

Flagship (vlajkové) projekty a jejich význam pro regionální rozvoj

The importance of flagship projects on regional development

Ondřej Slach – Tomáš Boruta

Anotácia: *Príspevek se zabývá tzv. flagship projekty, které patří v současnosti k vysoce diskutovanému tématu v oblasti regionálního a městského rozvoje. V rámci předloženého příspěvku budou diskutovány přínosy a rizika těchto projektů. Význam tzv. flagship projektů bude prakticky demonstrován na příkladu Innenhafen Duisburg.*

Kľúčové slová: *vlajkové projekty, regionální rozvoj, Innenhafen Duisburg*

Summary: *The entry is concerned with so called flagship projects, whose are considerably disput in the regional and city development. Benefits and risks of flagships are debating within this entry. The importance of flagships is shown on the example Innenhafen Duisburg.*

Key words: *flagship projects, regional development, Innenhafen Duisburg*

1. Úvod

Jak již vyplývá ze samotného názvu příspěvku, jedná se o metaforu odkazující na symbolický význam vlajkových lodí, které tvořily hlavní „chloubu“ námořních flotil. Pokud přijmeme uvedenou etymologickou logiku, pak tzv. *flagship projekty* plní analogickou funkci. Jsou tedy hlavním projektem reprezentujícím řadu menších projektů ve vybraném městě či regionu. Z titulu své funkce mají především generovat – mimo exaktně měřitelné dopady – zvýšení, respektive změnu nejen externí, ale i interní image daného prostoru (Kühn, 2005). V řadě případů vznikají nové stavby eklekticky kombinující moderní funkce a kreativní design, přičemž často vznikají na bázi spolupráce soukromého a veřejného sektoru (PPP) (podrobně např. Pauličková, 2006, Ježková 2007).

2. Přínosy a rizika flagship projektů

Tyto projekty mají přispět k realizaci rozvojové vize regionu, generovat pozitivní efekty pro jejich bezprostřední okolí (jedná se v podstatě o regionální multiplikátory) a indukovat synergetické efekty (Heintel, 2003, Hafner, Miosga, 2007). Jelikož měřitelné efekty dopadů *flagship projektů (FP)* budou demonstrovány na vybraných příkladech z praxe, přínosy budou věnovány zejména měkkým (nehmatatelným) dopadům flagship projektů:

- FP mohou vytvořit v kontextu interní image hlavní identifikační element pro místní obyvatele a posílit regionální identitu mající pozitivní efekt na utváření regionálního milieu. Z hlediska externí image mohou při naplnění kritických parametrů (efektivní realizace projektu a efektivní komunikační politika) zaujmout potenciální investory či turisty v přehúšteném a likvidním informačním prostoru, neboť mohou být základními stavebními kameny autentické tržní pozice (*Unique Selling Proposition – USP*). A to zejména v prvotní fázi rozhodování, kdy významnou roli hrají tzv. měkké lokalizační faktory, mezi které image patří (Grabow, Hölbach-Grömig, 1995).
- Velké projekty vyžadují vysoké finanční náklady, a z toho důvodu je při jejich realizaci integrována řada místních aktérů z veřejného, privátního či neziskového sektoru. Vysoká komplexita sociální reality často neumožňuje osobní setkání klíčových regionálních aktérů. Právě realizace těchto projektů může přivést tyto aktéry k „jednomu stolu“ a iniciovat nové regionální kooperační sítě. Činnost nově utvořených sítí se pak neomezuje pouze na dobu realizace projektu, ale – a to především – umožňuje udržitelnost pozitivních efektů i po skončení projektu, popřípadě iniciaci nových projektů.
- V regionech s existencí silného lock-in (např. Grabher, 1993) mohou přispět FP, respektive několik FP integrovaných v rámci jedné strategie, k oslabení nebo dokonce k substituci zkornatělých regionálních a lokálních sítí. Proces substituce zajišťují sítě vzniklé právě v rámci jednotlivých *flagship* (na příkladu Porúří např. Schamp, 2000).
- *Flagship projekty* mohou jako hlavní nositelé symbolické hodnoty reálně prověřit naplňování vize (pozitivně či negativně; Heintel, 2003) a mohou tím vyslat signál směrem k potenciálním investorům, nakolik je region schopen mobilizovat endogenní zdroje.

Flagship jsou pouze jedním z nástrojů regionálního či městského rozvoje a praktická aplikace se liší případ od případu. Proto je s realizací *flagship projektů* spojena řada rizik, jejichž opomenutí by logicky redukovalo explanační hodnotu tohoto příspěvku. Mezi největší potenciální rizika lze zařadit:

- Příliš velko koncentraci investic do jednoho projektu, jejichž návratnost může být při změnách externích podmínek ohrožena. Řada projektů je založena na deficitním financování ze strany veřejného sektoru. V případě, že se očekávání spojená s realizací projektu zakládala na nerealistických očekávání, může být ohrožena návratnost investic, což vytvoří tlak na veřejné finance a v konečném důsledku omezí potřebné fiskální impulzy do regionu.
- Řada benefitů nemusí směřovat primárně do regionu. Toto riziko se váže především k velkým events. Aktéři participující na organizaci a realizaci velkých events jsou často vystaveni dilematu, zda upřednostní při realizaci events renomované agentury se sídly mimo region, které garantují kvalitu, ale upřednostňují převážně nadregionální firmy, nebo zda upřednostní lokální agentury s nižší reputací, ale silnější vazbou na regionální podniky. V prvním případě profesionalita firem a kvalita subdodavatelů zvyšuje pozitivní dopady z hlediska image, ale dopad na regionální ekonomiku je malý (srovnej Quinn, 2005). V druhém případě tomu bývá zpravidla naopak. Bohužel z velké části se města či regiony koncentrují na organizování events s cílem vzbudit co největší ohlas médií, ale lokální vazby bývají podceněny, proto konečný výsledek často neodpovídá očekáváním (Ellger, 2001).

- Nízká atraktivita pro určité cílové skupiny. Velké, tzv. „*Big Ticket*“ události, jako např. mezinárodní fotbalové zápasy, světové šampionáty, olympiády a další, nejsou hlavním či vyhledávaným zdrojem zábavy pro příslušníky „kreativní třídy“ a nemají proto velký vliv na vnímanou lokální atraktivitu z jejich pohledu (Florida, 2000, 2002).
- Efekt majáku. Vysoký efekt z např. z hlediska externí image, ale nízký dopad pro bezprostřední okolí z hlediska ekonomické, kulturní a sociální regenerace (*oáza v poušti*). Hrozí zejména při špatné územní koordinaci projektů a občasné při realizaci projektů mimo režim růstu, což může vést k větší sociální a fyzické fragmentaci regionu (srovnej Siebel, Ibert, Mayer, 1999)

Tabulka č. 1: Typologie flagship projektů (FP)

	<i>Charakteristika</i>	<i>Příklad</i>
Velké events	Vyznačují se tím, že se jedná o jednorázové, pravidelné nebo epizodní akce s omezenou dobou trvání, počtem návštěvníků a také rozpočtem. Konají se jednou ročně, případně pouze jednou za několik let, jsou veřejné a jejich hlavním cílem je buď oslava (slavnost) nebo koncentrace na určité téma (např. sportovní akce), přičemž pro tyto akce neexistují žádné stálé organizační struktury (Metzler, Job, 2007). Integrovaní součástí těchto velkých events jsou v řadě případů vysoké investice do infrastruktury.	EXPO, Olympské hry, různé druhy národních výstav
Flagship projekty zaměřené na image	Takovéto projekty mají za cíl definování USP a zlepšení image regionu/města.	Autostadt Wolfsburg, „Der Pott Kocht“ (Porúří, Dege, 2007)
Projekty zaměřené na urbání regeneraci	Regenerace vnitroměstských ploch (často brownfields) za účelem zvýšení atraktivity městského života.	Regenerace bývalých přístavů <i>Waterfront development</i> Docklands, Londýn Hafen City Hamburg Innenhafen Duisburg Urban Splash Manchester
Velké infrastrukturní projekty	Velké infrastrukturní projekty, jejichž celkový investiční objem dosahuje řádu několika stovek miliónů, přičemž jejich význam má převážně nadregionální význam.	Regenerace nádraží, dopravní projekty jako letiště, tunely, technologické parky, zábavní parky, univerzitní campusy atd.

Zdroj: Převzato a upraveno podle Dziomba, Matuschewski (2007)

3. Organizační aspekt flagship projektů

Z hlediska organizace a řízení v kontextu flagship projektů představují optimální institucionální platformu tzv. intermediární instituce. Ty představují určitou institucionální modalitu teorie strukturální mezery (Burt, 1992). V případě, že jsou naplněny kritické parametry intermediární instituce, pak se každá takováto instituce pohybuje ve strukturální mezeře mezi veřejným sektorem a soukromým sektorem na straně jedné a mezi soukromým a neziskovým na straně druhé, jakož i mezi neziskovým sektorem a veřejným sektorem. Problematická se jeví závislost na veřejném sektoru, a proto je nezbytné, aby tato instituce byla co nejvíce autonomní ve vztahu nejen k veřejnému sektoru, který ji ve většině případů zřizuje, ale také ve vztahu k dalším uvedeným sektorům. Autonomie umožňuje nejen flexibilitu, ale také vyšší míru redundance ve vztahových sítích (akumulaci tzv. slabých vazeb, Granovetter, 1973). K organizačnímu aspektu flagship projektů blíže viz např. Ježek 2007.

Intermediární instituce plní roli prostředníka jednak mezi regionálními aktéry, zájmovými koalicemi (kultura, podniky) a jednak mezi různými administrativními úrovněmi (obce, kraje, stát), a zajišťují harmonizaci top-down a bottom-up přístupů v regionálním rozvoji (Heintel, 2005), respektive vertikální kooperaci mezi horizontálně, „ze zdola“ („from below“) organizovanými projektovými skupinami a bodovými intervencemi ze shora („from above“) (na příkladu Mezinárodní stavební výstavy Emscher Park, Kilper, Wood, 1995). Takovéto intermediární organizace kombinují způsob řízení známý ze soukromých subjektů s možnostmi subjektu s veřejnoprávním statutem (mocí). Mohou tedy efektivně zastupovat veřejné nároky vůči finančně silným investorům, neboť fungují analogicky, tj. flexibilně a profesionálně. Současně však mohou svoji pozici dodatečně podepřít klasickou státní mocí (Ibert, 2007).

4. Příklad flagship projektu – Innenhafen Duisburg

Innenhafen Duisburg představuje část největšího světového vnitrozemského přístavu ležícího na původním slepém ramenu vzniklém ve 12. století, kdy tok řeky Rýna změnil svůj tok. V roce 1828 začaly práce na kanálu, který by zajistil městu znovu přístup k řece Rýnu. V roce 1893 byl kanál rozšířen směrem na východ a napojil slepé rameno k Rýnu. V první etapě byl přístav využíván k překladi dýlního dřeva, které bylo nezbytné při překotném budování dýlních šachet. Ke konci 19. století ustoupilo tradiční splavování vlivem modernizace přepravy a nových způsobů zpracování dřeva. Funkce Innenhafenu jako hlavního překladiště dýlního dřeva se proto začala postupně měnit. Obrovský nárůst obyvatelstva v období dynamické industrializace zvyšoval nároky na zajištění potravin pro Porúří. Innenhafen byl v roce 1900 rozdělen a v nové části vznikl obrovský obilný přístav. Mimo klasický překladiště zde bylo obilí také skladováno a přímo na místě zpracovávalo. Vznikla celá řada mlýnů, sýpek a skladišť. Dynamický růst vedl ke vzniku monostrukturně zaměřeného potravinářského klastru. Ve 30. letech minulého století se jednalo největší obilný přístav v Evropě, pro který se vžil název „košík na chleba Porúří“ („Brotkorb des Ruhrgebiets“).

4.1 Příčiny úpadku Innenhafenu Duisburg

Postupná ztráta funkce a významu Innenhafen Duisburg se datuje do poloviny 60. let. V této době se začaly výrazně měnit vlivem technologických inovací dosavadní způsoby dopravy. Zvyšovala se tonáž dopravních lodí a etablovala se kontejnerová doprava, což zvyšovalo nároky na tradiční přístavy, v nichž ztratili svůj význam sýpky, sklady a mlýny. Nové zařízení vhodné pro nové způsoby lodní přístavy bylo budováno mimo tradiční přístavy. Dále došlo k celkové

reorganizaci průmyslové výroby, která kladla důraz na vysokou časovou flexibilitu (just-in-time) s omezeným využitím dříve nezbytných skladovacích prostor. Roli hlavní zásobní tepny převzala nová dálnice A 40. Modernizovala se také jednak technologie zpracování obilí, kdy nové mlýny byly výrazně menší, neboť parní stroje byly nahrazeny novými, na prostor méně náročnými technologiemi, a jednak se vlivem internacionalizace přesunul překlád a zpracování obilí do Severního moře. Postupně se také začaly měnit stravovací návyky. Všechny tyto faktory přispěly k úpadku Innenhafenu Duisburg a ztrátě pozice „zásobitele hladového zázemí“. Celkový úpadek byl završen v polovině 80. let. a na ploše přístavu vznikl rozsáhlý průmyslový brownfields. V tomto období začalo město uvažovat o revitalizaci, ale nemělo dostatek potřebných financí. Realizovala pouze malé, dílčí projekty zaměřené na regeneraci historické části města.

4.2 Regenerace v rámci projektu IBA Emscher park

V rámci IBA Emscher parku byl prakticky kompletně zastavěný brownfields o rozloze téměř 100 ha identifikovaný jako oblast s vysokým potenciálem a předpokládalo se, že může přinést zásadní impulzy pro obnovu celé oblasti. V rámci projektu IBA byly hlavními cíli regenerace výstavba městského parku s vodní koncepcí, přístavní přehradní hráz na východě, grachty na jihu a založení kancelářského parku v areálu dřívějších mlýnů a sýpek, propojených s kulturními zařízeními, kancelářemi a bydlením. V rámci projektu byla realizována výstavba židovského společenského centra a výstavba domu s pečovatelskou službou pro seniory (IBA, 1999). Projekt byl v rámci IBA Emscher parku vybrán pro svůj významně rozvojový potenciál. Hlavními faktory, jejichž kombinace podpořila výběr do projektu IBA, byly:

- blízkost vody jako významného estetického elementu
- průmyslová kultura zakládající se na historii překládky a zpracování obilí
- blízkost městského centra
- dobré dopravní napojení

Prvním krokem k regeneraci přístavu byla architektonická soutěž na využití tohoto areálu. Účastníci museli vstupovat do soutěže ve skupinách, tvořených architekty a investory, což předem zajišťovalo finanční krytí. Master plán byl vytvořen věhlasným anglickým architektem Normanem Fosterem. Master plán definoval základní morfologické struktury a funkční využití, ovšem bez konkrétních detailů. Účel byl jasný, zajistit celkovou konzistentnost a kompaktnost nového prostoru, ale současně neomezit potenciální investory. Na základě tohoto plánu se pracuje až do současnosti. Pro realizaci a prosazení byla vytvořena vlastní instituce Rozvojová agentura Innenhafen Duisburg s.r.o. („*Innenhafen Duisburg Entwicklungsgesellschaft GmbH*“), organizována na privátním principu, ale patřící plně veřejnému sektoru. Instituce byla založena v roce 1993, přičemž z 50 % patřila spolkové zemi Severní Porýní – Vestfálsko (SPV) a z 50 % městu Duisburg a jejími hlavními úkoly byla výstavba infrastruktury a externí propagace, resp. atrakce investic. Základní princip, uplatněný v rámci tohoto projektu, představoval investice do infrastruktury z veřejných zdrojů tak, aby byly zajištěny adekvátní podmínky pro příchod privátních investorů. V rámci plánu navrženého Normanem Fosterem se předpokládalo vybudování systému grachtů, které měly zdůraznit vodu jako hlavní estetický element projektu.

Klíčovým impulzem, který akceleroval rozvoj přístavu, byla výstavba prvního grachtu. Plánovaný vodní systém byl finančně náročný a pro privátní investory vzhledem k vysokému riziku návratnosti investice neatraktivní. Iniciativu převzal veřejný sektor, z jehož prostředků byl v roce 1994 tento gracht vybudován a měl především vysokou symbolickou hodnotu. Jednalo se o jasné sdělení investorům, že projekt je myšlen vážně a má výraznou podporu veřejného sektoru.

V první fázi atrakce investorů se společnost pragmaticky zaměřila na ryze privátní investory, kteří ale měli úzký vztah k veřejnému sektoru. Zohledníme-li skutečnost, že součástí dozorčí rady byly reprezentanti státní moci, jeví se nám tato cílená skupina logicky. Skrze jednání a kontakty lze ovlivňovat chování těchto de jure privátních podniků. Není tudíž příliš překvapivé, že prvním investorem byla „*Treuhandstelle Wohnen GmbH*“ (THS), patřící plně Ruhrkohle AG, v němž má majoritu spolková země SPV. V druhé fázi se atrakce, vzhledem k zajištění prvních investic a z nich plynoucích pozitivních psychologických efektů, soustředila již na de facto privátní investory. Z veřejným investic bylo vynaloženo v rámci projektu 67 mil. DM a celkově bylo do dnešních dnů proinvestováno na 400 mil. €. Z hlediska tvorby pracovních míst bylo docíleno těchto následujících výsledků: v roce 1993 bylo v areálu přístavu lokalizováno na 300 pracovních míst, v převážné míře v sektoru logistiky, tj. pracovních míst relativně nízké kvality. Do současnosti vzniklo v areálu na 5000 pracovních míst s výraznou převahou v terciéru.

Závěr

V rámci tohoto příspěvku jsme se pokusili stručně nastínit základní principy a aspekty tzv. flagship projektů. Rozhodně nelze jednoznačně konstatovat, že se jedná o „zazračný“ nástroj v rámci městského a regionálního rozvoje. Realizace takovýchto projektů vykazuje řadu paradoxů a ambivalencí, což je v přiloženém příspěvku demonstrováno na příkladech rizik a přínosů těchto projektů. Opomenuta také nebyla - často klíčová - institucionálně organizační stránka. Zvolený příklad z nemeckého Porúří ukazuje, že zohlednění a dodržení základních principů managementu flagship projektů může generovat řadu fiskálních i imateriálních benefitů nejen pro lokalitu, ale i pro město, pořípadě region. Právě v deskripci, respektive analýze zahraničních tzv. příkladů dobré praxe (best practices approach) vidíme hlavní praktické implikace pro regionální rozvoj v podmínkách české či Slovenské republiky.

Literatura

1. BURT, R. (1992): *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. University Press, Cambridge.
2. DZIOMBA, M. - MATUSCHEWSKI, A.: *Großprojekte der Stadtentwicklung – Konfliktbereiche und Erfolgsfaktoren*. DISP 171, 5–11 (2007)
3. DEGE, W. (2007): *Regionale Marketing des Ruhrgebietes*. In: Rumpel, P. (ed.): *Sborník z mezinárodní konference „Inovace v rozvoji měst obcí a regionů s důrazem na marketingové řízení“*. Oftis, Ostrava, s. 23-30.
4. ELLGER, C. (2001): *Beyond the Economic? Cultural Dimensions of Services: The RESER Survey of Service Research Literature in Europe 2000*. In: *The Service Industries Journal*, roč. 21, č. 4, s. 167-190.
5. FLORIDA, R. (2000): *Competing in the age of talent: quality of place and the new economy*. A Report Prepared for the R. K. Mellon Foundation, Heinz Endowments, and Sustainable Pittsburgh.
6. FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. Basis Books, New York.
7. GRABHER, G. (1993): *The weakness of strong ties: The lock-in of regional development in the Ruhr area*, in: G. Grabher (ed.): *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*, London: Routledge, s. 255-277.

8. GRANOVETTER, M. (1973): The strenght of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory. The American Journal of Sociology*, s. 201-233.
9. HAFNER, S. – MIOGA, M. (2007): Großprojekte im Spannungsfeld zwischen wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungsstrategie, sozialer Integration und ökologischen Belangen. *DISP*.
10. HEINTEL, M. (2005): Stadt- und Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. In: Hochstadt, S. (Hrsg.): *Stadtentwicklung mit Stadtmanagement?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. str. 123-144.
11. HEINTEL, M. (2003): „Cross-Border-Cooperation“: Anregungen zur Erweiterung der Europäischen Union aus regionalwissenschaftlicher Perspektive. In: *Österreich in Geschichte und Literatur (ÖGL)*, 47. Jg., Heft 5, S. 311-320. Wien: Braumüller. Link Pdf
12. IBERT, O. (2007): "Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität". In: *disP* Heft 171, 50-63.
13. JEŽEK, J. (2007): Organizace v místním a regionálním rozvoji. In: Ježek, J. a kol.: *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 99-114.
14. JEŽKOVÁ, R. (2007): Implementácia stratégie a marketingový mix. In: Ježek, J. a kol.: *Budování konkurenceschopnosti měst a regionů v teorii a praxi*, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 156-197.
15. *Katalog der Projekte (1999): Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA)*
16. KILPER, H., WOOD, G. (1995): Restructuring policies: the Emscher Park International Building Exhibition. In: *The Rise of the Rustbelt*. St. Martin's Press, New York, s. 208-230.
17. KÜHN, M. (2005): Strategien der Regenerierung schrumpfender Städte – ein planungswissenschaftlicher Ansatz. In: Bürkner, H.J., Kuder, T., Kühn, M. : *Regenerierung der schrumpfende Städte: Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven* . Working Paper, Leibniz- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS). Ekner. http://www.irs-net.de/download/wp_regeneration.pdf, poslední čerpání 25.8.2006
18. METZLER, D., JOB, H. (2007): Events und ihr Beitrag zur Regionalökonomie – die BUGA 05. *Raumforschung und Raumordnung* 65 (6), 514-530.
19. PAULIČKOVÁ, R. (2006): Public private partnership v rozvoji obcí a miest. In: Rumpel (Eds.) *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek*. Ostrava: OFTIS. str. 70-77.
20. QUINN, B. (2005): 'Arts festivals and the city', *Urban Studies*, 42:5, 927 – 943
21. SCHAMP, E.W. (2000): *Vernetzte Produktion: Industriegeographie aus institutioneller Perspektive*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
22. SIEBEL, W., IBER, O., MAYER, H.N. (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, sešit 3, s. 163-172.

Kontakt:

Mgr. Ondřej Slach
Katedra sociální geografie
a regionálního rozvoje
Přírodovědecká fakulta
Ostravská Univerzita
Chittussiho 10
710 00 Slezská Ostrava
Česká republika
e-mail: ondrej.slach@osu.cz

Mgr. Tomáš Boruta
Katedra sociální geografie
a regionálního rozvoje
Přírodovědecká fakulta
Ostravská Univerzita
Chittussiho 10
710 00 Slezská Ostrava
Česká republika
e-mail: tomas.boruta@osu.cz