

# ČESKÉ STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE VENKOVA V POLITICKÉM A PLÁNOVACÍM DISKURZU

Vladan Hruška

*Jako reakce na rostoucí diferenciaci prostoru a šíření evropského modelu programování a přerozdělování strukturálních fondů se rozvíjí v České republice strategické plánování jako metoda, která má zajistit harmonické a synchronizované plánování rozvojových kroků, které by vedly k rozvoji daného území. Strategické plánování se zaměřuje či je prováděno samozřejmě i ve venkovských územích České republiky, kde je jeho potřeba neméně důležitá. Mnoho autorů nicméně pochybuje o kvalitě strategických plánů a možnostech jejich úspěšné implementace. Jedním z důvodů tohoto selhání je myšlení představitelů decizní sféry a tvůrců strategických plánů, ve kterém je venkov zakotven jako statický a striktně ohraničený prostor se slabou ekonomikou ovládanou zemědělstvím. Takové pojetí nejenže vede k nepochopení podstaty současného venkova, ale prostřednictvím nekvalitních strategických dokumentů také k zhoubným vlivům na image strategického plánování a na jeho roli v rozvoji venkovských oblastí. Článek se snaží tyto nedostatky analyzovat a nastínit možnosti jejich řešení.*

## 1. Úvod

Pád socialistického režimu v roce 1989 podminil zásadní společenské, ekonomické i environmentální změny ve venkovském prostoru České republiky. V souvislosti s demokratizací režimu, procesy liberalizace ekonomického a společenského života, obnovou právního řádu, obecní samosprávy atd. výrazně roste jeho socioekonomická diferenciaci [Perlín 1998] způsobená oslabením rovnostářských struktur socialistického státu a posílením regionální či lokální úrovně. To vše vede k diferenciaci venkovského prostoru. Kvalitní strategické plánování se jeví jako nástroj, který by nežádoucí sociální a ekonomické polarizaci při naplňování jeho opatření mohl zabránit. Právě rostoucí diferenciaci prostoru ČR a možnost využívání strukturálních fondů Evropské unie vytvářejí mohutný impuls k rozvoji strategického plánování v České republice od druhé poloviny 90. let minulého století [Blažek, Vozáb 2004]. Pro strategické plánování existuje mnoho definic, v kontextu regionálním vyberme například definici Ježka: „Strategické plánování je komplexní proces vytváření a prosazování společného zájmu regionu, jehož součástí je situační analýza, formulace rozvojové vize, cílů rozvoje, vhodných strategií a opatření k dosažení těchto cílů, dále pak vlastní realizace a kontrola“. [2008, s. 40]. Jak je vidno z této definice, proces strategického plánování neznamená jen samotný strategický dokument, ný-

brž také proces jeho vzniku a následnou implementaci. Jak zmiňuje Maier [2010] – v tom se však české strategické plánování liší od západoevropského. „Participace na přípravě plánů se týkala nanejvýše úzkého okruhu současného vedení obce nebo regionu. Pokud ale jsou na straně politické reprezentace a občanů zastoupeni pouze vybraní představitelé momentálního vedení, stává se strategický plán nejpozději po následující volební výměně mocenských garnitur mrtvým dokumentem“ [Maier 2010, s. 112]. V procesu strategického plánování je tak nutné zdůraznit participaci všech tzv. stakeholders při jeho vytváření a dále i prosazování jeho opatření do reality. Právě v těchto bodech je české strategické plánování na velmi slabé úrovni. Definovat a vymezit venkov je velice obtížné. V rurální geografii, vědě zabývající se mimo jiné prostorovým vymezením venkova, lze navíc zaznamenat přechod od objektivních definic venkova k definicím subjektivního charakteru. Vzhledem k charakteru strategických plánů jako závazných dokumentů rozvoje je však nutné vycházet z objektivních definic venkova. Tento fakt je navíc zvýrazněn i použitím strategických plánů pro zvýšení šancí žádostí o dotaci z evropských či národních zdrojů, kde jsou venkovská sídla či venkovské mikroregiony striktně definovány. A tak pro vymezení akčního rádia místní akční skupiny nesmí dané venkovské území přesahovat hustotu zalidnění 150 obyvatel/km<sup>2</sup> a zároveň zde nesmí být zahrnuto město s větším počtem obyvatel než 25 000. Z dů-

vodu zahrnutí měst do území místních akčních skupin je hustota zalidnění vyšší, Evropská unie většinou používá hranici 100 obyvatel/km<sup>2</sup>. Pokud jde o venkovská sídla, nejčastěji se jako mezní hranice používá 2 000 obyvatel, avšak tato hranice nemusí být vhodná např. v případě velkých jihomoravských vesnic. Proto, jak zmiňuje Perlín [1998] rozhodnutí o ruralitě sídel o populační velikosti mezi 2 a 10 tisíci obyvatel je stanoveno většinou arbitrárně dle názoru jednotlivých autorů. Pro definici venkovských mikroregionů ve strategickém plánování použijme tedy definici pro vymezení místních akčních skupin, která dovoluje zahrnout i menší městská sídla, se kterými jsou ale okolní venkovská sídla integrálně spjata. Proto snaha o jejich striktní oddělení od městského prostoru není žádoucí. Jako venkovské pak nazýváme obce do 5 tisíc obyvatel. Ve venkovském prostředí sehrál hlavní roli v rozvoji strategického plánování národní Program obnovy vesnice, do kterého byl od roku 1997 zařazen dotační titul zaměřený právě na podporu zpracování strategických dokumentů venkovských mikroregionů [Bičík, Perlín 2006]. První strategické dokumenty se však vyznačují nevalnou kvalitou a jsou spíše jakýmsi hledáním vhodné metody. Proto projekt Ministerstva zemědělství Rozvoj povodí Kocáby, který byl zpracován Výzkumným ústavem ochrany půd Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy [Bičík, Perlín, Šefrna 2001] se snaží sestavit určitý metodologický návod pro konstrukci strategie rozvoje venkovské-

ho mikroregionu. Od té doby se používání strategických dokumentů šíří do všech plánovacích úrovní.

Avšak mnoho autorů [Bičík, Perlín, Šefrna 2001; Bičík, Perlín 2006; Perlín 2006; Novák 2010] tvrdí, že úroveň strategických dokumentů týkajících se nejen venkova, především pak jejich implementace a participace občanů na jejich vzniku, je v České republice na velice špatné úrovni. Protože tyto problémy již byly ve vědeckých kruzích hojně diskutovány [viz výše zmíněné práce, obecněji k nedostatkům strategického plánování v ČR pak např. Binek a Galvasová 2008; Blažek a Vozáb 2004; Maier 2001 a 2010 aj.], článek se zaměřuje na jiný problém, který však s výše zmíněným souvisí – jak je venkovský prostor konceptualizován v plánovacím a politickém diskurzu. Jak totiž ukázala analýza strategických dokumentů rozvoje venkova, pojem venkov je v myšlení politiků či plánovačů definován velice problematičtě, od čehož se odvíjí i kvalita strategických dokumentů. V závěru příspěvku se autor zamýšlí v širších souvislostech nad kroky, které by vedly ke zlepšení kvality těchto dokumentů, a tím i ke zlepšení image strategického plánování venkova v ČR.

## 2. Úrovně strategického plánování venkova v České republice

V České republice existují čtyři, či spíše tři úrovně strategického plánování venkova. Na národní úrovni to je Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (NSPRV), který má zajistit koordinaci politiky rozvoje venkova. Cíle NSPRV jsou pak realizovány pomocí Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (PRV), který je implementačním dokumentem EAFRD (Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova) v ČR, jehož prioritní opatření se přesně odvíjejí od NSPRV. NSPRV však de facto není strategickým plánem, neboť jak poukazují Blažek a Vozáb [2004, s. 5] v kontextu jiných strategických plánů, jde spíše o „*sadu technických pravidel zamýšlených k administraci rozdělování dotací ze státního rozpočtu*“.

Na krajské úrovni jsou základními strategickými dokumenty rozvoje venkova

koncepte či strategie rozvoje venkova (název těchto dokumentů není normativní). Avšak strategie rozvoje venkova mají v současnosti jen čtyři kraje (Ústecký, Zlínský, Moravskoslezský a Olomoucký). Pokud kraj nedisponuje koncepcí rozvoje venkova, je většinou tato problematika zahrnuta přímo či nepřímo do strategií či programů rozvoje kraje, avšak jen ve velice omezeném rozsahu. Na mikroregionální úrovni existují dva druhy plánovacích dokumentů – strategie rozvoje dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin v rámci IV. osy programu rozvoje venkova LEADER. Tyto plány jsou konstruovány v souvislosti s čerpáním evropských dotací. To však bývá často bohužel jediným účelem – ke snaze o kompletní realizace rozvojových strategií tak v tomto případě dochází jen zřídka [Perlín 2006]. Nejnižší územní úrovni, pro kterou jsou zhotovovány strategické plány, je úroveň obecní. Obce pořizují své programy obnovy venkova, ale jejich charakter neodpovídá strategickému plánu. Vzhledem k malému měřítku území jsou tyto rozvojové dokumenty spíše jen soupisem možných investičních záměrů [Perlín 2006], proto se jimi v textu dále nebudeme zabývat.

## 3. Venkovský prostor v plánovacím a politickém diskurzu

Jak bylo zmíněno v úvodu, mnoho autorů není přesvědčeno o dostatečné kvalitě strategického plánování venkova a jeho implementace v ČR. Obavy autora se v tomto článku týkají především samotných výstupů těchto procesů – strategických plánů rozvoje venkova produkovaných na všech úrovních. Jedním ze základních problémů strategického plánování venkova je špatná konceptualizace venkovského prostoru. Příčinou je ve valné většině kvalitativní shoda politického diskurzu, diskurzu vytvářeného pracovníky „odborných firem“, které většinou zpracovávají strategie rozvoje [Perlín 2006], a představitelů obcí, kteří jsou hlavními aktéry tvorby strategií na nižších úrovních. Venkov je pak v jednotné shodě charakterizován jako statický prostor, který je dle Cloke [2006] někdy až příliš idylicky popisován:

- jako soubor populačně malých sídel, které jsou místními obyvateli považovány za venkovské a jejichž ráz je určen jejich vysokou závislostí na okolní krajině,
- dominancí extenzivního využití půdy (zemědělství a lesnictví),
- stylem života, který je charakteristický vysokou soudržností založenou na respektu k environmentálním a behaviorálním kvalitám vycházející právě z úcty k okolní krajině.

Pokud jde o roli a kvalifikovanost odborných poradenských firem v českém strategickém plánování, jako příklad uveďme, že na krajské úrovni byly těmito subjekty zpracovány všechny čtyři koncepte či strategie rozvoje venkova. O kvalitě těchto koncepcí (vyjma Strategie rozvoje venkova ve Zlínském kraji) však lze úspěšně pochybovat. Pozitivistickým přístupem pod heslem čím více stran, tím sofistikovaněji strategický plán vypadá, naplňují pracovníci poradenských firem takové analýzy řešeného území statistickými daty, které jsou z hlediska rozvoje dané venkovské oblasti irelevantní. Analýzy řešeného území ve strategických plánech jsou navíc často více deskriptivně než problémově zaměřené.

Např. Aktualizace koncepce rozvoje zemědělství a venkova v Moravskoslezském kraji [Ekotoxa 2005] je ryze deskriptivním strategickým dokumentem na úctyhodných 392 stranách. Samotná strategie zabírá 87 stran, avšak návrhy opatření v ní jsou velice vágní a nekonkrétní. I kdyby tento dokument obsahoval zajímavá zjištění a fakta, bylo by obtížné je v takovém množství stránek najít. Na druhé straně přijetí tohoto dokumentu ze strany Moravskoslezského kraje jen ukazuje postoje představitelů kraje ke strategickému plánování a jejich zájem o vlastnictví dokumentu, dle kterého by mohl být řízen vývoj venkovského prostoru. Mimochodem, koncepci podobného charakteru od stejné firmy schválil i Olomoucký kraj, přičemž celkový rozsah stránek činí 275 stran.

Nejen tyto koncepte, ale i mikroregionální či národní strategie rozvoje venkova pracují s venkovem tak, jak byl konceptualizován výše. Takový způsob pojmání venkova je dle Weber [2009] doprovázen pěti mýty.

### 3.1 Venkov jako protiklad města

Zaprvé, jako venkov je definováno veškeré území, které leží za hranicí měst. V geografickém slovníku je venkov stále definován v souladu s konceptem rurálně-urbánní dichotomie, tedy je předpokládáno jeho striktní oddělení od města. Taková konceptualizace venkova však pro potřeby jeho socioekonomického rozvoje není přípustná [Marini a Mooney 2006], o to více pokud jde o periferní oblasti.

Například Strategický plán rozvoje Mikroregionu – Sdružení obcí Osoblažska pro období 2010–2020 [Agentura pro regionální rozvoj 2010] zcela ignoruje vazby mezi periferní venkovskou oblastí Osoblažska a městem Krnov jako nejbližším centrem dojížděky za prací a službami či polským městem Glubczyce jako nejbližším městem vůbec. V návrhu možných rozvojových projektů není ani jeden projekt, který by byl založen na spolupráci s těmito městy. Dokonce i budování či obnova přeshraničních komunikací, jejichž význam byl už několikrát zdůrazněn místními představiteli, jsou opomíjeny. Podobně Strategie rozvoje Mikroregionu Chelčicko-Lhenického [Kancelář ekonomického a finančního poradenství 2004], který má dlouhou a stále fungující ovocnářskou tradici, je striktně omezena hranicemi mikroregionu, ač růst odbytu místní zemědělské produkce na nejrůznějších farmářských trzích v blízkých či vzdálenějších městech může mikroregionu výrazně napomoci k růstu poptávky po zdejší ovocnářské produkci.

Z výše zmíněného vyplývá, že rozvojová opatření ve strategických dokumentech musejí překonat bariéru mezi venkovským a městským prostorem prostřednictvím partnerství města a venkova při řešení těchto problémů. Dokonce i malá města mají velký význam pro zachování určité úrovně života ve venkovských oblastech [Vaishar, Kallabová, Trávníček 2002]. Problémy venkovanů jsou lokalizovány i do města (pracovní místa, odbytíště venkovské produkce apod.), zatímco problémy lidí z měst jsou i venkovského rázu (např. venkov jako prostor pro rekreaci). Politika rozvoje venkova tedy musí být záležitostí všech obyvatel regionu/státu, nejen obyvatel venkova [Bell 2007]. Plánování venkova se tak v tomto směru výrazně blíží plánování regionálnímu. Statické a izolované vnímání venkovského území má ještě jeden neblahý

důsledek pro kvalitu strategického plánování venkovského prostoru České republiky – nejasnou a chaotickou „dělbou práce“ mezi jednotlivými plánovacími úrovněmi. Chybějící provázanost mezi strategickými dokumenty se jeví jako jeden z největších problémů českého strategického plánování venkova. Venkov již není autonomní entitou a mnohé z toho, co se v něm stane, je způsobeno událostmi odehrávajícími se mimo venkovský prostor [Clove 2006]. Strukturace venkovských oblastí tedy není jen výsledkem působení lokálních sil, nýbrž i aktérů z regionální, národní, evropské či globální úrovně. Proto je v rámci rozvoje venkova nutné regulovat i nadmístní procesy. Řádově vyšší než lokální procesy jsou však v českém strategickém plánování opomíjeny.

Vezměme například NSPRV [Ministerstvo zemědělství 2006]. Ten se zaměřuje na problémy spíše lokálního charakteru – tedy modernizace zemědělských a lesnických podniků, pozemkové úpravy či na rozvoj občanské vybavenosti obcí. Vůbec se však nezabývá problémovým systémem nastavení zemědělských dotací z EU, které decimují české zemědělské podniky, stávajícím modelem rozpočtového určení daní (kdy malé obce získávají v přepočtu na jednoho obyvatele méně financí než města) či vysokým stupněm byrokracie obtěžující jak představitele obcí, tak i české zemědělce. NSPRV tak neřeší příčiny problémů současného venkova, nýbrž jen jejich následky. Právě tyto problémy jsou z lokální úrovně prakticky neřešitelné, proto je třeba pro jejich řešení vyvinout úsilí na národní úrovni. Podobně plánování venkova na krajské úrovni selhalo ve vývoji efektivních politik rozvoje venkova – viz jen čtyři existující krajské koncepce rozvoje venkova.

### 3.2 Venkov jako homogenní a strukturálně slabý prostor

Druhým mýtem dle Weber [2009] je, že venkov je homogenním typem prostoru. Weber tento způsob vnímání vyvrací s tím, že v jednotlivých venkovských oblastech dochází ke zcela odlišné kombinaci funkcí, které se zde vyvíjejí po ústupu zemědělské výroby jako dominantního sektoru venkovské ekonomiky. Perlín, Kučerová a Kučera [2010]

zdůrazňují, že kromě geografické polohy a velikosti obce hrají velkou roli v diferenciaci venkovských oblastí také tzv. měkké faktory – tedy lidský a sociální kapitál, kulturní podmínky aj.

Úředníci Ministerstva zemědělství si tuto diferenciaci v PRV částečně uvědomují: „Zatímco v příměstských prostorech probíhá přirozený proces přesunu bydlení a ekonomických činností z měst do okolních venkovských obcí, na který by mělo navázat dovybavení těchto obcí infrastrukturou, v mezilehlých a odlehlých oblastech je nutné použít celou strukturu nástrojů pro zvýšení diverzifikace činností i zlepšení kvality života, atraktivity pro trvalé bydlení a podnikání“ [Ministerstvo zemědělství 2006b, s. 16]. Avšak nástroje jednotlivých rozvojových os tuto různorodou povahu venkovského prostoru nereflektují a umožňují tak, aby finanční prostředky byly přerozdělovány plošně do venkovského území bez ohledu na výše zmíněné rozdíly v socioekonomické úrovni venkovských lokalit.

Ani na řádově nižší úrovni krajů nejsou nastaveny mechanismy, které by diferencovanou povahu venkova refletovaly. Např. v případě Programu obnovy a rozvoje venkova Moravskoslezského kraje na rok 2011 je jediným kritériem pro přerozdělování finančních zdrojů, které zohledňuje diferenciaci venkovských sídel, jen populační velikost obcí. Je tedy jedno, zda se daná obec nachází na periferním Osoblažsku či v těsném zázemí města Ostravy. Zde tak selhává kraj, který měl ve své koncepci rozvoje venkova navrhnout typologii venkovských oblastí pro své území, aby tak finanční zdroje mohly být do území mnohem efektivněji distribuovány. Jsou to právě periferní obce, které vyžadují speciální podporu. S vnímáním venkova jako homogenního souvisí i třetí mýtus, kterým je ztotožňování venkova s pojmem periferní či strukturálně slabý. Bell [2007] uvádí, že v rámci vnímání venkova jako opaku města je venkov viděn jako slabý a zranitelný, vyžadující jakousi politiku obrany. Zároveň kvůli jeho domnělé slabosti je závislý na městu a vnějších zdrojích. Proto v českých strategických plánech najdeme především opatření zaměřená na investice zvenčí než na aktivaci místních zdrojů, které by přinesly skutečný rozvoj – od toho se pak odvíjí hlavní účel strategických plánů jako ná-

strojů pro čerpání dotací [Perlín 2006]. Schopnost využít místní zdroje se však v rámci venkovských oblastí liší, což ovlivňuje jejich sociální i ekonomickou situaci. Některé venkovské obce se potýkají s významnými problémy, pokud jde o jejich ekonomické či sociální struktury. Na druhou stranu jsou zde však obce, které jsou vysoce integrovány do znalostní ekonomiky největších městských center a jejichž populační velikost roste vlivem suburbánních procesů. V okrese Praha-východ se nachází 14 venkovských obcí, ve kterých byla úroveň nezaměstnanosti v dubnu 2011 nižší než 4 % [Integrovaný portál MPSV 2011]. Vystává zde tedy otázka, zda v těchto obcích má smysl Opatření III.1 Diverzifikace hospodářství venkova dle PRV. Když v rámci základního dilematu při přerozdělování veřejných prostředků upřednostníme princip solidarity před zásluhovostí, vyvstává zde otázka, proč při implementaci krajských či evropských dotačních programů rozvoje venkova neexistuje platforma, která by rozdělila venkovské obce dle její socioekonomické úrovně. Typologií tohoto druhu či metodikou pro ni však nedisponuje ani Evropská unie, což je však s podivem – Evropská unie rozeznává například oblasti méně příznivé pro zemědělství. Proč tedy pro zemědělství byla podobná metodika již vytvořena a pro venkovské oblasti ne? Odpověď souvisí se čtvrtým mýtem dle Weber [2009] – považováním venkova za oblast, které ekonomicky dominuje zemědělství.

### 3.3 Venkov ovládaný zemědělstvím

Evropská politika rozvoje venkova je ovládána tímto mýtem. Pravda, zemědělství obhospodařuje většinu území venkovských oblastí, avšak jeho podíl na zaměstnanosti v Evropě či ČR je mizivý. Počet zaměstnaných v českém zemědělství v roce 2000 činil přibližně 151 000 [Věžník 2002], tedy asi 2,9 % z ekonomicky aktivních, a podíl zemědělství, lesnictví a rybolovu na HDP ČR v roce 2006 byl ještě nižší – 2,6 % [ČSÚ 2009]. Symbolický význam zemědělství však i přes tato fakta přetrvává, jak je patrné například na Společné zemědělské politice EU, která stále ovládá politiku rozvoje venkova v Evropské unii.

Právě díky ní je vnímání venkova dle Graye [2000, citovaný v Woods 2009] výrazně spojeno se zemědělstvím, které vytváří jakýsi všezahrnující koncept určující povahu dnešního venkova. Koneckonců i název Ministerstva zemědělství, kam problematika rozvoje venkova převážně spadá, jen dokazuje, jaký je význam zemědělství v politickém diskurzu rozvoje venkova.

I přes pokusy o oslabení zemědělské lobby v politice rozvoje venkova Evropské unie (např. Corkská deklarace) zemědělský aspekt rozvoje venkova je nadále silný. Důkazem může být i Nařízení Rady ES č. 1689/2005, které v článku 17 v rámci programu rozvoje venkova stanovuje stejné minimální finanční podíly pro osy I a III z celkového rozpočtu EAFRD. Od tohoto nařízení se odvíjí i finanční alokace jednotlivých os Programu rozvoje venkova ČR pro období 2007–2013, kdy pro osu I zaměřenou na zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví je určeno přibližně 22 % celkové finanční alokace, zatímco na podporu kvality života ve venkovských oblastech a diverzifikace ekonomických činností v rámci osy III směřuje jen 17 % celkové alokace. 55 % celkových zdrojů z EAFRD pak jde do rovněž zemědělsky laděné osy II a 5 % do osy IV LEADER.

Vnímání venkova jako prostoru pro zemědělskou produkci je patrné spíše na vyšších plánovacích úrovních, tedy nejen na úrovni státní, ale také na úrovni krajské. Jako příklad mohou sloužit koncepce zemědělství a rozvoje venkova v Olomouckém a Moravskoslezském kraji. V relevantních částech těchto strategických dokumentů dominuje zemědělská problematika nad problematikou rozvoje venkova (95 ku 82 stranám u Koncepce zemědělské politiky a rozvoje venkova v Olomouckém kraji [Ekotoxa 2005], u Aktualizace koncepce rozvoje zemědělství a venkova v Moravskoslezském kraji [Ekotoxa 2005] to je dokonce 184 ku 58). Je to s podivem vzhledem k tomu, jaké nástroje mají krajské úřady k regulaci zemědělství (ovládané evropskou a státní úrovní) v porovnání s rozvojem venkova (viz např. krajské programy obnovy venkova). Ve strategických dokumentech rozvoje venkova nižších územních celků již dominuje téma rozvoje venkova, pravděpodobně díky tomu, že se na tvorbě strategií na těchto úrov-

ních podílejí skuteční představitelé živého venkova, kteří vědí, že problémy venkova nejsou spjaty jen se zemědělstvím. Druhým důvodem pro ústup zemědělské problematiky z této úrovně také mohou být chybějící statistická data za nižší územní jednotky než jsou kraje.

### 3.4 Idylický venkov

Posledním mýtem, spjatým s vnímáním venkova je, dle Weber [2009], idylické vnímání venkova spjaté s často omílanými klišé jako přírodě blízký prostor, kde žije nezkažená a soudržná vesnická společnost závislá na práci v přírodě blízkému zemědělství. V takové představě o venkovu jsou pak opomíjeny problémy, které takové reprezentaci venkova neodpovídají – spjaté např. s někdy problémovou romskou komunitou, alkoholismem či deprivací z nezaměstnanosti. Mýtus idylického venkova není v českém strategickém plánování až tak častý, čtyřicetileté období socialismu poznamenalo český venkovský prostor natolik, že dnes ve venkovském prostoru existuje mnoho problémů, které je třeba řešit. Přesto se v některých venkovských strategických plánech projevují určité prvky indukující problémy, které jsou s takovým vnímáním spojeny. Především strategické dokumenty, které byly zpracovány tzv. komunitní metodou, opomíjejí některé problémy, jejichž podcenění může vést do budoucna k rostoucím finančním a časovým nákladům na jejich řešení [Bičík, Perlín 2006]. Ve Strategickém plánu rozvoje Mikroregionu – Sdružení obcí Osoblažska pro období 2010–2020 (zpracovaném komunitní metodou za pomoci Agentury pro regionální rozvoj 2010) je na nížinném Osoblažsku, které socialistická industrializace zemědělství zasáhla plnou měrou – tedy i scelováním polí, výstavbou předimenzovaných areálů zemědělské výroby a jinými prvky, které doprovázely modernizaci zemědělství v tomto období, spatřován „potenciál v podobě téměř neporušené přírody“ [2010, s. 6]. Co více, i přes existenci do společnosti neintegrováné početné romské komunity a její rostoucí ghettoizaci (např. ve Slezských Rudolticích), není o tomto problému ve strategickém plánu oblasti ani zmínka. Exkluze romské menšiny z procesu strategického plánování se tak může stát velkým problémem.

Od idylického vnímání se odvíjí i domnělý význam turismu a rekreace v ekonomické restrukturalizaci českého venkova. PRV vidí využití mimoprodukční funkce zemědělství k rozvoji šetrných forem cestovního ruchu společně s využitím bohatých kulturních tradic českého venkova jako hlavní příležitosti pro jeho rozvoj. Jak zmiňuje Perlín [1998], agroturistika byla v 90. letech mnohými autory vnímána jako specifická forma konzumace venkovského prostředí, která umožní jeho revitalizaci. Jak se však ukázalo, agroturistika či venkovská turistika zůstane spíše jen jednou z ekonomických činností, tedy nikoli tou hlavní, které mohou napomoci restrukturalizaci venkovských ekonomik. Pokud jde o kulturní tradice venkova, v tomto směru je rovněž obtížné mluvit o bohatých kulturních tradicích českého venkova především v kontextu pohraničních, odsunem německého obyvatelstva poznamenaných venkovských oblastí. Zde se veškeré tradice vytratily s německým obyvatelstvem a jen obtížně a velmi pomalu jsou v současné době obnovovány místním obyvatelstvem (pokud vůbec obnovovány jsou).

Ne všechny venkovské obce mají stejný potenciál pro rozvoj cestovního ruchu. Dle Bíny [2002], který hodnotí celkový potenciál obcí ČR pro cestovní ruch, existuje ve skupině obcí s nejnižší hodnotou potenciálu pro turismus 1 198 převážně malých venkovských obcí v zemědělských oblastech Středočeského a Jihomoravského kraje, východních Čech a Hané. Přesto však Program rozvoje venkova i některé krajské programy podporují plošné přerozdělování finančních zdrojů bez ohledu na skutečný potenciál obcí pro rozvoj cestovního ruchu.

#### **4. Strategické plánování venkova v České republice – jak dál?**

Za období přibližně posledního desetiletí, kdy se používá (resp. mělo by být používáno) jako jeden z hlavních nástrojů k řízení udržitelného rozvoje venkovských oblastí, ztratilo strategické plánování v mysli uživatelů svůj potenciál pro rozvoj venkovských oblastí. Nelze tvrdit, že všechny strategické plány jsou nekvalitní, ale povaha mnoha z nich je spojena s mýty nastíněnými výše. Vina za ztrátu možnosti využití tohoto ná-

stroje padá jak na představitele veřejné správy, které strategické dokumenty schvalují a kteří nastavili normu jejich přijatelnosti, tak i na poradenské firmy, které strategické plány zpracovávají pod doktrínou ekonomické efektivity a nejnižších hodinových nákladů.

Otázkou tedy je, jak toto nepříznivé image strategického plánování změnit. Předně, tvorba strategických plánů by se měla stát záležitostí kvalifikovaných odborníků, kteří budou pracovat s venkovským prostorem jako prostorem, který je neustále reprodukován sociálními a ekonomickými procesy z nejrůznějších úrovní, kde zemědělství již nehraje dominantní roli v jeho rozvoji. Strategické plány pak musejí nabízet vskutku problémové analýzy studovaného území založené na integrovaných přístupech, na základě kterých pak budou navrženy odpovídající strategie rozvoje. Jenom na takové bázi lze vypracovat podnětný strategický plán, který by inspiroval místní či regionální politické představitele k rozvojové činnosti. Při výběru zpracovatele strategického plánu je tak třeba pečlivě zhodnotit jeho kvalifikaci k takovému úkolu, protože, jak upozorňuje Labouňková, Půček, Rohrerová a kol. [2009], právě strategické plány zpracované firmami, které mají v této oblasti zkušenosti, dosahují vyšších kvalit.

Jak již bylo zmíněno na začátku, problém strategického plánování nespočívá jen v jejich výstupech – tedy samotných strategických dokumentech, ale i v procesech jejich vzniku a následné implementace. Kvalita strategických plánů a jejich implementace a kontrola může být výrazně ovlivněna, pokud na jejich zpracování bude mít zájem i veřejnost, která by následně vyvinula i tlak na dodržování těchto plánů. V současnosti je však participace ostatních aktérů venkova, kteří by přispěli do diskuse o podobě strategických plánů, velmi slabá, ať už z důvodů nechuti či nemožnosti zapojit se do procesu vzniku strategického plánování. Veřejná projednání se pak stávají pouze formální s minimální účastí veřejnosti [Binek, Galvasová 2008]. Jen intenzivní podíl veřejnosti a jakási kontrola představitelů veřejné správy může změnit zaběhnuté formální postoje k veřejným projednáním.

Demokratizace procesu strategického plánování a participace na něm se netýká jen nižších úrovní. Na národní úrovni by měl být otevřen prostor pro diskusi o nové tvá-

ři NSPRV pro nadcházející programové období. Měl by být umožněn přístup všem aktérům rozvoje venkova k tvorbě národní strategie venkova, která by zahrнула nejen obecné problémy, na které poukazuje Evropská unie, ale také problémy národního charakteru způsobené nastavenou legislativou. Aby byly tyto problémy zahrnuty do strategického plánu rozvoje venkova České republiky, je nutné zvýšit aktivitu a lobbismus ze strany Spolku pro obnovu venkova, Svazu měst a obcí a jiných aktérů na národní úrovni. Pokud se nepodaří zavést požadavky ostatních aktérů venkova do NSPRV, je třeba usilovat o to, aby NSPRV nebyl dominantním strategickým dokumentem rozvoje venkova a aby dostal jen takový prostor, který mu náleží – tedy jako podklad k implementaci EAFRD v ČR, a nikoli jako národní strategický rozvojový plán venkova České republiky, neboť pro národní aktéry v něm není místo. Není přípustné, aby problematika venkova v ČR byla shrnuta jen do tří strategických os. Problémy venkova jsou mnohem rozmanitější. Proto vyžadují komplexní strategický dokument rozvoje venkova, který zohlední požadavky veřejného, soukromého a neziskového sektoru, nikoli jen požadavky českých a evropských úředníků [Hruška 2011].

Pokud jde o krajskou úroveň, v souvislosti s rostoucí diferenciací venkovského prostoru se jeví jako nutné, aby kraje vyvinuly skutečně výkonné nástroje, které by zabránily šíření negativních společenských a ekonomických jevů ve svěřeném území. Funkční strategie rozvoje venkova se proto jeví jako nutnost, rovněž i decentralizace přerozdělování finančních zdrojů v rámci PRV z národní na krajskou úroveň se jeví jako žádoucí. Politika rozvoje venkova by se tak dostala blíže ke skutečným aktérům rozvoje venkova a mohla by tak lépe reagovat na jejich skutečné potřeby, a naopak, tyto potřeby by mohly být lépe identifikovány a prosazeny místními aktéry.

Jistou šancí a nadějí pro české strategické plánování venkova je možno spatřovat v místních akčních skupinách v rámci iniciativy LEADER. Ta se stává velice populárním nástrojem rozvoje venkovských oblastí, místní akční skupiny vytvářejí své vlastní strategie rozvoje a pozvolna si začínají uvědomovat jejich význam (v roce 2010 byla uskutečněna soutěž o nejlépe pracující MAS (Místní akční skupina), v rámci které byly hodnoceny i jejich roz-

vojové strategie). Jak uvádí Perlín a Bičík [2006, s. 12] – „Strategický dokument považujeme za politický manifest, který má především politický rozměr a který vyjadřuje vůli politické reprezentace města, regionu nebo třeba mikroregionu usměrňovat rozvoj stanoveným způsobem a přitom využívat jak lokální vlastní zdroje, tak i případné externí zdroje“. Pro tyto důvody je vhodné nechat představitelů místních akčních skupin, aby posílaly image českého strategického plánování měnili postupně zdola. Pokud se sami naučí principům governance, mohou efektivně ovlivňovat i vyšší úrovně. Příkladem může být současné úsilí o vytvoření politiky venkova a strategii pro venkov, po které volají Spolek pro obnovu venkova a Svaz měst a obcí (SPOV a NS MAS 2011). Jen intenzivním úsilím z lokální úrovně a rozvíjením principu governance na všech plánovacích úrovních se podaří zlomit špatnou pověst strategického plánování venkova a obrátit ji na cestě směrem k alternativní plánovací kultuře země středovýchodní, východní a jižní Evropy ke skutečné funkčnímu prostorovému plánování ve stylu západoevropských zemí [Maier 2010].

## Použité zdroje:

AGENTURA PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ. *Strategický plán rozvoje Mikroregionu – Sdružení obcí Osoblažska pro období 2010–2020*. Ostrava: 2010, 49 s.

BELL, M. The two-ness of rural life and the ends of rural scholarship. *Journal of Rural Studies*, 2007, roč. 23, č. 4, s. 402–415.

BIČÍK, I. – PERLÍN, R. *Strategický plán mikroregionu: metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích*. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 2006, 76 s.

BIČÍK, I. – PERLÍN, R. – ŠEFRNA, L. *Rozvoj povodí Kocáby*. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 2001, 87 s.

BINEK, J. – GALVASOVÁ, I. Strategické plánování rozvoje v kontextu regionální politiky: legislační úpravy a její dopady na koncepční řešení rozvojových problémů. In: *Právní regulace samosprávy*. Kroměříž: 2008, s. 311–320.

BLAŽEK, J. – VOZÁB, J. Institutional, organizational and programming context for support of regional development in the Czech Republic: a critique. In: DRBOHLAV, D. – KALVODA, J. – VOŽENÍLEK, V. *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*. Olomouc: Česká geografická společnost, 2004, s. 255–268.

CLOKE, P. Conceptualizing rurality. In CLOKE, P. – MARSDEN, T. – MOONEY, P. *Handbook of rural studies*. London: SAGE Publications Ltd., 2006, s. 18–28.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *České zemědělství v mezinárodním kontextu*. Praha: 2009, 3 s.

EKOTOXA s. r. o. *Aktualizace koncepce rozvoje zemědělství a venkova v Moravskoslezském kraji*. Opava: 2005, 392 s.

EKOTOXA s. r. o. *Koncepce zemědělské politiky a rozvoje venkova v Olomouckém kraji*. Opava: 2005, 275 s.

GAREP, spol. s r. o. *Strategie rozvoje venkova ve Zlínském kraji 2010–2015*. Brno: 2010, 200 s.

HRUŠKA, V. Národní strategie – jde o skutečný vůdčí dokument rozvoje venkova? *OBEC a finance*, 2011, č. 2, s. 42.

JEŽEK, J. Management regionálního rozvoje. In WOKOUN, R. et al. *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 361–374.

KANCELÁŘ EKONOMICKÉHO A FINANČNÍHO PORADENSTVÍ. *Strategie rozvoje Mikroregionu Chelčicko-Lhenického*. České Budějovice: 2004, 59 s.

LABOUNKOVÁ, V. – PŮČEK, M. – ROHREDOVÁ, L. a kol. *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje, 2009, 47 s.

MARINI, M. – MOONEY, P. Rural economies. In: CLOKE, P. – MARSDEN, T. – MOONEY, P. *Handbook of rural studies*. London: SAGE Publications Ltd., 2006, s. 91–103.

MAIER, K. Plánování v post-plánované společnosti: kdo potřebuje urbanisty? *Urbanismus a územní rozvoj*, 2001, roč. 4, č. 1, s. 5–10.

MAIER, K. Poevropsťování českého plánování? *Urbanismus a územní rozvoj*, 2010, roč. 13, č. 5, s. 109–115.

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. Národní strategický plán rozvoje venkova *České republiky na období 2007–2013*. Praha, 2006a, 32 s.

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. *Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013*. Praha, 2006b, 324 s.

*Nářízení Rady (ES) č. 1698/2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova*.

NOVÁK, D. Strategické plány rozvoje obcí a regionů a hodnocení jejich kvality. In: KLÍMOVÁ, V. *XIII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách: Sborník příspěvků*. Brno: Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 199–205.

PERLÍN, R. *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha: Ministerstvo vnitra, 1998, 20 s. Dostupné z: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/odbor/reforma/perlin.pdf>.

PERLÍN, R. Je strategický plán nástroj rozvoje mikroregionů? In: MAJEROVÁ, V. *Mezinárodní konference Venkov je náš svět: Sborník příspěvků*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2006, s. 487–498.

PERLÍN, R. – KUČEROVÁ, S. – KUČERA, Z. *Typologie venkovského prostoru Česka. Geografie*, 2010, roč. 115, č. 2, s. 161–187.

SPOV a NS MAS. Budeme mít politiku rozvoje venkova? Svaz měst a obcí vyzval ministerstva k vytvoření strategie pro venkov. *Zpravodaj venkova*, 2011, č. 5, s. 27.

VAISHAR, A. – KALLABOVÁ, E. – TRÁVNÍČEK, B. Der Strukturwandel der Kleinstädte in Mähren. *Europa Regional*. 2002, roč. 10, č. 4, s. 166–176.

VĚŽNÍK, A. Regionale geographische Aspekten der Transformation der Landwirtschaft in der Tschechischen Republik. *Europa Regional*. 2002, roč. 10, č. 4, s. 177–189.

WEBER, G. Der ländliche Raum – Mythen und Fakten: dargestellt am Beispiel Österreich. *Flächenmanagement und Bodenordnung*. 2009, č. 4, s. 169–173.

WOODS, M. *Developing Europe's Rural Regions in the Era of Globalisation: Literature Review and Conceptual Framework*. 2009 [cit. 2010-12-13]. Dostupné z: [http://www.derreg.eu/deliverables\\_publications/derreg%20d5.1%20conceptual%20framework.pdf](http://www.derreg.eu/deliverables_publications/derreg%20d5.1%20conceptual%20framework.pdf).

Mgr. Vladan Hruška  
Geografický ústav

Přírodovědecká fakulta Masarykovy univerzity

## ENGLISH ABSTRACT

### Czech Strategic Planning of Rural Regions in Political and Planning Discourse, by Vladan Hruška

In reaction to the increasing spatial differentiation and the expansion of the European programming model with the redistribution of structural funds, strategic planning in the Czech Republic is developed as a method to harmonize and synchronize steps for spatial development in various territories. Strategic planning obviously includes rural regions. However, many authors express doubts about the quality of strategic plans and the chances for their successful implementation. One of the reasons for such distrust is the thinking of decision-makers and strategic planners, who consider rural areas to be static, strictly delimited, of weak economy and dominated by agriculture. Such opinions lead to misunderstandings about the character of today's rural areas and, consequently, to bad strategy documentation and a corrupt image of strategic planning and its role in the development of rural areas. This article tries to analyze these drawbacks, suggesting solutions to the situation.