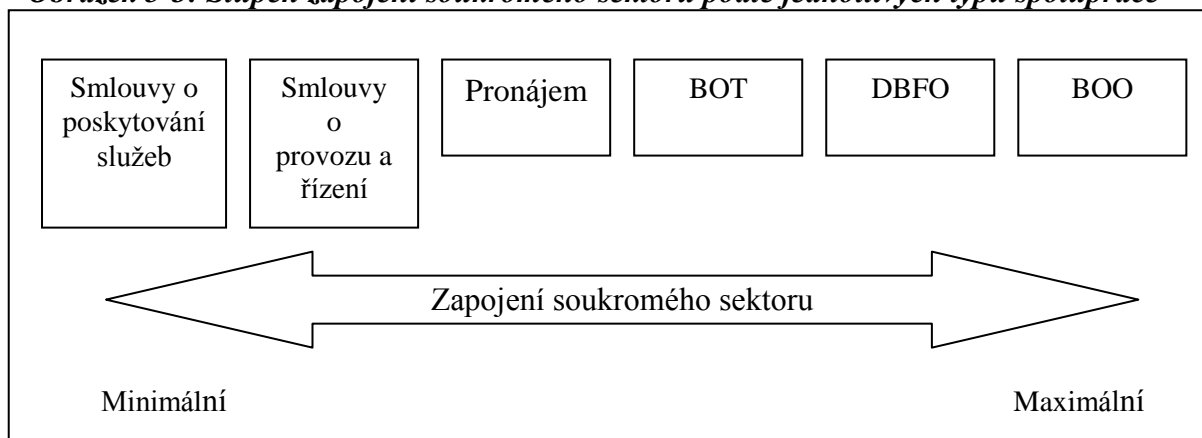
Aktivum je po dobu trvání kontraktu ve vlastnictví soukromého sektoru, přičemž investiční náklady umožňuje soukromý sektor z plateb od veřejného sektoru. Klíčovým faktorem je využití soukromého kapitálu a přenos projekčního, stavebního a provozního rizika.

### **BOO (Build-Own-Operate)**

V případě projektu BOO (**Postavit - Vlastnit - Provozovat**) přechází správa a vlastnictví na soukromého partnera. Po celou dobu trvání projektu privátní partner financuje, buduje, spravuje a udržuje infrastrukturu ve svém vlastnictví. Jde tedy o maximální zapojení soukromého sektoru do projektu a lze jej připodobnit k modifikované formě privatizace.

Jednotlivé výše popsané typy spolupráce znázorňuje obrázek 5-3.

**Obrázek 5-3: Stupeň zapojení soukromého sektoru podle jednotlivých typů spolupráce**



Zdroj: PPP Centrum, 2005

### 5.3 Výhody PPP

PPP přináší oproti klasickému způsobu zajišťování veřejných služeb prostřednictvím zadávání veřejných zakázek řadu **výhod**, mezi něž lze řadit zejména (European Commission, 2003, s.15):

- **rychlejší zajištění infrastruktury** - prostřednictvím projektů PPP může veřejný sektor nahradit investiční výdaje za tok nepřerušovaných plateb za služby, to umožní, aby projekty byly realizovány i tehdy, kdy je dostupnost veřejných zdrojů omezena,
- **rychlejší implementace** - vlivem přenesení odpovědnosti za návrh a výstavbu infrastruktury na soukromý sektor a platbami spojenými s dostupností služby je soukromý sektor motivován, aby dodával investiční projekty v kratších stavebních lhůtách,
- **nižší náklady na životní cyklus** - v případě projektů, které zahrnují zajištění provozu a údržby soukromým sektorem, je soukromý subjekt silně motivován k minimalizování nákladů během celé doby životnosti projektu; při financování projektů z veřejných rozpočtů je tento efekt velmi těžko dosažitelný,
- **dokonalejší rozložení rizik** - základním principem PPP je přenesení rizika na tu stranu, která je schopná ho nejlépe řídit, a to s minimálními náklady; přesunem rizika se tedy snižují i celkové náklady projektu,
- **vyšší motivace pro výkon** - převzetí projektového rizika soukromým subjektem motivuje ke zlepšení řízení a plnění daného projektu, ve většině případů dojde k plnému zaplacení dodavateli ze soukromého sektoru až tehdy, jsou-li standardy požadované služby trvale plněny,
- **vyšší kvalita služeb** - mezinárodní zkušenosti hovoří o tom, že kvalita služeb, které jsou poskytovány v rámci PPP, je často vyšší než kvalita dosažená tradiční veřejnou zakázkou nebo veřejným sektorem,
- **tvorba dodatečných příjmů** - soukromý partner může získávat dodatečné příjmy od třetích stran a tím snižovat výši požadovaných dotací od veřejného sektoru a celkové náklady na projekt; dodatečné příjmy může vytvářet např. využitím volné kapacity nebo prodejem přebytečného majetku,
- **pozitivní makroekonomické efekty** - každý projekt PPP by měl přinést i pozitivní makroekonomické efekty, mezi které můžeme zařadit např. investice do infrastruktury, vyšší efektivnost využití zdrojů či podporu zaměstnanosti.

Přes všechny výše uvedené výhody by měly být projekty PPP považovány za jeden z možných nástrojů financování veřejných služeb, nikoli nástroj jediný. PPP lze aplikovat tehdy, pokud to dovoluje situace a charakteristiky projektu a pokud je možné demonstrovat konkrétní výhody. Během zvažování PPP nelze předem vylučovat alternativní možnosti včetně tradičních modelů kontraktů.

## 5.4 Rizika PPP

Vedle výše uvedených výhod přináší využití PPP projektů samozřejmě také určitá **rizika**. Rizikem se přitom rozumí události, vlivy a faktory, které ohrožují úspěšné dokončení projektu ve stanovených nákladech, čase a kvalitě. Jedním z klíčových principů PPP je požadavek alokovat riziko na toho z partnerů, který je schopen ho nejlépe řídit.

S realizací projektů PPP je spojeno množství různých druhů rizik. Jelikož není v této části práce možné obsáhnout všechna možná rizika, jsou uvedena pouze nejvýznamnější rizika. Specifická matice rizik, kterou vytvořilo MF a která vystihuje charakter projektů a celkové podmínky řízení projektů v ČR, je v Příloze B.

### 5.4.1 Výnosové (příjmové) riziko

**Výnosové riziko** je jedním z nejdůležitějších faktorů, které ovlivňují projekty PPP. Výnosy projektů jsou obecně determinovány dvěma faktory:

1. poptávkou pro určité službě a
2. výší poplatků.

Dostupnost a spolehlivost dat, které dokumentují cenovou elasticitu poptávky, se mezi jednotlivými sektory liší. Velké množství informací je k dispozici např. ve vodohospodářství, avšak náklady spojené se zásobováním vodou byly často v minulosti dotovány, proto je komplikované určit, jak by se zákazníci chovali v případě nedotované ceny.

V případě silniční dopravy je situace odlišná. I při rozsáhlých průzkumech minulých dopravních projektů, prognóz budoucího potenciálu a zkoumání ochoty lidí platit mýtné nebývají odstraněna veškerá rizika spojená s budoucími příjmy z mýtného. Lidé často zvolí raději paralelní úseky silnic nižší kategorie, aby se vyhnuli placení mýtného. U takovýchto projektů musí být pečlivě analyzována rizika spojená s odhadem hustoty dopravy, která má nést soukromý sektor. To je často argumentem, proč se místo skutečného mýtného uplatňuje stínové mýtné placené veřejným sektorem, které tyto negativní efekty eliminuje.

#### **5.4.2 Riziko výběru soukromého partnera**

Neodmyslitelné riziko spojené s vytvářením jakéhokoliv partnerství je riziko výběru protistrany. V procesu veřejného zadávání zakázek je toto riziko zvyšováno obecnými pravidly zadávacího řízení, která neumožňují získat určité povědomí a nastolit důvěru mezi potenciálními partnery v průběhu jednání. Konkrétně se dá hovořit např. o riziku, že se soukromý subjekt ukáže být nedostatečně kvalifikovaný nebo není schopen dodat služby v dohodnutém čase či kvalitě. Příčinami vzniku těchto rizik může být špatně prověřená nabídka, primární orientace na ekonomickou výhodnost nabídky či přijetí nabídky s úhradou nákladů v pozdějším stádiu. Toto riziko může být zesíleno i v případech narušení čestné a nestranné soutěže (např. korupce, nekalé manipulování s trhem nebo cenou). Takové praktiky mohou vést nejen k finančním ztrátám pro veřejnost, ale také ke snížení zájmu soukromých subjektů o takováto partnerství.

#### **5.4.3 Stavební riziko**

Jedním ze základních faktorů spojených s financováním jakéhokoliv projektu je výše nákladů investiční výstavby. Jsou-li skutečné náklady projektu vyšší než plánované, může být ohrožena jeho finanční proveditelnost. Stavební rizika mohou být spojena např. s neznámými geologickými podmínkami, se zdržením stavebních prací, s inflací, s chybami v řízení výstavby či nákladů. Stavební rizika bývají přenesena na soukromého partnera.

#### **5.4.4 Finanční riziko**

Projekty PPP jsou obvykle spojeny s dluhovým financováním soukromého partnera, čímž vzniká celá řada potenciálních rizik. Patří mezi ně především:

1. úrokové riziko, které vzniká v důsledku růstu úrokové míry a
2. devizové riziko, které vyplývá z vývoje měnových kurzů při přijetí zahraničního úvěru.

Na straně soukromého sektoru je možné se proti těmto rizikům zajistit využitím vhodných finančních produktů nebo mohou být tato rizika přenesena na veřejného partnera, nejčastěji stát či mezinárodní finanční instituce, aby se tyto projekty staly atraktivnější pro soukromého investory.

#### **5.4.5 Politické riziko**

Dlouhodobý charakter projektů PPP a všeobecná nechuť ke zvyšování uživatelských poplatků zapříčiňují, že jsou obzvláště citlivé na politické riziko. Za politická rizika můžeme považovat např. riziko politické podpory, daňové riziko, riziko vyvlastnění či znárodnění, riziko vynuceného odkoupení, riziko zrušení koncese, omezení exportu či importu. Současně je do této kategorie možné zařadit i právní rizika, jako jsou např. rizika spojená se změnami v zákonech a předpisech, riziko právních nátlaků, riziko zpoždění či žádné kompenzace koncesionáři za služby.

#### **5.4.6 Další rizika**

Jako další rizika spojená s projekty PPP je možné jmenovat:

- environmentální riziko;
- riziko skryté vady;
- riziko dostupnosti;
- riziko udržitelnosti;
- skrytý protekcionismus.

### **5.5 Institucionální rámec PPP v České republice**

V rámci správného fungování projektů PPP vznikají ve světě instituce, které plní zpravidla funkci metodických poradců a tvůrců legislativního rámce. Institucionální rámec pro veřejně-soukromá partnerství v ČR tvoří zejména následující subjekty:

#### **5.5.1 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR)**

MMR provádí metodické řízení procesu zadávání veřejných zakázek podle stávající právní úpravy. Dále spoluzajišťuje legislativní práce na zákonu o veřejných zakázkách a jeho soulad s legislativními změnami v právních předpisech EU, vypracovává odborná stanoviska, zastupuje ČR v mezirezortních pracovních skupinách u evropských a světových organizací v oblasti veřejných zakázek a též v oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (dále jen koncesní zákon) zajišťuje MMR vedení rejstříku koncesních smluv, který je součástí informačního systému o veřejných zakázkách.

### **5.5.2 *Ministerstvo financí ČR (MF)***

Na základě usnesení vlády č. 7 ze 7. ledna 2004 je MF pověřeno regulací PPP. Mezi úkoly MF patří především překládání pilotních projektů PPP vládě ČR, koordinace procesu přípravy a realizace PPP projektů a ověřování připravenosti projektů PPP splnit podmínky dokončení jednotlivých etap kontrolního procesu.

Na základě ustanovení koncesního zákona vykonává MF rozpočtový dozor, který spočívá ve vydávání stanoviska k uzavření nebo změně koncesní smlouvy.

### **5.5.3 *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)***

Od roku 1995 vykonává ÚOHS dohled nad zadáváním veřejných zakázek. Cílem ÚOHS je dosáhnout zejména prostřednictvím rozhodovací činnosti takové praxe, která by zabezpečovala volnou a svobodnou soutěž mezi dodavateli zakázek, a současně provedení výběru nejvhodnější nabídky transparentním způsobem bez diskriminace uchazečů. Konečným cílem je úspora veřejných finančních prostředků. Dále ÚOHS vykonává dohled nad dodržování koncesního zákona tím, že rozhoduje o tom, zda zadavatel postupoval v souladu s tímto zákonem, ukládá nápravná opatření, ukládá pokuty za správní delikty.

### **5.5.4 *PPP Centrum***

V roce 2004 bylo z podnětu MF zřízeno PPP Centrum, které vzniklo na základě britského vzoru Partnerships UK a jehož posláním je podporovat implementaci PPP v ČR. Založením PPP Centra byla naplněna doporučení Světové banky vytvořit samostatnou jednotku zaměřenou na fiskálně bezpečnou implementaci PPP. Úloha PPP Centra je podporovat MF při budování záležitostí politiky v oblasti PPP, manuálů a dalších oblastí, za které je MF odpovědné. PPP Centrum je účastníkem celého procesu PPP až do podpisu finální smluvní dokumentace, koncentruje jak teoretické znalosti o PPP pro veřejný sektor, tak i praktické zkušenosti, minimalizuje rizika plynoucí z realizace projektů pro veřejný sektor a další (Vláda ČR, 2004). Dle Ostřížka (2007) plní PPP Centrum především roli poradenské a metodiku poskytující společnosti. Pracovní tým tedy musí být složen z poradců, právníků a finančních odborníků z řad soukromého sektoru a pracovníků se zkušenostmi se specifickým fungováním veřejného sektoru.

### **5.5.5 Asociace pro podporu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru v ČR (Asociace PPP)**

Vedle PPP Centra byla založena Asociace PPP. Jedná se o sdružení soukromých subjektů působících v různých odvětvích, které mají zájem podílet se na projektech partnerství s veřejným sektorem. Základním cílem Asociace PPP je podpora a rozvoj investování a služeb formou PPP v České republice. Asociace PPP vykonává formou spolupráce všech svých členů například tyto činnosti (Asociace PPP, 2005):

- poskytování aktuálních informací z oblasti legislativy a metodiky PPP,
- iniciace legislativních a organizačních předpokladů pro oblast PPP v ČR,
- aktivní účast při přípravě, rozpracování a vyhodnocení návrhů pilotních PPP projektů,
- navazování kontaktů a
- výměna zkušeností se zahraničními institucemi a organizacemi zabývajícími se problematikou PPP.

## **5.6 Analýza legislativního prostředí ve vztahu k PPP**

### **5.6.1 Právní úprava EU**

#### **Strategické obecné zásady Společenství**

Dokument Strategické obecné zásady Společenství začleňuje principy PPP mezi významné faktory, které podporují správné fungování politiky soudržnosti. Tento dokument ve vztahu k PPP definuje výhody PPP, podmínky správného fungování PPP a doporučení pro použití fondů EU a zapojení evropských institucí do přípravy a realizace projektů PPP.

#### **Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích**

Další krok ke specifikaci a jednotné právní úpravě PPP na evropské úrovni představuje Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu ES o veřejných zakázkách a koncesích (dále jen Zelená kniha), kterou lze považovat za nejsystematičtější dokument popisující problematiku PPP na evropské úrovni z pohledu její právní úpravy na komunitární a národní úrovni.



V první kapitole jsou definice PPP a formulace podmínek, za kterých jsou partnerství veřejného a soukromého sektoru realizována.<sup>4</sup> Důležitým faktem je (také z hlediska úvah o možném spolufinancování PPP projektů z fondů EU), že PPP nesmí řešit rozpočtová omezení veřejného sektoru. Je nutné vyhodnotit pro každý projekt zvlášť, zda varianta partnerství v porovnání s ostatními variantami (např. uzavření obvyklejšího typu smlouvy) poskytuje reálnou přidanou hodnotu.<sup>5</sup>

### **Pravidla pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru**

V únoru 2003 vydala EK Pravidla pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003), která mají charakter popisného ozřejmění PPP při jejich aplikaci v praxi bez podmíněného propojení s legislativou EU nebo členských států a spolufinancování z evropských fondů.

### **Směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES**

Dne **30. dubna 2004** byly v Úředním věstníku EU publikovány dvě nové směrnice o zadávání veřejných zakázek, čímž byla završena čtyřletá zákonodárná činnost Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady na tzv. legislativním balíčku EU. Jedná se o:

➤ **směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES** ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, která definuje zásady zadávání zakázek v sektoru služeb a zvláštní pravidla, kterými se řídí soutěže o návrh v oblasti služeb,

➤ **směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES** ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve které je dán zřetel na rozdíl mezi veřejnými zakázkami (Hlava 2 – Pravidla pro veřejné zakázky) a koncesemi (Hlava 3 – Pravidla pro koncese na stavební práce). Hlava 4 upravuje společný postup v řízení soutěže o návrh.

Obě tyto směrnice byly implementovány do české právní soustavy.

---

<sup>4</sup> Čl. 1 – 20 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

<sup>5</sup> Čl. 5 Zelené knihy o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích

### 5.6.2 Právní úprava ČR

Od 1.7. 2006 je zadávání veřejných zakázek a koncesí upraveno **zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o veřejných zakázkách"), a **zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení** (koncesní zákon). Hlavní principy právní úpravy veřejných zakázek a koncesí vycházejí ze Smlouvy o založení Evropského společenství a z evropských zadávacích směrnic. Jedná se zejména o principy transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání a proporcionality. Cílem nového zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.

#### **Zákon o veřejných zakázkách**

Zákon o veřejných zakázkách z roku 2006 nahradil **zákon č. 40/2004 Sb.** Hlavní příčinou vzniku nového zákona je dle Důvodové zprávy (2006) zajištění transpozice směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES do českého právního řádu. Nové směrnice přinášejí mnoho nových a moderních institutů, které bylo z hlediska systematiky problematické zapracovat do původního zákona. Kromě toho většina současných ustanovení převzatých z původních směrnic byla určitým způsobem upravena nebo doplněna. Správná transpozice směrnic představuje poměrně komplikovaný legislativní úkol a pouhá novelizace zákona nebyla vhodným řešením.

Účelem nového zákona o veřejných zakázkách je tedy komplexně upravit oblast veřejného zadávání v České republice, a to zejména v návaznosti na nové předpisy práva ES v této oblasti. V souladu s novými evropskými zadávacími směrnicemi je veden snahou o vytvoření modernějšího, flexibilnějšího a jednoduššího právního rámce pro veřejné zakázky.

#### **Koncesní zákon**

Druhou základní normou, která má dopad na subjekty partnerství, je **zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení**. Cílem nové právní úpravy provedené koncesním zákonem bylo obecné nastavení právních mantinelů pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru, to znamená stanovení podmínek a postupů zadavatelů při uzavírání koncesních smluv v rámci této spolupráce.

## 5.7 Zkušenosti s PPP

### 5.7.1 Zahraniční zkušenosti s PPP

Proces zapojení soukromého sektoru do poskytování veřejných služeb se šíří od konce 80. let minulého století, přičemž první zemí, kde se PPP začalo ve větší míře uplatňovat, byla Velká Británie. Zkoumáním projektů, které již byly v zahraničí úspěšně implementovány, je možné získat cenné znalosti potřebné pro zavádění PPP v ČR. Tato kapitola poskytne obraz o oblastech možného využití PPP. Je třeba zdůraznit, že se jedná o jedny z mnoha uskutečněných projektů, podrobný popis by přesáhl rámec této dizertační práce. Konkrétně se zaměřím na dva projekty uskutečněné ve Velké Británii a Německu.

#### *Velká Británie*

Jedním z velmi úspěšných britských PPP projektů je Dartford-Thurrock River Crossing. Jedná se o dopravní spojení dvěma tunely a mostem. První tunel pod Temží byl postaven za 13 mil. GBP a otevřen v roce 1963. Původní odhady o průjezdu 2 milionů automobilů ročně byly překonány dvojnásobně již v prvním roce provozu. Proto vznikla potřeba výstavby druhého tunelu, který byl zprovozněn v roce 1980 s náklady 45 mil. GBP. Nové odhady o průjezdu dosáhly 40 milionů vozidel ročně a bylo tedy třeba spojení dále rozšířit.

Počátkem 80. let 20. století bylo vyhlášeno zadávací řízení **na financování a výstavbu nového mostu a na provozování** celého spojení skládajícího se ze dvou tunelů a nového mostu. Ve výběrovém řízení zvítězila soukromá společnost Dartford River Crossing Limited. Výstavba proběhla v plánovaném čase a podle původního rozpočtu. Nový most byl otevřen v roce 1991 s celkovými náklady 86 mil. GBP. Trvání koncese bylo stanoveno na 20 let. Na základě smlouvy s britskou vládou provozoval soukromý partner celé spojení, vybíral mýtné za účelem krytí nákladů na výstavbu mostu a na provozování obou tunelů a mostu. Sazba mýtného byla regulována vládou, aby nedošlo k tomu, že růst sazby překročí míru inflace. Po uplynutí 20ti leté koncese v březnu 2003 byly veškeré náklady stavby i provozu uhrazeny a celé dopravní spojení bylo předáno vládě bez dluhů.

Na konci koncese bylo ministerstvem dopravy zahájeno nové koncesní řízení na provozování spojení. V tomto řízení zvítězilo konsorcium společností Le Crossing. Trvání koncese bylo určeno v rozmezí od 3 let a 5 měsíců do 5 let a 5 měsíců v závislosti na kvalitě poskytovaných služeb.

Přestože se jednalo o vůbec první DBFO projekt ve Velké Británii, je všeobecně považován za velmi úspěšný.

## *Německo*

Jako další příklad vhodné oblasti pro využití PPP lze uvést projekt na **provoz a údržbu vodovodní infrastruktury** v Berlíně. Realizace projektu přispěla zejména k modernizaci vodovodní infrastruktury, k zavedení nových manažerských metod a poznatků do oblasti hospodaření s pitnou vodou a současně přineslo zapojení soukromého sektoru nové investice. Co se týče finanční stránky projektu, je zajímavé, že celkově by se do roku 2009 mělo proinvestovat více než 250 mil. EUR. Součástí investic jsou i peníze získané ve formě půjčky od Evropské investiční banky. Příjmy soukromého partnera jsou zajištěny poplatky veřejného sektoru za provoz a správu vodovodní infrastruktury v celkové hodnotě 68 mil. EUR ročně (Ostřížek, 2007, s. 181).

### **5.7.2 Pilotní projekty PPP v ČR**

Mezi hlavní úkoly pilotních projektů patří otestování prostředí pro zavádění PPP. Pilotní projekty by měly sloužit jako model pro další využití této metody v praxi. K prvním oficiálním projektům partnerství se přistupuje velmi opatrně, zdánlivě se jedná o značně zdoluhavý proces. Je však nutné si uvědomit, že jiná cesta ani možná není. V situaci, kdy úspěšnost pilotních projektů přímo ovlivní budoucnost PPP v ČR, je opatrnost na místě. Mezi pilotní bylo zařazeno celkem devět PPP projektů<sup>6</sup>, jejichž přehled zahrnující původní předpoklady je uveden v tabulce 5-1.

---

<sup>6</sup> Zařazení projektů mezi pilotní vychází z usnesení vlády č. 76/2005, 1017/2005 a 644/2006 a z rozhodnutí příslušných orgánů územních samosprávných celků.

**Tabulka 5-1: Přehled pilotních PPP projektů**

<b>Projekt</b>	<b>Zadavatel</b>	<b>Zahájení přípravy *</b>	<b>Forma PPP</b>	<b>Hodnota**</b>
AirCon – železniční spojení Praha - letiště Ruzyně	Ministerstvo dopravy	01 - 2005	kombinace BOT/DBFO a O&M kontraktu na provoz	15-18 mld. Kč
Ubytovna hotelového typu a parkoviště Ústřední vojenské nemocnice Praha	ÚVN Praha	01 - 2005	DBFO	440 mil. Kč
Výstavba, financování, údržba a provozování dálnice D3 Tábor - Bošilec	Ministerstvo dopravy	08 - 2005	BOT	11 mld. Kč
Justiční areály: Ústí nad Labem, Karlovy Vary	Ministerstvo spravedlnosti	08 - 2005	DBFO/BOT	1,8 mld. Kč
Věznice typu s ostrahou	Ministerstvo spravedlnosti, Vězeňská služba	08 - 2005	DBFO/BOT	1,1 mld. Kč
Nemocnice Na Homolce	Nemocnice Na Homolce, Praha	12 - 2005	DBFO	625 mil. Kč
Regenerace brownfieldu Ponava v Brně	Statutární město Brno	01 - 2006	DBFO	2 mld. Kč
Kampus Univerzity Jana Evangelisty Purkyně	Univerzita J. E. Purkyně, Ústí nad Labem	05 - 2006	DBFO	2,5 mld. Kč
Komplexní modernizace Pardubické krajské nemocnice	Pardubický kraj	07 - 2006	DBFO	2,2 mld. Kč

\* zahájení prací, resp. předložení návrhu vládě

\*\* původní předpoklady

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2007

## 6 Inovace ve veřejné správě se zaměřením na využití principu Public-Private Partnership

### 6.1 Analýza postojů představitelů veřejného sektoru na problematiku PPP

#### 6.1.1 Cíle a hypotézy výzkumu

**Cílem výzkumu** s názvem Inovace ve veřejné správě se zaměřením na využití principu Public-Private Partnership je zjistit, do jaké míry věnují obce Pardubického kraje pozornost inovačním přístupům, které je možné uplatnit ve veřejné správě s konkrétním zaměřením na uplatnění konceptu PPP. Výzkum sleduje čtyři **tématické oblasti**:

1. Inovace ve veřejné správě.
2. Public – Private Partnership.
3. Výhody a nevýhody PPP.
4. Realizace PPP.

V rámci jednotlivých oblastí bude výzkum hledat odpovědi na tyto **výzkumné otázky**:

- Jakou pozornost věnují obce inovačním přístupům?
- Jak intenzivně se obce zajímají o problematiku PPP?
- Z jakých zdrojů získávají informace o PPP?
- Jakou roli z pohledu veřejného sektoru hrají organizace, jejichž cílem je podpora rozvoje PPP v ČR?
- Co považují zástupci veřejného sektoru za největší přínos společného partnerství pro samotnou obec a pro občany, co od PPP očekávají?
- Co považují budoucí aktéři za eventuální negativa partnerství?
- Jaké bariéry spatřují potenciální účastníci v zavádění konceptu PPP v ČR?
- V kterých oblastech by bylo vhodné využít projekty PPP v konkrétní obci?

Výzkumná hypotéza:

**Obce Pardubického kraje nedisponují dostatečnými znalostmi a zkušenostmi pro implementaci projektů Public-Private Partnership jako možného inovačního přístupu v poskytování veřejných služeb v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru.**

## 6.1.2 Metody výzkumu

### Metody sběru dat

Samotný výzkum byl proveden prostřednictvím **dotazníkového šetření**. Dotazníky byly rozesílané **elektronickou poštou**. Vzhledem k rozsáhlosti základního souboru, který tvořilo **451** subjektů, se jednalo o jedinou reálnou možnost, jak provést výzkum v rozumném časovém horizontu a s minimálními náklady.

Zvolená forma s sebou nesla **riziko** nezájmu oslovených subjektů zúčastnit se výzkumu. Přestože dotazník provázela žádost o spolupráci a průvodní zpráva o účelu a cílech výzkumu, o způsobu nakládání s požadovanými údaji, pokyny pro vyplnění, předpokládala se nižší míra účasti oslovených subjektů, než by mohla být v případě použití jiné metody výzkumu.

Výzkum se uskutečnil v období od 15.10.2007 do 10.12.2007.

Dotazník byl sestaven na základě dříve definovaných výzkumných otázek a hypotéz.

**V souladu s cílem** je členěn na tyto části:

1. Základní údaje - název obce, kdo dotazník vyplnil (primátor/starosta obce, volený člen zastupitelstva/radní, administrativní pracovník), kontaktní údaje a počet obyvatel obce.
2. Inovace ve veřejné správě.
3. Public – Private Partnership.
4. Výhody a nevýhody PPP.
5. Realizace PPP.

Dotazník obsahuje **21 otázek**, které můžeme rozdělit do 3 základních typů:

1. **uzavřené otázky**, které mají předem dané a jasně definované kategorie,
2. **polootevřené otázky**, které byly použity v případě, že bylo předem známo několik možných kategorií, ale ne všechny možné, jež by mohl respondent uvést. Proto byla připojena poslední kategorie, kterou mohl vytvořit sám respondent,
3. **otevřené otázky**, které nepředkládají dotazovanému žádnou variantu odpovědi předem a záleží na respondentovi, jakou odpověď zvolí.

V rámci uzavřených otázek jsou v dotazníku použity **baterie otázek**, kdy se jedná o soustavu uzavřených otázek v kombinaci s hodnotící škálou.

Některé otázky mají podobu **filtračních otázek**, které rozdělují respondenty na podskupiny a umožňují měnit tok otázek podle odpovědi na tuto otázku.

Po sestavení dotazníku byl proveden **pilotní předvýzkum**, jehož cílem bylo:

- zjistit, zda jsou otázky srozumitelné, jasné, jednoznačné a nejsou potíže s jejich vyplňováním,
- otestovat délku a časové nároky na vyplnění dotazníku,
- ověřit metodické nástroje.

Dotazník je uveden v Příloze A.

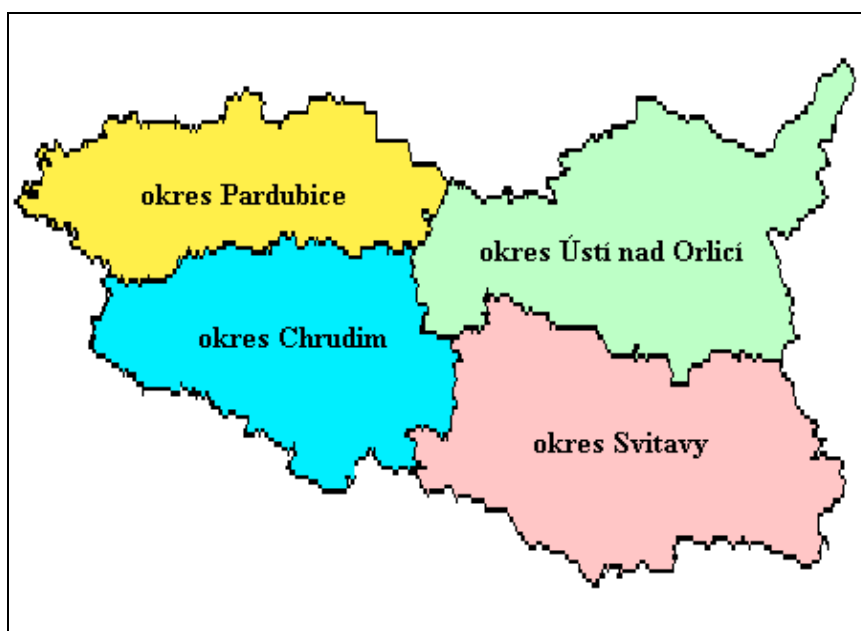
### **Vzorek**

Jelikož veřejný sektor je velmi rozsáhlý, byly dotazníkovým šetřením osloveny subjekty, které řídí veřejný sektor, tj. **instituce veřejné správy**. Základní článek územní samosprávy tvoří **obce**. Jejich postavení ve veřejné správě je stále významnější, což je výsledkem dlouhodobě probíhající decentralizace kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků ze státu na územní samosprávu (Peková, Pilný, 2002, s. 77). Každá obec je začleněna do územního obvodu vyššího územně samosprávního celku, tj. kraje. Přestože PPP reprezentuje formu spolupráce veřejného a soukromého sektoru, byly v této fázi výzkumu osloveny **subjekty veřejné**.

**Základní soubor** tvořily všechny obce, které spadají do Pardubického kraje. Kontakty na představitele obcí byly získány pomocí volně přístupné databáze obcí Pardubického kraje, která je průběžně aktualizována. V rámci výzkumu bylo tedy osloveno všech **451 obcí** Pardubického kraje. Přestože k 1. lednu 2003 byly zrušeny okresní úřady, **okresy jako jednotka státní správy** nadále existují a zůstávají statistickou jednotkou. Pardubický kraj je vymezen územími okresů **Pardubice, Chrudim, Svitavy a Ústí nad Orlicí**.



**Obrázek 6-1: Okresy Pardubického kraje**



*Zdroj: Český statistický úřad*

Tabulka 6-1 uvádí počty obcí v jednotlivých okresech Pardubického kraje a jejich procentní podíly na celkovém počtu obcí Pardubického kraje. Největší počet obcí je v okrese Svitavy, dále Ústí nad Orlicí, Pardubice a Chrudim. Rozdíl mezi počtem obcí okresu Svitavy a Chrudim je však pouhých 8 obcí. Lze tedy říci, že obce jsou v jednotlivých okresech Pardubického kraje zastoupeny rovnoměrně.

**Tabulka 6-1: Počet obcí v jednotlivých okresech Pardubického kraje**

<b>Okres</b>	<b>Absolutní četnost</b>	<b>Relativní četnost</b>
Pardubice	112	24,8%
Chrudim	108	23,9%
Svitavy	116	25,7%
Ústí nad Orlicí	115	25,5%
<b>Celkem</b>	<b>451</b>	<b>100,0%</b>

*Zdroj: vlastní zpracování*

Z celkového počtu 451 oslovených obcí se vrátilo **151** řádně vyplněných dotazníků, **návratnost** tedy činila **33,5%**. Ačkoliv tato návratnost umožňuje provádět další statistické analýzy, je nutné uvědomit si, že budeme-li výsledky zobecňovat pro celý základní soubor (všechny obce Pardubického kraje, dále jen obce), vznikne náležitě vysoká míra

nepřesnosti vytvořeného odhadu, tj. intervalu spolehlivosti, v němž se nachází hodnota skutečná.

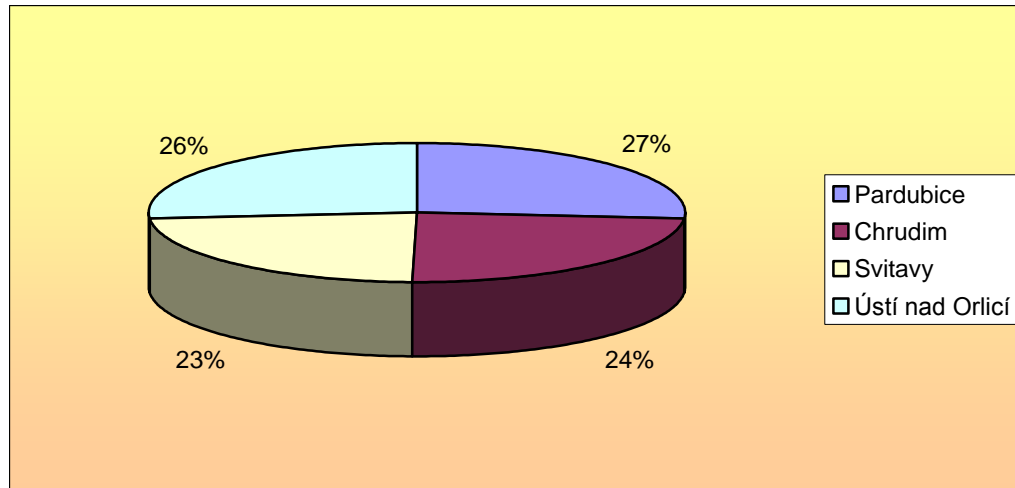
Tabulka 6-2 a obrázek 6-2 znázorňuje počet vrácených a řádně vyplněných dotazníků dle jednotlivých okresů Pardubického kraje. Srovnáme-li tyto údaje s daty v tabulce 6-1, lze vzorek hodnotit jako **reprezentativní**, neboť jednotlivé okresy jsou v dotazníkovém šetření zastoupeny rovnoměrně.

**Tabulka 6-2: Počet vyplněných dotazníků podle okresů Pardubického kraje**

Okres	Absolutní četnost	Relativní četnost
Pardubice	40	26,5 %
Chrudim	36	23,8 %
Svitavy	35	23,2 %
Ústí nad Orlicí	40	26,5 %
<b>Celkem</b>	<b>151</b>	<b>100,00%</b>

*Zdroj: vlastní zpracování*

**Obrázek 6-2: Podíl vyplněných dotazníků dle okresů Pardubického kraje**



*Zdroj: vlastní zpracování*

Tabulka 6-3 uvádí podíl vyplněných dotazníků vzhledem k celkovému počtu obcí podle jednotlivých okresů, přičemž největší podíl vyplněných dotazníků byl zaznamenán v obcích okresu Pardubice (35,7 %, tj. 40 vyplněných dotazníků ze 112 obcí). I zde jsou ovšem podíly jednotlivých okresů velmi vyrovnané.

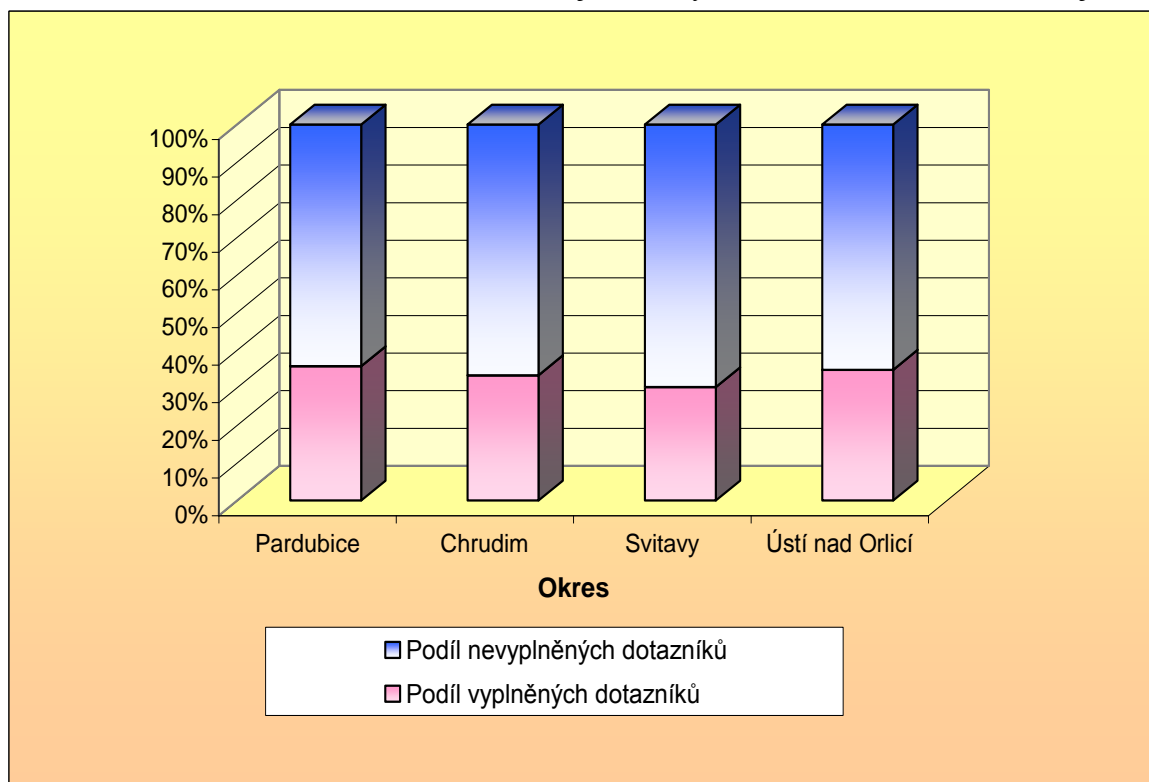
**Tabulka 6-3: Podíl vrácených dotazníků na celkovém počtu obcí dle okresů Pardubického kraje**

Okres	Počet odeslaných dotazníků	Počet vyplněných dotazníků	Návratnost v %
Pardubice	112	40	35,7%
Chrudim	108	36	33,3%
Svitavy	116	35	30,2%
Ústí nad Orlicí	115	40	34,8%
<b>Celkem</b>	<b>451</b>	<b>151</b>	<b>33,5%</b>

*Zdroj: vlastní zpracování*

Pro jasnější znázornění výše uvedeného je možné využít grafický aparát, který vyjadřuje poměr vyplněných a nevyplněných dotazníků (obrázek 6-3).

**Obrázek 6-3: Návratnost dotazníků dle jednotlivých okresů Pardubického kraje**



*Zdroj: vlastní zpracování*

## Metody analýzy dat

**Analýza dat** byla prováděna v těchto krocích:

1. kontrola vyplněných dotazníků, rozhodnutí, co s chybějícími, dvojsmyslnými či nejasnými odpověďmi,
2. převedení dat do počítače (např. kódování otevřených otázek), aby je bylo možno analyzovat,
3. shrnutí a redukce dat, vytvoření proměnných pro statistickou analýzu,
4. provedení analýzy na popisné úrovni,
5. provedení dvojrozměrné a vícerozměrné vztahové analýzy mezi proměnnými.

Výsledky zjišťování bylo možné shrnout do **tabulek rozdělení četností**, které obsahují výčet všech možných nebo vyskytujících se variant a četností jejich výskytu. Proces vytváření tabulky rozdělení četností se nazývá třídění prvního stupně. Tyto tabulky jsou znázorněny **graficky**.

Při elementárním zpracování získaných výsledků jsou data tříděna podle dvou proměnných. Vzniknou tak **dvoudimenzionální tabulky** ve statistice nazývané **kontingenční tabulky**. Tento proces je nazýván třídění druhého stupně.

Jelikož se výzkum zabývá mnoha proměnnými, snaží se nalézt a interpretovat vztahy mezi nimi, není možné pracovat pouze s daty jedné nebo dvou proměnných, ale s mnohem bohatší datovou maticí. Studium vztahů mezi skupinami proměnných, uvnitř skupin proměnných a rozdíly chování proměnných se zabývá **vícerozměrná analýza**. Při analýze dat byla využita faktorová analýza, jejímž základním cílem je převedení velkého počtu proměnných na menší počet kategorií nebo faktorů.

### **6.1.3 Výsledky výzkumu**

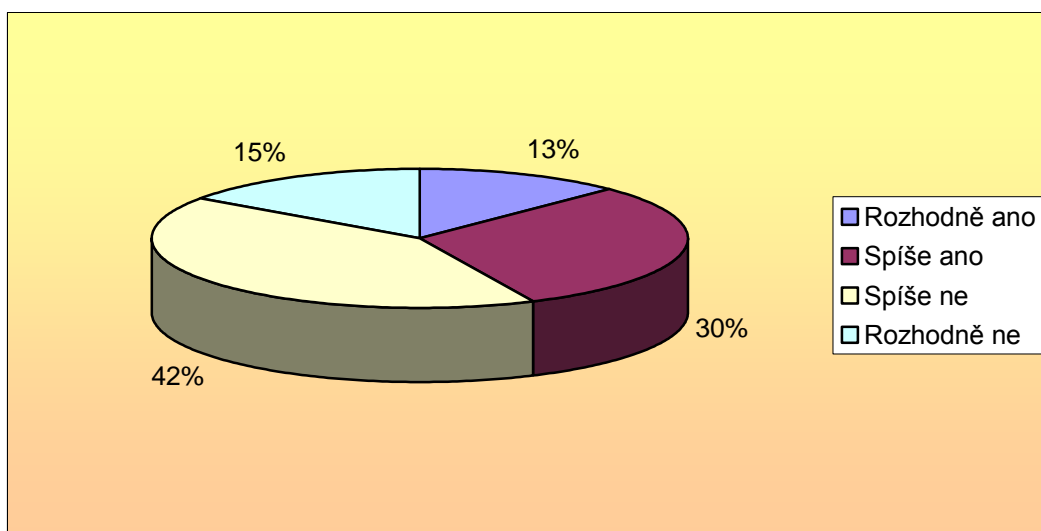
Úvodní otázka výzkumu hledala odpověď na to, zda obec ***věnuje pozornost inovačním přístupům***. Respondenti mohli volit z dvoustranné škálové stupnice: rozhodně ano, spíše ano, spíše ne a rozhodně ne. Záměrně nebyla respondentům nabídnuta středová možnost (typu „Ani ano/ani ne“), která slouží jako úniková, neboť k této odpovědi by se pravděpodobně uchýlili ti, kteří se chtěli vyhnout odpovědi. Následující frekvenční tabulka přehledně shrnuje jednotlivé podíly odpovědí.

**Tabulka 6-4: Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům?**

	Absolutní četnost	Relativní četnost	Kumulativní relativní četnost	Kumulativní absolutní četnost
<b>Rozhodně ano</b>	19	13%	13 %	19
<b>Spíše ano</b>	46	30%	43,05%	65
<b>Spíše ne</b>	63	42%	84,77%	128
<b>Rozhodně ne</b>	23	15%	100,00%	151
<b>Celkem</b>	<b>151</b>	<b>100,00%</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Zdroj: vlastní zpracování

**Obrázek 6-4: Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům (v %)?**



Zdroj: vlastní zpracování

Z obrázku 6-4 vyplývá, že 43 % obcí (po sloučení kladných odpovědí) věnuje pozornost inovačním přístupům, naopak zbývajících 57 % obcí (po sloučení záporných odpovědí) Pardubického kraje se inovacím nevěnuje.

Dále jsem zaměřila pozornost na ty respondenty, kteří uvedli, že jejich obec nevěnuje pozornost inovačním přístupům. Předmětem zájmu bylo zjistit, zda alespoň  *Slyšeli o nějaké inovaci ve veřejné správě.*  Výsledky znázorňuje tabulka 6-5, z které vyplývá, že pouze 10 % respondentů, kteří se inovacím nevěnují, alespoň o některém inovačním přístupu slyšelo, zbývajících 90 % z nich žádné inovace nezná.

**Tabulka 6-5: Slyšeli jste o některé inovaci ve veřejné správě?**

	<b>Absolutní četnost</b>	<b>Relativní četnost</b>
<b>Ano</b>	8	10%
<b>Ne</b>	76	90%
<b>Celkem</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>

*Zdroj: vlastní zpracování*

### **Analýza kauzálních vztahů**

Aby bylo možné provést analýzu závislostí, zda **má velikost obce vyjádřená počtem obyvatel vliv na inovační přístupy**, bylo třeba vytvořit **novou ordinální proměnnou** „velikost obce“, a to prostřednictvím kategorizace původní kardinální proměnné „počet obyvatel“. Nová proměnná má tři kategorie:

- a) malá obec 0 – 500 obyvatel,
- b) střední obec 501 – 1500 obyvatel,
- c) velká obec nad 1500 obyvatel.

V tomto případě jsem nevyužila obvyklé dělení obcí dle zákona o obcích, neboť toto dělení by bylo vhodné, pokud by se jednalo o celorepublikový výzkum. Konkrétní členění velikosti obcí bylo nutné upravit podmínkám Pardubického kraje.

Následující tabulka shrnuje četnosti ve zvolených velikostních skupinách.

**Tabulka 6-6: Rozdělení četností obcí dle velikostních kategorií**

<b>Velikost obce</b>	<b>Absolutní četnost</b>	<b>Relativní četnost</b>
Malá	83	55%
Střední	48	32%
Velká	20	13%
<b>Celkem</b>	<b>151</b>	<b>100%</b>

*Zdroj: vlastní zpracování*

### **Chí-kvadrát test o nezávislosti**

Testujeme nulovou hypotézu  $H_0$  o nezávislosti mezi velikostí obce a tím, zda se věnuje inovačním procesům. Základem pro zjišťování této závislosti je **chí-kvadrát test o nezávislosti**. Označíme-li relativní četnosti v základním souboru jako  $\pi_{ij}$  (jejich bodovými

odhady jsou četnosti  $p_{ij}$ ), pak nulovou hypotézu zapíšeme ve tvaru  $H_0: \pi_{ij} = \pi_{ij,0}$ , kde  $\pi_{ij,0}$  je relativní četnost očekávaná v případě nezávislosti. Tuto nulovou hypotézu testujeme vůči hypotéze  $H_1: H_0$  neplatí (Řezanková, 2007, s. 79). Jako testové kritérium můžeme použít Pearsonovu statistiku chí-kvadrát, kterou lze vyjádřit vztahem

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^s \frac{(n_{ij} - m_{ij})^2}{m_{ij}}$$

kde:

$n_{ij}$  - zjištěná četnost,

$m_{ij}$  - očekávaná četnost

Je patrné, že chí kvadrát statistika měří celkovou nepodobnost čísel  $n_{ij}$  a  $m_{ij}$ . Čím jsou rozdíly zjištěných a očekávaných četností větší, tím je větší testovací statistika  $\chi^2$ . Hodnotu  $\chi^2$  srovnáme s kritickou hodnotou  $\chi^2$  rozdělení o stupních volnosti  $(r-1)(s-1)$  na zvolené hladině významnosti. Jestliže hodnota  $\chi^2$  je větší než tabulková hodnota, hypotézu zamítáme (Hendl, 2006, s. 312).

Jedná se o analýzu vztahu mezi novou ordinální proměnnou „velikost obce“ (P\_O3) a novou kardinální proměnnou (t\_I.1), která vzešla transformací z původní proměnné I.1 („Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům?“) po sloučení kategorií:

- „rozhodně ano“ a „spíše ano“ => „**ANO**“,
- „rozhodně ne“ a „spíše ne“ => „**NE**“.

Vztah dvou proměnných znázorňuje kontingenční tabulka 6-7.

**Tabulka 6-7: Kontingenční tabulka  $t_{I.1} * P_{03}$**

			Velikost obce			Celkem
			Malá (1)	Střední (2)	Velká (3)	
Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům ?	Ano (1)	Četnost	27	23	15	<b>65</b>
		Očekávaná četnost	35,7	20,7	8,6	<b>65</b>
		Řádková %	41,5%	35,4%	23,1%	<b>100,0%</b>
		Sloupcová %	32,5%	47,9%	75,0%	<b>43,0%</b>
	Ne (2)	Četnost	56	25	5	<b>86</b>
		Očekávaná četnost	47,3	27,3	11,4	<b>86</b>
		Řádková %	65,1%	29,1%	5,8%	<b>100,0%</b>
		Sloupcová %	67,5%	52,1%	25,0%	<b>57,0%</b>
<b>Celkem</b>		<b>Četnost</b>	<b>83</b>	<b>48</b>	<b>20</b>	<b>151</b>
		<b>Očekávaná četnost</b>	<b>83,0</b>	<b>48,0</b>	<b>20,0</b>	<b>151</b>
		<b>Řádková %</b>	<b>55,0%</b>	<b>31,8%</b>	<b>13,2%</b>	<b>100,0%</b>
		<b>Sloupcová %</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní zpracování

Podmínky provedení chí-kvadrát testu byly splněny – v žádném z polí kontingenční tabulky nejsou očekávané četnosti menší než 5.

Výsledky chí-kvadrát testu:

Chí-kvadrát	Stupně volnosti	P-hodnota
12,538	2	0,002

Kritická hodnota na hladině významnosti 1 % je 9,21.

**Testové kritérium (hodnota chí-kvadrát 12,538) je větší než kritická hodnota, tudíž zamítáme nulovou hypotézu. Závislost mezi velikostí obce a tím, zda se věnují inovačním přístupům, byla prokázána s jistotou 99 % (= na hladině alfa 0,01).**

Sílu závislosti je možné zjistit pomocí Spearmanova koeficientu. Ten nabývá hodnot  $\langle -1, 1 \rangle$ .

Hodnota **Spearmanova koeficientu je -0,271**, což potvrzuje nepřímou závislost.



Dáme-li výše řečené do vztahu se zkoumaným případem, lze konstatovat, že čím větší obec, tím častěji věnuje pozornost inovačním přístupům.

Bližší pohled poskytuje tabulka adjustovaných reziduí, která názorně ilustruje, jak se pohybuje sledovaná závislost.

**Tabulka 6-8: Vztah mezi velikostí obce a tím, zda věnují pozornost inovačním přístupům ve veřejné správě (adjustovaná rezidua)**

		Velikost obce		
		Malá	Střední	Velká
Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům?	Ano	-2,9	0,8	3,1
	Ne	2,9	-0,8	-3,1

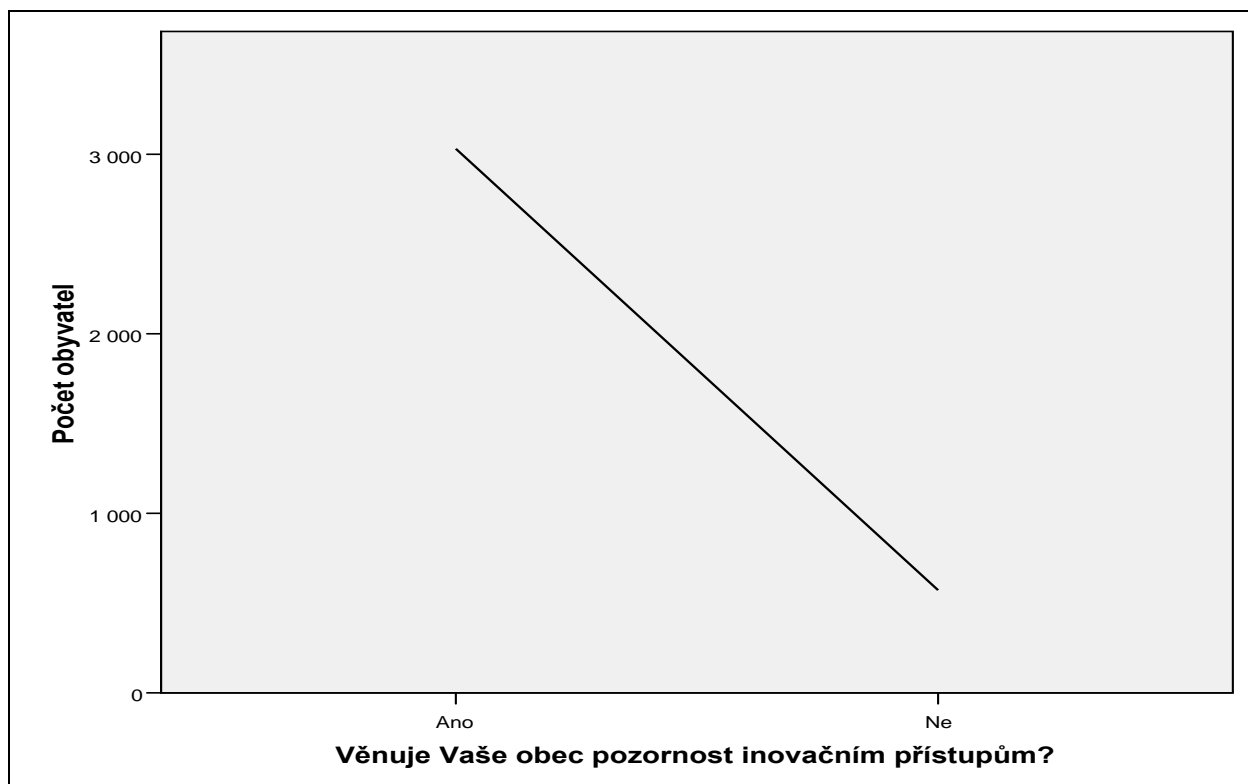
Pozn.: Modrá čára je grafickým znázorněním závislosti.

Zdroj: vlastní zpracování

Absolutní hodnoty adjustovaných reziduí v momentě, že existuje závislost, musí být na hladině alfa = 0,01 vyšší než 2,56.

Graficky je tato závislost znázorněna v obrázku 6-5.

**Obrázek 6-5: Vztah mezi velikostí obce a tím, zda věnují pozornost inovačním přístupům ve veřejné správě**



Zdroj: vlastní zpracování

Tato otázka byla tzv. **filtrační** a rozdělila respondenty na 2 podskupiny, u kterých byl zjišťován důvod jejich zájmu či nezájmu o inovace:

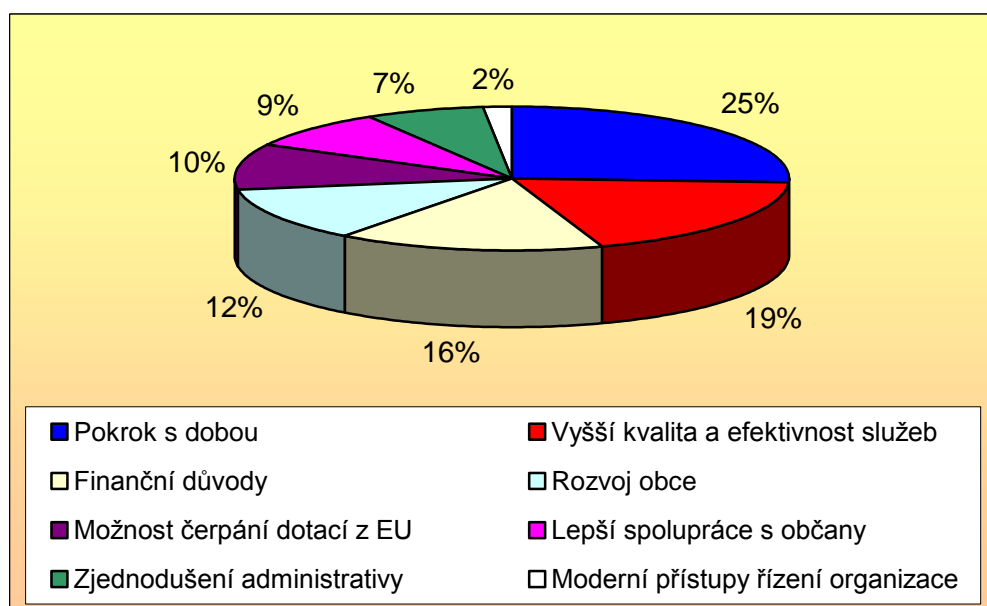
1. ti, kteří odpověděli kladně („rozhodně ano“ nebo „spíše ano“), pokračovali odpovědí na otázku, z jakého hlavního důvodu se o inovace **zajímají**,
2. ti, kteří odpověděli záporně („rozhodně ne“ nebo „spíše ne“), pokračovali odpovědí na otázku, z jakého hlavního důvodu se o inovace **nezajímají**.

Ze 65 respondentů, kteří odpověděli, že věnují pozornost inovačním přístupům, uvedlo **důvod, proč se o inovace zajímají**, pouze 58 z nich a 7 respondentů na tuto otázku neodpovědělo vůbec. Tato otázka byla otevřená, odpovědi bylo možné shrnout a zakódovat do těchto kategorií:

- finanční důvody,
- vyšší kvalita a efektivnost služeb,
- pokrok s dobou,
- možnost čerpání dotací z EU,
- rozvoj obce,
- lepší spolupráce s občany,
- zjednodušení administrativy a
- moderní přístupy řízení organizace.

Procentní rozdělení uvedených důvodů znázorňuje obrázek 6-6.

**Obrázek 6-6: Hlavní důvod, proč se věnujete inovačním přístupům**



*Pozn. 100 % tvoří respondenti, kteří na otázku odpověděli.*

*Zdroj: vlastní zpracování*

Jak je patrné z obrázku 6-6, nejčastějším důvodem zavádění inovací je **pokrok s dobou** (25 %), dalším významným důvodem pro představitele obcí je zajištění vyšší kvality a efektivnosti poskytovaných služeb (19 %) a finanční důvody (16 %). Dále se umístil rozvoj obce (12 %), možnost čerpání dotací z EU (10 %), lepší spolupráce s občany (9 %), zjednodušení administrativy (7 %) a moderní přístupy řízení organizace (2 %).

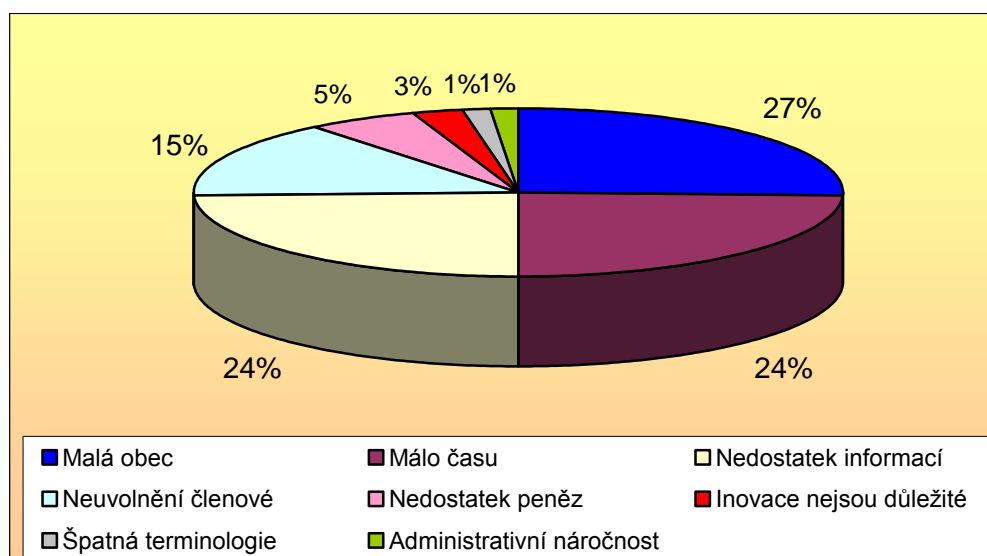
Čtvrtina respondentů uvedla jako hlavní důvod „pokrok s dobou“, což je dle mého názoru poměrně abstraktní pojem. Postupně se odpovědi více konkretizují. Z nejčastějších odpovědí je možné cítit určitou sociální desirabilitu, tj. že respondenti odpovídali tak, jak se od nich očekává (pokrok s dobou, efektivnost). Naopak **finanční důvody**, které jsou podle mého názoru zásadním problémem většiny obcí v ČR, byly jimi odsunuty na další pozice. Překvapivé rovněž je, že respondenti odlišili „finanční důvody“ a „možnost čerpání dotací z EU“ a vytvořili tak 2 různé kategorie, přičemž v obou případech se jedná o otázku získávání financí. Pokud by se tyto 2 kategorie sloučily pod souhrnné označení „finanční důvody“, získaly by celkově 26 % a tím by se zařadily na první pozici.

Jako uspokojivé spatřuji 19 % odpovědí pro „**vyšší kvalitu a efektivnost služeb**“, neboť tlak na zvyšování kvality a efektivity veřejného sektoru patří mezi jeden z hlavních trendů reformních myšlenek ve veřejném sektoru reprezentovaný NPM.

Z 86 respondentů, kteří odpověděli, že nevěnují pozornost inovačním přístupům, uvedlo **důvod, proč se o inovace nezajímají**, pouze 74 a 12 respondentů na tuto otázku neodpovědělo vůbec. Odpovědi bylo možné shrnout a zakódovat do těchto kategorií:

- malá obec,
- neuvolnění členové,
- administrativní náročnost,
- málo času,
- špatná terminologie,
- nedostatek peněz,
- nedostatek informací,
- inovace nejsou důležité.

**Obrázek 6-7: Hlavní důvod, proč se nevěnujete inovačním přístupům**



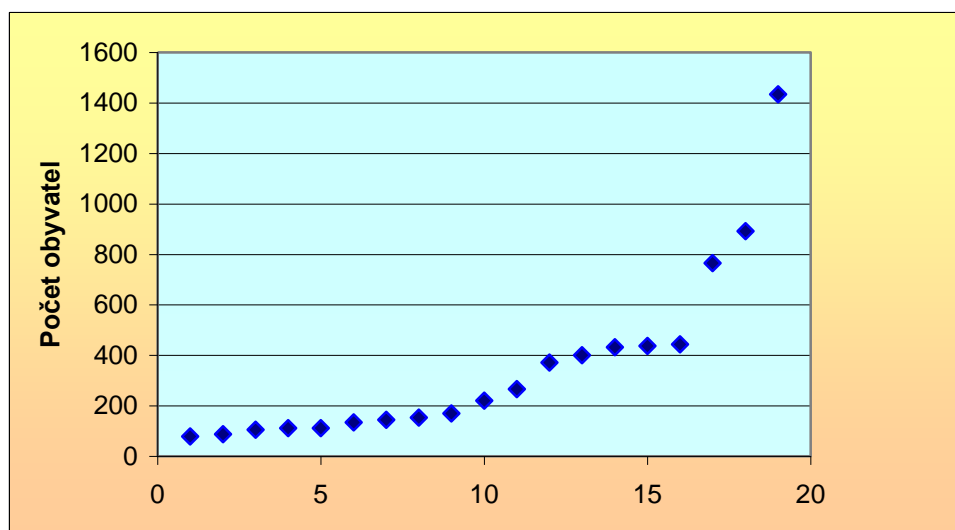
*Pozn. 100 % tvoří respondenti, kteří na otázku odpověděli.*

*Zdroj: vlastní zpracování*

Jak je vidět z obrázku 6-7, 75 % respondentů odpovědělo, že považuje za hlavní důvod, proč se nevěnují inovacím to, že jsou **malá obec** (27 %), shodně procent (24) mají tyto důvody: **nedostatek informací a málo času**. Dalším častým důvodem bylo, že funkce vykonávají neuvolnění členové zastupitelstva (15 %). Ostatní důvody byly uvedeny jen celkově 10 % respondentů, není tedy nutné je považovat za významné.

Zajímavé je podívat se na to, kolik obyvatel mají obce, které jako hlavní důvod svého nezájmu o inovace uvedly, že jsou malá obec (obrázek 6-8). Nejmenší obec má 79 obyvatel (druhá nejmenší obec z těch, které odpovídaly), největší z těch, které takto odpověděly, má 1434 obyvatel. Rozdíl v počtu obyvatel se jeví jako poměrně velký.

**Obrázek 6-8: Odpověď "malá obec" podle počtu obyvatel jednotlivých obcí**



*Zdroj: vlastní zpracování*

Podle údajů ČSÚ existuje k 30.6.2008 v ČR 6 249 obcí, přičemž ve 3 590 obcích (tj. 57,5 %) žije méně než 500 obyvatel. Právě tyto obce (do 500 obyvatel) nejčastěji uvedly jako hlavní důvod, proč se nevěnují inovacím, že jsou malá obec. Tyto „malé obce“ mohou cítit určitou diskriminaci vůči větším obcím.

Jako druhý nejvýznamnější důvod uváděli respondenti „**nedostatek informací**“, který může naznačovat jistou dysfunkci byrokracie, jelikož v dnešní tzv. informační společnosti existuje spousta informačních zdrojů a možností získání informací nejen z ČR, ale i ze zahraničí. S problémem získávání informací může na druhou stranu souviset i často uváděný nedostatek času. S možností získávat informace ze zahraničí je samozřejmě spojena i potřeba mít odpovídající znalosti cizích jazyků.

Čtvrtá otázka dotazníkového šetření se zaměřila na to, zda představitelé obcí vůbec slyšeli o některých inovačních přístupech. Ze 151 respondentů na tuto otázku odpovědělo 65 % z nich, že o žádné inovaci ve veřejné správě neslyšeli, 31 % slyšelo a 4 % tuto otázku nezodpověděla.

## Analýza kauzálních vztahů

I zde byla provedena statistická analýza závislostí, zda existuje závislost **mezi „velikostí obce“ a její znalostí některé z inovací ve veřejné správě.**

### *Chí-kvadrát test o nezávislosti*

Testujeme nulovou hypotézu  $H_0$  o nezávislosti mezi velikostí obce a tím, zda zástupci obce alespoň slyšeli o některých inovačních přístupech. Jedná se o analýzu vztahu mezi ordinální proměnnou „velikost obce“ (P\_O3) a kardinální proměnnou (I.4). Jelikož 4 respondenti na tuto otázku neodpověděli, byli vyloučeni z analýzy, 100 % tvoří tedy 147 respondentů.

Analýza kauzálních vztahů vycházela z kontingenční tabulky 6-9.

**Tabulka 6-9: Kontingenční tabulka P\_03 \* I.4**

			Velikost obce			Celkem
			Malá (1)	Střední (2)	Velká (3)	
Slyšel/-a jste o některé inovaci ve veřejné správě?	Ano (1)	Četnost	19	13	15	<b>47</b>
		Očekávaná četnost	26,2	14,4	6,4	<b>47</b>
		Řádková %	40,4%	27,7%	31,9%	<b>100,0%</b>
		Sloupcová %	23,2%	28,9%	75,0%	<b>32,0%</b>
	Ne (2)	Četnost	63	32	5	<b>100</b>
		Očekávaná četnost	55,8	30,6	13,6	<b>100</b>
		Řádková %	63,0%	32,0%	5,0%	<b>100,0%</b>
		Sloupcová %	76,8%	71,1%	25,0%	<b>68,0%</b>
<b>Celkem</b>		<b>Četnost</b>	<b>82</b>	<b>45</b>	<b>20</b>	<b>147</b>
		<b>Očekávaná četnost</b>	<b>82,0</b>	<b>45,0</b>	<b>20,0</b>	<b>147</b>
		<b>Řádková %</b>	<b>55,8%</b>	<b>30,6%</b>	<b>13,6%</b>	<b>100,0%</b>
		<b>Sloupcová %</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Zdroj: vlastní zpracování*

Podmínky provedení chí-kvadrát testu byly splněny – v žádném z polí kontingenční tabulky nejsou očekávané četnosti menší než 5.

Výsledky chí-kvadrát testu:

Chí-kvadrát	Stupně volnosti	P-hodnota
20,141	2	0

Kritická hodnota na hladině významnosti 1 % je 9,21.

**Testové kritérium (hodnota chí-kvadrát 20,141) je větší než kritická hodnota, tudíž zamítáme nulovou hypotézu. Závislost mezi velikostí obce a její znalostí některé z inovací ve veřejné správě byla prokázána na zvolené hladině významnosti 0,01).**

**Spearmanův koeficient je – 0,284**, což představuje nepřímou závislost, tj. čím menší obce, tím častěji inklinovaly k odpovědi, že neznají inovace ve veřejné správě.

Analýza **prokázala závislost** mezi velikostí obce a její znalostí některé z inovací ve veřejné správě, a to tak, že „malé obce“ častěji inklinovaly k záporné odpovědi, naopak „velké obce“ se přikláněly častěji ke kladné odpovědi. Tabulka 6-10 (adjustovaná rezidua) a obrázek 6-9 znázorňují bližší pohled na to, jak se pohybuje sledovaná závislost.

**Tabulka 6-10: Vztah mezi velikostí obce a znalostí některé z inovací ve veřejné správě (adjustovaná rezidua)**

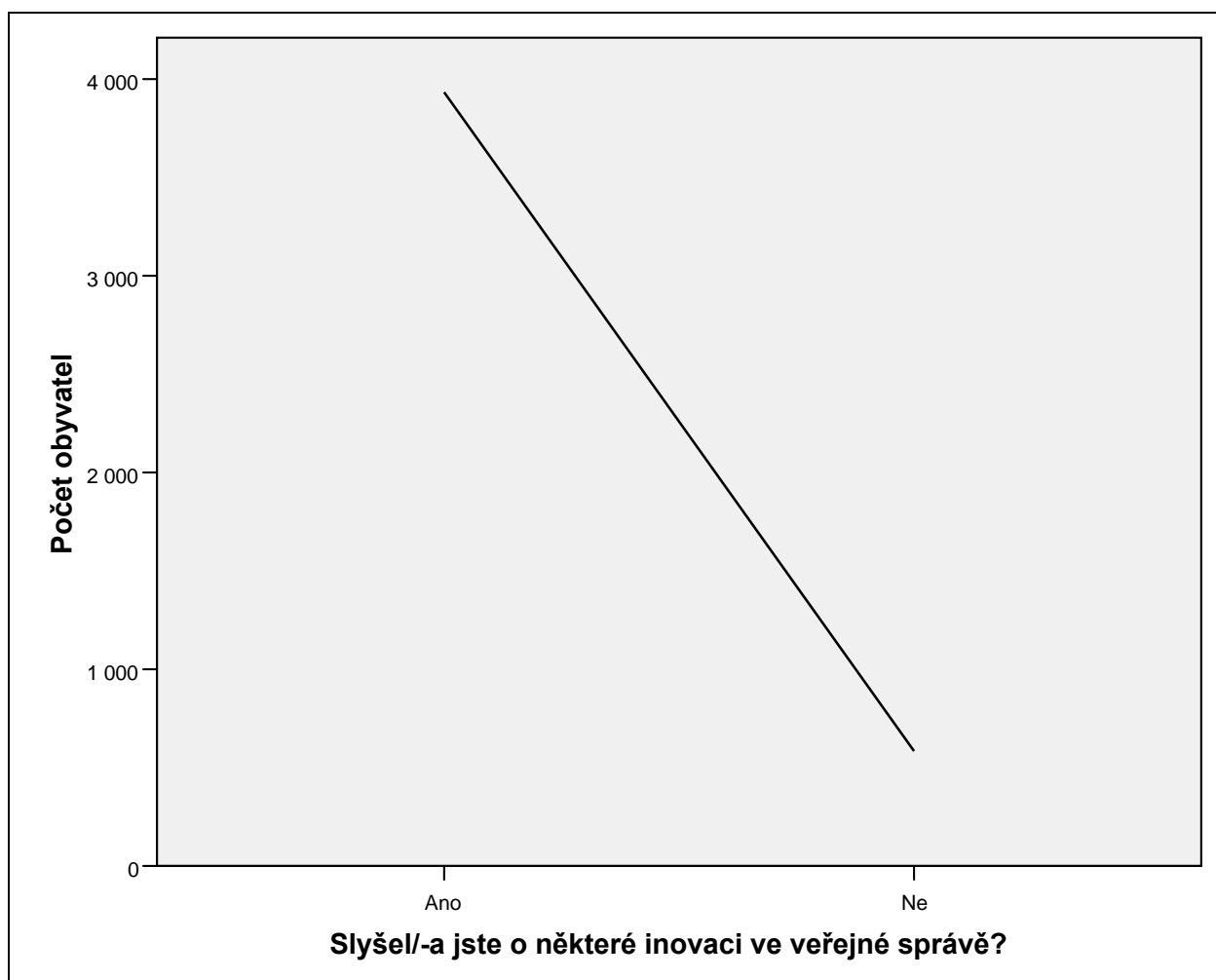
		Velikost obce		
		Malá	Střední	Velká
Slyšel/-a jste o některé inovaci ve veřejné správě?	Ano	-2,6	-,5	4,4
	Ne	2,6	,5	-4,4

Pozn. Modrá čára je grafickým znázorněním závislosti.

Zdroj: vlastní zpracování

Absolutní hodnoty adjustovaných reziduí v momentě, že existuje závislost, musí být na hladině alfa = 0,01 vyšší než 2,56. Pole, kde nejvíce přesahuje hodnota 2,56, dochází k největším odchýlkám od modelu nezávislosti.

**Obrázek 6-9: Vztah velikosti obce a její znalosti inovací ve veřejné správě**

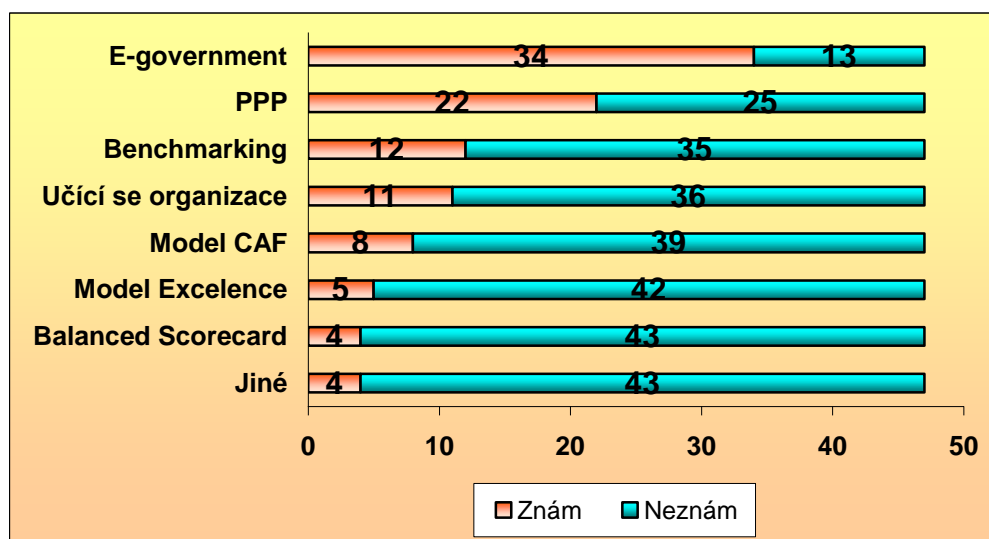


*Zdroj: vlastní zpracování*

Jelikož otázka č. 4 byla rovněž filtrační, pokračovalo ve výzkumu jen 47 (31 %) respondentů, kteří slyšeli o některé inovaci ve veřejném sektoru. Jejich úkolem v další otázce bylo **uvést ty inovační přístupy ve veřejné správě, které znají**. Respondenti mohli uvést více odpovědí. Otázka byla polootevřená, jelikož předem bylo známo několik možných kategorií nejčastěji uváděných v literatuře, ale ne všechny možné, jež by mohli respondenti uvést. Z tohoto důvodu byla přiřazena kategorie „jiné“. Odpovědi znázorňuje obrázek 6-10.



**Obrázek 6-10: Jaké inovační přístupy uplatňované ve veřejné správě znáte (v absolutních číslích) ?**



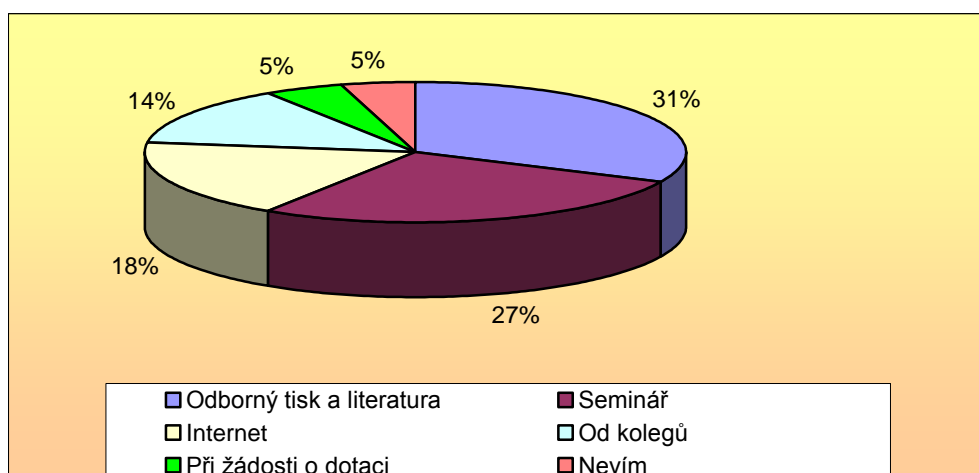
Zdroj: vlastní zpracování

Z obrázku 6-10 lze konstatovat, že nejvíce respondentů (tj. 34 ze 47) zná **E-government**, následuje **Public-Private Partnership** s 22 kladnými odpověďmi. Dále představitelé znají benchmarking, princip „učící se organizace“, a Model CAF. Naopak Model Excellence a metodu Balanced Scorecard uvedlo jen velmi málo respondentů. Jak již bylo řečeno, měli respondenti možnost uvést i jinou inovaci, kterou znají. Analýzou těchto odpovědí bylo zjištěno, že 2 respondenti uvedli E-learning a normy ISO 9000 a jedenkrát byla uvedena možnost Czech Point, který je ve své podstatě jednou ze složek E-governmentu, a komunitní plánování sociálních služeb.

Další část výzkumu se týkala **problematiky PPP**. Z tohoto důvodu ve vyplňování dotazníku pokračovali jen ti respondenti, kteří v předchozí otázce odpověděli, že **znají PPP**, což je pouhých 22, tj. 14,5 % ze 151 respondentů, kteří se zúčastnili šetření. V celé této části bude tvořit 100 % těchto 22 respondentů.

Jako nejčastěji využívaný **zdroj pro získání informací o PPP** uvedli respondenti odborný tisk a literaturu (31 %), dále semináře (27 %), internet (18%), kolegy (14 %), žádost o dotaci (5 %) a 5 % respondentů již nevědělo, odkud se poprvé o PPP dozvěděli (obrázek 6-11). Z těchto údajů dle mého názoru vyplývá, že pro získání informací musí obce (resp. jejich zástupci) vyvinout vlastní iniciativu nad rámec běžných rutinních povinností.

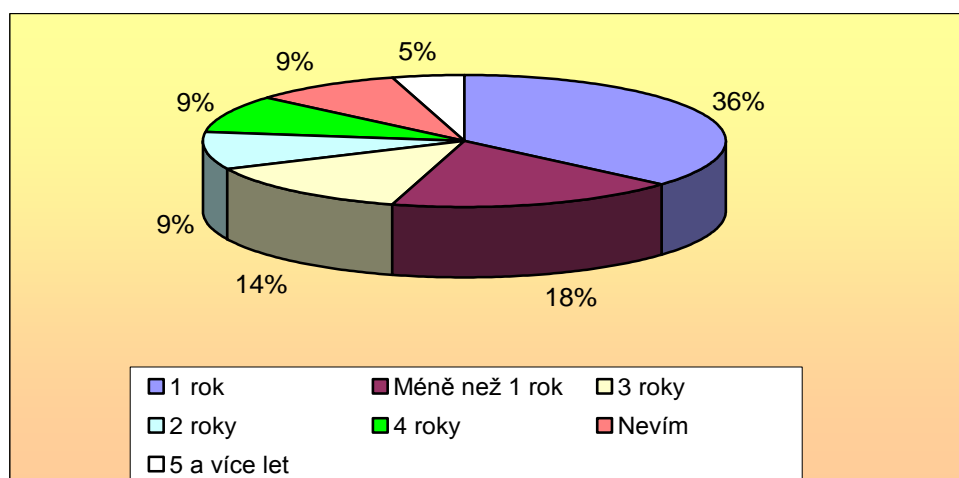
**Obrázek 6-11: Odkud jste se poprvé dozvěděl/-a o PPP (v %)?**



*Zdroj: vlastní zpracování*

Další otázka měla za úkol zjistit, jak dlouho (v letech) respondenti vědí o existenci Public-Private Partnership at' už v ČR nebo v zahraničí. Opět se jednalo o otevřenou otázku a rozdělení četností odpovědí znázorňuje obrázek 6-12.

**Obrázek 6-12: Jak dlouho víte o existenci PPP?**

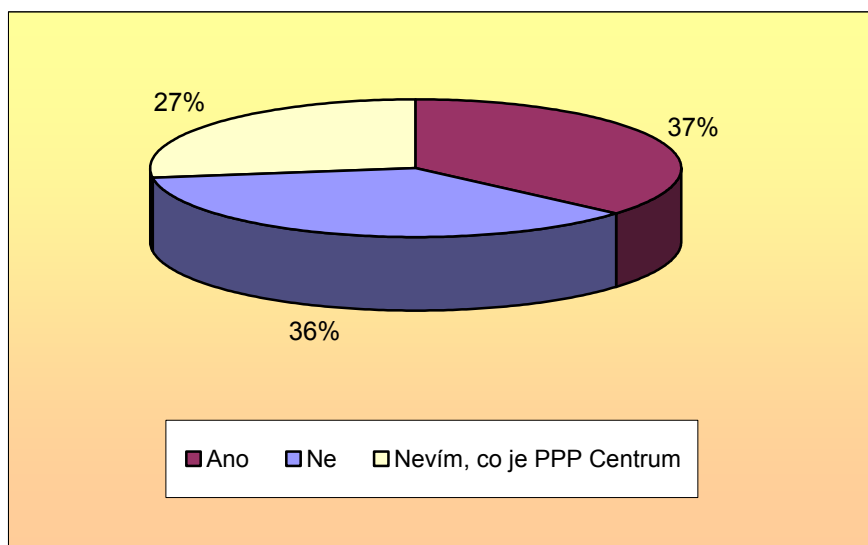


*Zdroj: vlastní zpracování*

Následující otázka odhalila, že přesto, že proces zapojení soukromého sektoru do poskytování veřejných služeb se rozšířil na konci 80. let minulého století a ve světě je tedy tato problematika známá a úspěšně využívaná již několik let, 54 % respondentů (po sloučení kategorie „méně než 1 rok“ a „1 rok“) odpovědělo, že o existenci PPP vědí maximálně 1 rok, 14 % respondentů uvedlo 3 roky, stejně tak 14 % (po sloučení kategorií „4 roky“ a „5 a více let“) respondentů zná PPP déle než 4 roky. Shodný počet respondentů (tj. 9 %) ví o existenci PPP 2 roky nebo již neví, kdy se poprvé o PPP dozvěděli.

Další otázka se týkala institucionálního zabezpečení PPP v ČR, a sice fungování PPP Centra. Respondenti hodnotili, zda k jejich informovanosti o PPP přispělo PPP Centrum.

**Obrázek 6-13: Přispělo k Vaší informovanosti PPP Centrum?**

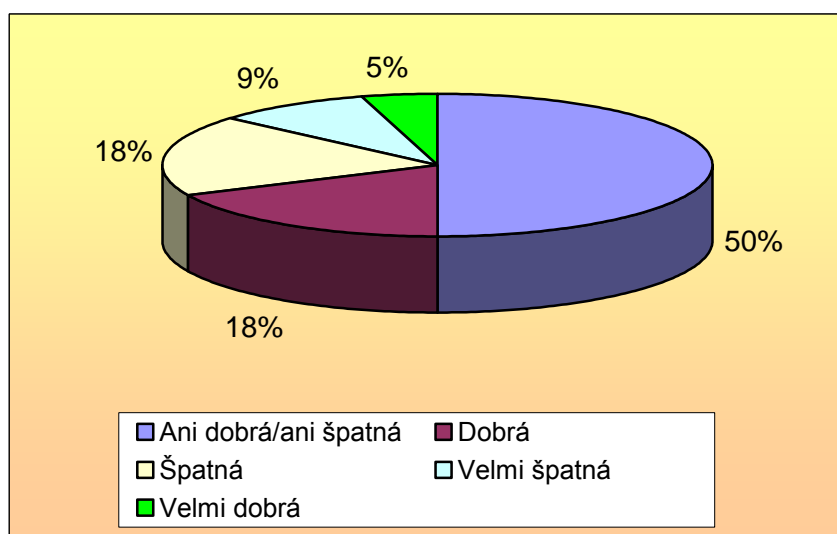


*Zdroj: vlastní zpracování*

Z obrázku 6-13 vyplývá, že u 37 % respondentů PPP Centrum přispělo k jejich informovanosti o PPP, u 36 % nezvýšilo PPP Centrum jejich informovanost a 27 % vůbec neví, co je PPP Centrum.

Když měli respondenti zhodnotit úroveň své informovanosti o PPP, přesně polovina z nich uvedla středovou možnost „ani dobrá/ani špatná“. Kladně (po sloučení kategorií „velmi dobrá“ a „dobrá“) zhodnotilo svou informovanost 23 % respondentů a záporně (po sloučení kategorií „špatná“ a „velmi špatná“) 27 % respondentů. Přičemž 55 % respondentů alespoň slyšelo o některém z pilotních projektů PPP v ČR.

**Obrázek 6-14: Jak hodnotíte svou informovanost o PPP?**



*Zdroj: vlastní zpracování*

Většina respondentů (86 %) uvedla, že mají **zájem získat** více informací o PPP. Z toho vyplývá, že velká část respondentů si uvědomuje, že k efektivnímu rozvoji PPP projektů je velmi důležitá možnost získat odpovídající a systematické vzdělání v této oblasti. Zároveň respondenti navrhovali **způsoby získání informací**, které by jim vyhovovaly. Mezi nejčastěji uváděné způsoby patřily:

- odborné semináře zaměřené na problematiku PPP,
- více odborných publikací a materiálů,
- případové studie.

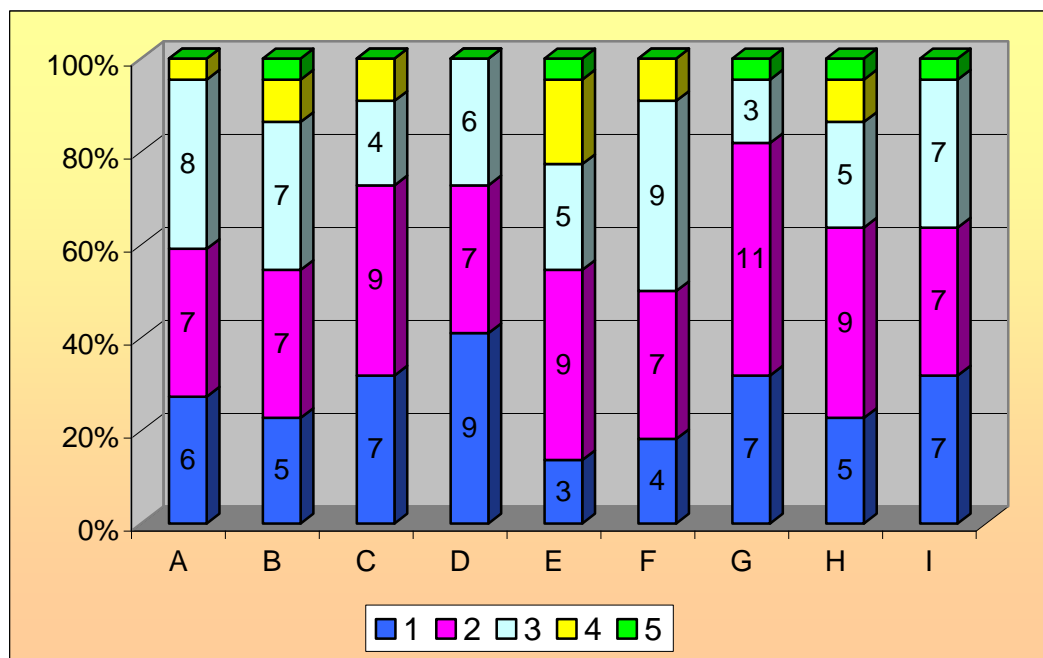
V další otázce hodnotili respondenti **důležitost, jakou přiřkládají výhodám PPP**, jednak pro samotnou **obec** a jednak **pro občany**, které nejčastěji uvádí odborná literatura. Na základě jejich odpovědí byla vytvořena stupnice důležitosti jednotlivých možností, a to prostřednictvím vypočtu průměru známek, jež jim byly respondenty přiřazovány. Čím menší hodnota, tím větší důležitost je dané oblasti přiřkládána.

Respondenti mohli vybírat z těchto možností:

- A Zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních veřejných zdrojů.
- B Efektivní rozložení rizika projektu mezi soukromý a veřejný subjekt.
- C Zrychlení rozvoje infrastruktury.

- D Úspora veřejných výdajů.
- E Vyšší hospodárnost soukromého sektoru při využívání finančních prostředků.
- F Smluvní přenesení zodpovědnosti na poskytování veřejné služby na soukromý subjekt.
- G Zvyšování kvality veřejných služeb.
- H Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru.
- I Možnost využití evropských fondů.

**Obrázek 6-15: Rozložení odpovědí dle jednotlivých kategorií**



*Zdroj: vlastní zpracování*

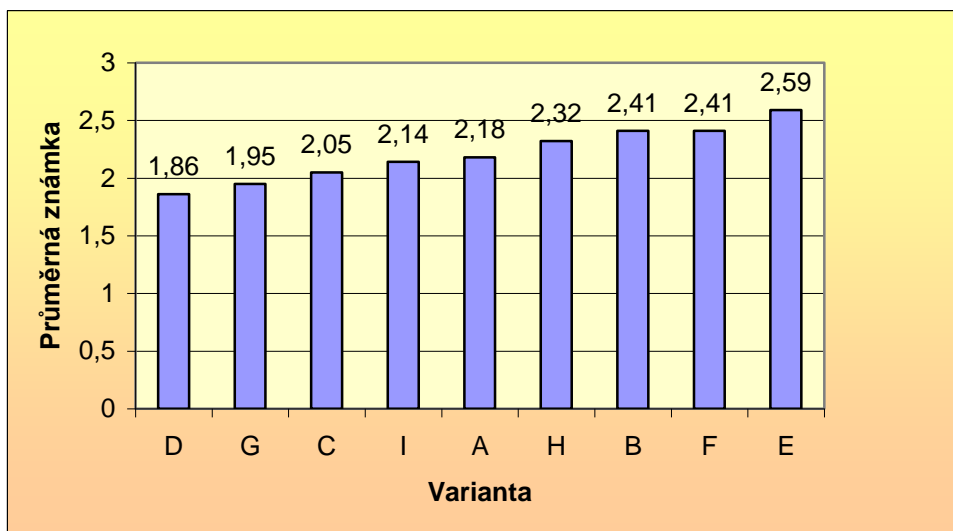
Popisné charakteristiky shrnuje následující tabulka:

**Tabulka 6-11: Popisné charakteristiky pro výhody, které mohou PPP přinést obci**

Varianta	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Rozsah souboru	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Průměr	2,18	2,41	2,05	1,86	2,59	2,41	1,95	2,32	2,14
Median	2	2	2	2	2	2,5	2	2	2
Modus	3	2	2	1	2	3	2	2	1
Výběrová směrodatná odchylka	0,907	1,098	0,950	0,834	1,098	0,908	0,950	1,086	1,037
Variační koeficient (%)	41,6	45,6	46,3	44,8	42,4	37,7	48,7	46,8	48,5
Výběrový rozptyl	0,823	1,206	0,903	0,695	1,206	0,825	0,903	1,180	1,076
Šikmost	0,031	0,492	0,636	0,274	0,458	-0,123	1,563	0,762	0,831
Špičatost	-1,024	-0,051	-0,300	-1,509	-0,432	-0,696	3,945	0,346	1,056
Minimální známka	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Maximální známka	4	5	4	3	5	4	5	5	5

Zdroj: vlastní zpracování

**Obrázek 6-16: Průměrné známky přiřazené jednotlivým variantám**



Zdroj: vlastní zpracování

Jak vyplývá z obrázku 6-16, při hodnocení důležitosti jednotlivých výhod PPP **pro obec** stanovili respondenti následující pořadí:

1. Úspora veřejných výdajů (D).
2. Zvyšování kvality veřejných služeb (G).

3. Zrychlení rozvoje infrastruktury (C).
4. Možnost využití evropských fondů (I).
5. Zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních veřejných zdrojů (A).
6. Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru (H).
7. Efektivní rozložení rizika projektu mezi soukromý a veřejný subjekt (B).
8. Smluvní přenesení zodpovědnosti na poskytování veřejné služby na soukromý subjekt (F).
9. Vyšší hospodárnost soukromého sektoru při využívání finančních prostředků (E).

### **Faktorová analýza**

Faktorová analýza vzešla z analýzy baterie otázek V.1 z části, která se zabývala výhodami, které mohou projekty PPP přinést obci, a hledá skryté (neměřitelné) faktory, které stojí za konkrétními odpověďmi respondentů. Současně by mohla být využita ke zlepšení výzkumného nástroje (tj. baterie otázek) v případě tvorby obdobného výzkumu.

FA vychází z korelační matice.

**Tabulka 6-12: Korelační matice**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Korelace A	1,000	,496	,156	,475	,270	-,268	,121	,084	-,078
B	,496	1,000	,255	,636	,303	-,033	,293	,325	-,010
C	,156	,255	1,000	,489	,566	-,078	,530	,493	,235
D	,475	,636	,489	1,000	,352	-,112	,473	,366	,298
E	,270	,303	,566	,352	1,000	,128	,210	,354	,093
F	-,268	-,033	-,078	-,112	,128	1,000	-,143	,296	,140
G	,121	,293	,530	,473	,210	-,143	1,000	,522	,152
H	,084	,325	,493	,366	,354	,296	,522	1,000	,594
I	-,078	-,010	,235	,298	,093	,140	,152	,594	1,000

*Zdroj: vlastní zpracování*

Metodou hlavních komponent byly extrahovány 3 faktory (F1, F2, F3), které měly hodnotu vlastního čísla (eigenvalue) větší než 1. Nalezené faktory vysvětlují 68,118 % variability původních proměnných (viz. tabulka 6-13).

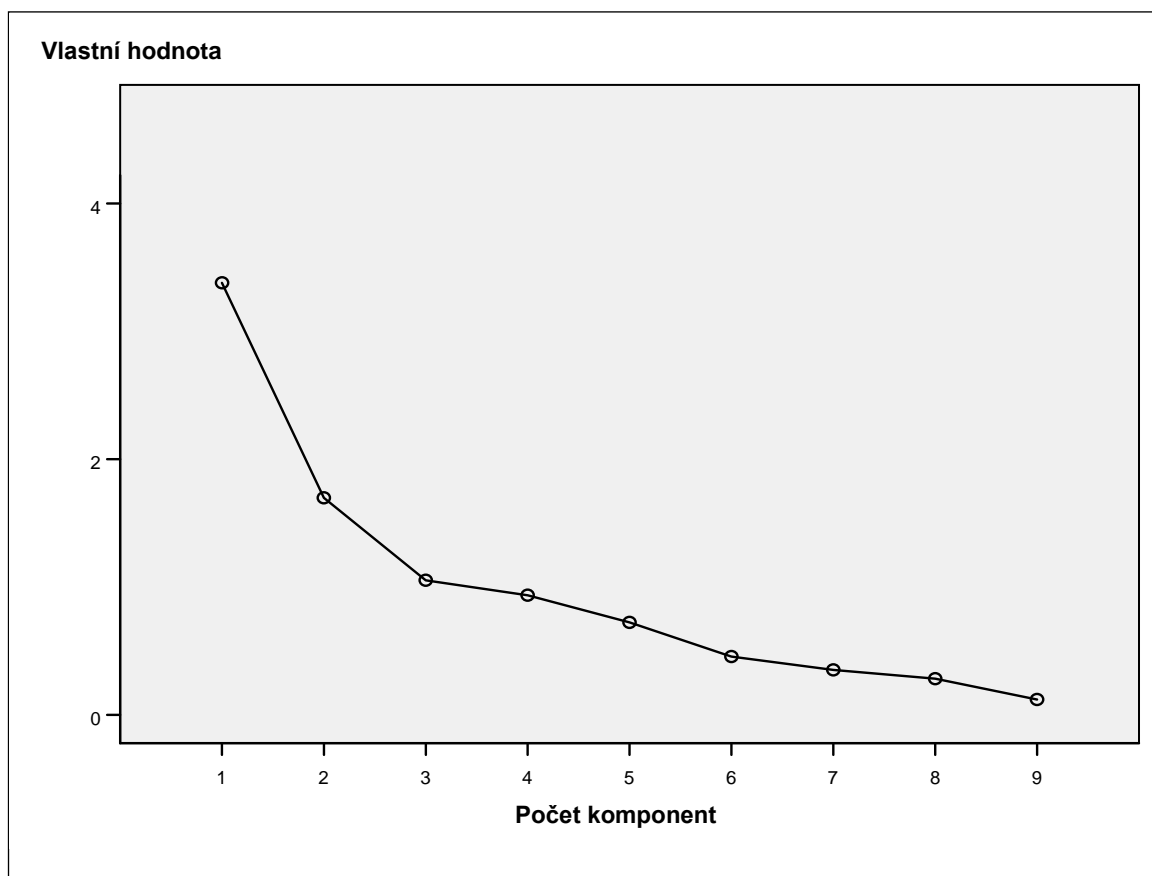
**Tabulka 6-13: Hodnoty vlastního čísla**

Faktor	Initial Eigenvalues		
	Vlastní hodnota	Procento rozptylu (%)	Kumulativní procento (%)
1	3,380	37,559	37,559
2	1,698	18,864	56,423
3	1,053	11,695	68,118
4	0,936	10,396	78,514
5	0,723	8,037	86,551
6	0,456	5,067	91,618
7	0,352	3,909	95,526
8	0,283	3,143	98,670
9	0,120	1,330	100,000

*Zdroj: vlastní zpracování*

Pro větší názornost ještě zakreslíme sutinový graf (scree plot), sloužící k určení počtu významných komponent. Tento graf ukazuje náhlý přechod z prudkého klesání do velmi mírného v bodě 3. Tento bod udává vhodný počet faktorů.

**Obrázek 6-17: Sutinový graf**



*Zdroj: vlastní zpracování*



Faktor 1 má charakter obecnějšího faktoru tzn., že prolíná celým znakovým prostorem (tj. téměř všechny položky jsou jím syceny), proto se musí provést rotace, aby zátěže byly co nejjednoznačněji přiřazeny (tj. abychom se přiblížili modelu prosté struktury).

**Tabulka 6-14: Nerotované řešení**

Možnosti	Faktor		
	1	2	3
A	<b>0,464</b>	-0,648	0,232
B	<b>0,652</b>	-0,395	0,337
C	<b>0,753</b>	0,112	-0,211
D	<b>0,809</b>	-0,240	0,005
E	<b>0,616</b>	0,029	0,365
F	<b>-0,017</b>	0,634	0,670
G	<b>0,672</b>	0,051	-0,477
H	<b>0,723</b>	0,529	0,008
I	<b>0,404</b>	0,606	-0,176

*Zdroj: vlastní zpracování*

Proto se provede ortogonální rotace Varimax (viz. tabulka 6-15), aby byl maximalizován rozdíl mezi faktory při jejich nekorelovanosti.

**Tabulka 6-15: Rotované řešení**

Možnosti	Faktor		
	F1	F2	F3
A	-0,105	<b>0,794</b>	-0,218
B	0,123	<b>0,824</b>	0,020
C	<b>0,700</b>	0,353	-0,100
D	0,461	<b>0,691</b>	-0,146
E	0,314	<b>0,569</b>	0,303
F	0,048	-0,073	<b>0,919</b>
G	<b>0,719</b>	0,213	-0,346
H	<b>0,810</b>	0,192	0,331
I	<b>0,695</b>	-0,153	0,234

*Zdroj: vlastní zpracování*

### **Faktor F1**

Ve faktoru 1 skórují následující položky:

- C Zrychlení rozvoje infrastruktury.
- G Zvyšování kvality veřejných služeb.
- H Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru.
- I Možnost využití evropských fondů.

Můžeme ho označit jako „**Faktor kvalitativního profitu**“.

### **Faktor F2**

Ve faktoru 2 skórují následující položky:

- A Zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních veřejných zdrojů.
- B Efektivní rozložení projektu mezi soukromý a veřejný subjekt.
- D Úspora veřejných výdajů.
- E Vyšší hospodárnost soukromého sektoru při využívání finančních prostředků.

Faktor F2 můžeme označit jako „**Faktor finančního profitu**“.

### **Faktor F3**

Ve faktoru 3 skóruje následující položka:

- F Smluvní přenesení zodpovědnosti na poskytování veřejné služby na soukromý subjekt.

Tento faktor můžeme označit jako „**Faktor přenosu zodpovědnosti**“.

Je sycen zejména jedním faktorem, pro příští výzkum by bylo vhodné přidat do baterie otázek další položky, které by sledovaly hledisko přenesení zodpovědnosti z veřejného na soukromý sektor.

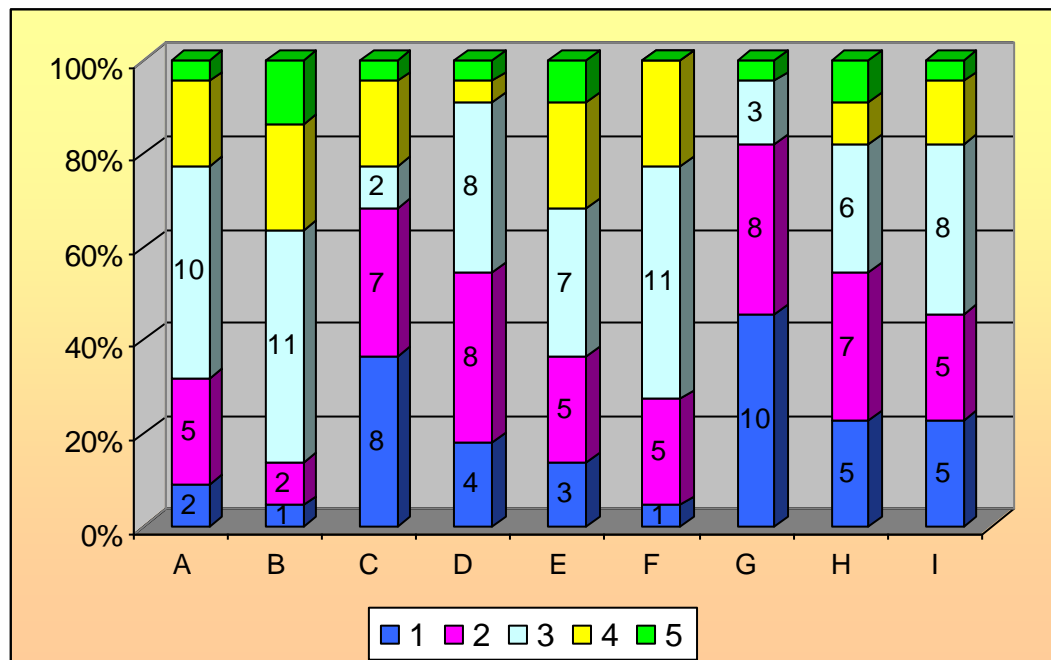
### Výsledek faktorové analýzy

Vytvořením faktorové analýzy byly nalezeny tyto skryté faktory:

- kvalitativní profit,
- finanční profit a
- přenos zodpovědnosti.

Při hodnocení důležitosti jednotlivých výhod PPP **pro občany** volili respondenti ze stejných možností. Rozdělení četností jednotlivých známkových hodnocení znázorňuje obrázek 6-18.

**Obrázek 6-18: Rozložení četností známkových hodnocení dle jednotlivých možností**



*Zdroj: vlastní zpracování*

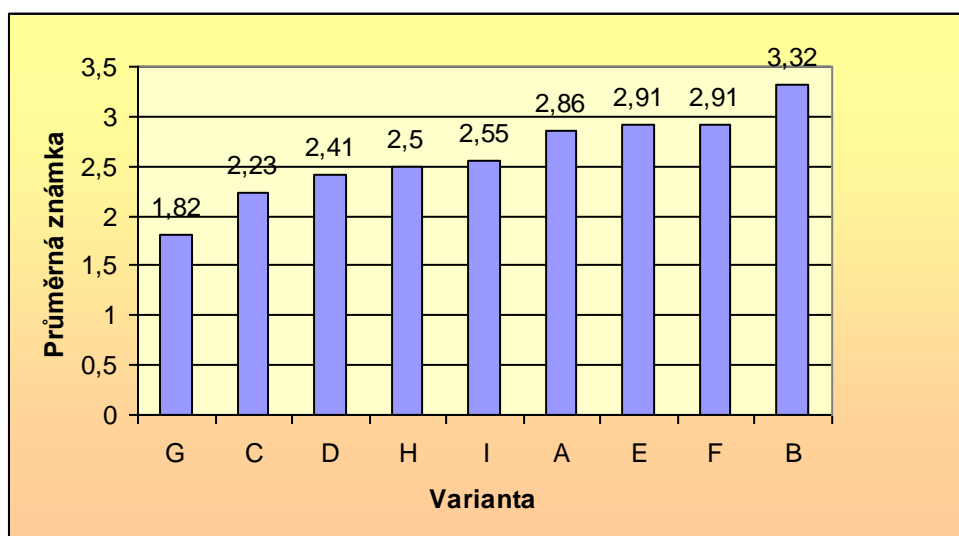
Popisné charakteristiky shrnuje následující tabulka:

**Tabulka 6-16: Popisné charakteristiky pro výhody, které mohou PPP přinést občanům**

Varianta	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Rozsah souboru	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Průměr	2,86	3,32	2,23	2,41	2,91	2,91	1,82	2,50	2,55
Median	3	3	2	2	3	3	2	2	3
Modus	3	3	1	2	3	3	1	2	3
Výběrová směrodatná odchylka	0,990	0,995	1,270	1,008	1,192	0,811	1,006	1,225	1,143
Variační koeficient (%)	34,6	29,9	57	41,8	41	27,9	55,2	49	44,9
Výběrový rozptyl	0,981	0,989	1,613	1,015	1,420	0,658	1,013	1,500	1,307
Šikmost	-0,028	-0,082	0,759	0,580	0,005	-0,414	1,630	0,599	0,193
Špičatost	0,107	0,414	-0,617	0,729	-0,696	0,001	3,491	-0,258	-0,550
Minimální známka	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Maximální známka	5	5	5	5	5	4	5	5	5

Zdroj: vlastní zpracování

**Obrázek 6-19: Průměrné známky přiřazené jednotlivým variantám**



Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 6-16, která shrnuje popisné charakteristiky, a obrázku 6-19 lze sestavit pořadí jednotlivých možností dle průměrných známek od nejmenší pro největší takto:

1. Zvyšování kvality veřejných služeb (G).
2. Zrychlení rozvoje infrastruktury (C).
3. Úspora veřejných výdajů (D).

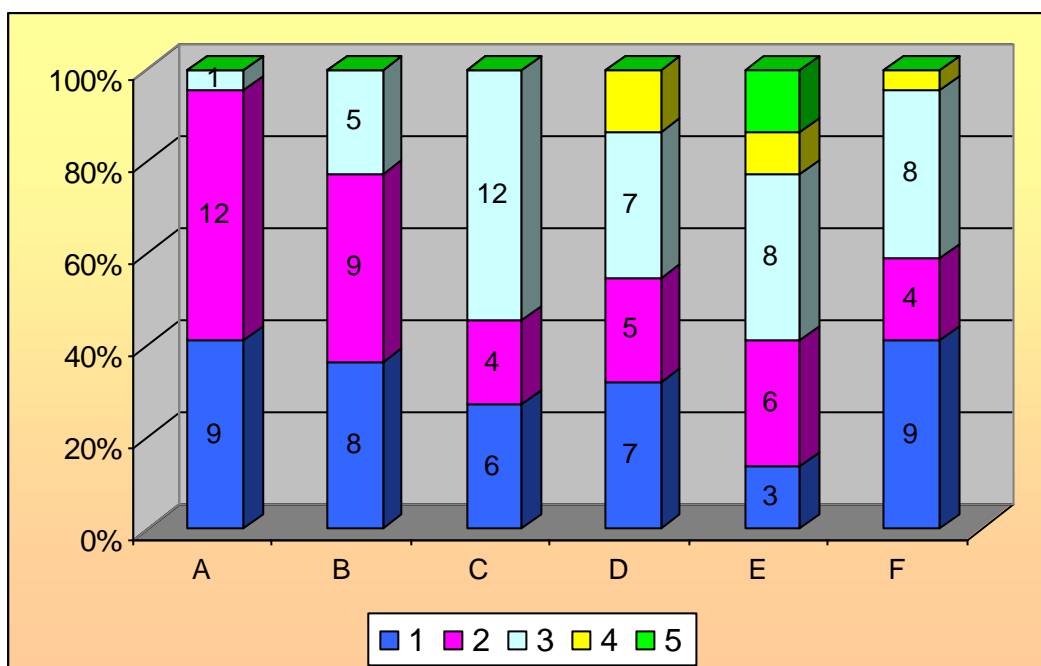
4. Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru (H).
5. Možnost využití evropských fondů (I).
6. Zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních veřejných zdrojů (A).
7. Vyšší hospodárnost soukromého sektoru při využívání finančních prostředků (E).
8. Smluvní přenesení zodpovědnosti na poskytování veřejné služby na soukromý subjekt (F).
9. Efektivní rozložení rizika projektu mezi soukromý a veřejný subjekt (B).

S projekty typu PPP jsou spojeny nejen výhody, ale samozřejmě i určitá rizika či nevýhody. V další otázce tedy respondenti hodnotili **důležitost rizik**, která nejčastěji uvádí odborná literatura, s kterými by se veřejný sektor mohl v rámci využití PPP potýkat.

Respondenti hodnotili následující možnosti:

- A Vysoké požadavky na smluvní zajištění projektu.
- B Vysoké personální nároky.
- C Špatný výběr partnera ze soukromého sektoru.
- D Vysoké investiční náklady spojené s projekty.
- E Přenos zodpovědnosti za službu tradičně zajišťovanou veřejným sektorem na soukromý sektor.
- F Vysoká míra rizika neúspěšnosti projektu.

**Obrázek 6-20: Rozložení četností známkových hodnocení dle jednotlivých možností**



Zdroj: vlastní zpracování

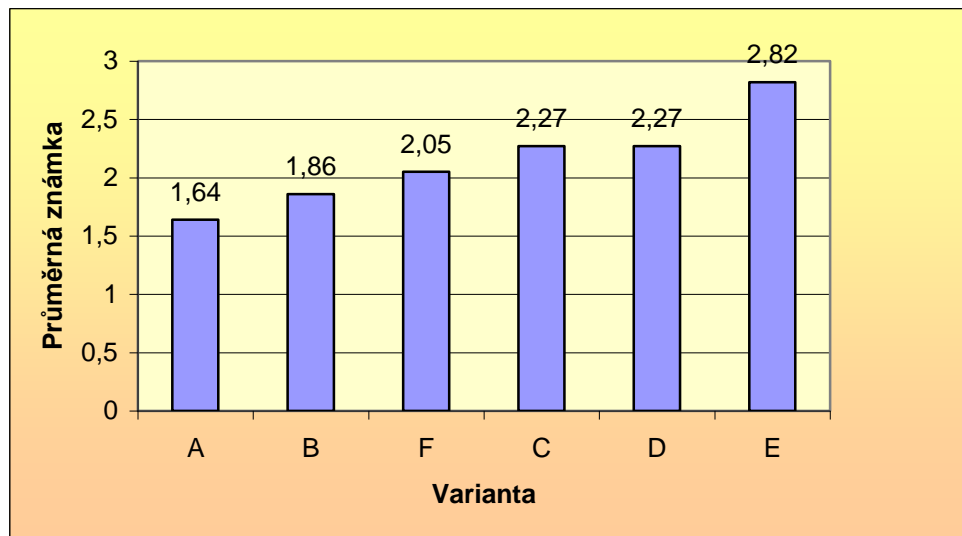
Popisné charakteristiky shrnuje následující tabulka:

**Tabulka 6-17: Popisné charakteristiky pro nevýhody PPP**

Varianta	A	B	C	D	E	F
Rozsah souboru	22	22	22	22	22	22
Průměr	1,64	1,86	2,27	2,27	2,82	2,05
Median	2	2	3	2	3	2
Modus	2	2	3	1	3	1
Výběrová směrodatná odchylka	0,581	0,774	0,883	1,077	1,220	0,999
Variační koeficient (%)	35,4	41,6	38,9	47,4	43,3	48,7
Výběrový rozptyl	0,338	0,600	0,779	1,160	1,489	0,998
Šikmost	0,212	0,249	-0,597	0,152	0,380	0,218
Špičatost	-0,621	-1,225	-1,485	-1,265	-0,412	-1,445
Minimální známka	1	1	1	1	1	1
Maximální známka	3	3	3	4	5	4

Zdroj: vlastní zpracování

**Obrázek 6-21: Průměrné známky přiřazené jednotlivým variantám**



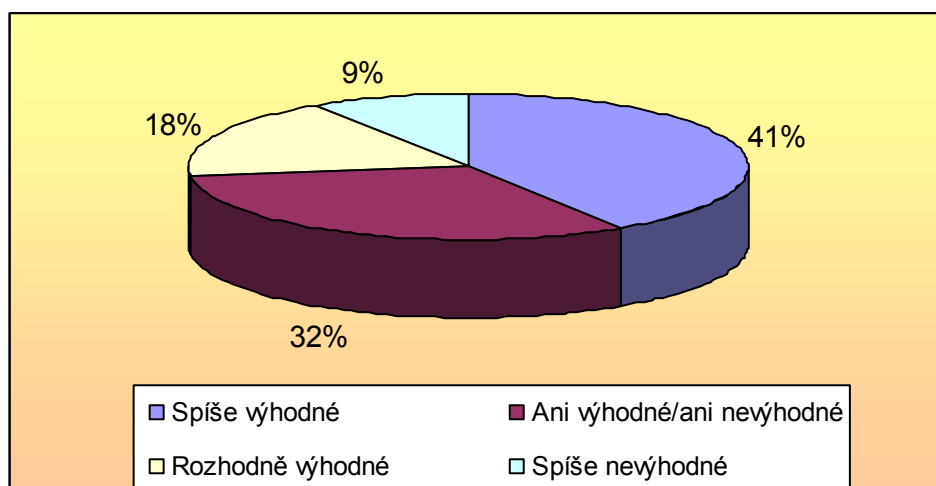
*Zdroj: vlastní zpracování*

Na základě jejich odpovědí lze jednotlivá rizika seřadit dle dosažených průměrných známek od nejvýznamnějších k méně významným takto:

1. Vysoké požadavky na smluvní zajištění projektu (A).
2. Vysoké personální nároky (B).
3. Vysoká míra rizika neúspěšnosti projektu (F).
4. Špatný výběr partnera ze soukromého sektoru (C).
5. Vysoké investiční náklady spojené s projekty (D).
6. Přenos zodpovědnosti za službu tradičně zajišťovanou veřejným sektorem na soukromý sektor (E).

Po zvážení a zhodnocení uvedených výhod a rizik měli respondenti uvést, zda považují PPP pro jejich obec za výhodné či nevýhodné. Rozdělení četností odpovědí znázorňuje obrázek 6-22.

**Obrázek 6-22: Považujete PPP pro Vaši obec za výhodné či nevýhodné?**

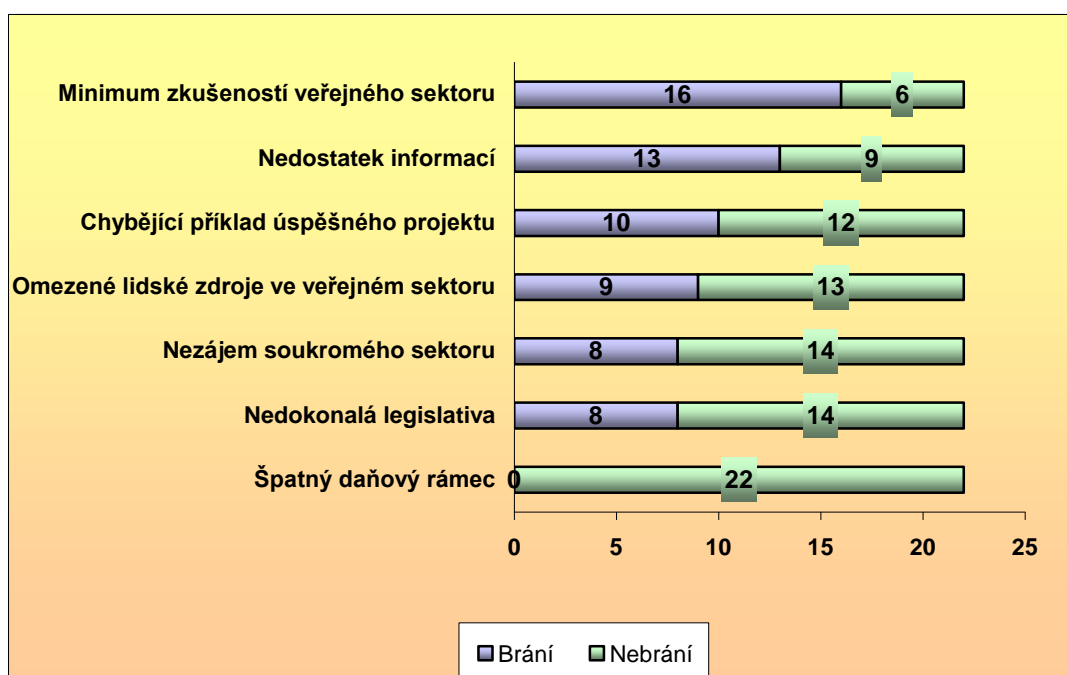


*Zdroj: vlastní zpracování*

Z obrázku 6-22 vyplývá, že 41 % respondentů považuje PPP za spíše výhodné, 32 % respondentů je nerozhodnutých a zvolilo středovou možnost „ani výhodné/ani nevýhodné“, 18 % respondentů si myslí, že PPP by pro jejich obec bylo rozhodně výhodné. Možnost rozhodně nevýhodné neuvedl žádný z respondentů.

V další otázce se respondenti vyjadřovali k tomu, jaké překážky nejvíce brání zavádění konceptu PPP. Otázka byly polootevřená, respondenti mohli uvést více odpovědí. Odpovědi znázorňuje obrázek 6-23.

**Obrázek 6-23: Které překážky nejvíce brání zavádění PPP (v absolutních četnostech)?**



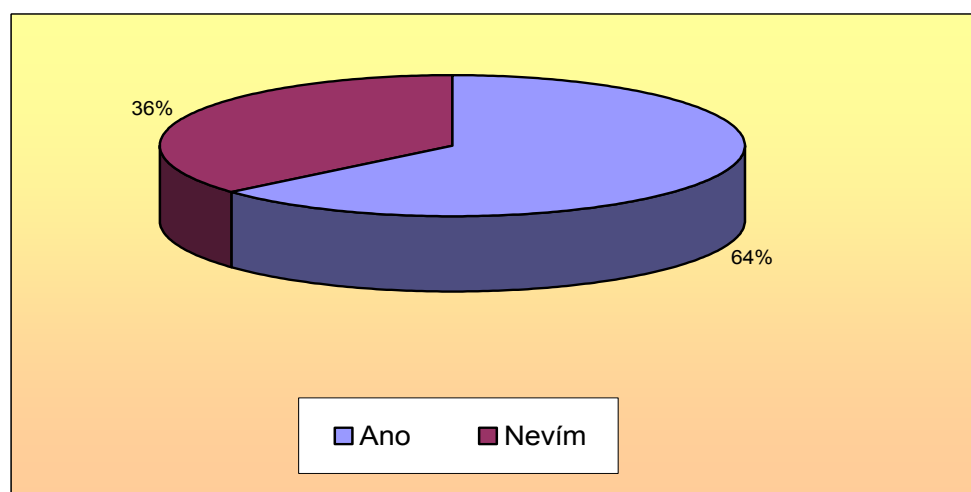
*Zdroj: vlastní zpracování*



Jak vyplývá z obrázku 6-23, téměř čtvrtina respondentů (16, tj. 73 %) považuje za největší překážku v zavádění PPP **nedostatek zkušeností** na straně veřejného sektoru, 13krát respondenti uvedli nedostatek informací, dále 10 respondentů vidí největší překážku v chybějících příkladech úspěšného projektu, 9 respondentů spatřuje hlavní překážku v omezených lidských zdrojích, které má veřejný sektor k dispozici, 8 respondentů uvedlo jako hlavní příčinu nezáměr soukromého sektoru a nedokonalou legislativu. Naopak nikdo z respondentů neuvedl možnost špatný daňový rámec.

Při hodnocení toho, zda výše jmenované překážky mohou být důvodem nízkého využití PPP v ČR, se respondenti vyjádřili poměrně shodně, neboť 64 % respondentů odpovědělo **kladně** a zbývajících 36 % uvedlo možnost „nevím“. Naopak nikdo z respondentů neuvedl, že by tyto překážky nebyly důvodem nízkého využívání PPP v ČR (viz. obrázek 6-24).

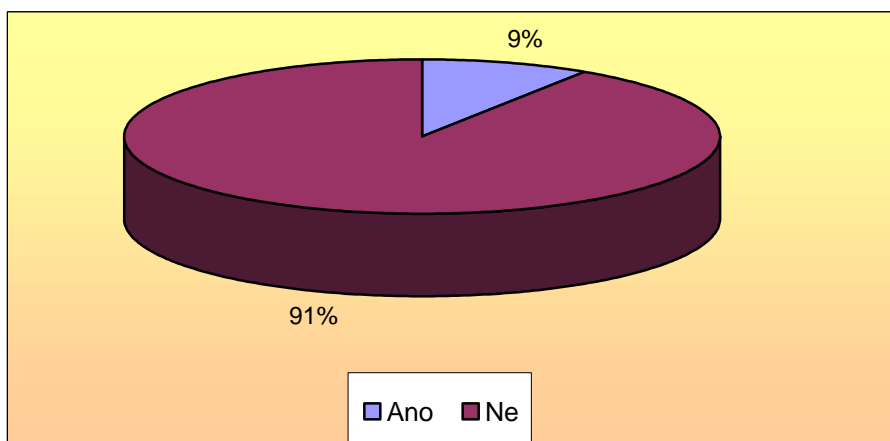
**Obrázek 6-24: Jsou výše zmíněné bariéry důvodem nízkého využití PPP v ČR?**



*Zdroj: vlastní zpracování*

Další otázka dotazníkového šetření se zabývala tím, zda obec již byla účastníkem nějakého projektu PPP. Téměř všichni respondenti (91 %) uvedli, že nebyli účastníkem žádného projektu PPP, pouze 2 respondenti (tj. 9 %) se již nějakého projektu PPP účastnili (viz. obrázek 6-25). Spolupráce samosprávy s podnikateli úspěšně běží již několik let například ve vodním a odpadovém hospodářství, údržbě zeleně či ve veřejném osvětlení. A řada smluv je založena na principu PPP projektů. Problém je, že mají určité znaky PPP, ale nejedná se o PPP projekty v pravém slova smyslu. Odpověď 2 respondentů, že se již zúčastnili PPP projektu, může tedy poukazovat na určitou neujasněnou terminologii v oblasti problematiky PPP.

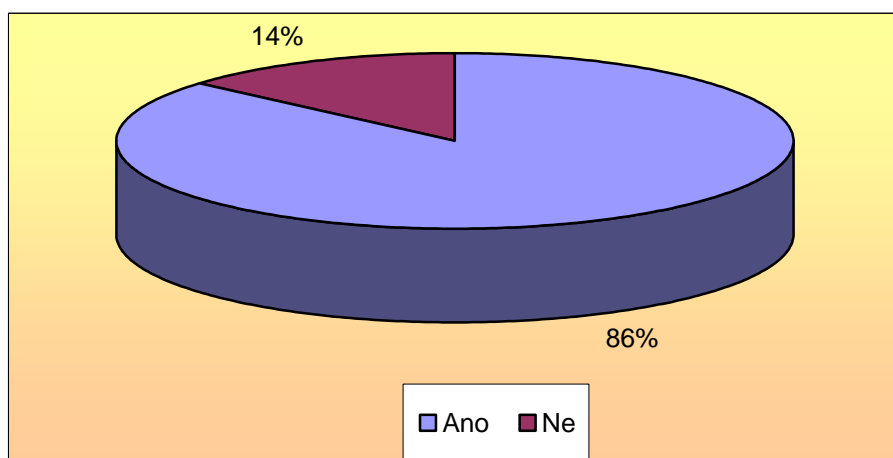
**Obrázek 6-25: Byla Vaše obec účastníkem nějakého PPP projektu?**



*Zdroj: vlastní zpracování*

V následující otázce se respondenti vyjádřili k tomu, zda do budoucna zvažují možnost využití PPP ve své obci. Většina respondentů (86 %) odpověděla kladně, jen 14 % respondentů prozatím nezvažuje využití PPP (obrázek 6-26).

**Obrázek 6-26: Zvažujete do budoucna možnost využití PPP ve Vaší obci?**

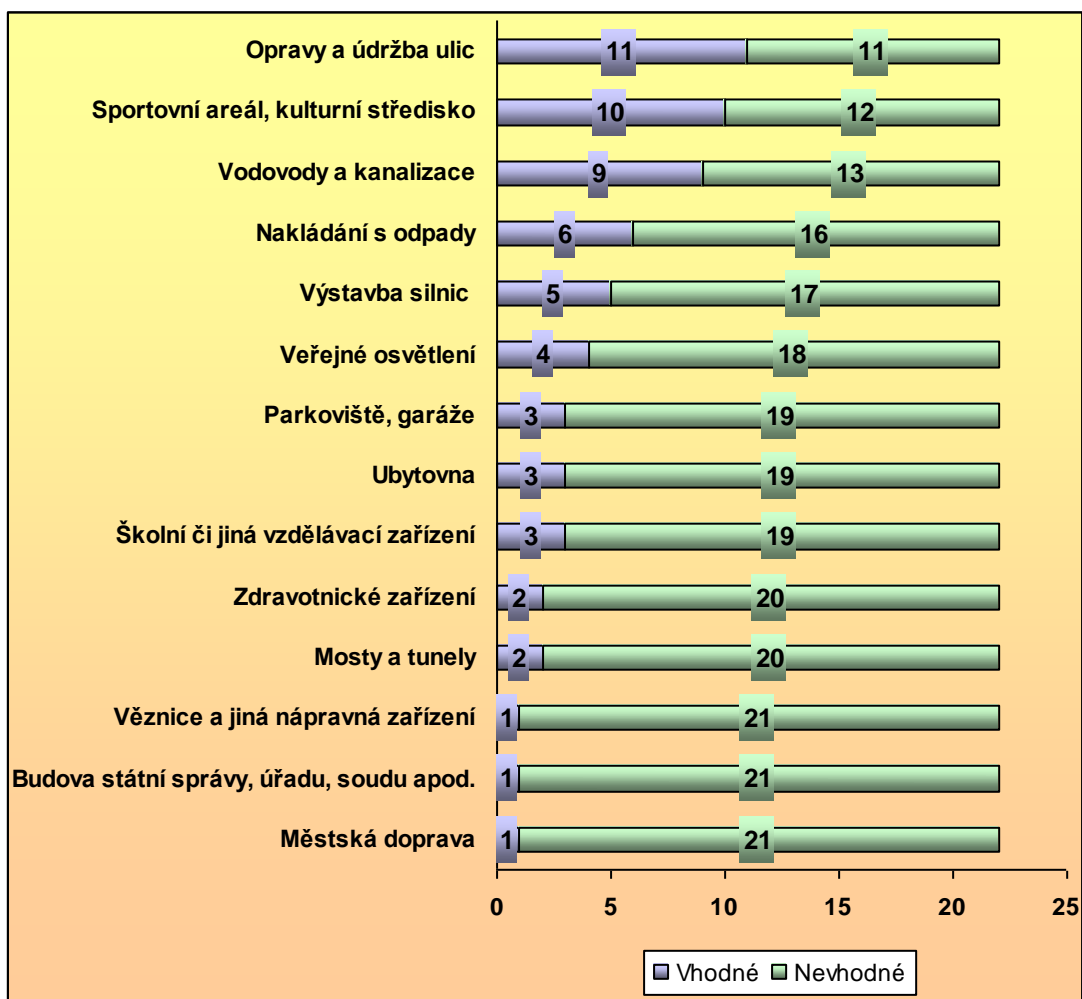


*Zdroj: vlastní zpracování*

V poslední otázce dotazníkového šetření měli respondenti uvést, ve kterých oblastech by bylo vhodné PPP využít v jejich obci. Z obrázku 6-27 vyplývá, že 11 (tj. 50 %) respondentů by PPP využilo v případě opravy a údržby ulic, 10 respondentů (tj. 45 %) by využilo PPP pro výstavbu a správu sportovních areálů a kulturních středisek, 9 respondentů (tj. 41 %) uvedlo oblast vodovodů a kanalizací, dále 6 respondentů (27 %) bylo pro nakládání s odpady, 5krát respondenti uvedli výstavbu silnic a 4krát veřejné osvětlení. Možnosti „parkoviště, garáže“, „ubytovna“ a „školní či jiná vzdělávací zařízení“

vedli 3 respondenti (tj. 14 %). Pro 2 respondenty (9 %) by vhodnou oblastí byla správa zdravotnického zařízení a výstavba mostů a tunelů. Další možné varianty (tj. věznice a jiná nápravná zařízení; budova státní správy, úřadu, soudu apod.; městská doprava) uvedl vždy jen 1 respondent. Do kolony „Jiné“ uvedli respondenti 1krát údržbu zeleně, výstavbu rekreačního areálu, přípravu výstavby rodinných domů a obnovu výroby.

**Obrázek 6-27: Které oblasti by byly vhodné pro využití PPP ve Vaší obci?**



*Zdroj: vlastní zpracování*

Oblast dopravní infrastruktury obecně patří mezi velmi významné příjemce veřejných investic. Zajištění kvalitní a dostatečně kapacitní infrastruktury je v malých otevřených ekonomikách typu ČR klíčem k úspěchu celého hospodářství a schopnost pružně uspokojovat poptávku po bezpečné a rychlé dopravě představuje zásadní konkurenční výhodu ve srovnání s ostatními státy. Česká republika má díky své výhodné poloze na křižovatce evropských dopravních koridorů nejlepší předpoklady těžit z výhod PPP v dopravě a měla by do budoucna hledat co nejširší možnosti zapojení soukromých zdrojů.

S otázkou výstavby silnic je spojen i často diskutovaný problém, že v ČR se staví jedny z nejdražších silnic v Evropě.

#### **6.1.4 Souhrn výsledků**

Základní soubor dotazníkového šetření provedeného u veřejného sektoru tvořilo všech **451 obcí Pardubického kraje** (podle údajů Pardubického kraje k 1.1.2007). Z tohoto souboru se vrátilo 151 řádně vyplněných dotazníků, návratnost činila **33,5 %**, přičemž jednotlivé okresy Pardubického kraje jsou v rámci dotazníkového šetření zastoupeny rovnoměrně.

##### **Jakou pozornost věnují obce inovačním přístupům?**

V rámci hledání odpovědi na tuto výzkumnou otázku bylo zjištěno, že 57 % respondentů nevěnuje pozornost inovačním přístupům, zbývajících 43 % ano. K hlavním důvodům pasivního přístupu k inovačním přístupům patří to, že se jedná o malou obec, že reprezentanti obcí mají nedostatek informací a času. Naopak ti, kteří inovačním procesům věnují určitou pozornost, tak činí většinou z těchto důvodů: pokrok s dobou, zajištění vyšší kvality a efektivnosti poskytovaných služeb a finanční důvody. Zejména důraz respondentů na zvýšení kvality a efektivnosti veřejných služeb lze považovat za velmi uspokojivý, neboť to koresponduje s hlavními trendy reformních myšlenek ve veřejném sektoru, které uvádí odborná literatura.

Současně bylo zjišťováno, zda existuje závislost mezi velikostí obce a jejím vztahem k inovačním procesům. Za tímto účelem byly obce rozděleny do 3 velikostních kategorií: malá (do 500 obyvatel), střední (501 – 1500 obyvatel), velká (více než 1500 obyvatel). Provedená analýza vyššího stupně prokázala závislost mezi velikostí obce a tím, zda věnuje pozornost inovačním přístupům s jistotou 99 %, a to tak, že čím větší obec, tím častěji se inovačním přístupům věnuje.

Nízký zájem respondentů o inovační procesy prokazuje i to, že jen 10 % respondentů, kteří se inovacím nevěnují prakticky, alespoň slyšelo o některém inovačním přístupu. I v tomto případě byla provedena analýza vyššího stupně s cílem zjistit, zda existuje závislost mezi velikostí obce a její znalostí některé z inovací ve veřejném sektoru. Opět byla prokázána nepřímá závislost taková, že „malé“ obce častěji nemají znalosti o inovacích ve veřejném sektoru, zatímco „velké“ obce disponují těmito znalostmi.

Další část dotazníkového šetření se zaměřila na problematiku PPP a nalezla následující odpovědi na předem definované výzkumné otázky.

### **Jak intenzivně se obce zajímají o problematiku PPP?**

Ze 151 respondentů pouze 22 z nich (tj. 14,5 %) uvedlo, že znají princip PPP. Přestože PPP projekty se celosvětově rozšiřují od 80. let 20. století, 54 % těch, kteří PPP znají, uvedlo, že o existenci PPP vědí maximálně 1 rok. Z toho je možné usuzovat, že představitelé veřejného sektoru se o problematiku PPP příliš nezajímají.

### **Z jakých zdrojů získávají informace o PPP?**

Nejčastěji uváděným zdrojem pro získání informací o PPP je odborný tisk a literatura, semináře a internet. Pro získání informací musí tedy reprezentanti veřejného sektoru vyvinout vlastní iniciativu nad rámec běžných povinností spojených s výkonem jejich funkce, což může být jedním z důvodů jejich nízkého zájmu o PPP.

### **Jakou roli z pohledu veřejného sektoru hrají organizace, jejichž cílem je podpora rozvoje PPP v ČR?**

Co se týče institucionálního zabezpečení PPP v ČR, vykonává funkci poradce v této oblasti pro veřejný sektor PPP Centrum. Pro 37 % respondentů plní PPP Centrum svou informační činnost dobře, ostatním respondentům PPP Centrum neposkytuje dostatečné informace, nebo tuto instituci vůbec neznají.

### **Co považují zástupci veřejného sektoru za největší přínos společného partnerství pro samotnou obec a pro občany, co od PPP očekávají?**

Jako největší přínos projektů PPP pro obec uváděli respondenti úsporu veřejných výdajů, zvyšování kvality veřejných služeb a zrychlení rozvoje infrastruktury. Pro občany spatřují zástupci veřejného sektoru za největší pozitiva stejné charakteristiky, ale v jiném pořadí zvyšování kvality veřejných služeb, zrychlení rozvoje infrastruktury a úsporu veřejných výdajů. Tato důležitost jednotlivých přínosů opět koresponduje s trendy, které uvádí současná odborná literatura.

Z analýzy baterie otázek, které se zabývaly výhodami, které mohou PPP projekty přinést obci, vzešla *faktorová analýza*, která hledala obecnější dimenze, které stojí za odpověďmi respondentů. Faktorová analýza seskupila odpovědi do tří faktorů: faktor kvalitativního profitu, faktor finančního profitu a faktor přenosu zodpovědnosti. Současně bylo zjištěno, že respondenti přikládali největší význam kvalitativnímu profitu, dále finančnímu profitu a nejmenší důležitost kladli na přenos zodpovědnosti.

### Co považují budoucí aktéři za eventuální negativa partnerství?

V rámci hodnocení rizik spojených s projekty PPP se zástupci veřejného sektoru nejvíce obávají vysokých požadavků na smluvní zajištění projektů, vysokých personálních nároků a vysoké míry rizika neúspěšnosti projektu.

### Jaké bariéry spatřují potenciální účastníci v zavádění konceptu PPP v ČR?

Největšími bariérami zavádění PPP projektů v ČR jsou pro respondenty malé zkušenosti veřejného sektoru, nedostatek informací a chybějící příklady úspěšných projektů.

### V kterých oblastech by bylo vhodné využít projekty PPP v konkrétní obci?

Analýzou odpovědí bylo zjištěno, že polovina respondentů by využila PPP projekty pro opravu a údržbu silnic, dále pro výstavbu a správu sportovních areálů a kulturních středisek a v oblasti vodohospodářství (vodovody a kanalizace). Přehled a strukturu typických vlastností projektů PPP realizovaných v Evropě seříděné podle oblastí zaměření vytvořil Osborne (2000b) a jsou znázorněny v tabulce 6-18.

**Tabulka 6-18: Povaha projektů PPP v Evropě**

Oblast	Podíl na celkovém počtu projektů	Charakteristika	Angažované subjekty (centrální a okrajové)
městská výstavba	velmi vysoký	většinou místní projekty v centrech měst v 80. letech minulého století spíše ve velkých městech, později i v ostatních	➤ centrální: místní samosprávy, soukromí developeri nebo finančníci, bytová družstva ➤ okrajové: občanské sdružení
doprava	Vysoký	většinou velké projekty	➤ centrální: vlády (centrální, regionální i místní), dopravní společnosti ➤ okrajové: ochránci životního prostředí
životní prostředí	rostoucí	opatření k ochraně životního prostředí a revitalizaci	vlády a neziskové organizace
technologie, věda	rostoucí	projekty technologické inovace a sdílení znalostí	soukromé společnosti, vědecké instituce, konzultanti a vlády

Zdroj: Osborne, 2000b, s. 172

Vezmeme-li v potaz již realizované zahraniční PPP projekty, často jsou využívány i v oblasti výstavby školních či zdravotnických služeb. Naopak respondenti dotazníkového šetření tyto oblasti nepovažují za vhodné pro uplatnění PPP projektů.

**Prostřednictvím analýzy výsledků empirického výzkumu lze konstatovat, že stanovená výzkumná hypotéza byla potvrzena, a to tak, že obce Pardubického kraje nedisponují dostatečnými znalostmi a zkušenostmi pro implementaci Public-Private Partnership jako možného inovačního přístupu v poskytování veřejných služeb v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru. Jako hlavní důvody pasivního přístupu k moderním přístupům řízení veřejného sektoru a poskytování veřejných služeb, tedy i k projektům PPP, byly identifikovány tyto:**

- **jedná se o malou obec,**
- **představitelé obcí mají nedostatek informací,**
- **představitelé obcí mají nedostatek času,**
- **řídící funkce v obcích vykonávají neuvolnění členové zastupitelstva.**

## 6.2 Analýza názorů představitelů soukromého sektoru na problematiku PPP

Zájem na zvýšení kvality a efektivnosti poskytovaných veřejných služeb, a tedy i impuls pro vznik takových partnerství, by měl vycházet především od zadavatelů projektů, tedy ze strany veřejného sektoru. Avšak PPP reprezentuje formu spolupráce veřejného a soukromého sektoru, nesmíme tedy opomenout význam a důležitost **soukromých subjektů**. V této části práce jsem se rozhodla provést **kvalitativní výzkum**, kterým jsem oslovila vybrané subjekty soukromého sektoru za účelem získání jejich názorů na problematiku projektů PPP.

**Cílem tohoto výzkumu** bylo tedy shromáždit a vyhodnotit názory těch soukromých subjektů, které již aktivně působí v oblasti PPP projektů, a porovnat tato data s výsledky dotazníkového šetření, které bylo provedeno v rámci veřejného sektoru.

Jako nejvhodnější **metoda sběru dat** byl zvolen **strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami**. Tento způsob získávání dat byl použit z důvodu minimalizace variací otázek, které jsou respondentům kladeny. Díky tomu došlo k redukci pravděpodobnosti, že se získaná data budou v jednotlivých rozhovorech výrazně lišit svou strukturou. Výhodu této metody sběru dat lze spatřovat rovněž v možnosti provést opakovaně výzkum např. v jiném časovém okamžiku pro porovnání případných změn postojů a názorů respondentů v čase. Výše popsaný rozhovor hledal odpovědi na tyto otázky:

1. Účastní se Vaše společnost některého z pilotních projektů PPP? Máte praktickou zkušenost s projekty PPP?
2. Jste spokojeni se současným prostředím PPP v ČR? Pokud ne, jaké jsou hlavní důvody Vaší nespokojenosti?
3. Cítíte podporu PPP ze strany státu, ze strany veřejného sektoru (obce, kraje) coby potenciálních zadavatelů? Existuje podle Vašeho názoru politická vůle pro podporu PPP projektů?
4. V čem spatřujete největší problémy se zaváděním PPP v ČR? Které překážky nejvíce brání podle Vašeho názoru zavádění PPP?
5. V čem naopak spatřujete největší pozitiva PPP?
6. Jeví se Vám jako problém vzájemná neinformovanost veřejného a soukromého sektoru o možných příležitostech PPP projektů?



7. Jak hodnotíte koncesní zákon? Je to podle Vás kvalitní dokument, podle kterého se můžete při realizaci PPP projektů řídit?

Pro tento výzkum byly jako respondenti zvoleny společnosti, které jsou sdruženy v Asociaci PPP. Jak již bylo uvedeno, Asociace PPP zaštiťuje ty firmy a společnosti, které spojuje zájem participovat na projektech založených na partnerství s veřejným sektorem. Logickým předpokladem tedy je, že právě z řad Asociace PPP budou pocházet budoucí partneři veřejného sektoru. Směřovat výzkum i na jiné privátní subjekty mimo Asociaci PPP jsem nepovažovala za efektivní.

V první řadě bych ráda podotkla, že mě představitelé soukromého sektoru velmi příjemně překvapili svou ochotou spolupracovat na výzkumu, který se uskutečnil v červnu 2008.

Jelikož respondenti často uváděli i kritické názory na současnou politickou situaci v rámci projektů PPP, byla jim zaručena **anonymita**, a proto nebudou v rámci dodržení etiky výzkumu uvedeny názvy jednotlivých účastníků výzkumu. Jednalo se o 10 respondentů a ve výzkumu byly zastoupeny následující oblasti podnikání:

- stavební společnosti,
- poradenské společnosti,
- bankovní instituce.

Co se týče **zkušeností s projekty PPP**, je z provedeného výzkumu patrné, že soukromý sektor má mnohem více zkušeností než veřejný sektor. Proč tomu tak je? Důvodů je několik:

1. Většina respondentů má zázemí nadnárodní společnosti s bohatým sdíleným know-how. Tyto nadnárodní koncerny mají již několikaletou tradici v realizaci PPP projektů v různých státech a částech světa a v různých oblastech (nejčastěji se jedná o provoz a správu dálnic a silnic, dálničních mostů a tunelů, letišť, škol apod.). Tyto bohaté zkušenosti jsou interně sdíleny a transferovány do zemí, ve kterých se projekty PPP začínají teprve prosazovat. Takto získává soukromý sektor velmi cenné znalosti pro zavádění PPP v ČR.
2. Soukromé společnosti, resp. konsorcia vedená některou ze silných společností, se účastní např. kvalifikačních řízení, které vypsal Ministerstvo dopravy, pošt a

telekomunikací Slovenské republiky. Je tedy zřejmé, že konsorcia společností i tímto získávají zkušenosti především ze zahraničí.

Zhodnotit a zobecnit odpovědi na otázku, zda jsou **zástupci soukromého sektoru spokojeni se současným prostředím PPP v ČR**, je nelehké. Prostředí PPP projektů v ČR se vyvíjí a samozřejmě je subjektivní otázkou, zda tento vývoj je rychlý nebo pomalý. Je pravdou, že opakované zvažování, zda konkrétní projekty realizovat či nikoli, vstup různých zájmů do rozhodování považuje soukromý sektor bezesporu za negativní jev. Stejně tak negativně hodnotí určitou lehkovážnost, se kterou se k některým projektům přistupuje a která u potenciálních renomovaných mezinárodních koncesionářů může způsobovat nedůvěru. *Pro příklad respondenti uvedli* časový harmonogram (viz. tabulka 6-19) koncesního řízení Pardubické krajské nemocnice (PKN), u kterého již od počátku bylo řadou potenciálních uchazečů i samotnými poradci konstatováno, že nastavené předpokládané časové období mezi vyhlášením projektu a uzavřením koncesní smlouvy je velmi krátké a i v porovnání s vyspělejšími PPP trhy nereálné. Přesto byl zadavatel přesvědčen o tom, že v daných termínech projekt musí „vysoutěžit“. U PPP projektů realizovaných v zahraničí je zpravidla lhůta mezi ukončením soutěžního dialogu a lhůtou pro podání nabídek kvalifikovaných uchazečů v minimální délce 6 měsíců. V případě PKN se jednalo o pouhé 2 měsíce, což je podle názorů soukromého sektoru velmi krátká doba. Důvody pro takto nespelnitelné časové normy byly především politické. Aktuální vývoj (tj. neplnění časového harmonogramu) potvrzuje, kde byla pravda. PPP projekty zkrátka v přípravné a soutěžní fázi potřebují více času, a to i z důvodu, že vyhodnocení technických a ekonomických aspektů na dobu více jak 20 let potřebuje svůj čas, aby bylo kvalifikované a fundované.

**Tabulka 6-19: Plánovaný časový harmonogram koncesního řízení Pardubické krajské nemocnice**

Fáze	Datum (2008)	Počet týdnů
Uveřejnění oznámení o soutěžním dialogu	28. 2.	x
Doručení přihlášek uchazečů	29. 2. – 3. 4.	5
Výběr kvalifikovaných uchazečů	4. 4. – 10. 4.	1
Schválení seznamu kvalifikovaných uchazečů zadavatelem	11. 4. – 17. 4.	1
Písemná výzva k účasti v soutěžním dialogu	17. 4.	x
Soutěžní dialog	18. 4. – 15. 5.	4
Data-room pro uchazeče	18. 4. – 8. 5.	3
Schválení konečného znění koncesního projektu a projektové smlouvy zadavatelem	6. 6. – 19. 6.	2
Zaslání výzvy k podání nabídek	19. 6.	x
Lhůta pro podání nabídek kvalifikovaných uchazečů	20. 6. – 17. 7.	4
Vyhodnocení nabídek a výběr vítězného uchazeče	1. 8. – 7. 8.	1
Lhůta pro podání námitek	8. 8. – 21. 8.	2
Žádost o stanovisko Ministerstva financí ČR	8. 8. – 4. 9.	4
Schválení smlouvy Zastupitelstvem Pardubického kraje	5. 9. – 18. 9.	2
Podpis projektové smlouvy s vítězným uchazečem	25. 9.	x
Počátek činnosti vítězného uchazeče	1. 1. 2009	x

*Zdroj: Krajská nemocnice Pardubice*

Příliš velkou spokojenost neprojevují zástupci soukromého sektoru ani s budoucí zásobou PPP projektů, které se na celostátní úrovni dosud rodily spíše v okamžiku, kdy státní instituce nevěděly, jak projekt realizovat, a tak se rozhodly pro PPP.

Jako další důvod nespokojenosti uvedli respondenti daňovou nevýhodnost v oblasti DPH nebo to, že společnosti specializované na dopravní stavitelství očekávají zveřejnění některého z pilotních projektů, které vláda již dlouhou dobu avizuje (např. Aircon, dálnice D3 atd.).

Na tuto otázku navázalo zjišťování, zda zástupci soukromého sektoru pocítují **podporu PPP projektů ze strany státu, ze strany veřejného sektoru**. Odpovědi respondentů na míru podpory státu nebyly jednoznačné. Některá ministerstva jsou podle některých respondentů PPP projektům nakloněna trochu více, některá tuto oblast de facto ještě „neobjevila“, v případě jiných (jako je zdravotnictví) je PPP úzce svázáno s celým systémem. Nakonec jsou tu ministerstva, která se podle názorů respondentů díky aktuálním řídicím pracovníkům staví do role, že o PPP vědí vše, a tak chvíli o PPP mluví, pak upřednostní evropské peníze, aby se následně u projektů s komplikovanější přípravou

k PPP opět vracela. Jako dobrý příklad takového přístupu byla často uváděna nesystematičnost rozvoje a dlouhodobé obnovy dopravní infrastruktury. Obce a kraje by v řadě případech chtěly, nicméně vyčkávají na úspěchy či neúspěchy pilotních projektů, jejichž kvalitní realizace je v tomto ohledu klíčová pro další rozvoj uplatnění PPP v ČR. Diskutabilní je, po jaké době je možné konkrétní PPP projekt prohlásit za úspěšný vzhledem k jeho dlouhodobému charakteru. Podle informací od respondentů je pro úspěch projektů klíčové správně nastavit parametry v přípravné fázi projektu. Na druhé straně stojí i skutečnost, že u obcí se mnohdy může jednat o menší projekty, které budou hůře nacházet kapitálově silné uchazeče, kteří umí nejen v koncesním řízení zvítězit, ale po celou koncesní dobu jej i provozovat a spravovat.

Někteří respondenti naopak rezolutně uvedli, že podpora PPP projektů ze strany státu je minimální.

**Za největší překážku zavádění PPP** považují zástupci soukromého sektoru především tyto skutečnosti. Na prvním místě se jedná o *nedostatečnou praktickou zkušenost veřejného sektoru s PPP projekty*, což není chápáno jako výtku, ale jako konstatování faktu. Jelikož se ještě žádné skutečné PPP projekty nerealizovaly, neměli zástupci veřejného sektoru možnost získat zkušenosti, ozkoušet si je a naučit se spoustu věcí. Současně je pravdou, že kvalifikovaní čeští manažeři, kteří mohli získat zkušenosti v zahraničí, se jen těžko budou vracet do služeb ve státní správě.

Jako další překážku uváděli respondenti určitý *faktor české kreativity nebo hledání „českých cest“*, které se až příliš intenzivně a viditelně provazují s osobními vazbami, což v případě PPP projektů nemůže vést k dlouhodobě fungujícímu modelu. V rámci PPP totiž nesmíme opomenout, že se jedná o dlouhodobé projekty a je značným rizikem, zabývat se jen současností či blízkou budoucností a nemyslet na to, co se s projektem stane za těch daných 20 – 30 let.

V neposlední řadě uváděli zástupci soukromého sektoru jako překážku zavádění PPP *nechuť veřejného sektoru iniciovat projekty PPP a podstupovat rizika s nimi spojená a chybějící politickou vůli*. Podle jejich názoru politici bohužel většinou uvažují jen v horizontu volebního období. To stávající je ve znamení velkých dotačních titulů ze strukturálních fondů EU. Fakt, že evropské peníze za pár let nebudou (i přes platnost pravidla N+2) si zatím řada klíčových zástupců veřejného sektoru neuvědomuje nebo nepřipouští.

V této části nesmíme opomenout ani *finanční a administrativní náročnost PPP projektů*. Náklady na přípravu projektu při podání žádosti mohou dosahovat až 2,5 % z celkových nákladů na projekt, tj. mohou se pohybovat řádově v desítkách milionů korun.

**Největší pozitiva PPP projektů** spatřují respondenti např. ve schopnosti soukromého sektoru nabídnout komplexní řešení z jedné ruky – developmentem (přípravou) a stavební realizací počínaje, přes dlouhodobé provozování se zázemím velmi silného managementu až po schopnost zabezpečení dlouhodobého financování. Dále vidí pozitiva PPP v efektivním organizačním i finančním řízení rizika, pokud se podaří nalézt optimální rozdělení těchto rizik mezi veřejný a soukromý sektor.

Další část výzkumu se dotýkala míry **vzájemné informovanosti veřejného a soukromého sektoru o možných příležitostech projektů PPP**. Respondenti zpravidla uváděli, že možností pro získání informací o PPP projektech je spousta (semináře, konference, workshopy atd.) jak na regionální, tak na celostátní úrovni. Jedná se však zpravidla o teoretické všeobecně známé informace. Horší situace nastává v případě získávání informací týkajících se rozvoje konkrétních PPP projektů či celých programů, jelikož tyto informace jsou nejednoznačné a často obtížně dosažitelné. Důvodem může být podle respondentů fakt, že v ČR zatím neexistují programy dlouhodobějšího rozvoje PPP, které jsou známy z řady států. Veřejný sektor tedy v těchto intencích zřejmě dosud neuvažuje. Vzájemná informovanost veřejného a soukromého sektoru je většinou respondentů viděna jako nedostatečná. Nekonkrétní představy a možnosti nedávají soukromému sektoru dostatečný prostor pro konkrétní zvážení případné spolupráce.

V případě otázky na **hodnocení koncesního zákona** se zástupci soukromého sektoru poměrně shodovali. Koncesní zákon podle nich vznikl jako určitá hybridní struktura a doplněk k zákonu o zadávání veřejných zakázek a současné zkušenosti a především delší dobu vedené diskuze ukazují potřebu jeho výraznější úpravy nebo dokonce sloučení se zákonem o veřejných zakázkách do jednoho dokumentu. Ze zákona je patrné, že vznikl v době, kdy neexistovaly konkrétnější praktické zkušenosti s PPP projekty, potažmo s koncesemi, a současně jeho výklad v mnohém není zcela jednoznačný, a tudíž i zadavatelům se hůře určuje, jakým způsobem postupovat. Jako jeden z legislativních nedostatků koncesního zákona respondenti uváděli to, že zákon definuje pojem koncesní smlouva, ale již se nezabývá *vymezením pojmu koncese*. Tím, že koncese není v koncesním zákoně definována, se vytváří prostor pro interpretační nejasnosti a mohou vznikat

problémy při rozhodování, zda v konkrétních případech postupovat podle koncesního zákona či nikoliv.

Další výtky ze strany soukromého sektoru byly vzneseny k pojmu *nadlimitní veřejné zakázky* rovněž označované jako „kvazikoncese“, který je specifický pro český právní řád. Kvazikoncese označují respondenti za jakýsi hybrid mezi veřejnými zakázkami a koncesemi. Její definice je uvedena jednak v § 156 zákona o veřejných zakázkách a v § 1 odstavce 2 koncesního zákona. Jedná se o nadlimitní veřejnou zakázku, která nesplňuje definici koncesní smlouvy, ale na druhou stranu vykazuje jisté znaky, které jsou typické pro koncese.

Následující tabulka sumarizuje pozitivní a negativní stránky PPP, které uvedli představitelé soukromého sektoru, s nimiž byly vedeny řízené rozhovory.

**Tabulka 6-20: Pozitiva a negativa PPP nejčastěji uváděná představiteli soukromého sektoru**

Pozitiva PPP	Negativa PPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ schopnost soukromého sektoru nabídnout komplexní řešení,</li> <li>➤ možnost optimálního rozdělení rizik mezi veřejný a soukromý sektor,</li> <li>➤ efektivní poskytování veřejných služeb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ nedostatek zkušeností na straně veřejného sektoru,</li> <li>➤ nechuť veřejného sektoru iniciovat projekty PPP,</li> <li>➤ nezájem veřejného sektoru podstupovat rizika spojená s projekty PPP,</li> <li>➤ nízká politická podpora,</li> <li>➤ nevýhodnost v oblasti DPH,</li> <li>➤ časová, finanční i administrativní náročnost přípravy projektů.</li> </ul>

*Zdroj: vlastní zpracování*

## 7 Návrhy řešení problémových oblastí implementace PPP

### 7.1 Východiska pro návrhovou část

Následující kapitola je věnována definování návrhů pro implementaci PPP projektů. Je nutné podotknout, že se nejedná o taxativní výčet všech problémových oblastí, nýbrž o soubor vyzorovaných problémů, které byly nejčastěji uváděny v rámci provedeného výzkumu, a možných návrhů pro jejich řešení. Návrhová část dizertační práce vychází ze studia literatury, provedených průzkumů a analýz, z nichž vyplývají závěry, které budou využity jako východisko pro tuto část. Je nutné zohlednit **SWOT analýzu**, která shrnuje silné a slabé stránky PPP, a dále příležitosti a hrozby, které ovlivňují zavádění projektů PPP v ČR, respektive v Pardubickém kraji.

*Tabulka 7-1: SWOT analýza PPP projektů*

SILNÉ STRÁNKY PPP	SLABÉ STRÁNKY PPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zabezpečení vyšší kvality služeb poskytovaných soukromým sektorem</li> <li>➤ rychlejší zajištění infrastruktury i tehdy, kdy je omezena dostupnost veřejných zdrojů</li> <li>➤ úspora veřejných výdajů</li> <li>➤ nižší náklady během celé doby životnosti projektu</li> <li>➤ přenesení rizik na tu stranu, která je schopna je nejlépe řídit</li> <li>➤ nese-li soukromý partner projektové riziko, je více motivován na plnění projektu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ dlouhodobý charakter projektů PPP</li> <li>➤ finanční riziko spojené s dluhovým financováním soukromého partnera</li> <li>➤ riziko výběru protistrany</li> <li>➤ institucionální zabezpečení PPP</li> <li>➤ legislativní zabezpečení (koncesní zákon, zákon o veřejných zakázkách)</li> <li>➤ časová, finanční i administrativní náročnost přípravy projektů</li> <li>➤ vysoké personální nároky na obě partnerské strany</li> </ul>
PŘÍLEŽITOSTI PPP	HROZBY PPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ inovativní metoda v poskytování veřejných služeb v ČR</li> <li>➤ využití soukromých a veřejných zdrojů včetně prostředků strukturálních fondů EU pro rozvoj veřejných služeb</li> <li>➤ rozvoj regionu</li> <li>➤ rozvoj trhu</li> <li>➤ využití zkušeností nadnárodních společností, které do PPP mohou vstoupit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ nízká politická podpora PPP</li> <li>➤ vznik potenciálních problémů plynoucích z dlouhodobosti projektu</li> <li>➤ možnost skrytého zadlužování veřejného sektoru</li> <li>➤ špatný výběr poradce pilotních projektů</li> <li>➤ neúspěch pilotních projektů</li> <li>➤ nízký zájem a informovanost zadavatelů projektů PPP na municipální úrovni</li> </ul>

*Zdroj: vlastní zpracování*

## 7.2 Obce do 500 obyvatel věnují málo pozornosti inovačním přístupům ve veřejném sektoru

### 7.2.1 Charakteristika stávající situace

Z provedeného výzkumu bylo zjištěno, že čím menší obec, tím méně často věnuje pozornost inovačním přístupům. Pro ČR je typická velká roztržitost obcí. Vítězství demokracie v základním střetu s efektivností mělo a má pochopitelně své ekonomické dopady: nedostatečně vybavené malé obce nejsou schopny uspokojovat veřejné potřeby svých obyvatel efektivně (snížená kvalita veřejných statků, zanedbání dlouhodobého rozvoje obce, zvýšené nároky na dotace, narůstání municipálního zadlužení apod.). Po roce 1990 došlo v mnoha případech k rozdělení tzv. střediskových obcí. Ke konci roku 1989 existovalo v ČR 3 527 obcí s vlastním národním výborem. V průběhu roku 1993 došlo k dalším změnám a k 1. 1. 1994 bylo v ČR 6 231 obcí s obecním úřadem. Podle údajů ČSÚ existuje k 30.6.2008 v ČR **6 249 obcí**, přičemž ve 3 590 obcích (tj. 57,5 %) žije méně než 500 obyvatel. Více než 95 % obcí jsou obce s počtem obyvatel do 5 000, přičemž v těchto obcích žije 37 % obyvatel ČR.

Vedoucí pozice na obecních úřadech obcí s nízkým počtem obyvatel často vykonávají *neuvolnění členové zastupitelstva*, kteří se mohou potýkat s nedostatkem času, znalostí a zkušeností pro uplatňování inovačních přístupů ve své obci.

S počtem obyvatel jednotlivých obcí souviselo podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům ( dále jen zákon o rozpočtovém určení daní) do 31.12.2007 i rozpočtové určení daní, kdy daňové výnosy se dělily mezi jednotlivé obce podle matematického výpočtu, přičemž hlavním kritériem byl **počet obyvatel** příslušné obce k 1. lednu běžného roku a její zařazení do příslušné velikostní kategorie se stanoveným koeficientem. Těchto velikostních kategorií bylo 14.

K 1. lednu 2008 vstoupila v platnost **novela** tohoto zákona, která především odstranila nepopulární rozdělení měst a obcí na 14 velikostních kategorií a skokové přechody jedné kategorie do druhé, které nutily obce navzájem si přetahovat občany. Novela se velmi málo zabývá strukturou sdílených daní určených pro obce a jejich portfolio ponechala v původní podobě. Jedinou změnou v této části zákona je zvýšení podílu sdílených daní z původních 20,59 % na 21,4 %. V úhrnu jde o 4,6 miliardy korun pro obce navíc v roce 2008 proti předpokládané skutečnosti (Netolický, 2007). Hlavní změny zákona lze tedy spatřit ve



způsobu výpočtu podílu jednotlivých obcí na sdílených daních. Původní kritérium počtu obyvatel upravené daným koeficientem velikostní kategorie je doplněno o tato nová kritéria:

- celková výměra obce (váha 3 %),
- prostý počet obyvatel (váha 3 %).

Zbývajících 94 % přísluší nadále počtu obyvatel obce upravenému koeficienty velikostních kategorií, přičemž původních 14 kategorií bylo nahrazeno novými 4 kategoriemi.

Přestože se daňové příjmy malých obcí několikanásobně zvýší (dle údajů MF dojde k nejvýraznějšímu nárůstu u obcí do 100 obyvatel) a v přepočtu podílu na jednoho obyvatele budou dosahovat úrovně velkých měst, *přesto nebudou tyto příjmy na takové úrovni, aby malé obce mohly financovat větší investice*. Dopady změn rozpočtového určení daní dle velikosti jednotlivých obcí shrnuje tabulka 7-2.

**Tabulka 7-2: Dopady změn RUD na jednotlivé velikostní kategorie podle původního zákona**

Velikostní kategorie (počet obyvatel)		Nové výnosy na obyvatele (tis. Kč)	Původní výnosy na obyvatele (v tis. Kč)	Nový model vs. původní model - - průměr v %
Od	Do			
0	100	9,6	4,8	202,6
101	200	8,4	6,2	137,3
201	300	8	6,5	124,0
301	1500	7,6	6,7	113,3
1501	5000	7,3	6,8	106,5
5001	10 000	7,6	7	107,1
10 001	20 000	8,3	8	102,4
20 001	30 000	8,5	8,1	104,8
30 001	40 000	9	8,5	104,9
40 001	50 000	9,5	9,3	101,6
50 001	100 000	10,1	9,7	103,3
100 001	150 000	10,4	11,9	87,5

*Zdroj: Netolický, 2007*

### 7.2.2 *Návrh řešení*

Možným řešením tohoto problému je *posílení spolupráci obcí*. V řadě evropských států existuje plně fungující meziobecní spolupráce založená na právní úpravě různé povahy, kterou obce hojně využívají. Některé poznatky a zkušenosti je možné využít a přizpůsobit je podmínkám ČR. Jako vhodné se například jeví zkušenosti Francie, neboť francouzská veřejná správa se oproti celoevropskému trendu snižování počtu obcí snaží o jeho zachování. Zdejší spolupráce obcí je dobrovolná a není na ni vytvářen nátlak zákonem.

Možnost většího využití obecní spolupráce v současných podmínkách ČR především vyžaduje změnu přístupu od pasivního praktického uplatnění zákonné možnosti sdružování k aktivnímu využití v kontextu celkových veřejných financí. Chceme-li se vyhnout nedemokratickému řešení prostřednictvím redukce počtu obcí, je třeba k meziobecní spolupráci přistoupit aktivněji.

Aktivní dobrovolná spolupráce je jednou z cest k integraci územní samosprávy a zefektivnění čerpání veřejných financí. Na základě ekonomických podnětů by bylo vhodné vytvářet větší celky, jejichž hranice jsou určeny efektivností aktivit v daném prostoru (praktická realizace teoretických optimálních fiskálních společenství), přičemž hlavními rysy této spolupráce je mobilita hranic celků, věcná a prostorová integrita.

## 7.3 **Nedostatek znalostí a zkušeností z oblasti PPP na straně veřejného sektoru**

### 7.3.1 *Charakteristika stávající situace*

Z provedeného výzkumu vyplynulo, že pouze 14,5 % respondentů, kteří se zúčastnili šetření, *zná projekty PPP*. Z těchto výsledků vyplývá, že otázce vzdělávání pracovníků veřejného sektoru, kteří by se mohli zabývat zaváděním projektů PPP, není věnována dostatečná pozornost.

Na druhou stranu je nutné zdůraznit, že zdrojů informací o projektech PPP je celá řada (internet, odborná literatura, semináře apod.). Ale pro získání informací musí zástupci konkrétní obce vyvinout vlastní iniciativu nad rámec běžných rutinních povinností. Zároveň je možné konstatovat, že tyto informace mají zpravidla spíše teoretickou či obecnou rovinu. Chybí zde však vzdělávání v tom, jak konkrétně realizovat PPP, učení se z příkladů ze zahraničí apod.

S nedostatkem znalostí a zkušeností veřejného sektoru souvisí i jeho nechuť iniciovat projekty PPP a podstupovat rizika s nimi spojená.

Z výzkumu realizovaného u soukromého sektoru vyplynulo, že soukromé společnosti disponují zkušenostmi více nežli veřejný sektor. Většinu těchto zkušeností získávají v rámci toho, že jsou součástí nadnárodních společností, které již mají dlouholetou tradici v realizaci projektů PPP po celém světě. Tímto získává soukromý sektor hned v začátku obrovskou výhodu v porovnání s veřejným sektorem.

### **7.3.2 Návrh řešení**

Z výše uváděných důvodů vidím za vhodné vytvořit *system vzdělávání pracovníků* veřejného sektoru se zaměřením na praktické využití projektů PPP a na problematiku konkrétních obcí a regionů.

Zástupci veřejného sektoru by měli získávat zkušenosti v rámci partnerství se zahraničními municipalitami a učit se z příkladů úspěšných zahraničních PPP projektů, i když legislativní i ekonomické podmínky jednotlivých států se liší.

Veřejný sektor by rovněž měl dbát na motivování svých pracovníků a snažit se zajistit to, aby pracovníci tyto znalosti a zkušenosti nejen získali, ale také maximálně využili v praxi.

## **7.4 Nejednoznačná terminologie**

### **7.4.1 Charakteristika stávající situace**

Jako další problém v rámci zavádění PPP projektů v ČR je možné spatřovat *nejednoznačnou terminologii*. Spolupráce samosprávy s podnikateli úspěšně běží již několik let například ve vodním a odpadovém hospodářství, údržbě zeleně či ve veřejném osvětlení, řada smluv je založena na principu PPP. *Problém je, že mají určité znaky PPP, ale o PPP projekty se nejedná.*

Respondenti výzkumu rovněž poukázali na chybějící definování pojmu *koncese* a naopak nadbytečnou existenci pojmu *kvažikoncese* v českém právním řádu.

Na rozdíl od zákona o veřejných zakázkách, který definuje pojem veřejné zakázky, koncesní zákon vymezuje pouze pojem koncesní smlouva, ale nijak se nezabývá definicí koncese.

Za hlavní prameny práva vztahující se k definici koncese lze považovat tyto: (Asociace PPP, s. 28):

#### 1. Směrnice ES

Směrnice ES definuje mimo jiné v hlavě I. koncese na stavební práce a koncese na služby takto:

*„Koncese na stavební práce je smlouva stejného druhu jako veřejná zakázka na stavební práce s tou výjimkou, že protiplnění za provedení stavebních prací spočívá buď výhradně v právu využívat stavbu, nebo v tomto právu společně s platbou.“*

*„Koncese na služby je smlouva stejného druhu jako veřejná zakázka na služby s tou výjimkou, že protiplnění za poskytnutí služeb spočívá buď výhradně v právu využívat služby, nebo v tomto právu společně s platbou.“*

#### 2. Interpretační sdělení Komise

Interpretační sdělení uvádí, že *právo na využívání je kritériem, které odhaluje několik charakteristik, kterými se odlišuje koncese na stavební práce od veřejné zakázky na stavební práce*. Hranice mezi těmito veřejnými zakázkami a koncesemi jsou někdy těžko rozpoznatelné. Komise uvádí, že se jedná o veřejnou zakázku, pokud jsou náklady na stavbu převážně kryty zadavatelem a dodavatel nedostává odměnu z poplatků placených přímo těmi, kdo stavbu používají.

#### 3. Metodika MMR

Metodika MMR vymezuje koncesi jako *jednu z forem PPP, kdy koncesionář (soukromý subjekt) získává právo těžit z (na popud veřejného sektoru) vybudované infrastruktury nebo vykonávaných služeb a toto právo zpravidla uplatňuje tak, že těží ze zpoplatnění uživatelů. Návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého partnera. Soukromý partner získává náklady zpět přímo z uživatelských poplatků*.

Odborníci v oblasti legislativy se nemohou ztotožnit se závěry, které uvádí MMR ve své Metodice, že pojem koncese je synonymem k pojmu koncesní smlouva, tj. že obsah obou pojmů je totožný.

#### 4. Koncesní zákon

§ 16 KZ sice nedefinuje koncesi, nicméně prostřednictvím definování pojmu „koncesní smlouva“ de facto vymezení koncese určitým způsobem naznačuje. Podle tohoto

ustanovení se koncesní smlouvou *koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo i provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích. Podstatnou část rizik spojených s braním užitku vyplývajících z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla nese koncesionář; rozdělení ostatních rizik mezi zadavatele a koncesionáře stanoví koncesní smlouva.*

#### **7.4.2 Návrh řešení**

Pojmy koncese a koncesní smlouva je třeba od sebe odlišit, neboť koncese představuje vlastní udělené oprávnění, zatímco koncesní smlouva je právní forma, kterou je koncese udělována.

Zavést do koncesního zákona definici koncese, kterou uvádí Asociace PPP:

*„Koncese je oprávnění udělené na dobu určitou formou uzavření koncesní smlouvy v souladu s koncesním zákonem veřejným zadavatelem soukromému subjektu poskytovat veřejné služby nebo provést dílo, a to za protiplnění spočívající v pobírání užitku z poskytování veřejných služeb nebo z využívání díla od koncových uživatelů, případně i v platbě ze strany veřejného zadavatele, pokud brání užitku od koncových uživatelů představuje podstatnou část příjmů koncesionáře a pokud koncesionář přejímá podstatnou část rizik spojených s pobíráním užitku (např. riziko poptávky a dostupnosti).“*

V souvislosti s definováním koncese je možné zjednodušit definici koncesní smlouvy tak, že jde o smlouvu, na jejímž základě se uděluje koncese.

### **7.5 Chybějící příklady úspěšných projektů**

#### **7.5.1 Charakteristika stávající situace**

Využití PPP projektů pro zajištění veřejných služeb *nemá v ČR dlouhou tradici*. O jejich možném využití se u nás hovoří již od 90. let, avšak teprve v roce 2003 vláda zveřejnila zájem prohlásit projekty PPP za jednu z možných součástí reformy veřejných financí a začala příprava koncesního zákona. Politika vlády ČR, která vyjadřuje podporu systematickému využití PPP projektů, byla vyhlášena v lednu 2004. Od 1. 7. 2006 je problematika PPP legislativně ošetřena zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, který navazuje na zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

S tím je spojena i současná situace PPP projektů v ČR, kdy existuje několik připravovaných projektů, které byly vybrány v rámci výzvy pilotních projektů.

### **7.5.2 Návrh řešení**

*Studování charakteristik a průběhu projektů PPP, které byly úspěšně realizovány v zahraničí, umožňuje získat cenné know-how, snížit riziko spojené s PPP projekty a vyvarovat se chyb, které by mohly vést k neúspěchu budoucích projektů. Sdílení konkrétních zkušeností a znalostí mezi jednotlivými státy může hrát významnou roli v rozvoji PPP projektů.*

Nápomocné pro zavádění PPP projektů v ČR se může jevit i *využívání standardizovaných dokumentů* při přípravě projektů. K výhodám využívání standardizovaných dokumentů patří úspora času, nákladů a možnost lepšího srovnávání jednotlivých projektů

## **7.6 Činnost PPP Centra**

### **7.6.1 Charakteristika stávající situace**

Z dotazníkového šetření u veřejného sektoru vyplynulo, že u 37 % respondentů PPP Centrum přispělo k jejich informovanosti o PPP, u 36 % nezvýšilo PPP Centrum jejich informovanost. Překvapivé je, že 27 % respondentů vůbec neví, co je PPP Centrum, tj. pro 63 % respondentů *nevykonává PPP Centrum dostatečnou činnost při prosazování a implementaci PPP projektů.*

Nevýhodou fungování PPP Centra je rovněž jeho *úzký vztah ke stávajícímu politickému prostředí a finanční závislost na MF.*

PPP Centrum vzniklo na základě *britského vzoru Partnerships UK (PUK)*, které bylo založeno britským ministerstvem financí a představiteli soukromého sektoru. Jeho vztah s ministerstvem financí je však založen na běžných tržních podmínkách a funkční samostatnosti (51 % vlastní soukromý sektor, 49 % je ve vlastnictví MF a skotské exekutivy).

V případě *německé obdoby* PPP Centra (Partnerschaften Deutschland GmbH) vlastní 50,1 % veřejný sektor (spolek, spolkové země a obce) a 49,9 % je ve vlastnictví soukromého sektoru.

### **7.6.2 Návrh řešení**

Možným řešením by bylo vytvořit z PPP Centra *nezávislou instituci*, která by nepodléhala politickým změnám a vlivům, např. po vzoru obdobných institucí, které působí ve státech s bohatšími zkušenostmi s PPP projekty.

Dále je možné zvážit, zda by PPP Centrum mělo dále poskytovat své služby *pouze bezplatně*. Některé obdobné zahraniční instituce poskytují vybrané odborné služby za úplatu (např. ve Velké Británii, Švýcarsku).

## **7.7 PPP projekty nejsou zahrnuty ve strategických dokumentech obcí**

### **7.7.1 Charakteristika stávající situace**

Na místní i regionální úrovni *chybějí programové investiční strategie pro zajištění a financování veřejné infrastruktury a služeb*. Obce i kraje se potýkají s nedostatkem finančních prostředků, přesto ve strategických dokumentech rozvoje měst i krajů absentují koncepce financování rozvoje infrastruktury (např. dopravní). Současně ve strategických dokumentech na úrovni měst a krajů chybí projekty PPP jako jeden z možných a vhodných způsobů financování veřejných služeb.

Dalším problémem strategických plánů českých obcí je aplikace stále stejných - „univerzálních“ – opatření. Při bližším studiu strategických plánů se člověku může zdát, že čte stále jeden a ten samý strategický plán. Z tohoto faktu vyplývá, že existuje určitý „balíček opatření“, který je s mírnými obměnami, které akcentují místní prostředí, možné aplikovat na jakoukoliv obec.

### **7.7.2 Návrh řešení**

Proces tvorby strategických plánů by měl být pro každou obec individuální. Jelikož každá obec má prvořadý zájem důstojně obstát ve vzájemné konkurenci, nezbytně potřebuje mít svou vlastní strategii, jak požadovaného rozvoje dosáhne. V rámci strategického plánování bych městům i krajům doporučila *věnovat větší důraz na tvorbu programových strategií s cílem stanovit, jak nejvhodněji zajistit a financovat veřejnou infrastrukturu a služby*. V rámci opatření by obce a kraje měly zdůraznit i možnost využití PPP projektů.

## **7.8 Daňová problematika**

### **7.8.1 Charakteristika stávající situace**

Otázkám daňových aspektů PPP projektů se již věnovalo mnoho studií. Z vyhodnocení odpovědí osobních jednání s představiteli soukromého sektoru lze konstatovat, že *realizaci PPP v ČR často brání daňové aspekty*. Platné daňové ani účetní předpisy ČR neobsahují žádnou zvláštní úpravu pro koncesní smlouvy a pro řešení PPP projektů. Daňová nejistota

a riziko daňových dopadů je jedním z častých důvodů obav soukromého sektoru v případě rozhodování se o realizaci PPP projektů. Neřešení této situace by mohlo vést k využívání tradičních a vyzkoušených smluvních vztahů.

### 7.8.2 Návrh řešení

Dle názorů představitelů soukromého sektoru rozvoj implementace PPP projektů je nemyslitelný bez úpravy daňových a účetních předpisů. Na druhou stranu je velmi obtížné prosadit všeobecně platné legislativní změny do příslušných daňových a účetních zákonů, a to z toho důvodu, že existuje velké množství potenciálních variant PPP projektů. Řešením by mohlo být *vypracování určité metodiky, která by měla formu účetního standardu pro koncesní smlouvy a byla by závazná pro poplatníky i správce daně.*

## 7.9 Nejednoznačnost v možnostech využívání metody PPP u projektů financovaných z fondů EU

### 7.9.1 Charakteristika stávající situace

Vstupem do EU získala ČR možnost čerpat finanční prostředky z evropských fondů. Kombinace čerpání dotací z fondů EU s projekty PPP je sice složitá, ale není nemožná. *Představitelé ústředních orgánů příliš nepodporují využití možnosti kombinace PPP a fondů EU, neboť toto propojení je příliš složité.*

Ministerstvo dopravy ČR ve své studii doporučuje pro programovací období 2007 až 2013 využívat kombinaci PPP a čerpání příspěvků z evropských fondů, ale rovněž uvádí hlavní důvody, které jsou příčinou omezené kombinace fondů EU a PPP projektů (s. 7):

- **Zdržení harmonogramu.** PPP projekty jsou časově náročné, podání úspěšné žádosti o čerpání příspěvku z fondu EU rovněž. Tyto dva procesy nemohou vždy probíhat zároveň, a proto dochází ke komplikování časových harmonogramů. Nadto musí být každá významná změna PPP projektu diskutována s EK (např. v portugalském projektu Tagus Bridge bylo nutné rozdělit projekt PPP do dvou fází – jedna koncesní smlouva byla uzavřena před rozhodnutím o příspěvku fondu EU a druhá koncesní smlouva po tomto rozhodnutí).
- **Zvýšené náklady, nedostatek zdrojů.** Kvalitní (aby byla žádost úspěšná, musí být kvalitní) zpracování a obhájení žádosti o příspěvek z fondu EU vyžaduje značné osobní zdroje na straně žadatelů. Příslušné orgány v ostatních členských zemích hledaly řešení, které by bylo nejméně personálně náročné.



- **Dostatek klasických projektů a dostatek prostředků pro národní spolufinancování.** V ostatních členských zemích byl dostatek kvalitních projektů, který umožnil realizovat oddělené projekty PPP a projekty s příspěvkem z fondů EU a současně dostatek zdrojů ve veřejných rozpočtech, aby mohly příslušné státy platit povinné národní veřejné spolufinancování z těchto veřejných rozpočtů bez potřeby příspěví PPP.
- **Žádná podstatná motivace z pohledu pravidel fondů EU.** Navzdory rétorice o podpoře a publikacím v tomto smyslu nebyla na úrovni EK vyvinuta konkrétní iniciativa, která by vedla ke konkrétním praktickým krokům vedoucím k podpoře a motivaci členských států ke kombinaci PPP a příspěvků z fondů EU.

### **7.9.2 Návrh řešení**

Na úrovni EK je zapotřebí *vyjasnit některé otázky související zejména se systémem financování* (např. hrazení uznatelných výdajů projektu jiným subjektem, než je konečný příjemce, možnost úhrady investičních nákladů projektu v provozní fázi atd.). Na programovací úrovni je třeba zejména *zpracovat indikativní seznam konkrétních projektů PPP vhodných pro kombinování s fondy EU v ČR.*

Přestože se jedná o složitý a časově i administrativně náročný proces, možnost spolufinancování projektů PPP evropskými fondy by měla být výrazně posílena např. *vytvořením praktické metodiky pro veřejný sektor.* Současně by ústřední orgány (příslušná ministerstva) měly otevřeně deklarovat možnost propojení PPP s fondy EU.

## 8 Závěr

Zvyšující se tlak na inovace se stále více projevuje i ve veřejném sektoru, který je charakteristický svým sklonem k neefektivnosti. Jedním z nástrojů, který může přispět ke zvýšení efektivnosti v poskytování veřejných služeb, je PPP. Spolupráce mezi veřejnými a soukromými činiteli je považována za vhodnou strategii k vytvoření veřejných služeb, které jsou lepší a výkonnější než služby dosažené užíváním tradičních metod.

Hlavní ideou partnerství veřejného a soukromého sektoru je spojení dvou odlišných přístupů za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby. U veřejného sektoru dominuje hledisko politické, které v sobě spojuje aspekty sociální a interpersonální. Soukromý subjekt preferuje při svém rozhodování hledisko ekonomické, které zahrnuje ziskovost, optimalizaci nákladů, dobu návratnosti a rizikovost investice. Ideální partnerství v sobě spojí oba přístupy do té míry, že se navzájem nebudou vylučovat, ale doplňovat. Výsledkem takového partnerství by měla být veřejná služba v rozsahu a kvalitě odpovídající představám veřejného sektoru, realizovaná na základě finančního plánu soukromého subjektu.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru se může stát vhodnou alternativou tradičních způsobů poskytování veřejných statků a služeb. V rámci PPP se financují projekty, na které by veřejný sektor neměl dostatek vlastních finančních zdrojů. Na druhou stranu nesmíme zapomínat na případná rizika, která s sebou mohou projekty PPP přinášet. Tato rizika se mohou intenzivněji projevit v tranzitivních ekonomikách, mezi které patří i ČR. Mezi zásadní problémy těchto ekonomik můžeme zařadit nedokonale fungující právní prostředí, netransparentnost veřejného sektoru nebo špatný stav veřejných financí. I přes řadu výhod, které deklarují zastánci těchto projektů, se tedy ozývají hlasy, které nedoporučují „prorůstání“ státního a soukromého sektoru. Odpůrci PPP projektů se domnívají, že tyto dvě sféry by měly zůstat co nejvíce odděleny.

V současné době si projekty PPP v ČR svou politickou podporu a podporu veřejnosti teprve získávají. Tato podpora veřejného sektoru je ovšem pro další vývoj PPP projektů zásadní. Pokud si označení „PPP“ propojíme s jeho podstatou, to znamená s vyšší efektivností vynakládaných veřejných zdrojů a vyšší dostupností a kvalitou služeb při posílení transparentnosti zadávání a realizace veřejných zakázek, pak by z pohledu naší politické reprezentace a veřejnosti měl být marketingový účinek slova „PPP“ mnohem příznivější, než je tomu doposud.

**Hlavním cílem** této dizertace bylo provést analýzu a kritické zhodnocení principu PPP jako možného inovačního přístupu ve veřejném sektoru v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru a zhodnocení potenciálu pro implementaci PPP v územních jednotkách Pardubického kraje. Je možné konstatovat, že hlavní cíl dizertační práce byl splněn.

*Teoretická část* práce zahrnuje tři kapitoly. První z nich se zabývá pohledy různých autorů na inovace v soukromém sektoru, které tvoří východisko pro studium inovací ve veřejném sektoru. Proto byla v této kapitole věnována pozornost významným inovačním teoriím, inovačnímu procesu, vývoji jednotlivých modelů inovací, příčinám odporu k inovacím a úloze státu ve vztahu k inovacím.

Ve druhé kapitole teoretické části bylo možno analýzou zahraniční literatury zachytit současné pojetí inovačních procesů ve veřejném sektoru. Nejprve je v této kapitole definováno postavení veřejného sektoru v národním hospodářství, dále jsou uvedeny typologie inovací ve veřejném sektoru dle různých autorů. Další část se zabývá analýzou faktorů, které vedou k rozvoji inovací ve veřejném sektoru. Tendencemi vývoje poslední doby se stávají nové přístupy v řízení veřejného sektoru. V této části národního hospodářství je možné aplikovat vybrané metody a postupy, které se osvědčují v soukromém sektoru, naopak některé metody byly vyvinuty speciálně pro potřeby veřejného sektoru. Významnou část této kapitoly tedy tvoří přehled vybraných inovačních přístupů, které se začínají postupně prosazovat v ČR. Cílem závěrečné části kapitoly zabývající se inovacemi ve veřejném sektoru je definování povahy rozdílů mezi inovacemi ve veřejném a soukromém sektoru.

V souladu se zaměřením práce je v teoretické části zpracována také kapitola, která se zabývá konceptem Public-Private Partnership jako jedním z možných inovačních přístupů uplatňovaných ve veřejném sektoru. Jsou zde definováni účastníci projektů PPP, formy spolupráce, které se v praxi využívají, výhody a rizika PPP, institucionální a legislativní zabezpečení PPP v ČR a zkušenosti s PPP v zahraničí i v ČR.

Analýza literatury umožnila vypracovat teoretická východiska pro uskutečnění *empirického výzkumu*, který tvoří druhou část dizertační práce. Empirický výzkum byl proveden nejprve se zástupci veřejného sektoru obcí Pardubického kraje a následně s reprezentanty soukromého sektoru. Metodami sběru dat bylo v případě veřejného sektoru *dotazníkové šetření*, v případě soukromého sektoru *strukturované rozhovory*. V rámci výzkumu provedeného *u veřejného sektoru* bylo zjištěno, že 57 % respondentů nevěnuje

pozornost inovačním přístupům. K hlavním důvodům pasivního postoje k inovacím ve veřejném sektoru patří to, že se jedná o malou obec, že reprezentanti obcí mají nedostatek informací a času. Současně bylo zjišťováno, zda existuje závislost mezi velikostí obce a jejím vztahem k inovacím. Za tímto účelem byly obce rozděleny do 3 velikostních kategorií: malá (do 500 obyvatel), střední (501 – 1500 obyvatel), velká (více než 1500 obyvatel). Provedená analýza vyššího stupně prokázala závislost mezi velikostí obce a tím, zda obec věnuje pozornost inovačním přístupům s jistotou 99 %, a to tak, že čím větší obec, tím častěji se inovačním přístupům věnuje.

Ze 151 respondentů pouze 22 z nich (tj. 14,5 %) uvedlo, že znají princip PPP. Přestože PPP projekty se celosvětově rozšiřují od 80. let 20. století, 54 % těch, kteří PPP znají, uvedlo, že o existenci PPP vědí maximálně 1 rok. Z toho je možné usuzovat, že představitelé veřejného sektoru se o problematiku PPP příliš nezajímají.

*Analýzou názorů představitelů soukromého sektoru na problematiku PPP bylo zjištěno, že soukromý sektor má mnohem více zkušeností než veřejný sektor. Za pozitiva PPP projektů uváděli respondenti nejčastěji schopnost soukromého sektoru nabídnout komplexní řešení, možnost optimálního rozdělení rizik mezi veřejný a soukromý sektor a efektivní poskytování veřejných služeb. Jako negativa v implementaci PPP v ČR definovali nedostatek zkušeností na straně veřejného sektoru, nechuť veřejného sektoru iniciovat projekty PPP, nezáměr veřejného sektoru podstupovat rizika spojená s projekty PPP, nízkou politickou podporu, nevýhodnost v oblasti DPH, časovou, finanční i administrativní náročnost přípravy projektů.*

**Prostřednictvím výsledků výzkumu byla potvrzena stanovená výzkumná hypotéza.**

Jádro návrhové části tvoří návrhy možných řešení kritických oblastí implementace PPP v Pardubickém kraji, které vycházejí jak z teoretického základu, tak z analýz, výsledků a závěrů realizovaných v rámci empirického výzkumu.

### **Přínosy dizertační práce**

Přínos dizertace spočívá:

1. v teoretické analýze inovačních přístupů uplatňovaných ve veřejném sektoru,
2. v provedení empirického výzkumu u vybraných územních jednotek a

3. ve formulaci doporučení pro úspěšnější implementaci PPP v Pardubickém kraji, případně jiných regionech ČR.

#### Přínosy pro další rozvoj vědního oboru:

- zpracování teoretických poznatků ze zahraniční i domácí literatury o inovacích. Za přínosné je možné považovat rozpracování problematiky inovací ve veřejném sektoru, které se česká odborná literatura věnuje spíše okrajově,
- vytvoření přehledu a provedení analýzy vybraných inovačních přístupů, které se při řízení veřejného sektoru uplatňují především v zahraničí a které se začínají postupně prosazovat i v ČR,
- v souladu s cílem dizertace byla problematika PPP projektů zařazena mezi inovační přístupy ve veřejném sektoru v kontextu současných trendů reformních myšlenek uplatňovaných ve veřejném sektoru. Příslušné kapitoly mohou být využity k popularizaci dané problematiky a k rozvoji další diskuse na toto téma,
- vytvoření podkladového materiálu pro další vědeckovýzkumné využití v dané oblasti.

#### Přínosy pro praxi:

- provedení empirického průzkumu, pomocí kterého bylo možné získat důležitá data od zástupců obcí v rámci celého Pardubického kraje. Tyto informace nebyly doposud v žádném průzkumu získány a mohou být použitelné pro další subjekty (města, kraje i orgány státní správy),
- zpracování výsledků provedených analýz za pomoci grafického aparátu a vybraných metod vícerozměrné statistiky, které byly prostředkem pro ověření definované výzkumné hypotézy,
- pomocí faktorové analýzy otázek, které se zabývaly výhodami, které mohou PPP projekty přinést obci, byly definovány tři skupiny faktorů, do nichž lze výhody PPP zařadit – faktor kvalitativního profitu, faktor finančního profitu a faktor přenosu zodpovědnosti. Současně bylo zjištěno, že respondenti přikládali největší význam kvalitativnímu profitu, dále finančnímu profitu a nejmenší důležitost kladli na přenos zodpovědnosti,

- provedení empirického průzkumu u představitelů soukromého sektoru, kteří působí v oblasti PPP. Analýzou získaných údajů bylo možné porovnat odpovědi veřejného a soukromého sektoru a definovat problémové oblasti implementace PPP v Pardubickém kraji,
- na základě studia literatury, provedených průzkumů a analýz byl vytvořen soubor vyzorovaných problémů v implementaci PPP, které byly nejčastěji uváděny v rámci provedeného výzkumu jak u veřejného, tak u soukromého sektoru. Tyto problémové okruhy byly dále zpracovány do SWOT analýzy,
- navržení vhodných způsobů řešení problémových oblastí v implementaci PPP v oblasti metodologické, legislativní, institucionální i organizační.

Dalším krokem na cestě k systematickému využití principu PPP v ČR bude realizace pilotních projektů, ke které se pomalu schyluje. K prvním oficiálním projektům partnerství se přistupuje velmi opatrně, zdánlivě se jedná o značně zdlouhavý proces. Je však nutné si uvědomit, že jiná cesta ani možná není. V situaci, kdy úspěšnost pilotních projektů přímo ovlivní budoucnost PPP v ČR, je opatrnost na místě. Přestože úspěšnost projektů PPP je možné z důvodu dlouhodobého trvání kontraktu hodnotit až v delším časovém horizontu, další výzkum v oblasti PPP by mohl být zaměřen na analýzu pilotních projektů PPP v ČR.

Předmětem další výzkumné práce by se mohla stát rovněž analýza využívání ostatních jmenovaných inovačních přístupů, které se při řízení veřejného sektoru uplatňují především v zahraničí, a zkoumání jejich potenciálního vlivu na rozvoj obcí a regionů.

## 9 Literatura

### Odborné domácí a zahraniční publikace

- [1] ALDAG, R. J., STEARNS, T. M. 1987. *Management*. Cincinnati : South-Western Publishing Co. 890 s.
- [2] BECK, S., WHISTLER, T. 1967. *Innovative organizations: a selective view of current theory and research*. Journal of Business, No. 40, p. 462-469.
- [3] BRACZYK, H-J, COOKE, P., HEIDENREICH, M. 1998. *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press Limited.
- [4] BURNS, T., STALKER, G. M. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- [5] CARLSSON, B., STANKIEWICZ, R. 1995. "On the nature, function and composition of technological systems." In CARLSSON, B. (ed) *Technological Systems and Economic Performance: The Case of Factory Automation*. Dordrecht: Kluwer. ISBN 0-7923-3512-0.
- [6] COHEN, W. M., LEVINTHAL, D. A. 1990. *A new perspective on learning and innovation*. In Administrative Science Quarterly, vol. 35, No. 1, p. 128-152.
- [7] CYERT, R. M., MARCH, J. G. 1963. *A behavioural Theory of the Firm*. New Jersey: Prentice-Hall. ISBN 978-0631184089.
- [8] DOMAR, E. D. 1946 *Capital expansion, rate of growth and employment*. In The Econometric Society, vol. 14, No. 2, p. 137-147.
- [9] DRUCKER, P. 1993. *Innovation and Entrepreneurship*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc. ISBN 0-88730-6187. 269 s.
- [10] DUBEN, R. 2003. *Veřejný sektor I*. Praha: VŠE v Praze, Nakladatelství Oeconomica. ISBN 80-245-0588-6. 354 s.
- [11] DVOŘÁK, J. A KOL. 2006. *Management inovací*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola manažerské informatiky a ekonomiky. ISBN 80-86847-18-7. 246 s.
- [12] EDQUIST, C. 1997. *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. London: Routledge. ISBN 978-1855674523. 320 s.
- [13] FAGERBERG, J., MOWERY D. C., NELSON, R. R. 2004. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford Univeristy Press. ISBN 0-19-928680-9. 656 s.
- [14] FREEMAN, CH. 1997. *The Economics of Industrial Innovation*. London: Routledge. ISBN 978-1855670709. 256 s.
- [15] FROST P. J., EGRI C. P. 1991. *The political process of innovation*. In Research in Organizational Behaviour, vol. 13, p. 229-295.
- [16] GALBRAITH, J. R. 1982. *Designing the innovative organisation*. In Organisational Dynamics, winter, p. 3-24.
- [17] GEROSKI, P.A. 1990. *Procurement policy as a tool of industrial policy*. In International Review of Applied Economics, vol. 4 (2), p. 182-198.
- [18] GRETSCHMANN K. 1991. *Analysing the Public Sector: The Received View in Economics and Shortcomings*. In KAUFMANN F. (ed.) (1991) *The Public sector – challenges for coordination and learning*. New York: de Gruyter.
- [19] HARROD, R. F. 1939. *An essay in dynamic theory*. In Economic Journal, vol. 49.

- [20] HENDL, J. 2006. *Přehled statistických metod zpracování dat*. Praha: Portál. ISBN 80-7367-123-9. 583 s.
- [21] HUDEC, O. 2007. *Regionálne inovačné systémy*. Košice: Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach. ISBN 978-80-8073-964-5. 198 s.
- [22] JIRÁSEK, J. A. 2006. *Agenda příštích let*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing. ISBN 80-86946-04-5. 188 s.
- [23] KONDRATIEFF, N. 1935. *The Long Waves in Economic Life*. In *Review of Economic Statistics*, vol. 17, n. 6.
- [24] KOTTER, J. P. 2004. *Vedení procesu změny*. 1. vyd. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-015-5. 190 s.
- [25] LIBBEY, M. G. 1994. *Reengineering Public Innovation*. In *Public Productivity & Management Review*, vol. 18, no. 2, pp. 163-175.
- [26] LUNDVALL, B. Å. 1992. *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter. ISBN 978-1855670631. 342 s.
- [27] MACPHERSON, M. 2001. *Performance Excellence Principles - Drivers of Innovation in Public Sector Organisations*. Paper presented at the National Conference of the New Zealand Organisation for Quality, Christchurch Convention Centre, 31st May 2001.
- [28] MCLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. P., FERLIE, E. 2002. *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge. ISBN 0-415-24362-9. 354 s.
- [29] MOHR, L. 1969. *Determinants of innovation*. In *American Political Science Review*, vol. 63, p. 111-126.
- [30] NELSON, R. 1993. *National Systems of Innovation: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0195076172. 560 s.
- [31] NETOLICKÝ, M. 2007. *Jak se změnil systém přerozdělení daní pro města a obce*. In *Moderní obec*, 12/2007, s. 10-11.
- [32] OECD 2005. *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Third edition. OECD. ISBN 9264013083.
- [33] OCHRANA, F. 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X, 246 s.
- [34] OSBORNE, D., GAEBLER, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company. ISBN 0-201-52394-9. 405 s.
- [35] OSBORNE, S. P. 2000a. *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge. ISBN: 0-415-21268-5. 345 s.
- [36] OSBORNE, S. P. 2000b. In OSTŘÍŽEK, J. a kol. 2007. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-744-9. 284 s.
- [37] OSBORNE, S. P., BROWN, K. 2005. *Managing change and innovation in public service organizations*. Oxon: Routledge. ISBN 0-415-32898-5. 262 s.
- [38] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. 2002. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing. ISBN 80-86395-21-9. 442 s.



- [39] PETTIGREW, A. 1973. *Politics of Organizational Decision Making*. London: Tavistock. ISBN 978-0422741200. 302 s.
- [40] PITRA, Z. 2006. *Management inovačních aktivit*. Praha: Professional Publishing. 1. vyd. ISBN 80-86949-10-X. 438 s.
- [41] PRNKA, T., ŠPERLINK, K. a kol. 2007. *Průvodce systémem veřejné podpory výzkumu a vývoje v České republice 2008*. Ostrava: Repronis Ostrava. ISBN 978-80-7329-171-6. 170 s.
- [42] RADA PRO VÝZKUM A VÝVOJ 2007. *Analýza stavu výzkumu, vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím v roce 2007*. Praha: Úřad vlády ČR. ISBN 978-80-87041-31-4. 151 s.
- [43] REKTOŘÍK, J. a kol. 2002. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-60-2. 264 s.
- [44] ŘEZANKOVÁ, H. 2007. *Analýza dat z dotazníkových šetření*. Praha: Professional Publishing. 1. vyd. ISBN 978-80-86946-49-8. 212 s.
- [45] SCHUMPETER, J.A. 1939. *Business Cycles*. New York: McGraw-Hill.
- [46] SCHUMPETER, J.A. 2008. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Classics. ISBN 978-0061561610. 464 s.
- [47] SCHUMPETER, J.A. 1934. *The Theory of Economic Development*. Boston: Harvard University Press.
- [48] SLATER, S. F., NARVER, J. 1994. *Does competitive environment moderate the market orientation performance relationship*. In *Journal of Marketing*, vol. 58, p. 46-55.
- [49] SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.
- [50] SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
- [51] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press. ISBN 80-7226-112-6. 214 s.
- [52] SYNEK, M. 2007. *Manažerská ekonomika*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-1992-4. 464 s.
- [53] ŠÍP, E. 2005. *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 136 s.
- [54] ŠVEJDA, P. 2002. *Základy inovačního podnikání*. Praha: AIP ČR, ISBN 80-903-1531-3. 231 s.
- [55] TAN, B. S. 2004. *The Consequences of Innovation*. In *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 9 (3).
- [56] TIDD, J. 2007. *Řízení inovací: zavádění technologických, tržních a organizačních změn*. Praha: Computer Press, ISBN 978-80-251-1466-7. 549 s.
- [57] TROTT, P. 2005. *Innovation Management and New Product Development*. 3. vydání. Essex: Pearson Education Limited. ISBN 0-273-68643-7. 536 s.
- [58] VALENTA, F. 2001. *Inovace v manažerské praxi*. 1. vyd. Praha: Velryba.. ISBN 80-85860-11-2. 151 s.

- [59] VALENTA, F. 1999. *Svět podle Schumpetera* In Ekonom, č.49, s. 64-65.
- [60] VALENTA, F. 1969. *Tvůrčí aktivita, inovace, efekty*. Praha: Svoboda. 258 s.
- [61] VON HIPPEL, E. 1978. *Users and innovators*. In Technology Review, vol. 80, no. 3, p. 30-34.
- [62] VLČEK, R. 2002. *Hodnota pro zákazníka*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-068-6. 443 s.
- [63] WOKOUN, R., MATES, P. a kol. 2006. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde Praha. ISBN 80-7201-608-3. 351 s.
- [64] WORLD BANK 1996. *From Plan to Market, World Development Report*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0195211085. 250 s.

### Elektronické dokumenty

- [65] ASOCIACE PPP 2005. *Cíle a zaměření Asociace PPP* [online]. Tisková zpráva Asociace PPP ze dne 16.5.2005 [cit. 2007-12-15]. Dostupné z: <[http://www.asociaceppp.cz/cnt/tiskove\\_zpravy/](http://www.asociaceppp.cz/cnt/tiskove_zpravy/)>.
- [66] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2003. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Innovation policy* [online]. Brussels: COM [cit. 2007-05-10]. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-112-EN-1-0.Pdf>>.
- [67] *Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb* [online]. [cit. 2008-07-12] Dostupné z: <<http://www.tenders.cz/tenders-verejne-zakazky-pravni-info.html>>.
- [68] EUROPEAN COMMISSION 2003. *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* [online]. Brussels: COM [cit. 2007-06-02]. Dostupné z: <[www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide3.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide3.pdf)>.
- [69] EVROPSKÝ PARLAMENT, RADA EU 2004. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby* [online]. Štrasburk [cit. 2007-06-12]. Dostupné z: <[http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Legislativa/VZ/EU/smernice\\_18\\_2004.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/VZ/EU/smernice_18_2004.pdf)>.
- [70] HALVORSEN, T., HAUKNES, J., MILES, I., RØSTE, R. 2005. *On the differences between public and private sector innovation* [online]. Oslo: NIFU STEP [cit. 2007-04-12]. Dostupné z: <<http://www.step.no/publin/reports.html>>.
- [71] KOCH, P., HALVORSEN, T. 2005. *On innovation in the public sector* [online]. Oslo: NIFU STEP [cit. 2007-04-12]. Dostupné z: <<http://www.step.no/publin/reports.html>>.
- [72] KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ. *Interpretační sdělení Komise o koncesích podle práva Společenství (2000/C 121/02), které vychází především ze Směrnice Rady 93/37/EHS, o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce* [online]. [cit. 2008-05-12] Dostupné z: <<http://www.portal-vz.cz/dalsi-dokumenty>>.
- [73] KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ 2005. *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*

- [online]. Brusel [cit. 2007-04-15]. Dostupné z:  
<[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_cs.pdf)>.
- [74] KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ 2004. *Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. Brusel: Komise evropských společenství. Český překlad, 22 s. [cit. 2007-03-12].  
Dostupné z: <<http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf>>.
- [75] MINISTERSTVO DOPRAVY ČR 2005. *Studie aplikace partnerství veřejného a soukromého sektoru při financování projektu v oblasti dopravy z fondů EU* [online]. Praha: MDČR [cit. 2008-05-12]. Dostupné z:  
<[http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/CE471274-9887-4792-B886-D9DA3B509274/0/MDCR\\_StudiePPPandEU.pdf](http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/CE471274-9887-4792-B886-D9DA3B509274/0/MDCR_StudiePPPandEU.pdf)>.
- [76] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR 2007 *Analýza pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha: MFČR [cit. 2008-06-20].  
Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ppp\\_implement.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ppp_implement.html)>.
- [77] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR 2008 *Katalog rizik PPP projektů* [online]. Praha: MFČR [cit. 2008-09-20]. Dostupné z:  
<<http://www.pppcentrum.cz/res/data/004/000623.pdf>>.
- [78] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR 2007. *Metodický výklad k zákonu č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesnímu zákonu)* [online]. Praha: MMRČR [cit. 2008-03-15].  
Dostupné z: <[http://www.asociaceppp.cz/cnt/stanoviska\\_asociace/](http://www.asociaceppp.cz/cnt/stanoviska_asociace/)>.
- [79] MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU ČR 2005. *Národní inovační politika ČR na léta 2005 – 2010* [online]. Praha: MPOČR [cit. 2008-05-20]. Dostupné z:  
<<http://www.mpo.cz/cz/podpora-podnikani/podpora-inovaci/>>.
- [80] MINISTERSTVO VNITRA ČR – ODBOR MODERNIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY 2003. *Metodický návod MV pro analýzu veřejných služeb, zpracovaný za účelem sjednocení postupu při zpracování analýzy veřejných služeb podle usnesení vlády č. 1259 ze dne 9.12.2002* [online]. Praha: MVČR, únor 2003 [cit. 2007-06-20].  
Dostupné z:  
<[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v\\_sluzby/met\\_navr.html](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/met_navr.html)>.
- [81] MINISTERSTVO VNITRA ČR 2003. *Analýza veřejných potřeb, přehled A* [online]. Praha: MVČR, září 2003 [cit. 2007-06-20]. Dostupné z:  
<[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v\\_sluzby/analy\\_vs.html](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html)>.
- [82] PARDUBICKÁ KRAJSKÁ NEMOCNICE. *Projekt komplexní modernizace Pardubické krajské nemocnice formou PPP* [online]. [cit. 2008-07-20] Dostupné z:<[http://www.nem.pce.cz/index.php?\\_site=pkn\\_web&\\_file=/website/mainmenu/Pro%20obchodn%C3%AD%20partnery/Ve%C5%99ejn%C3%A9%20zak%C3%A1zky](http://www.nem.pce.cz/index.php?_site=pkn_web&_file=/website/mainmenu/Pro%20obchodn%C3%AD%20partnery/Ve%C5%99ejn%C3%A9%20zak%C3%A1zky)>.
- [83] PPP CENTRUM 2005. *Seznamte se s PPP, zapojení soukromého podnikání a zdrojů do poskytování veřejných služeb* [online]. Praha: PPP Centrum [cit. 2008-07-16].  
Dostupné z: <[www.pppcentrum.cz/res/data/002/000298.pdf](http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000298.pdf)>.
- [84] RUMPEL, P. 2002. *Městský marketing jako koncept rozvoje města* [online]. In *Veřejná správa*, č. 29, r. 2002 [cit. 2008-05-13].  
Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0029/pril.html>>.

- [85] ŠNAJDR, J. 2007. *Public Private Partnership jako efektivní nástroj budování a provozování veřejné infrastruktury* [online]. Praha: Asociace PPP [cit. 2008-08-11]. Dostupné z: <[http://www.businessinfo.cz/files/2005/070919\\_konferenckcepppsnajdr.pdf](http://www.businessinfo.cz/files/2005/070919_konferenckcepppsnajdr.pdf)>.
- [86] VLÁDA ČR 2004. *Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru* [online]. Praha [cit. 2008-04-11]. Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/vize\\_part.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/vize_part.html)>.
- [87] VLÁDA ČR 2004. *Proces PPP a institucionální zajištění* [online]. Příloha k usnesení vlády ze dne 7. ledna 2004 č. 7 [cit. 2007-06-22]. Dostupné z: <<http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000220.pdf>>.

### **Právní normy**

- [88] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.
- [89] Zákon č. 130/2000 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků, v platném znění.
- [90] Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění.
- [91] Zákon č.139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, v platném znění.
- [92] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, v platném znění.

## **Přílohy**

Příloha A – Dotazník „Inovace ve veřejné správě se zaměřením na využití principu Public-Private Partnership“.

Příloha B – Matice obecných rizik PPP projektů

## **Příloha A**

**Dotazník „Inovace ve veřejné správě se zaměřením na využití principu Public-Private Partnership“**

**Prosím vyplňte tyto údaje:**

Název obce	
Okres	
Dotazník vyplnil/-a	<input type="checkbox"/> primátor, starosta/-ka obce <input type="checkbox"/> volený člen (členka) zastupitelstva, radní <input type="checkbox"/> administrativní pracovník/-ice
Kontaktní osoba (jméno, příjmení, kontaktní údaje)	
Počet obyvatel obce	

.....  
razítko

**INOVACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

I.1 Věnuje Vaše obec pozornost inovačním přístupům?

- a) Rozhodně ano
- b) Spíše ano
- c) Spíše ne → *(pokračujte na I.3)*
- d) Rozhodně ne → *(pokračujte na I.3)*

I.2 Uveďte hlavní důvod, proč se Vaše obec zajímá o inovace:

.....  
..... *(pokračujte na I.4)*

I.3 Uveďte hlavní důvod, proč se Vaše obec nezajímá o inovace:

.....  
.....

I.4 Slyšel/-a jste o některé inovaci ve veřejné správě?

- a) Ano
- b) Ne → *(koniec dotazníku)\**

*\*Pozn.: Pokud jste odpověděli v této otázce „Ne“, nemusíte již ve vyplňování dotazníku pokračovat. Děkuji Vám za Váš čas, který jste věnovali vyplnění dotazníku.*

I.5 Jaké inovační přístupy uplatňované ve veřejné správě znáte? (lze uvést více odpovědí)

- a) Public-Private Partnership, tj. partnerství veřejného a soukromého sektoru
- b) E-government
- c) Balanced Scorecard
- d) Učící se organizace
- e) Benchmarking
- f) Model CAF
- g) Model excellence EFQM
- h) jiné:.....


*Pozn.: Pokud jste odpověděli v této otázce, že znáte pouze varianty b) až g) a neznáte variantu a), nemusíte již ve vyplňování dotazníku pokračovat. Děkuji Vám za Váš čas, který jste věnovali vyplnění dotazníku.*

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

P.1 Odkud jste se poprvé dozvěděl/-a o Public-Private Partnership?

.....

P.2 Jak dlouho (v letech) víte o existenci Public-Private Partnership (v ČR nebo v zahraničí)?

.....

P.3 Přispělo k Vaší informovanosti PPP Centrum?

- a) Ano
- b) Ne
- c) Ne, nevím, co je PPP Centrum

P.4 Jak hodnotíte svou informovanost o Public-Private Partnership?

- a) Velmi dobrá
- b) Dobrá
- c) Ani dobrá/ani špatná
- d) Špatná
- e) Velmi špatná

P.5 Máte zájem získat více informací o Public-Private Partnership?

- a) Ano
- b) Ne → (pokračujte na P.7)

P.6 Pokuste se navrhnout vhodné možnosti (maximálně 3) získávání dalších informací o Public-Private Partnership pro Vaši obec.

- a) .....



- b) .....
- c) .....

P.7 Slyšel/-a jste o některém z pilotních projektů Public-Private Partnership v ČR?

- a) Ano
- b) Ne



## VÝHODY A NEVÝHODY PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

V.1 Jakou důležitost přikládáte následujícím výhodám, které nejčastěji uvádí odborná literatura o Public-Private Partnership?

(zhodnoťte každý řádek tabulky a označte jako ve škole 1-5, přičemž 1 = velmi důležité, 5 = zcela nedůležité)

Pro Vaši obec					Pro občany					
Velmi důležité		Zcela nedůležité				Velmi důležité		Zcela nedůležité		
1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
					a) Zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních veřejných zdrojů					
					b) Efektivní rozložení rizika projektu mezi soukromý a veřejný subjekt					
					c) Zrychlení rozvoje infrastruktury					
					d) Úspora veřejných výdajů					
					e) Vyšší hospodárnost soukromého sektoru při využívání finančních prostředků					
					f) Smluvní přenesení zodpovědnosti na poskytování veřejné služby na soukromý subjekt					
					g) Zvyšování kvality veřejných služeb					
					h) Zvyšování kvality managementu veřejného sektoru					
					i) Možnost využití evropských fondů					
					j) Jiné: .....					

V.2 Jakou důležitost přikládáte následujícím nevýhodám, které nejčastěji uvádí odborná literatura o Public-Private Partnership?

(zhodnoťte každý řádek tabulky a označte jako ve škole 1-5, přičemž 1 = velmi důležité, 5 = zcela nedůležité)

	Velmi důležité		Zcela nedůležité		
	1	2	3	4	5
a) Vysoké požadavky na smluvní zajištění projektu					
b) Vysoké personální nároky					
c) Špatný výběr partnera ze soukromého sektoru					
d) Vysoké investiční náklady spojené s projekty					
e) Přenos zodpovědnosti za službu tradičně zajišťovanou veřejným sektorem na soukromý sektor					
f) Vysoká míra rizika neúspěšnosti projektu					
g) Jiné:.....					

V.3 Po zvážení všech uvedených výhod a nevýhod považujete Public-Private Partnership pro Vaši obec za:

- a) Rozhodně výhodné
- b) Spíše výhodné
- c) Ani výhodné/ani nevýhodné
- d) Spíše nevýhodné
- e) Rozhodně nevýhodné

**REALIZACE**

R.1 Jaké překážky brání dle Vašeho názoru zavádění konceptu Public-Private Partnership? (možno i více odpovědí)

- a) Nedokonalá legislativa
- b) Nedostatek informací
- c) Minimum zkušeností veřejného sektoru
- d) Nezáměr soukromého sektoru
- e) Chybějící příklad úspěšného projektu
- f) Omezené lidské zdroje ve veřejném sektoru
- g) Špatný daňový rámec
- h) jiné .....


R.2 Myslíte si, že tyto bariéry mohou být hlavním důvodem nízkého využití Public-Private Partnership v ČR?

- a) Ano
- b) Ne
- c) Nevím

R.3 Je nebo byla Vaše obec účastníkem nějakého projektu Public-Private Partnership?

- a) Ano
- b) Ne → (přejděte na R.5)

R.4 S jakým největším problémem se Vaše obec při realizaci Public-Private Partnership setkala?

.....

R.5 Zvažujete do budoucna možnost využití Public-Private Partnership ve Vaší obci?

- a) Ano

b) Ne → (konec dotazníku)\*

\* Pozn.: Pokud jste odpověděli v této otázce „Ne“, nemusíte již ve vyplňování dotazníku pokračovat. Děkuji Vám za Váš čas, který jste věnovali vyplnění dotazníku.

R.6 V kterých oblastech by bylo vhodné Public-Private Partnership ve Vaší obci využít?

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| a) Výstavba silnic                          | <input type="checkbox"/> |
| b) Mosty a tunely                           | <input type="checkbox"/> |
| c) Opravy a údržba ulic                     | <input type="checkbox"/> |
| d) Veřejné osvětlení                        | <input type="checkbox"/> |
| e) Vodovody a kanalizace                    | <input type="checkbox"/> |
| f) Nakládání s odpady                       | <input type="checkbox"/> |
| g) Školní či jiná vzdělávací zařízení       | <input type="checkbox"/> |
| h) Sportovní areál, kulturní středisko      | <input type="checkbox"/> |
| i) Zdravotnické zařízení                    | <input type="checkbox"/> |
| j) Ubytovna                                 | <input type="checkbox"/> |
| k) Parkoviště, garáže                       | <input type="checkbox"/> |
| l) Městská doprava                          | <input type="checkbox"/> |
| m) Budova státní správy, úřadu, soudu apod. | <input type="checkbox"/> |
| n) Věznice a jiná nápravná zařízení         | <input type="checkbox"/> |
| o) Jiné: .....                              | <input type="checkbox"/> |

## **Příloha B**

### **Matice obecných rizik PPP projektů**

Riziko	Popis vzniku rizika	Popis důsledku rizika	Nakládání s rizikem	Upřednostňovaná alokace rizika		
				Veř. sektor	Sdíl. riziko	Soukr. sektoru
<b>STAVEBNĚ-TECHNOLOGICKÁ A PROJEKČNÍ RIZIKA</b>						
<b>Stavební a projekční rizika</b>						
Projektová dokumentace	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na projektovou dokumentaci. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby a v prvních letech provozu.	Změna projektu, prodloužení jednání, finanční ztráta.	Smluvní ošetření charakteristik projektu (specifikace požadavků na projekt).			X
Konstrukce/stavba	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na konstrukci projektu, styl, kvalitu, případně i zpoždění dokončení. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby a v prvních letech provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta.	Smluvní ošetření charakteristik konstrukce projektu, důkladná projektová a stavební dokumentace.			X
Překročení stavebních nákladů	Riziko vyplývající ze špatného plánu nákladů. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby.	Finanční ztráta.	Smluvní ošetření tzv. finančního stropu dodávky služby, ze strany veřejného sektoru, soukromý sektor si zajistí důkladné expertizy, aby mohl ručit za smluvně ošetřený finanční strop dodávky.			X
Znečištění lokality/okolí během realizace projektu I.	Riziko, že během stavby dojde ke znečištění/kontaminaci lokality veřejným sektorem. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby.	Prodloužení prací, finanční ztráta, znemožnění dosažení cíle projektu.	Expertní odhady možných původců rizika, preventivní ošetření (ochrana) lokality.	X		
Znečištění lokality/okolí během projektu II.	Riziko, že během stavby dojde ke znečištění / kontaminaci lokality dodavatelem stavebních a konstrukčních prací (soukromý sektor). Vyskytuje se zejména během etapy výstavby.	Prodloužení prací, finanční ztráta.	Smluvní ošetření se subdodavatelem, expertizy a specifikace použitých materiálů a stavebních postupů.			X
Vliv projektu na životní prostředí během životnosti projektu I.	Riziko vyplývající z charakteru (účelu) projektu a jeho negativního vlivu na životní prostředí, krajinu během životnosti projektu. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, ztráta reputace.	Veřejný sektor nechá provést expertní odhady před podepsáním smluv.	X		

Vliv projektu na životní prostředí během životnosti projektu II.	Riziko vyplývající z provedení konstrukce/stavby a negativního vlivu na životní prostředí během fáze/doby životnosti projektu. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta.	Smluvní ošetření – soukromý sektor zajistí potřebné kontrolní procesy při výstavbě a konstrukci a bude kvalitu garantovat.			X
<b>Rizika lokality</b>						
Stávající objekt (oprava/rozšíření)	Riziko, že stávající objekt se ukáže nevhodným pro nová zlepšení. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby, nutné zaměřit se při přípravě projektu.	Zrušení projektu, prodloužení projektu, finanční ztráta.	Veřejný sektor umožní na své náklady soukromému sektoru expertizu objektu před uzavřením smluv.			X
Dostupnost lokality	Riziko vyplývající z charakteru okolních pozemků a jejich vlastnictví, stavební lokalita je kvůli špatným poměrům s vlastníky okolních pozemků nedostupná. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby, nutné zaměřit se při přípravě projektu.	Prodloužení jednání, prodloužení projektu, přerušení projektu, finanční ztráta.	Soukromý sektor si před zahájením stavby vyjedná s vlastníky okolních pozemků možnost tranzitu skrz tyto pozemky v průběhu stavebních prací.			X
Vlastnictví lokality	Riziko vyplývající z neprokázání jednoznačného vlastnictví lokality (např. restituční nároky). Vyskytuje se zejména během etapy výstavby, nutné zaměřit se při přípravě projektu.	Prodloužení jednání, prodloužení projektu, odškodnění třetím stranám.	Veřejný sektor zajistí potřebné dokumenty a prokáže vlastnictví lokality, případně si zajistí vlastnictví lokalit.	X		
Stav lokality	Riziko vyplývající z nákladů na úpravu stavu lokality – může být například kontaminována. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby, nutné zaměřit se při přípravě projektu.	Prodloužení jednání, prodloužení prací, finanční ztráta, přerušení projektu.	Veřejný sektor si zajistí expertizu dané lokality před započítáním jednání se soukromým sektorem a seznámí ho s výsledky.			X
Rozvodné sítě (elektřina, plyn atp.) na lokalitě (v místě stavby)	Riziko vyplývající z umístění sítí v místě stavby, které nejsou vůbec, případně jsou nesprávně zaneseny v plánech, které poskytne veřejný sektor soukromému. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby, nutné zaměřit se při přípravě projektu.	Prodloužení jednání, prodloužení prací, finanční ztráta, přerušení projektu.	Veřejný sektor si zajistí expertizu dané lokality před započítáním jednání se soukromým sektorem a seznámí ho s výsledky.		X	
Územní plán (rozpor s relevantním/ jakýmkoliv územním plánem)	Riziko vyplývající z územního plánu/rozhodnutí pro daný pozemek. Nutné zaměřit se během přípravy projektu (před zahájením stavby).	Zpoždění či odložení prací, prodloužení jednání, finanční ztráta, znemožnění realizace projektu.	Veřejný sektor prozkoumá stávající územní plán/rozhodnutí před započítáním projektu. Pokud projektu nevyhovuje, zasadí se	X		

			veřejný sektor ještě před uzavřením smluv se soukromým sektorem o jeho změnu.			
Stavební povolení	Riziko vyplývající z nezískání stavebního povolení. Nutné zaměřit se během přípravy projektu (před zahájením stavby).	Zpoždění či odložení prací, prodloužení jednání, finanční ztráta.	Soukromý sektor získá a musí předložit stavební povolení do určité lhůty.			X
Kulturní/archeologické dědictví	Riziko vyplývající z možnosti poškození kulturních a historických památek nacházejících se na lokalitě a v jejím bezprostředním okolí. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby.	Zpoždění či odložení prací, prodloužení jednání, finanční ztráta.	Veřejný sektor zajistí archeologický průzkum lokality, získá povolení památkového ústavu.	X		
Chráněná krajinná oblast, památková zóna, kulturní památky	Riziko vyplývající z umístění lokality (celé, nebo části) v chráněné krajinné oblasti. Vyskytuje se zejména během etapy výstavby, nutné zaměřit se při přípravě projektu.	Zpoždění, odložení, či zrušení prací, prodloužení jednání, finanční ztráta.	Veřejný sektor získá potřebná povolení a zajistí výjimky umožňující stavbu v této lokalitě, případně najde a navrhne (určí) jinou lokalitu.	X		
<b>Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb</b>						
Vada v průběhu realizace projektu	Riziko z vady na zařízení/budovách, které dostane k dispozici soukromý sektor. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta.	Smluvní ošetření.			X
Vada v průběhu fáze životnosti projektu	Riziko skryté vady na zařízení/budovách objevené během provozu. Vyskytuje se během etapy provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Smluvní ošetření.			X
Chybná technologie	Riziko plynoucí z použití chybné, nekompatibilní technologie. Vyskytuje se během etapy provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta, poškození vlastních či cizích zařízení.	Expertizy zařízení / budov, smluvní ošetření.			X
Technická nedostatečnost	Riziko vyplývající z technologické zastaralosti výsledného produktu/služby v momentě předání veřejnému sektoru či v momentě dokončení. Vyskytuje se během etapy provozu a převodu aktiva zpět na veřejný sektor.	Finanční ztráta.	Lze ošetřit smluvně.			X
Neočekávané přerušení dodávky energie, výpadku sítí a podpůrných systémů I.	Riziko vyplývající z výpadku sítí, z výpadku záložních zdrojů či z výpadků a selhání dalších podpůrných systémů, které jsou (byly) kontrahovány soukromým sektorem. Vyskytuje se během etapy provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta, poškození vlastních či cizích zařízení.	Smluvní ošetření s dodavateli sítí.			X
Neočekávané přerušení	Riziko vyplývající z výpadku sítí či z	Prodloužení projektu, finanční	Smluvní ošetření s dodavateli sítí.	X		

dodávky energie, výpadku sítí a podpůrných systémů II.	výpadků a selhání dalších podpůrných systémů, které jsou (byly) kontrahovány veřejným sektorem. Vyskytuje se během etapy provozu.	ztráta, poškození vlastních či cizích zařízení.				
<b>KREDITNÍ RIZIKA</b>						
Riziko likvidity	Riziko neschopnosti dostát závazkům vůči sub-dodavatelům, plynoucí z dočasné insolventnosti dodavatele (soukromý sektor). Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta.	Veřejný sektor zhodnotí před uzavřením smluv kreditní rating dodavatele a smluvně ošetří sankcemi pro případ prodloužení projektu.			X
<b>Rizika nesplnění závazků / riziko dostupnosti</b>						
Riziko dostupnosti (nedodržení závazků soukromým sektorem)	Riziko, že soukromý sektor dodá projekt či službu, ale nedostojí svým závazkům (stanoveným smluvně) týkajícím se umožnění dostupnosti služby. Vyskytuje se během etapy provozu.	Prodloužení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta.	Lze ošetřit smluvně.			X
Nedodržení závazků veřejným sektorem	Riziko, že veřejný sektor nedostojí svým závazkům stanoveným smluvně. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta.	Lze ošetřit smluvně.	X		
Selhání protistrany I.	Riziko plynoucí ze selhání subdodavatele soukromého sektoru. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Ukončení projektu, finanční ztráta, ztráta reputace.	Lze ošetřit smluvně, zajistit kontinuitu prací, provést kreditní rating protistrany.			X
Selhání protistrany II.	Riziko plynoucí ze selhání soukromého sektoru. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Ukončení projektu, finanční ztráta, ztráta reputace.	Lze ošetřit smluvně, zajistit kontinuitu prací, provést kreditní rating soukromého sektoru.	X		
Riziko koncentrace	Riziko plynoucí z koncentrace dodávaných služeb u jednoho dodavatele. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu, zastavení projektu.	Lze ošetřit diverzifikací – zvolením více různých dodavatelů.	X		
Riziko zamítnutí partnerství	Riziko plynoucí z rozhodnutí ÚOHS, že díky poskytnutí veřejné podpory soukromému sektoru, případně podpoře dominantní pozice dodavatele je rozhodnuto o jiném dodavateli. Vyskytuje se během etapy soutěžení.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Lze ošetřit pouze částečně – např. konzultacemi k vybraným otázkám s ÚOHS před zahájením výběru partnera a dále ošetřit v rámci nastavených parametrů výběrového řízení.			X
<b>TRŽNÍ RIZIKA</b>						
Riziko poptávky I.	Riziko nedostatečných příjmů provozovatele plynoucí ze špatné predikce	Finanční ztráta, ukončení projektu.	Důkladná predikce poptávky, provedení ekonomických analýz			X



	poptávky po nabízené službě/změny poptávky po službě (produktu) během životnosti projektu, v případě, že službu provozuje a poskytuje soukromý sektor. Vyskytuje se během etapy provozu, zejména v průběhu prvních let.		využití expertních odhadů před započítáním projektu.			
Riziko poptávky II.	Riziko nedostatečných příjmů provozovatele plynoucí ze špatné predikce poptávky po nabízené službě/změny poptávky po službě (produktu) během životnosti projektu, v případě, že službu provozuje a poskytuje veřejný sektor. Vyskytuje se během etapy provozu, zejména v průběhu prvních let.	Finanční ztráta, ukončení projektu.	Důkladná predikce poptávky, provedení ekonomických analýz využití expertních odhadů před započítáním projektu.	X		
Riziko zvýhodnění konkurence	Riziko, že veřejný sektor zvýhodní či podpoří projekt konkurenčního charakteru a dojde tak ke snížení poptávky po službě (PPP projektu) dodávané soukromým sektorem. Vyskytuje se během etapy provozu.	Finanční ztráta.	Důkladné zjištění všech dostupných informací o právě realizovaných projektech a investičních záměrech v budoucnosti.	X		
<b>Ostatní tržní rizika</b>						
Měnové riziko	Riziko vyplývající ze změny devizových kurzů měn, které ovlivňují hodnotu dodávky projektu. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu v závislosti na struktuře financování.	Finanční ztráta, náklady na zajištění měnového rizika.	Lze smluvně ošetřit (zafixování kurzů, smluvní zajištění plateb, uzavření zajišťovacích operací na finančním trhu).			X
Inflační riziko	Riziko, že výše plateb pozbude hodnotu díky inflaci (případ konkrétního inflačního indexu). Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta.	Lze smluvně ošetřit.	X		
Úrokové riziko	Riziko, že dojde ke změně úrokových sazeb. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu v závislosti na struktuře financování.	Finanční ztráta, náklady na zajištění úrokového rizika.	Lze smluvně ošetřit (zafixování kurzů, smluvní zajištění plateb, uzavření zajišťovacích operací na finančním trhu).			X
<b>VNĚJŠÍ RIZIKA</b>						
<b>Politická rizika</b>						
Selhání (default) vlády	Riziko plynoucí z možné změny vlády, případně změny politické orientace země. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, zastavení projektu, finanční ztráta.	Nelze řídit.		X	

Nadnárodní politické riziko	Riziko plynoucí z členství země v nadnárodních celcích, uzavírání mezinárodních smluv. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, zastavení projektu, finanční ztráta.	Nelze řídit.		X	
<b>Vyšší moc</b>						
Přírodní katastrofa	Riziko vyplývající z přírodní katastrofy. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, zvýšení nákladů na projekt, ukončení projektu.	Pojištění.		X	
Terorismus	Riziko vyplývající z teroristických útoků. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, zvýšení nákladů na projekt, ukončení projektu.	Pojištění, černá listina nespolečenských zemí.		X	
Válečný konflikt	Riziko vyplývající z válečných konfliktů. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, zvýšení nákladů na projekt, ukončení projektu.	Černá listina/seznam nespolečenských zemí.		X	
<b>Ostatní vnější rizika</b>						
Legislativní riziko/daňové riziko obecného charakteru	Riziko vyplývající z obecné změny práva či z obecné změny daňové legislativy, která má vliv na celý soukromý sektor. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Nelze příliš efektivně řídit, lze sledovat programová prohlášení vlády a politické záměry.			X
Legislativní riziko/daňové riziko specifického charakteru	Riziko vyplývající ze změny práva, změny daňové legislativy, která se dotkne pouze dodavatele PPPprojektu. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Nelze příliš efektivně řídit, lze sledovat programová prohlášení vlády a politické záměry.	X		
Dodatečná povolení	Riziko nutnosti získání dalších, dosud neuvažovaných povolení v průběhu realizace či životnosti projektu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta.	Lze snížit důkladným rozborem požadavkové specifikace.			X
Situace v odvětví/stávky	Riziko plynoucí ze stávky zaměstnanců na straně soukromého sektoru. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta.	Částečně lze ošetřit jednáním s odbory, sledovat situaci na poli tripartitních jednání, programová prohlášení vlády a politické záměry.			X
<b>OPERAČNÍ RIZIKA</b>						
<b>Rizika související se zařízením</b>						
Vstupy (materiál)	Riziko, že požadované vstupy jsou dražší než bylo očekáváno, neodpovídají požadované kvalitě nebo nejsou dostupné v potřebném množství (mimo užití). Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, v některých případech snížení kvality výsledných služeb.	Lze ošetřit smluvně.			X

Údržba, oprava, modifikace a adaptace	Riziko plynoucí ze špatného odhadu fáze životnosti projektu před jeho předáním veřejnému sektoru. Vyskytuje se během etapy provozu a převodu aktiva.	Finanční ztráta.	Expertní odhady, smluvní ošetření.			X
Nízká zůstatková hodnota	Riziko vyplývající z chybného očekávání zůstatkové hodnoty/stavu projektu v momentě převzetí od soukromého sektoru. Vyskytuje se během etapy převodu aktiva.	Finanční ztráta.	Expertní odhady, smluvní ošetření.	X		
<b>Rizika související s lidským faktorem</b>						
Neodpovídající pracovní síly/riziko nezastupitelnosti	Riziko vyplývající z nezajištění odpovídajících kvalifikovaných pracovníků, nemožnosti jejich zastoupení. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Smluvní ošetření, specifikace potřebných pracovních sil.			X
Nedostatek lidských zdrojů	Rizika vyplývající ze špatné dostupnosti / migrace lidských zdrojů v lokalitě. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Smluvní ošetření, specifikace potřebných pracovních sil.			X
Pracovně právní spory	Riziko vyplývající ze sporů pracovně-právního charakteru. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Smluvní ošetření, zákon.			X
Selhání lidského faktoru	Riziko vyplývající ze selhání či chyby lidského faktoru. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Smluvní ošetření, pojištění.			X
<b>Bezpečnostní rizika</b>						
Podvod, nelegální jednání	Riziko vyplývající z možnosti podvodu či jiného jednání (na straně veřejného či soukromého sektoru), které je nezákonné. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Ostraha, kontroly, školení, pojištění. Je ošetřeno zákonem, ze kterého vyplývají sankce za takové jednání.	X		X
Bezpečnost technologických systémů	Riziko vyplývající z poškození (úmyslného, neúmyslného) technologických systémů (např. hackerství). Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Ostraha, kontroly, školení, pojištění. Je ošetřeno zákonem, ze kterého vyplývají sankce za takové jednání.			X
Poškození, krádež	Riziko plynoucí z poškození stavby/zařízení během výstavby a realizace projektu či během fáze životnosti projektu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Ostraha, kontroly, školení, pojištění. Je ošetřeno zákonem, ze kterého vyplývají sankce za			X

	Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.		takové jednání.			
<b>STRATEGICKÁ RIZIKA</b>						
<b>Smluvní rizika</b>						
Odpovědnost třetím stranám	Riziko způsobené poškozením majetku, zdraví třetím stranám. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta.	Zvýšená kontrola provozu, smluvní ošetření.			X
Změny smlouvy	Riziko vyplývající ze změn smluv požadovaných soukromým nebo veřejným sektorem. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Finanční ztráta, prodloužení projektu.	Smluvní vymezení možných dodatků a změn.		X	
Porušení obecně závazných předpisů	Riziko způsobené porušením obecně závazných předpisů nespécifikovaných ve smlouvě. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení projektu, finanční ztráta.	Důkladné sledování práva a zákonných norem.			X
<b>Ostatní strategická rizika</b>						
Strategické rozhodnutí	Riziko plynoucí ze špatného strategického rozhodnutí. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Prodloužení, finanční ztráta, znemožnění realizace, snížení reputace.	Expertizy, odborné studie problému, využití externích poradců.	X		
Reputační riziko	Riziko snížení důvěryhodnosti veřejného sektoru plynoucí z nepopulárních kroků a špatných rozhodnutí veřejného sektoru. Vyskytuje se během etapy výstavby i provozu.	Odvolání zástupců veřejného sektoru, ohrožení jiných projektů, prodloužení projektu, ukončení projektu.	Kvalitní tiskové oddělení schopné vysvětlit a zdůvodnit veřejnosti jednání veřejného sektoru u citlivých rozhodnutí, průzkum veřejného mínění, referenda.	X		

Pozn.: „X“ označuje ten sektor, na který by riziko mělo být alokováno.

Tučně jsou v tabulce zvýrazněny skupiny rizik, pod která spadají další jednotlivá rizika.

Zdroj: Ministerstvo financí, 2008, s. 21-32

