Středisko pro výzkum regionálního rozvoje

Západočeská univerzita v Plzni

POUČENÍ ZE SOUČASNÉHO KRIZOVÉHO VÝVOJE PRO ČESKÁ MĚSTA

Jiří Ježek a kolektiv

Plzeň 2011

Čínština vyjadřuje krizi dvěma znaky:

jeden znamená ohrožení, druhý šanci.

V rámci řešení projektu MMR „Konkurenceschopnost malých měst v České republice“ jsme se zabývali možnostmi aplikace marketingového přístupu k rozvoji a správě měst. V této souvislosti jsme realizovali a publikovali řadu empirických výzkumů a studií.

Podíváme-li na současný svět, tak bychom patrně nenašli město, které by nemělo problémy. **Již od počátku výzkumu měst se hovoří o rostoucích problémech anebo o krizi měst.** Problémy měst přitom **nesouvisejí pouze s jejich finanční situací,** ale mají celou řadu dalších příčin. Mnohé souvisí s úpadkem místních podniků nebo celých odvětví, s technologickými změnami či se zostřováním globální konkurence. Prací na tato a podobná témata nalezneme velké množství.

Na problémy měst, resp. na jejich rozvoj či zaostávání **můžeme nahlížet z různých pohledů**; kromě ekonomického pohledu také existuje pohled ekologický, sociální, kulturní, demografický, historický, politický, urbanistický, územně-plánovací, technický (dopravní) a mnoho dalších. O odlišných přístupech k výzkumu měst nejlépe vypovídá bohatá literatura, věnovaná městům a jejich problémům.

V posledních desetiletích došlo a dochází k významné **ekonomizaci pohledů na rozvoj měst**, ať již se nám to líbí nebo nelíbí. **Roste význam tržních přístupů** k řešení problémů současných měst. Města jsou stále více řízena podobným způsobem, jako soukromé firmy. Dochází k přenášení nástrojů řízení z podnikové sféry do veřejného sektoru. Mnozí odborníci na ekonomický rozvoj se shodují (a dosavadní diskuse například o kohezní politice, resp. strukturálních fondech v dalším plánovacím období 2014-2020) že **důraz na konkurenceschopnost, efektivnost a hospodárnost budou pokračovat, nejenom v důsledku současné globální finanční a ekonomické krize.** Mnozí prognostici uvádějí, a i naše empirické výzkumy (interview s tvůrci regionální a komunální politiky), že východiskem ze současné krize je, podobně jako v 70. letech minulého století (ropné krize) hledání a uplatňování takových přístupů k rozvoji měst a regionů, které povedou k jejich konkurenceschopnosti a udržitelnému rozvoji. To znamená, že se budou ve větší míře uplatňovat metody a postupy, které povedou k **vytváření, resp. posilování konkurenční pozice měst** a regionů. To znamená, že města a regiony si musí využívat takové přístupy, které jim k tomu dopomohou. V této souvislosti **již v 70. a 80. letech minulého století byl koncipován městský/ regionální marketing jako komplexní přístup k řešení současných i budoucích problémů měst.** V této souvislosti lze pouze konstatovat, že se v žádném případě

nejedná „pouze“ o nějakou propagaci nebo komunikaci měst s veřejností. Jedná se skutečně o komplexní přístup, který se vyznačuje především tím, že:

- Chápe město na všechny jeho nabídky (veřejné služby, atd.) jako tržní produkty (proto je nutné neustále zkoumat nabídku a hlavně poptávku, která je klíčová)
- Občané, ale i podnikatelé a další aktéři jsou vnímáni jako spolutvůrci, na jedné straně, ale také jako cílové skupiny či příjemci, na straně druhé (tzn. komunální politiku je zapotřebí vytvářet s lidmi pro lidi)

Z marketingového pohledu je **klíčový zákaznický pohled na město**. Lidé si totiž v souvislosti s městy kladou mnohé otázky. Kde budou bydlet, pracovat, podnikat, studovat, nakupovat, trávit volný čas, dovolenou a podobně? Snaží se získávat informace a hodnotit různé stránky měst, od životních a kulturních podmínek až po pracovní a podnikatelské příležitosti. Na základě těchto informací se nakonec rozhodují. Tomu se musí města přizpůsobit.

Problémy měst se netýkají pouze současnosti, ale také jejich budoucího rozvoje. Týkají se i měst, jejichž představitelé se domnívají, že mají budoucnost zajištěnou nebo očekávají, že v budoucnu budou platit stejné podmínky, tak jako dnes. Zdroje a výhody, na nichž stojí současný rozvoj města, však nemusí být perspektivou do budoucnosti.

Marketingová filozofie může městům pomoci s řešením jejich jak současných, tak budoucích problémů, a připravit je, aby se dokázala vypořádat se značně nejistou budoucností. Městský marketing je totiž především o změně a o schopnostech aktérů měst přizpůsobovat se měnícím se podmínkám makroprostředí.

Na problémy, současnou finanční a ekonomickou krizi, vývojové trendy a změny, reagují města různým způsobem. To mimo jiné ukazují i výsledky našeho výzkumu dopadů současné krize na česká města (viz studie J. Ježek a L. Kaňka, 2011). Některá města nevyvíjejí žádnou významnější aktivitu, neboť postrádají vedení. Jiná se více méně smiřují se svým osudem a domnívají se, že vše je marnost. Většina měst se ale snaží aktivně vyhledávat a mobilizovat rozvojové zdroje a kapacity. Jejich představitelé se ale často mylně domnívají, že prostředkem řešení jejich problémů jsou hlavně finanční zdroje (finanční prostředky ze strukturálních fond jsou např. často chápány jako cíl a nikoliv jako prostředek), takže se nesnaží systematicky analyzovat skutečné příčiny svých problémů. Většinou proto tlačí na národní vlády, aby ve větší míře financovaly jejich potřeby. Některá města, hlavně velká, svůj budoucí rozvoj financují tím, že vydávají obecní obligace nebo zvyšují daně a místní poplatky[1]. Anebo snižují náklady (snižují počty zaměstnanců, opožďují proplácení faktur) a privatizují poskytování veřejných služeb.

[1] To se týká hlavně obcí a měst v zemích, v nichž příjmy z místních daní a poplatků se podílejí vyšším procentem na celkových rozpočtových příjmech, než je tomu v České republice.

Mnohá města přicházejí s rozvojovými programy, jejichž cílem je přilákat nové investory (jak z oblasti průmyslu, tak z oblasti služeb, vědy a výzkumu), turisty nebo jiné cílové skupiny[2]. Ve spolupráci se svými partnery pro ně vytvářejí systémy pobídek. Ty ale musí odpovídat daným místům (městům, regionům). Je nutné v této souvislosti znát, jak a podle jakých kritérií se např. zmínění investoři rozhodují, resp. jaké prostorové strategie volí.

Jakýmsi všelékem řešení rozvojových problémů měst se v posledních letech stalo budování průmyslových zón, pěších zón, nákupních a sportovní areálů (hlavně akvaparků), muzeí, výzkumných ústavů nebo kongresových center. Mnohdy se ale jedná o nahodilé projekty, které nejenže neřeší problémy měst, ale často znamenají pro města větší náklady, než výnosy. Jako příklad můžeme uvést průmyslové parky, do nichž se dosud nepodařilo přilákat dostatečný počet investorů, předimenzovanou technickou infrastrukturu v některých městech (která se navíc zadlužila) nebo akvaparky či jiná zařízení, která jsou dlouhodobě ztrátová. To je pouze několik málo příkladů, kde rozhodování nepředcházely analýzy nabídky a poptávky, a pokud ano, tak se jimi rozhodovatelé neřídili.

Kromě toho roste počet měst, která chtějí zlepšit komunikaci s veřejností nebo vytvářet pozitivní obraz města na veřejnosti. Snaží se upozorňovat na své silné stránky a jedinečnosti, anebo eliminovat negativní prvky svého image. Většinou si myslí, že dělají marketing, ve skutečnosti se však často jedná pouze o public relations a reklamu.

[2] Z makropohledu bude sebeaktivnější činnost měst vždy "pouhou" součástí hry s nulovým součtem. Chce-li město dosáhnout úspěchu, musí spolupracovat, resp. vhodným způsobem kombinovat konkurenční a kooperační vztahy. Takové chování známe pod označením „coopetition" (složenina anglických slov cooperation a competition).

CESTA ZE SOUČASNÉ KRIZE? DŮSLEDNÉ UPLATŇOVÁNÍ MARKETINGOVÉHO PŘÍSTUPU KE SPRÁVĚ A ROZVOJI MĚST!

Protagonisté městského marketingu vycházejí z přesvědčení, že tržní řešení problémů měst, resp. změny, k nimž dochází v podmínkách trhu, za účasti strany poptávky (cílových skupin), strany nabídky (zájmových skupin) a konkurence, probíhají efektivněji, než jsou vlády všech úrovní, schopné vůbec zareagovat.

Uplatnění marketingového (tržního) přístupu k řešení problémů měst předpokládá, že nabídka města, resp. činnost zájmových skupin města (vedle městské samosprávy se to týká také podnikatelských a neziskových organizací) se bude řídit a přizpůsobovat potřebám a přáním trhu - cílových skupin (zákazníků města).

Úkolem marketingu je pomoci městům a jejich zájmovým skupinám, aby se dokázaly efektivně přizpůsobit měnícím se podmínkám prostředí, využívat rozvojové příležitosti a získávat konkurenční výhody. Marketing v této souvislosti představuje komplexní systém řešení současných a budoucích problémů měst.

V České republice je městský marketing stále ještě relativně novým a inovativním přístupem k řešení problémů a budoucnosti měst. Jeho základním požadavkem je, aby se města a jejich zájmové skupiny cíleně (programově) zaměřily na uspokojování potřeb a přání nejenom místních obyvatel, ale také dalších cílových skupin. **Aplikace městského marketingu může být úspěšná pouze v případě, pokud se jim podaří sladit očekávání, potřeby, přání a cíle zájmových a cílových skupin města.**

CO JE V SOUVISLOSTI S APLIKACÍ MARKETINGOVÉHO PŘÍSTUPU KE SPRÁVĚ A ROZVOJI MĚST NUTNÉ ZMĚNIT?

Teze 1: Mezi typické problémy, chyby či nedostatky marketingového přístupu k rozvoji a správě měst v praxi patří:

- **přeceňování atraktivity vlastního města pro obyvatele, investory, turisty a jiné cílové skupiny**
- **přehnaná koncentrace na vize a strategické cíle,**
- **malá důraz na koordinaci zájmových skupin v rámci města;**
- **nedostatek koncepčnosti, jehož důsledkem je realizace „pouze" osamocených kroků (projektů);**
- **rozvojová opatření se opírají spíše o politicky motivovaná rozhodnutí, než o výsledky výzkumu trhu;**

Příklady mnohých měst ukazují, že vedoucí představitelé měst často **přeceňují atraktivitu vlastního města.** Často vidí město a jeho nabídku příliš růžově. To se může zdát jako přirozený jev. Problém nastává v situaci, kdy začnou zpochybňovat výsledky výzkumu trhu resp. zjištění, jak město vnímají cílové skupiny a co od něj očekávají. Obraz města se tedy z pohledu zájmových (v našem případě vedení města) a cílových skupin může značně odlišovat. Pokud tedy bude k rozvoji města přistupováno pouze anebo převážně z pohledu některých zájmových skupin (politických, podnikatelských apod.), hrozí reálné nebezpečí, že přijatá opatření nepovedou k rozvoji, resp. budou se míjet účinkem. Podobně bychom chtěli upozornit na skutečnost, že mnohá města se příliš orientují na definování **vize či spíše velmi obecných až vágních „strategických" cílů**, které jsou často příliš obecné a nic neříkající. Působí jako nadbytečné a málo se odlišující od vizí ostatních (konkurenčních) měst. V praxi se často setkáváme s tím, že poradci mnohým městům nabízejí podobnou či dokonce stejnou vizi, resp. strategické cíle. Mimoto, jak jsme již uvedli, pouze vize k rozvoji města nestačí. Důležitější jsou konkrétní cíle, strategie a opatření, která realizaci vize a strategických cílů podporují.

Kromě toho značným problémem rozvoje měst a zavádění městského marketingu v praxi je nedostatečná koordinace potřeb, zájmů apod. Protagonistům městského rozvoje (městského marketingu) se často nedaří koordinovat činnost jednotlivých aktérů a zájmových skupin, takže ve výsledku se realizace strategických plánů jeví jako málo koordinovaná a nekoncepční (ad hoc aktivity bez jakéhokoliv konceptu).

V neposlední řadě se nutné zmínit o malé profesionalitě jak při koncipování, tak i praktické realizaci marketingových přístupů k rozvoji měst. Velmi málo se využívají poznatky z výzkumu trhu a převažuje spíše intuitivní rozhodování, bez hlubších analýz.

Všem těmto problémům je zapotřebí do budoucnosti věnovat velkou pozornost.

Teze 2: Marketingový přístup k rozvoji města předpokládá koncepční a plánovitý přístup

Obecně můžeme uvést, že se v praxi málo využívá nástrojů marketingové teorie. Z důvodu častých, nekončících diskusí a snahám o uplatňování dílčích skupinových zájmů je prakticky znemožněno uplatňování koncepčního plánovacího postupu. Aby se využilo všech možností, které uplatnění městského marketingu nabízí, bylo by vhodné používat dnes již klasický marketingový nástroj - marketingové plánování. **Marketingové (tržní) plánování** přitom nabízí důležitou myšlenkovou podporu a pomoc. V podmínkách velmi komplexních vztahů, jaké ve městech jsou, umožňuje použití marketingového plánování systematický postup a také možnost vyhodnocovat všechny varianty řešení (jednání).

Teze 3: Marketingový přístup ke správě a rozvoji měst začíná a končí výzkumem trhu

Počátky aplikace městského marketingu jsou spojeny se zákaznickou orientací. Zohledňování potřeb a přání cílových skupin je podstatou marketingové koncepce. Přesto je právě tento přístup v praxi často zanedbáván. Jednak většinou nejsou potřeby a přání cílových skupin zkoumány, a když, tak většinou nejsou odpovídajícím způsobem využívány pro tržní segmentaci. Z pohledu koncepčního (plánovitého) přístupu k rozvoji města je výzkum trhu zapotřebí vnímat jako klíčovou záležitost, neboť nezbytná rozhodnutí si přeci nelze „vycucat z prstu“. Výzkum trhu není důležitý pouze v plánovací fázi, ale také v dalších fázích městského marketingu. Je zapotřebí mimo jiné zkoumat, jaký dopad má značka, logo či slogan města na veřejnost atd. Potřeba výzkumu je také v kontrolní fázi (controlling).

Velký důraz by měl být věnován také výzkumu postojů cílových skupin ke konkrétním nabídkám města a jejich stížnostem. Jedná se o záležitosti, které mohou významně ovlivnit úspěšnost městského marketingu.

Měření úspěšnosti rozvoje města je důležité z toho pohledu, abychom zaručili jeho dostatečnou flexibilitu. Celý cyklus marketingového řízení od plánování až po realizaci a kontrolu, by měl být tedy neustále doprovázen výzkumem trhu.

Teze 4: Klíčovým prvkem marketingového přístupu ke správě a rozvoji měst není nějaký koncept či dopředu stanovený plán, nýbrž prosazení, realizace a spolupráce klíčových aktérů města (jak veřejných, tak soukromých)

Uplatňování marketingového přístupu ke správě a rozvoji měst je často spojováno současně se dvěma protichůdnými snahami. Za prvé se snahou o efektivní zprostředkování směnných vztahů a za druhé se snahou o naplňování demokratičnosti. To znamená, že aplikace marketingového přístupu má v sobě „naprogramovaný" velký konflikt.

Efektivita marketingového přístupu ke správě a rozvoji měst je dána především velikostí města a spíše omezeným počtem dlouhodobě spolupracujících subjektů. Demokratičnost naopak předpokládá otevřenost celého procesu všem zainteresovaným, hlavně obyvatelům města.

Jistého kompromisu lze na úrovni města dosáhnout např. tím, že se pokusíme vedle vlivných (mocných) podnikatelských sdružení nebo podniků do rozvojového procesu zapojit co možná největší počet organizovaných občanů, to znamená nejrůznějších sdružení, spolků atd. V této souvislosti by ovšem mělo dojít k zásadní změně české společnosti – aby se lidé více cítili zodpovědní za místní či regionální rozvoj. Klíčovým problémem tohoto způsobu uvažování je nerovnováha mezi kapitálově silnými podniky a jejich účelovými sdruženími a organizovanými občany. V této oblasti je proto zapotřebí hledat takové formy řízení měst (urban governance), které umožní dosáhnout určité rovnováhy, resp. sladit různorodé zájmy. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že otázka uplatňování marketingového přístupu ke správě a rozvoji měst je v praxi úzce spojena s politickými a společenskými otázkami, takže při koncipování strategií městského marketingu většinou nevystačíme „pouze" se znalostmi z marketingu nebo ekonomie. Potřebná je spíše interdisciplinární spolupráce politických, správních, sociálních, plánovacích a ekonomických věd.

Mnoho rozvojových projektů ztroskotává na nedostatečné spolupráci městských aktérů. Samotná vůle ke spolupráci většinou nestačí. Důležité je také poznání, že nedostatky v oblasti spolupráce není možné nahradit sebevětší vnější podporou. Nedaří-li se aktérům vzájemně spolupracovat, může jim v počáteční fázi pomoci např. externí profesionální moderátor, který „odblokuje" komunikaci a pomůže jim v tom, aby se vzájemně vyslechli a pochopili. V dnešní době přibývá měst, která se snaží využívat profesionály na problematiku komunikace a moderace. Na druhé straně je však zapotřebí mít se na

pozoru, aby se místní aktéři nestali příliš závislými na vnějším prostředí (moderátorech, poradcích atd.). Měli by se snažit o to, aby si co možná nejdříve vytvořili svoji vlastní „znalostní bázi“ či „strategickou kapacitu“.

Spolupráce mezi zájmovými skupinami ve městech většinou představuje nejslabší místo (článek) při aplikaci marketingového přístupu ke správě a rozvoji měst. Vnitřní motivace aktérů je proto klíčovým předpokladem úspěšnosti takového postupu. Přitom je zcela zřejmé, že žádná paušální či konečná řešení tohoto problému neexistují. V praxi existují pouze stále se opakující, resp. vznikající problémy nebo situace. Částečně také existují praktické zkušenosti, které by měly být systematicky využívány. V této souvislosti bychom chtěli pouze konstatovat, že poradci často, hlavně z konkurenčních důvodů, nejsou připraveni, aby se s představiteli měst podělili o své informace a znalosti (své know-how). Proto jsou důležité vlastní iniciativy místních aktérů, aby si své know-how vytvářeli sami. Důležité je to i z důvodu, že přílišná závislost na externích subjektech (v našem případě poradcích) podporuje pasivitu chování a jednání. Zúčastnění se v takovém případě „stáhnou zpět“ a za úspěšnost či neúspěšnost svého města, resp. jednotlivých opatření, činí zodpovědnou poradenskou (externí) organizaci. Z pohledu vytváření vlastního know-how se ukazuje jako vhodné do celého procesu zapojit také místní či regionální vysoké školy nebo vědecko-výzkumná pracoviště.

Také organizační struktury mají velký vliv na vnitřní motivaci zúčastněných. Nestačí založit nové oddělení na městském úřadu nebo novou instituci, jejímž úkolem by měla být realizace městského marketingu. Mnohem důležitější je, aby rozhodovací a kooperační struktury zúčastněným vyhovovali. Soukromě-právní instituce (sdružení, společnost s ručením omezeným atd.) podle našeho názoru umožňují ve větší míře skutečně rovnocenné zapojení soukromých subjektů do rozhodovacích procesů, než formy veřejně-právní.

Velké vnitroměstské problémy často způsobují, že se rozhodovatelé zaměřují pouze na tyto vnitřní problémy a zapomínají na cílové skupiny mimo město. Komunikace s vnějšími (externími) cílovými skupinami často usnadňuje spolupráce města s nadmístními sdruženími a dalšími subjekty. Nejenom v souvislosti s přesouváním některých kompetencí na evropskou či globální úroveň je stále potřebnější, aby města (zvláště ta malá a střední) adekvátně reagovala a vyvíjela potřebnou lobbyistickou práci.