

EVALUACE POLITIKY CESTOVNÍHO RUCHU ČR ZA OBDOBÍ 2014-2020

The evaluation of the Czech tourism policy in the period of 2014 2020

ANDREA HOLEŠINSKÁ

Institut cestovního ruchu	Institute of Tourism
Katedra regionální ekonomie a správy,	Depart. of Regional Economics and Administration
Ekonomicko-správní fakulta	Faculty of Economics and Administration
Masarykova univerzita	Masaryk University
✉ Lipová 41a, 602 00 Brno, Czech Republic	
E-mail: holesinska@econ.muni.cz	

Anotace

Příspěvek se zabývá hodnocením státní politiky cestovního ruchu České republiky z hlediska naplňování strategického dokumentu Koncepce státní politiky cestovního ruchu ČR na období 2014-2020. Hodnoceny jsou nejen naplňované aktivity jednotlivých opatření, ale také implementace nástrojů, které státní politika cestovního ruchu využívá. Státní politika cestovního ruchu ČR je konfrontována i z pohledu teorie. Pozornost je věnována procesu rozhodování, legitimitě státních zásahů do cestovního ruchu a roli státu v rámci politiky cestovního ruchu. Zdůrazněn je vliv vnějších faktorů (např. globální trendy nebo COVID-19) na rozhodovací proces a nasměrování politiky cestovního ruchu. Příspěvek vychází z kvalitativní analýzy dokumentů, která je podpořena analýzou sekundárních datových zdrojů.

Klíčová slova

politika cestovního ruchu, hodnocení, Česká republika, nástroje, process rozhodování

Annotation

The paper deals with the evaluation of the state tourism policy of the Czech Republic. Primarily it focuses on the accomplishment of the strategic document the Concept of the State Tourism Policy of the Czech Republic for 2014-2020. The activities related to particular measures are examined and as well as the implementation of tools used by the state tourism policy is analysed. The state tourism policy of the Czech Republic is also confronted with the theoretical background. Therefore, the attention is paid to the decision-making process, the legitimacy of state interference in tourism and the role of the state in tourism policy. It is emphasized that external factors (e.g. global trends or COVID-19) have an impact on the decision-making process and the direction of tourism policy. The paper is based on the qualitative analysis of documents, which is supported by the analysis of secondary data sources.

Key words

tourism policy, evaluation, Czech Republic, tools, decision-making process

JEL classification: Z32, H83, F68

1. Úvod

Systém cestovního ruchu (Tab. 1) utváří politika cestovního ruchu a organizace (uspořádání) cestovního ruchu. Zatímco politika cestovního ruchu udává celkový rámec fungování a vytváření podmínek pro cestovní ruch, organizace cestovního ruchu představuje strukturu (uspořádání) institucí, které jsou zodpovědné za spolupráci a řízení cestovního ruchu v destinaci.

Tab. 1: Systém cestovního ruchu v ČR

Prostorová úroveň	Politika cestovního ruchu (nositelé politiky cestovního ruchu)	Organizace cestovního ruchu (DMO)
Národní	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR	Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism
Regionální	Krajský úřad	Krajská DMO
Subregionální	-	Oblastní DMO
Lokální	Obecní (městský) úřad	Lokální DMO

Zdroj: Holešinská (2012, s. 72), upraveno

Státní politika cestovního ruchu v České republice je od roku 1996 v kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj ČR (dále jen MMR) a je vnímána jako součást regionální politiky. V roce 2010 zahájil svoji činnost Podvýbor pro cestovní ruch v rámci Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny ČR, který projednává návrhy týkající se problematiky cestovního ruchu. V období 2014-2020 se podvýbor vyjadřoval například k novelizaci zákona č. 159/1999 Sb., financování cestovního ruchu, strategii a aktivitám České centrály cestovního ruchu – CzechTourism či průvodcovské činnosti.

Vize a celkové nasměrování státní politiky cestovního ruchu udává Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2014-2020 (dále jen Koncepce). Jedná se o klíčový strategický dokument, který má svoji tradici. Ministerstvo pro místní rozvoj dokument vypracovává od roku 1999. Koncepce reflektuje jak situaci a vývoj v zemi, tak integraci v rámci Evropské unie. Základní strategická vize „Destinace Česká republika – jednička v srdci Evropy“ je naplňována skrze kvalitu, inovace, znalosti a udržitelnost (faktory konkurenceschopnosti destinací cestovního ruchu), které se odrážejí v prioritách Koncepce. Pro naplňování priorit jsou sestaveny Akční plány, které ve dvouletém intervalu specifikují konkrétní aktivity naplňující opatření, resp. priority stanovené v Koncepci.

Tento příspěvek si klade za cíl zhodnotit naplňování Koncepce státní politiky cestovního ruchu ČR a naznačit posun rozvoje cestovního ruchu jak z hlediska teoretického, tak z hlediska praktického.

2. Teoretická východiska

Je prokázáno, že cestovní ruch je významný pro ekonomiku, neboť za určitých podmínek stimuluje ekonomický rozvoj regionů, má multiplikační schopnosti a je tvůrcem přidané hodnoty (vytváří synergické efekty). Tyto vlastnosti cestovního ruchu jsou dány především díky jeho vazbám s řadou odvětví národního hospodářství a oborů lidské činnosti, které svými výkony zabezpečují účast na cestovním ruchu. (Holešinská, 2012) Vzhledem k této multioborovosti je třeba zajistit koordinaci na úrovni veřejné politiky.

Pro utváření veřejné politiky je klíčové uspořádání moci, hodnotový systém a institucionální zřízení (Hall a Jenkins, 1995, s. 6), na jejichž základě dochází ke střetu zájmů v rámci tzv. politické arény (policy arena), což má dopad na řízení, respektive na rozhodovací proces, a na hospodaření státu. V praxi cestovního ruchu tak dochází velice často ke střetu veřejného a individuálního zájmu. Klíčovou funkcí vlády je chránit a posilovat veřejný zájem (Dregde, 2010). Proto se stát zapojuje do tvorby politiky cestovního ruchu (O'Brien, 2010; Pastras a Bramwell, 2013). Prosazování veřejného zájmu v podobě intervence státu však může narušovat fungování tržního mechanismu (viz narušení hospodářské soutěže). Do popředí se tak dostává legitimita politiky cestovního ruchu (Harley a Hooper, 1992; Dwyer a Forsyth, 1993). Bieger (2000) vymezuje praktické případy, ve kterých je zásah státu do oblasti cestovního ruchu legitimní. Jedná se o externalitu, nedostupnost technologií a tedy inovací, veřejné statky, přirozené (přírodní) monopoly a nedokonalé informace (asymetrie informací).

Vláda pak v podobě politiky cestovního ruchu realizuje přímé či nepřímé zásahy. (Jenkins a Henry, 1982) Přímá aktivita ve prospěch cestovního ruchu má podobu organizační a legislativní podpory nebo podobu rozvojovou, kdy stát přebírá operační úlohu v cestovním ruchu (např. substituce neochoty soukromého subjektu poskytovat službu – typické pro rozvojové země). Nepřímé zásahy, které nejsou primárně cíleny na cestovní ruch, mají mandatorní a podpůrný charakter. S kategorizací zásahů do cestovního ruchu vyvstává otázka: Jakou funkci sehrává stát v cestovním ruchu? Choy (1993) uvádí, že by vláda měla vykonávat v rámci politiky cestovního ruchu čtyři základní funkce, a to koordinování, legislativní, plánování a financování. Greuter (2000) pak státu přisuzuje roli koordinátora, producenta, katalyzátoru a plánovače.

Samotné zásahy státu vycházejí z procesu rozhodování. Hall a Jenkins (1995, s. 6) prezentují, že proces rozhodování v politice cestovního ruchu vychází z aktuální poptávky (veřejného zájmu) a s dosavadních výsledků předchozích rozhodnutí, která jsou brána v potaz při současném rozhodování, jehož výstupy se posléze stávají podklady pro budoucí rozhodovací proces. Krutwajsho a Bramwell (2010) poukazují na to, že proces rozhodování

je vztah mezi vládou zamýšlenými politickými záměry a napětím a vyjednáváním mezi aktéry o daných politických záměrech. Na celkovou podobu rozhodnutí má však vliv řada faktorů, které tvoří tzv. „černou skříňku“. (Hall, 2008, s. 15) Jedná se o institucionální zřízení, hodnotový systém, dělbu moci, veřejný zájem, kulturu, společenský systém a významné jednotlivce. Na jedné straně tyto faktory utvářejí politiku cestovního ruchu (viz výše), ovšem na druhé straně determinují stabilitu politického rozhodnutí a celkovou úspěšnost implementace a realizace politiky cestovního ruchu. Nestabilita procesu rozhodování je způsobena častou změnou v politickém vedení, které s sebou přináší změnu v prosazovaných veřejných zájmech. (Šauer, 2009) Proces rozhodování a potažmo nasměrování politiky je stále více ovlivněn vnějšími faktory, jako jsou globální trendy či v současnosti probíhající pandemie koronaviru COVID-19.

3. Metodika

Pro účely naplnění cíle je provedena důkladná analýza vycházející z rešerše právních/strategických/programových dokumentů a sekundárních datových zdrojů. Hodnocení (evaluace) se opírá o prokazatelné výstupy politiky cestovního ruchu, které jsou publikovány ve Zprávách o plnění Koncepce státní politiky cestovního ruchu ČR 2014-2020 a/nebo jsou dostupné z databází Českého statistického úřadu (veřejná databáze), Ministerstva financí (Monitor – databáze veřejných financí), Ministerstva pro místní rozvoj (Dotační informační systém) apod. V případě absence některých dat, byla zdrojem vlastní databáze (viz Tab. 5). Využita je i komparační metoda, která nabízí srovnání s prioritami/opatřeními/aktivitami Koncepce státní politiky cestovního ruchu ČR na období 2014-2020 a skutečně realizovanými aktivitami státní politikou cestovního ruchu. Pro identifikaci počtu realizovaných aktivit byla využita kontextová (obsahová) analýza.

Výsledky jsou z dílčí části převzaty z dokumentu Analýza vývoje cestovního ruchu v ČR (2019). Pro potřeby tohoto článku jsou však výsledky aktualizovány, apolitizovány a dány do širších souvislostí, a to jak z hlediska praktické roviny, tak i teoretické.

4. Výsledky

4.1 Politika cestovního ruchu v ČR a její implementace

Implementačním nástrojem Koncepce státní politiky cestovního ruchu ČR na období 2014–2020 jsou dvouleté Akční plány. Na základě Zpráv o plnění Koncepce (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2016, 2018) lze konstatovat, že v letech 2015–2016 se nejčastěji realizovaly aktivity související se zkvalitňováním nabídky (služeb) cestovního ruchu, například Český systém kvality služeb. V letech 2017–2018 byla počtem aktivit významně naplňována priorita Management cestovního ruchu, zejména pak opatření Podpora činnosti organizací cestovního ruchu, a to prostřednictvím Kategorizace organizací destinačního managementu (dále jen DMO). Dále v tomto období začaly probíhat dotační výzvy z Národního programu podpory cestovního ruchu v regionech, které tak uskutečnily opatření z Priority Zkvalitnění nabídky cestovního ruchu. Aktivity pro období 2019–2020 jsou pouze v rovině plánu, jelikož nebyly dosud všechny realizovány. Celkový přehled uvádí Tab. 2.

Dle Akčního plánu na roky 2019–2020 (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019) budou především podporovány aktivity rozvíjející Český systém kvality služeb (viz priorita 1, opatření Zkvalitňování nabídky služeb cestovního ruchu); významně bude naplňována priorita 2, a to především Kategorizace DMO tedy opatření Podpora činnosti organizací cestovního ruchu; a posílena bude podpora informací a výzkumu, priorita 3, opatření Marketingové informace, a priorita 4, opatření Statistika a výzkum v cestovním ruchu. Velká pozornost bude soustředěna na nastavení finanční podpory cestovního ruchu pro období 21+ (konkrétně program pro certifikované DMO a národní dotační program pro rozvoj cestovního ruchu).

Stávající dotační nástroj Národní program podpory cestovního ruchu si během období platnosti Koncepce prošel určitými změnami. První velkou změnou byla v roce 2016 jeho regionalizace, viz doplnění do názvu „v regionech“. Další změna byla v podobě omezení některých podporovaných aktivit. Zejména se jednalo o marketingové aktivity, které hojně využívaly DMO. Přesto je tento program stále klíčovým nástrojem podporujícím nově vznikající systém organizace cestovního ruchu v ČR, viz Kategorizace DMO. Slabou stránkou programu je celkově jeho nastavení (a to pravidla a časový rámec vyhlášení výzev), které brzdí čerpání prostředků (viz Tab. 3).

Tab. 2: Přehled plnění Konceptce dle Akčních plánů

Priorita Konceptce	Opatření Konceptce	Akční plán 2015	Akční plán 2017	Akční plán 2019
		– 2016*	– 2018*	– 2020**
P1 – Zkvalitnění nabídky cestovního ruchu	Zkvalitňování podnikatelského prostředí v cestovním ruchu	1	2	(-)
	Výstavba a modernizace základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu	1	-	(-)
	Zkvalitnění nabídky služeb cestovního ruchu	3	2	(5)
	Zkvalitnění nabídky primárního potenciálu cestovního ruchu	2	2	(2)
P2 – Management cestovního ruchu	Podpora činnosti organizací cestovního ruchu	2	3	(2)
	Posílení a inovace řízení destinace	2	2	(1)
	Rozvoj lidských zdrojů	-	1	(3)
P3 – Destinační marketing	Marketingová podpora domácího a příjezdového cestovního ruchu	1	1	(1)
	Tvorba a marketing národních a regionálních produktů cestovního ruchu	2	1	(-)
	Marketingové informace	1	1	(2)
P4 – Politika cestovního ruchu a ekonomický rozvoj	Politika cestovního ruchu jako součást hospodářské a regionální politiky	1	2	(1)
	Statistika a výzkum v cestovním ruchu	1	1	(3)
	Krizové řízení a bezpečnost	2	2	(2)

Zdroj: vlastní zpracování dle Ministerstva pro místní rozvoj (2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

*Počet aktivit uvedených v akčním plánu naplňujících dané opatření Konceptce.

**Jedná se o plán. Nejde o skutečně realizované aktivity, neboť období 2019-2020 ještě neskončilo.

Tab. 3: Dotace z Národního programu podpory cestovního ruchu v regionech (2017-2020)

Podprogram	Rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu				Marketingové aktivity v cestovním ruchu			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Počet podaných žádostí	104	95	77	94	25	32	*	**
Požadovaná dotace (mil. Kč)	130,4	100,1	118,6	139,5	29,0	31,7	*	**
Počet podpořených žádostí	62	55	49	*	13	27	*	**
Celkové náklady podpořených žádostí (mil. Kč)	139,0	104,7	168,8	*	26,9	52,6	*	**
Poskytnutá dotace (mil. Kč)	67,2	51,9	78,4	*	13,1	26,3	*	**
Průměr poskytnuté dotace na podpořenou žádost (tis. Kč)	1 083	943	1 600	*	1 007	974	*	**

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj (2020)

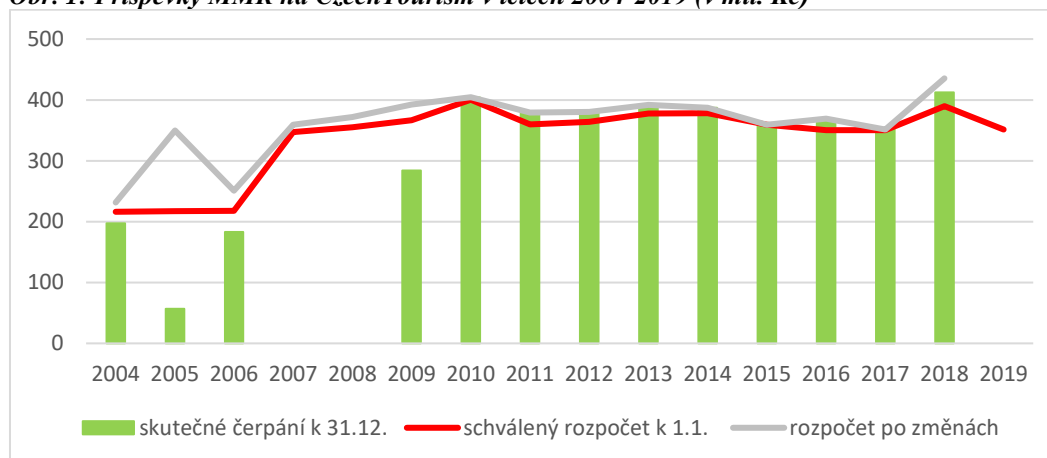
*Data nejsou dosud publikována. **Dosud nebyla vydána výzva.

Změnou prošla i regionální politika cestovního ruchu a její dotační a grantová schémata, která musela reagovat na skončení regionálních operačních programů, tedy (spolu)financování z EU. Rozvoj cestovního ruchu je ve stávajících operačních programech podporován nepřímo, proto je také složité/komplikované vyhodnotit účinnost dotací na rozvoj cestovního ruchu (ať už prostorově či druhově). K dalším možnostem čerpání pro přímou nebo nepřímou podporu cestovního ruchu patří evropské programy a iniciativy. Faktické čerpání je však minimální, vyjma iniciativy EDEN.

Pro realizaci politiky cestovního ruchu je klíčovým nástrojem MMR příspěvková organizace Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism. Od roku 2015 spadá do povinností CzechTourism zpracování marketingové konceptce, která je harmonizována s Konceptcí státní politiky cestovního ruchu v ČR na dané období. Propojení státní Konceptce s marketingovou konceptcí cestovního ruchu agentury CzechTourism přináší synergické efekty, které se zřetelně projevily například v marketingové kampani „Společné století“ ke 100. výročí založení republiky. Výkon CzechTourism je i při snižujícím se rozpočtu (viz Obr. 1) dobře viditelný v oblasti sledování poptávky cestovního ruchu (návštěvníka), viz kontinuální práce na marketingovém informačním systému (MIS); práce s big data; sledování návštěvníků; country reports atd. Přelom roku 2018-2019 s sebou přinesl personální změnu ve vedení, snížení rozpočtu a vizi sloučení organizace CzechTourism s CzechTrade a CzechInvest pod jednu střechu.

Nasměrování a pozice CzechTourism se odchýlila od silné marketingové organizace k organizaci zastupující zájmy politiky a politické lobby.

Obr. 1: Příspěvky MMR na CzechTourism v letech 2004-2019 (v mil. Kč)



Pozn. V roce 2018 byl rozpočet mimořádně navýšen kvůli výročí 100let republiky, jehož propagátorem na národní úrovni byl CzechTourism.

Zdroj: Ministerstvo financí (2019)

Klíčovou pozici na straně vlivové sféry sehrává platforma Fórum cestovního ruchu, z.s., která zastupuje do té doby roztržštěné zájmy jednotlivých sdružení cestovního ruchu. Úzce spolupracuje přímo s MMR a prostřednictvím Rady pro strategii i s agenturou CzechTourism. K dalším koordinačním a komunikačním platformám zřízených přímo MMR patří Pracovní skupina pro cestovní ruch náměstka sekce regionálního rozvoje, Kolegium cestovního ruchu a další pracovní skupiny zřízené pro specifické účely (např. pracovní skupina k nové koncepci ČR). Určitou brzdou úspěšného fungování těchto platform je velký počet subjektů různých zájmů, se kterými je obtížné najít konsensus při vyjednávání. Meziresortní přesah problematiky cestovního ruchu vyvolává naléhavou potřebu koordinace. Za tímto účelem byla zřízena Meziresortní koordinační komise pro cestovní ruch. Tato komise však není v současnosti zcela funkční. MMR je sice v pozici gestora v otázce cestovního ruchu, nemá však kompetenci/nástroje na prosazování priorit/opatření v oblasti podpory a rozvoje cestovního ruchu u jednotlivých resortů. Problém kompetenčního střetu tak stále přetrvává.

Meziresortní provázanost státní politiky cestovního ruchu na ostatní veřejné politiky se projevilo i během deseti let přípravy „Zákona o podpoře cestovního ruchu“, která nakonec na přelomu let 2015 a 2016 skončila návrhem MMR na vytvoření systému organizace cestovního ruchu na motivační bázi, a to prostřednictvím dobrovolného technického standardu, viz Kategorizace DMO. Stěžejním legislativním nástrojem s přímým dopadem na cestovní ruch je zákon č. 159/1999 Sb., který vychází z původní evropské směrnice Rady 90/314/EEC. Zákon byl v průběhu let 2015-2017 třikrát novelizován. První novela upravovala základní pojmy a především povinné pojištění cestovních kanceláří proti úpadku (zákon č. 341/2015 Sb.). Druhá novela se týkala odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon č. 183/2017 Sb.). Poslední třetí (zákon č. 111/2018 Sb.) souvisela s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 a spočívala především v posílení ochrany spotřebitele, a to v informační povinnosti poskytovatelů zájezdů a tvorbou garančního fondu cestovních kanceláří.

Velké množství aktivit bylo v akčních plánech Koncepce věnováno podpoře zkvalitňování nabídky služeb cestovního ruchu a částečně i naplňování priority Zkvalitňování podnikatelského prostředí v cestovním ruchu. Většina aktivit směřovala do metodického nástroje Českého systému kvality služeb. Tento nástroj politiky cestovního ruchu je dobrovolný. Certifikace není právně vymahatelná a vychází z motivačního charakteru. Realizátorem systému je agentura CzechTourism. Český systém kvality služeb (2020a) registruje celkem 3 728 provozoven, z čehož 1 014 je již certifikovaných. Za dobu pěti let bylo proškolen 2 547 trenérů.

Dalším metodickým nástrojem státní politiky cestovního ruchu na motivační bázi, na který MMR upírá velký zřetel, je Kategorizace DMO, která vychází z potřeby nastavení systému organizace a řízení cestovního ruchu všech prostorových úrovních. Tímto nástrojem MMR vyřešilo četné legislativní překážky, které se objevovaly při zpracování „Zákona o podpoře cestovního ruchu“. Hodnocení pilotního období zavádění Kategorizace DMO je pouze částečné. Znamé jsou počty certifikovaných DMO (Tab. 5), jejich územní působnost, rok vzniku, právní forma apod. Dopady na „kvalitu či efektivnost činnosti v oblasti destinačního managementu“ nelze do ukončení a vyhodnocení pilotní fáze vyjádřit. Na jednu stranu tímto krokem státní politika cestovního ruchu uděluje certifikovaným DMO legitimitu, která jasně určuje jejich postavení (Holešinská, 2019). Naproti tomu však

významně ovlivňuje strukturu systému organizace cestovního ruchu v ČR a z pohledu jednotlivých dosud-fungujících subjektů (DMO) tak tato státní intervence vytváří překážky vstupu na trh (narušuje hospodářskou soutěž), neboť „dobrovolně“ vylučuje tyto subjekty z přístupu k dotačním titulům.

Tab. 4: Certifikované DMO k 30. 3. 2020

Rok	Krajské DMO	Oblastní DMO	Lokální DMO	DMO celkem
2018	7	16	0	23
2019	1	25	4	30
2020	0	0	0	0
Celkem	8	41	4	53

Zdroj: Český systém kvality služeb (2020b) a vlastní databáze

Významným nástrojem politiky cestovního ruchu mající informační a výzkumný charakter je Satelitní účet cestovního ruchu, který sestavuje Český statistický úřad (Tab. 4). Existence tohoto účtu je pozitivním faktem, neboť umožňuje argumentaci významu cestovního ruchu a současně upevňuje postavení MMR a jeho činnosti mezi resorty. Satelitní účet cestovního ruchu je však agregován pouze na národní úrovni. Data na regionální a lokální úrovni nejsou. Nedostatků jsou i na straně metodiky. Stávající statistická data jsou nedostatečná, protože jsou schopna zachytit poptávku jen z hlediska hromadných ubytovacích zařízení (HUZ). Velká část informací o poptávce však díky růstu sdílené ekonomiky statistice uniká. Zde selhává iniciativa MMR v oblasti digitalizace.

Tab. 5: Hlavní ukazatele národního hospodářství a cestovního ruchu v ČR

Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Hrubý domácí produkt (v tis. Kč)	4 265	4 559	4 779	5 052	5 328
Hrubý domácí produkt cestovního ruchu (v tis. Kč)	117	126	139	148	152
Podíl cestovního ruchu na hrubém domácím produktu (v %)	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
Podíl cestovního ruchu na hrubé přidané hodnotě (v %)	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8

Zdroj: Český statistický úřad (2020)

Zatímco státní politika cestovního ruchu je ve svém přímém dopadu na rozvoj cestovního ruchu velmi svázána s komunikací a spoluprací mezi resorty, regionální politika cestovního ruchu je pružnější. Proto má větší význam cestovní ruch na regionální úrovni. Naplňování krajských strategických dokumentů je díky vlastním finančním nástrojům účinnější. Z výdajů krajů na podporu cestovního ruchu v rámci vypsání krajských grantových a dotačních schémat vyplývá, že kraje investice do cestovního ruchu navyšují. Proporcionální nárůst je u podpory DMO a financování marketingových aktivit. Z pohledu státní politiky cestovního ruchu tak chybí informace o skutečně vynaložených prostředcích na podporu cestovního ruchu, které by sloužily jako podklad pro řešení podpory aktivit s nadregionálním přesahem.

Implementace současných priorit kohezní politiky EU jsou naplňovány státní politikou cestovního ruchu ČR jen okrajově, např. nabídka cestovního ruchu v podobě specifických forem cestovního ruchu (sociální inkluze). Podceněna je priorita digitalizace – chybí odborná studie, která by vymezila problémové oblasti digitalizace v cestovním ruchu a nastavila, čím se má státní politika cestovního ruchu zabývat, a co může být v kompetenci agentury CzechTourism či dalších institucí/subjektů. Hmatatelné výstupy implementace politiky EU do politiky cestovního ruchu v ČR jsou minimální.

4.2 Politika cestovního ruchu v ČR z pohledu teorie

Satelitní účet cestovního ruchu ČR prokazuje, že cestovní ruch je tvůrcem přidané hodnoty. Z jeho agregace je i zřejmá multioborovost cestovního ruchu. Bohužel veřejná politika v podobě státní politiky cestovního ruchu velmi chabě zajišťuje koordinaci napříč ostatními oborovými veřejnými politikami.

Uspořádání moci (rozdělení pravomocí), hodnotový systém (myšlenkový proud) a složení „politické arény“ (Hall a Jenkins, 1995) významně determinuje proces rozhodování a tím i utváření politiky cestovního ruchu v ČR. Především je to zřejmé z „transformace“ postavení cestovního ruchu (odklon od priority k nástroji naplňující cíle). Další příklady jsou neprůchodnost navrhovaného „Zákona o podpoře cestovního ruchu“, ukotvení dotačního programu na podporu cestovního ruchu či změny v nasměrování agentury CzechTourism.

Prosazováním veřejného zájmu v podobě „motivační“ kategorizace DMO se dostává politika cestovního ruchu na hranu narušení hospodářské soutěže. (Dwyer a Forsyth, 1993) Tímto krokem uděluje politika certifikovaným DMO legitimitu k získání dotačních prostředků.

Větší prostor by politika cestovního ruchu měla věnovat eliminaci externalit, příkladem může být efektivní řešení sezónnosti. (Bieger, 2000)

Velké nedostatky má politika cestovního ruchu ČR v oblasti zavedení nástrojů podporujících dostupnost technologií, potažmo inovací, která souvisí s omezenými finančními prostředky malých a středních podniků, jež jsou nosnými prvky celého hospodářského odvětví cestovního ruchu.

Velký dluh má politika cestovního ruchu ČR vůči eliminaci či zmírnění asymetrie informací. Ministerstvo by se mělo více zaměřit na interpretaci statistik o cestovním ruchu. Pro dobrou interpretaci je zapotřebí kvalitních odborných studií a analýz, které by význam cestovního ruchu podpořily. Společně s masivní interpretací je nutné provádět cílenou pravidelnou medializaci výstupů, a to nejen mezi odborníky, ale i mezi laickou veřejností (ta může přesvědčit své volené zástupce, aby se tématu cestovního ruchu ve svém programu věnovali). Kromě odborných studií a analýz je úkolem státní politiky cestovního ruchu podporovat soustavnou aktualizaci dat a zlepšování metodiky zajišťování dat.

Podpora marketingu coby veřejného statku je úzce svázána na jedné straně s CzechTourism a na druhé straně s kraji a jejich dotačními tituly. Kraje nesledují efektivitu vynaložených prostředků. Není tak přehled o výši a návratnosti krajských investic. Z pohledu státní politiky cestovního ruchu tak chybí informace o skutečně vynaložených prostředcích na podporu cestovního ruchu, které by sloužily jako podklad pro přidělování podpory na aktivity s nadregionálním přesahem.

Státní politika cestovního ruchu ČR realizuje většinou přímé aktivity mající legislativní, spíše organizační povahu pomoci. (Jenkins a Henry, 1982) Příkladem je novelizovaný zákon č. 159/1999 Sb.; Kategorizace DMO, Český systém kvality služeb, příspěvková organizace CzechTourism, jež mají selektivní a specifický charakter. Z pohledu uplatňovaných nástrojů (Airey, 1983) jsou monetární opatření využívána zcela minimálně; větší prostor mají fiskální nástroje, převážně se jedná o nepřímé; legislativa je mandatorní; nařízení a směrnice jsou více specifické.

Z pohledu role státu v rámci politiky cestovního ruchu (Greuter, 2000) se MMR snaží fungovat jako koordinátor, ovšem mezi resorty nemá patřičné postavení; roli producenta coby vlastníka důležitých rekreačních zdrojů a poskytovatele veřejných služeb (doprava, bezpečnost) vykonává v širokém rozsahu; v roli plánovače jsou slabá místa především v komplexním rozvoji a zajištění optimálního využití zdrojů; v roli katalyzátoru MMR selhává především v soustavném podněcování vývoje a inovací.

5. Závěr

Současná státní politika cestovního ruchu nezastává v rámci hospodářské politiky takové postavení, které odpovídá ekonomickému výkonu cestovního ruchu. Cestovní ruch byl v České republice do roku 2014 silně vnímán jako prioritní oblast, pomocí které lze dosáhnout globálního cíle - konkurenceschopnosti. V programových dokumentech tak byl cestovní ruch velmi viditelný. V období 2014-2020 se však role cestovního ruchu změnila. Cestovní ruch se stává nástrojem k naplňování cílů. Tato transformace ovlivnila i pojetí samotné státní politiky cestovního ruchu, která neustále komunikuje tuto změnu směrem k ostatním resortům. Roste význam meziresortní kooperace a koordinace.

K vykonávání státní politiky cestovního ruchu chybí Ministerstvu pro místní rozvoj (Odboru cestovního ruchu) patřičné kompetence a pravomoci, respektive nástroje. Klíčové nástroje jako jsou ekonomické a legislativní si vyžadují vysokou míru meziresortní spolupráce. Meziresortní orgány a pracovní skupiny však svoji funkci zcela nenaplní. Státní politika cestovního ruchu postrádá vlastní finanční nástroj, který by byl schopen podporovat cestovní ruch v jeho komplexní podobě. Vzhledem k tomu, že cestovní ruch je vnímán jako nástroj (nikoli priorita) naplňující globální cíl hospodářské politiky, je stávající finanční podpora rozvoje cestovního ruchu roztržštěná. Nástroje, které má státní politika cestovního ruchu přímo ve své kompetenci jsou buď velmi specifické svým zaměřením (např. CzechTourism) nebo mají spíše motivační charakter (např. kategorizace DMO). Mezi přímé nástroje, které byly v období 2014-2020 využívány pro naplňování Koncepce i Akčních plánů, patří v naprosté dominanci agentura CzechTourism a dále pak Národní program podpory cestovního ruchu v regionech a státní podpora NNO v cestovním ruchu.

Pro celkovou evaluaci účinků státní politiky cestovního ruchu nelze jednoduše použít hodnocení vycházející z realizace projektů podpořených z operačních či dotačních programů (např. Šauer a Holešinská, 2010), neboť prostorová diferenciací a druhová skladba podpory cestovního ruchu, kterou bylo možné vyčíslit za období 2007-2014 vycházela z prioritních oblastí. Komparace plánovaných aktivit ve dvouletých Akčních plánech se samotnou Koncepcí státní politiky cestovního ruchu ČR je obtížná, jelikož dokumenty akčních plánů striktně nerozlišují

mezi aktivitou a výstupem a často je výstupem aktivita. Vystává potřeba jiných (nových) indikátorů, které by byly schopny průřezově zachytit projekty/aktivity, jež mají dopad na rozvoj cestovního ruchu, a současně by sledovaly princip 3E. Jako možnost se nabízí využití metodiky EU, viz 80 ukazatelů kohezní politiky EU (Evropská komise, 2018).

Vzhledem k současnému světovému problému spojeného s koronavirem COVID-19 lze očekávat, že ekonomické dopady doléhající na podnikatele v cestovním ruchu budou vyvolávat tlak na politiku cestovního ruchu a snahu o iniciaci podpory těchto subjektů. Přestože postavení cestovního ruchu v hospodářské politice státu není v současnosti prioritní, bude mít otázka konkurenceschopnosti těchto subjektů větší váhu než organizace (uspořádání) cestovního ruchu v podobě podpory DMO. To bude paradoxně vést k růstu významu politiky cestovního ruchu, a to díky intenzivnější meziresortní spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Je tedy otázkou – kolik prostoru nakonec zbude na podporu organizačních struktur cestovního ruchu (viz certifikace DMO a jejich aktivit); – a jaké budou skutečné výsledky politiky cestovního ruchu po uplynutí období 2014-2020.

Literatura

- [1] AIREY, D., (1983). European government approaches to tourism. *Tourism Management*, vol. 4, no. 4, pp 234-244. ISSN 0261-5177.
- [2] BIEGER, T., (2000). Perspektiven der Tourismuspolitik in traditionellen alpinen Tourismusländer – Welche Aufgaben hat der Staat noch? In *ITB-Berlin 2000 „Wissenschaftsforum-Vortrag von Sonntag“*. St. Gallen: IDT-HSG. 24 S.
- [3] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, (2020). *TSA – Hlavní ukazatele národního hospodářství a cestovního ruchu v ČR*. [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/tsa_hlavni_ukazatele_narodniho_hospodarstvi_a_cestovniho_ruchu_v_cr.
- [4] ČESKÝ SYSTÉM KVALITY SLUŽEB, (2020a). *Celkové statistiky*. [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://organizace.csks.cz/cs/o-projektu/celkove-statistiky.html>.
- [5] ČESKÝ SYSTÉM KVALITY SLUŽEB, (2020b). *Seznam certifikovaných organizací destinačního managementu*. [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://organizace.csks.cz/cs/certifikace-organizaci-destinacniho-managementu/>.
- [6] DREGDE, D., (2010). Place change and tourism development conflict: Evaluating public interest. *Tourism Management*, vol. 31, pp 104-112. ISSN 0261-5177. DOI 10.1016/j.tourmn.2009.01.004.
- [7] DWYER, L., FORSYTH, P., (1993). Government Support for Inbound Tourism Promotion: Some Neglected Issues. *Australian Economic Papers*, vol. 32, no. 61, pp 355-374. ISSN 1467-8454. DOI 10.1111/j.1467-8454.1993.tb00069.x.
- [8] EVROPSKÁ KOMISE, (2018). *Simplification handbook. 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027*. [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf.
- [9] GREUTER, F., (2000). *Bausteine der schweizerischen Tourismuspolitik. Grundladgen, Beschreibung und Empfehlungen für die Praxis*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt. 283 s. ISBN 3258061718.
- [10] HALL, C. M., JENKINS, J. M., (1995). *Tourism and public policy*. 1st ed. London: Thomson. 116 p. ISBN 1861529988.
- [11] HARTLEY, K., HOOPER, N., (1992). Tourism Policy: Market Failure and Public Choice. In Tisdell, C. (ed.): *The Economics of Tourism. Volume I. The International Library of Critical Writings in Economics. Series Number 121*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2000, s. 469-482. ISBN 1-859898-403-3.
- [12] HOLEŠINSKÁ, A., (2012). *Destinační management jako nástroj regionální politiky cestovního ruchu*. Brno: Masaryk University. 152 p. ISBN 978-80-210-5847-7.
- [13] HOLEŠINSKÁ, A., (2019). Česká podoba konsolidace DMO. In *XXII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 492-499. ISBN 978-80-210-9268-6. DOI 10.5817/cz.muni.p210-9268-2019-62.
- [14] CHOY, J. L. D., (1993). Alternative roles of national tourism organizations. *Tourism Management*, vol. 14, no. 5, pp 357-365. ISSN 0261-5177.
- [15] JENKINS, C. L., HENRY, B. M., (1982). Government involvement in tourism in developing countries. *Annals of Tourism Research*, vol. 9, pp. 499-521. ISSN 0160-7383.
- [16] KRUTWAYSHO, O., BRAMWELL, B., (2010). Tourism policy implementation and society. *Annals of Tourism Research*, vol. 37, no. 3, pp 670-691. ISSN 0160-7383. DOI 10.1016/j.annals.2009.12.004.
- [17] Ministerstvo financí, (2019). *Schválený rozpočet Ministerstvo pro místní rozvoj. Monitor. Databáze*. [online]. [cit. 2019-05-29]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/2017/statni-rozpocet/oss-sf/66002222#schvaleny-rozpocet-souhrn>.
- [18] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2013). *Koncepce státní politiky cestovního ruchu v České republice na období 2014-2020*. [online]. [cit. 2018-12-20]. Dostupné z: <https://>

- /MMR/media/MMR_MediaLib/Podpora%20region%c5%af%20a%20cestovn%c3%ad%20ruch/Cestovn%c3%ad%20ruch/Koncepce%202014-2020/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-na-obdobi-2014-2020.pdf.
- [19] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2015). *Akční plán ke Koncepti státní politiky cestovního ruchu 2014-2020. Na období 2015-2016.* verze 2, 30. 4. 2015. Praha. [online]. [cit. 2018-12-20]. Dostupné z: http://getmedia/8ed0c154-c508-425e-9f2a-0173af9690b9/Akni-plan-CR-na-obdobi-2015-2016_2.pdf.
- [20] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2016). *Zpráva o plnění Konceptu státní politiky cestovního ruchu ČR 2014-2020; za období 1.1.2014-31.12.2015.* [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/MMR/media/MMR_MediaLib/Podpora%20region%C5%AF%20a%20cestovn%C3%AD%20ruch/Cestovn%C3%AD%20ruch/Zprava-o-plneni-Koncepce-CR-2014-2015.pdf.
- [21] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2017). *Akční plán ke Konceptu státní politiky cestovního ruchu ČR 2014-2020. Na roky 2017-2018.* verze 21. 6. 2017. Praha. [online]. [cit. 2018-12-20]. Dostupné z: http://getmedia/b58c1355-a05f-4aea-b3f1-f3066232616e/Akni-plan-2017-2018_1.pdf.
- [22] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2018). *Zpráva o plnění Konceptu státní politiky cestovního ruchu ČR 2014-2020. za období 1.1.2016-31.12.2017* [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/016962bc-f964-46ec-9ac2-2f14c6084361/Zprava-o-plneni-Koncepce-CR-2016-17.pdf.aspx?ext=.pdf>.
- [23] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2019). *Akční plán ke Konceptu státní politiky cestovního ruchu ČR 2014-2020. Na roky 2019-2020.* [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: https://mmr.cz/getmedia/50f11dfd-dfd5-4702-98b1-046075f6aba3/Akni-plan-ke-Koncepci-statni-politiky-cestovniho-ruchu-CR-2014-2020_1.pdf.aspx?ext=.pdf.
- [24] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2020). *Národní program podpory cestovního ruchu v regionech (2016 – 2020).* [online]. [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/narodni-dotace/cestovni-ruch/narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione>.
- [25] O'BRIEN, A., (2010). Beyond policy-making: institutional regimes, the state and policy implementation in the Irish case. *Current Issues in Tourism*, vol. 13, no. 6, pp. 563-577. ISSN 1368-3500. DOI 10.1080/13683500903216626.
- [26] PASTRAS, P., BRAMWELL, B., (2013). A strategic-relational approach to tourism policy. *Annals of Tourism Research*, vol. 43, pp 390-414. ISSN 0160-7383. DOI 10.1016/j.annals.2013.06.009.
- [27] *Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS.* [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1559245542011&uri=CELEX:32015L2302>.
- [28] *Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy.* [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1559245109788&uri=CELEX:31990L0314>.
- [29] ŠAUER, M., (2009). Public support for tourism (example JROP 2004 – 2006). *Regionální studie*, vol. 1, no. 1, pp. 19-27. ISSN 1803-1471.
- [30] ŠAUER, M., HOLEŠINSKÁ, A., (2010). Podpora památek a kulturních zařízení pro potřeby cestovního ruchu (na příkladě operačních programů EU). In *Aktuální problémy cestovního ruchu "Kulturní cestovní ruch" - sborník z mezinárodní konference*. 1. vyd. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, pp. 56-67. ISBN 978-80-87035-31-3.
- [31] VYSTOUPIL, J., ŠAUER, M., HOLEŠINSKÁ, A., NOVOTNÁ, M., JAROLÍMKOVÁ, L., PLZÁKOVÁ, L., VANÍČEK, L., TITTELBACHOVÁ, Š., STUDNÍČKA, P., CHALOUPKOVÁ K, MATTYÁŠOVSKÁ, J., (2019). *Analýza vývoje cestovního ruchu v ČR*. Brno: MMR. 157 s.
- [32] Zákon č. 111/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Sbírka zákonů ČR*, částka 56/2018. [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupná z: <https://www.sagit.cz/info/sb18111>.
- [33] Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů. *Sbírka zákonů ČR*, částka 53/1999. [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupná z: <https://www.sagit.cz/info/sb99159>.
- [34] Zákon č. 341/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a o zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. *Sbírka zákonů ČR*, částka 144/2015. [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupná z: <https://www.sagit.cz/info/sb15341>.