

# STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ROZVOJE A SROVNÁNÍ PŘÍSTUPŮ K VYMEZENÍ VNITŘNÍCH DISPARIT NA ÚROVNI KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY

Oldřich Hájek, Pavel Grebeníček, Milan Škarka, Šárka Hrabínová

*Príspevek se zabývá strategickým plánováním regionálního rozvoje na krajské úrovni v České republice. Cílem tohoto příspěvku je mimo jiné prozkoumat a srovnat přístup jednotlivých krajů České republiky k problematice vnitrokrajských disparit na základě informací, které jsou uvedeny zejména v základních strategických dokumentech těchto krajů a poukázat na některé skutečnosti a souvislosti, které se k této problematice vztahují. Z výsledků provedené analýzy vyplývá, že podobně jako v jiných aspektech strategického plánování regionálního rozvoje v České republice můžeme i u této problematiky konstatovat značnou různorodost.*

## Úvod

Cílem tohoto příspěvku je prozkoumat a srovnat současný přístup krajů České republiky k problematice vnitřních regionálních disparit v rámci strategického plánování regionálního rozvoje na základě informací uvedených zejména v základních strategických dokumentech těchto krajů a poukázat na některé skutečnosti a souvislosti, které se k této problematice vztahují.

V době vzniku krajských samosprávných celků v rámci systému veřejné správy České republiky byly na základě požadavku zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, vytvořeny v samostatné kompetenci krajů základní strategické dokumenty – programy rozvoje územních obvodů krajů, později doplněné v případě některých krajů o dlouhodobější strategie rozvoje krajů. Tyto primární dokumenty v oblasti regionálního rozvoje obsahují různé přístupy k rozvoji územního obvodu dotčených krajů, a to včetně vymezení vnitřních regionálních disparit, resp. vnitrokrajských disparitních oblastí<sup>1)</sup>, u kterých může být žádoucí speciální pozornost či zacílení z hlediska krajských rozvojových intervencí.

Regionální plánování lze považovat za specifický případ obecněji pojatého strategického plánování. Strategické plánování v podstatě spojuje výchozí pozici určitého subjektu s určenou

cílovou situací v dlouhodobém horizontu [Kolektiv autorů 2004]. Podobně Bryson [1995] definuje strategické plánování jako snahu vytvářet základní rozhodnutí a činnosti, které tvarují a řídí, co daná organizace či jiná entita je, co dělá a proč to dělá. Z dalších relevantních zahraničních příspěvků k tématu strategického plánování regionálního rozvoje můžeme zmínit např. Barzelay [2003]; Bryson, Berry a Yang [2010]; Campbell a Fainstein [2003]; Healey [2004].

Členění, význam a obsah strategických dokumentů v rámci české veřejné správy vychází nejčastěji ze zažité praxe. Strategické plánování regionálního rozvoje v podmínkách České republiky částečně ovlivňuje také legislativní prostředí, byť se vymezení struktury, obsahu ani procesu vytváření strategických dokumentů regionálního rozvoje česká právní úprava nijak významně nevěnuje, což může být jednou z příčin značné různorodosti v této oblasti [Binek a Galvasová 2008]. Smejkal [2008] provedl analýzu programů rozvoje územních obvodů krajů jako základních koncepčních dokumentů na krajské úrovni České republiky. Autor v závěru konstatuje značnou různorodost terminologie a metodik tvorby koncepčních dokumentů, zdůrazněno je i nedostatečné zohlednění vztahů rozvojových cílů a problémových (disparitních) oblastí jednotlivých krajů.

Základním strategickým dokumentům krajů ČR a jejich srovnání v několika kritériích se věnovali ve svém příspěvku také Hájek, Grebeníček a Hubáčková [2010]. Jedním z okrajově hodnocených pohledů byl také způsob práce s vnitrokrajskými disparitními oblastmi, podobně jako i v jiných částech srovnávaných dokumentů byly autory i v případě vymezení regionálních disparit na území jednotlivých krajů zjištěny značné rozdíly.

## Metodologie analýzy

V rámci analýzy byly prozkoumány všechny kraje České republiky (vzhledem ke své specifičnosti nebylo území hlavního města Prahy do analýzy zařazeno). Podkladové dokumenty pro uvedenou analýzu byly získány z oficiálních internetových stránek jednotlivých krajů České republiky. Analyzovány byly základní strategické rozvojové dokumenty krajů (programy rozvoje územních obvodů, strategie rozvoje). V několika případech bylo využito dokumentů, které byly příslušnými kraji vytvořeny speciálně za účelem identifikace a popsání vnitrokrajských regionálních disparit a znevýhodněných oblastí (viz dále případ Moravskoslezského a Libereckého kraje). Dané krajské dokumenty byly ve svých základních charakteristikách

1) Pojem „regionální disparita“ je autory tohoto příspěvku chápán v souladu s vymezením Kutscherauera a kol. [2010] jako „rozdílnost nebo nerovnost znaků, jevů či procesů majících jednoznačné územní umístění (lze je alokovat ve vymezené územní struktuře) a vyskytujících se alespoň ve dvou entitách této územní struktury“. Vnitrokrajské disparitní oblasti jsou pak různým způsobem vymezeny právě na úrovni těchto územních entit.

popsány a vzájemně porovnány právě se zaměřením na problematiku vymezování vnitřních regionálních disparit. Prostorové rozdělení jednotlivých přístupů krajů je znázorněno kartograficky v prostředí GIS.

## Výsledky analýzy

Při bližším zkoumání základních strategických dokumentů krajů je lze z hlediska přístupu k problematice vymezování vnitřních regionálních disparit, resp. vnitrokrasjých disparitních oblastí, rozčlenit do několika následujících kategorií.

První kategorií jsou kraje, které ve svých strategických dokumentech vůbec nepřistupují k vymezení vnitrokrasjých disparit. Sem patří Kraj Vysočina<sup>2)</sup> (2007) a Plzeňský kraj<sup>3)</sup> (2008).

Další, a to již širokou skupinu, tvoří kraje, které ve svých základních strategických dokumentech řeší otázku vnitrokrasjých disparit. Předmětem další analýzy je pak rozdílnost a přístup k vymezení a hierarchii disparitních oblastí uvnitř jednotlivých krajů. Zde první pomyslnou skupinu tvoří ty kraje, které vymezují regionální disparity na úrovni okresu a tuto územní jednotku považují jako celek za specifickou a disparitní ve svém rozvoji. Do této skupiny je možné řadit kraj Středočeský<sup>4)</sup> (2006), který ve svém strategickém dokumentu vymezuje disparitní oblasti na této úrovni s diferenciací problémů, které vedou k tomuto vymezení. Za nejvíce diferencní a tedy disparitní kritérium je považována vzdálenost od hlavního města Prahy, kde je ovšem tato vzdálenost chápána jako pozitivní ukazatel u okresů Praha-západ a Praha-východ. Z hlediska ekonomického rozvoje jsou pozitivně dokumentem vnímány okresy Kladno a Mladá Boleslav. Okresy Nymburk a Kolín jsou naopak negativně hodnoceny z hlediska vyšší nezaměstnanosti a stárnutí populace. Okresy Benešov, Beroun

a Příbram charakterizují problémy jejich venkovských oblastí. Za nejvíce problematické z hlediska socioekonomických kritérií jsou považovány okresy Kutná Hora a Rakovník. Dokument rovněž zmiňuje vybrané mikroregiony kraje, ovšem bez ambice pregnančnějšího uchopení jejich specifických disparit. Dalším krajem, který vymezuje svá území se soustředěnou podporou na úrovni okresu, je kraj Ústecký<sup>5)</sup> (2010). Z tohoto a předchozích programových dokumentů kraje vyplývají z hlediska uchopení těchto dokumentů zejména strukturálně postižené regiony na úrovni okresu v kraji. Ty byly vymezeny Zásadami regionální politiky ČR a schváleny usnesením vlády č. 235/98 a jsou zde zařazeny z Ústeckého kraje okresy Most, Teplice, Chomutov a Děčín. Dále byl v tomto krajském dokumentu na základě vybraných socioekonomických kritérií uveden okres Louny, a to již jako hospodářsky slabý region. V programovém dokumentu jsou výše uvedené okresy dále analyzovány z hlediska dalších regionálních ukazatelů. V rámci jednotlivých vymezených okresů jsou zmíněny nižší územní jednotky, ovšem hlavní osa regionálních disparit Ústeckého kraje je vedena na úrovni okresů.

Dalším z přístupů z hlediska úrovně vymezení regionálních disparit je jejich vymezení na úrovni správních obvodů obcí s rozšířenou působností (dále jen ORP). Zde je příkladem tohoto přístupu se svým programovým dokumentem Zlínský kraj<sup>6)</sup> (2010). Při definování disparitních ORP byla použita metoda dvojího hodnocení. Nejprve byla využita pro podmínky Zlínského kraje upravená Bennetova metoda multikriteriálního hodnocení regionálních disparit a následně byly vybrané obvody ORP posouzeny dle definovaných kritérií skupinou krajských expertů. Na základě tohoto dvojího hodnocení byl jako nejlépe hodnocené území určen správní obvod ORP Uherské Hradiště, naopak za nejvíce zaostávající byly vyhodno-

ceny ORP Luhačovice, Vsetín, Uherský Brod a Valašské Klobouky. Dalším zástupcem krajského dokumentu, který taktéž vymezuje svá disparitní území na úrovni správních obvodů ORP, je Program rozvoje Pardubického kraje<sup>7)</sup> (2011). Poznamenejme, že tento programový dokument rovněž chápe vymezená území jak z hlediska zaostávání ve svém rozvoji, tak za území disponující velkým rozvojovým potenciálem. Mezi klíčové ukazatele vedoucí k definování krajem sledovaných regionů patří dle programového dokumentu zejména migrace, index stáří, relativní počet podnikatelů, míra nezaměstnanosti a daňová výtěžnost. Dále byly ORP posuzovány expertní komisí a syntézou tohoto hodnocení byly definovány zaostávající ORP a ORP s velkým rozvojovým potenciálem. Za problémové ORP kraje byly označeny ORP Česká Třebová, Hlinsko, Králíky, Moravská Třebová a Svitavy. Dle výše uvedeného hodnocení byl správní obvod ORP Pardubice vymezen jako území s velkým rozvojovým potenciálem.

Za další přístup k vymezení krajských regionálních disparit je možné považovat přístup na úrovni ORP s konkrétnější akcentací vybraných území na úrovni správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen POÚ). Tento přístup je možné spatřovat v Olomouckém kraji<sup>8)</sup> (2010). Metodicky byly pro vymezení disparitních oblastí využity demografické (5 ukazatelů) a socio-ekonomické (9 ukazatelů) charakteristiky. Analytickou syntézou těchto charakteristik byly v souhrnném hodnocení míry postižení definovány za nejproblémovější správní obvody ORP Konice, Litovel, Uničov a Zábřeh a POÚ Hanušovice, Javorník, Kojetín a Moravský Beroun. Naopak za rozvojovou ORP byla označena Olomouc. Další pojetí kombinující přístup delimitace regionálních disparit na úrovni ORP, ovšem s posílením úrovně obcí, je využit v rámci Programu rozvoje Karlovarského kraje<sup>9)</sup> (2007). Karlo-

2) Program rozvoje kraje Vysočina – programová část. Krajský úřad kraje Vysočina. 2007.

3) Aktualizace Programu rozvoje Plzeňského kraje. Krajský úřad Plzeňského kraje. 2008.

4) Program rozvoje územního obvodu Středočeského kraje. Středočeský kraj. 2006.

5) Program rozvoje Ústeckého kraje 2008–2013, aktualizace 2010. SPF Group, v. o. s. 2010.

6) Program rozvoje územního obvodu Zlínského kraje 2010–2012. Petr Zahradník, Jan Jedlička. 2010.

7) Program rozvoje Pardubického kraje, GaREP, spol. s r. o. 2011.

8) Program rozvoje územního obvodu Olomouckého kraje – aktualizace přílohy č. 2 – Analýza území Olomouckého kraje s výraznými rozdíly v socio-ekonomickém vývoji. BERMAN GROUP – služby ekonomického rozvoje, s. r. o. 2010.

9) Program rozvoje Karlovarského kraje 2007–2013. Strategická část. EC Consulting, a. s. 2007.

varský kraj při vymezení svých vnitřních problémových regionů kombinuje metodický přístup přejatý ze „Strategie regionálního rozvoje České republiky“ a „Metodiky analýzy regionální nezaměstnanosti v Karlovarském kraji“. Průnikem těchto dvou metodik bylo definováno území okresu Sokolov jako území poznamenané hlubokými strukturálními změnami, stejně jako území města Ostrova. Metodicky byla tato dvě území dále syntetizována na úrovni správních obvodů ORP a následně dle výsledků analýz rozšířena o správní obvod ORP Kraslice. V rámci těchto ORP byly dále definovány obce zaostávající ve svém rozvoji – v ORP Kraslice 8 obcí, v ORP Ostrov 14 obcí a konečně v ORP Sokolov 5 obcí.

Další širokou úrovní, kterou při vymezení regionálních disparit využívá celá skupina krajů, je definování problémových regionů na úrovni správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem. V této skupině je prvním příkladem Královéhradecký kraj<sup>10)</sup> (2007). Pro definování regionálních disparit v Královéhradeckém kraji byla použita variantní metoda syntetického hodnocení, která obsahovala cca 35 statistických ukazatelů. Na základě této metody byly z hlediska potenciálu rozvoje definovány tzv. nepříznivé (celkem 5) a méně příznivé (celkem 12) POÚ. Úroveň POÚ rovněž respektuje Jihočeský kraj<sup>11)</sup> (2008). Metodicky je v dokumentu analyzováno 6 statistických ukazatelů, které rozlišují POÚ kraje z hlediska potenciálu jejich rozvoje. Za hospodářsky slabé regiony bylo z 38 POÚ definováno celkem 16 POÚ. Jihomoravský kraj<sup>12)</sup> (2010) rovněž definuje ve svém programovém dokumentu regionální disparity. Pro potřeby „Programu rozvoje Jihomoravského kraje 2010–2013“ byla využita, resp. modifikována, metodika použitá již v předchozím programu (2007) a v Průběhu strategických dokumentů do území JMK (2003). Základní metodický přístup ke zpracování ukazatelů byl zachován, změnila se však struktura hodnocených ukazatelů a témata kartogramů pro potřeby toho-

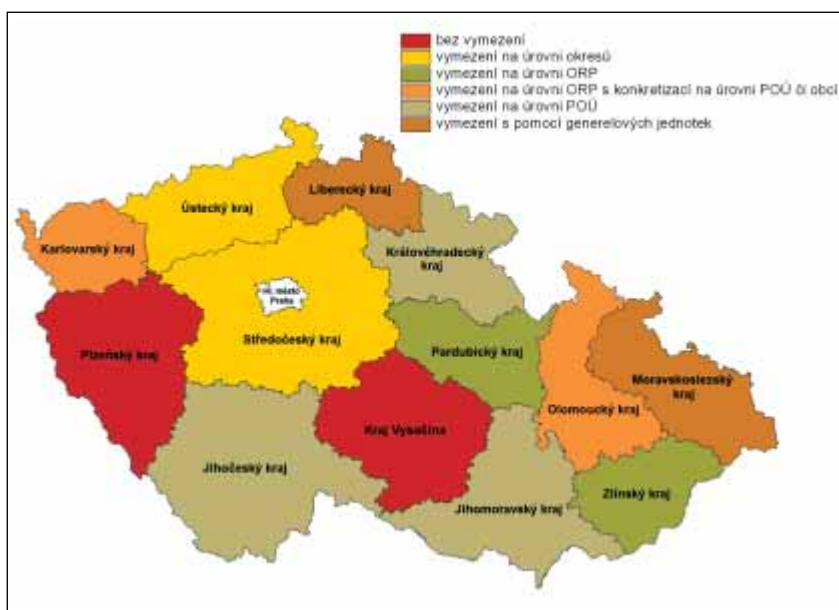
to dokumentu. Za „ohrožený“ správní obvod POÚ je definována Velká nad Veličkou a neutrálně ve svém rozvoji jsou hodnoceny správní obvody POÚ Hodonín, Kyjov, Moravský Krumlov, Letovice, Strážnice, Velké Opatovice, Veselí na Moravě, Vranov nad Dyjí a Ždánice. Ostatní obvody POÚ kraje byly označeny jako rozvojové či silné ve svém rozvoji.

Moravskoslezský kraj<sup>13)</sup> (2010) ve svém analyticko-koncepčním dokumentu použil pro identifikaci socioekonomicky znevýhodněných oblastí tzv. generelové jednotky a na ně byla přepočítána dílčí vybraná kritéria. Jednotlivé generelové jednotky byly porovnávány podle 11 ukazatelů. Za generelové jednotky bylo vybráno celkem 6 socioekonomicky znevýhodněných oblastí. Tyto oblasti jsou dále členěny do úrovně konkrétních obcí z hlediska potenciálu svého rozvoje. Oblast Jesenicko obsahuje celkem 11 problémových obcí, oblast Osoblažsko 7 problémových obcí, oblast Krnovsko 13 problémových obcí, oblast Nížký Jeseník 29 problémových obcí, oblast Karvinsko 6 problémových obcí a oblast Beskydsko 6 problémových obcí. Liberecký kraj<sup>14)</sup> (2007) vyvinul pro definování vnitřních regionálních disparit kraje specifickou metodu jejich

vymezení, kdy byly využity také tzv. generelové jednotky a na ně byla přepočítána vybraná kritéria. Jedná se o mikroregiony na nejnižší regionální úrovni, které mají své středisko a k němu vymezené spádové území. Centrem generelových jednotek je obec, která má základní střediskové funkce (pošta, škola, zdravotní zařízení, některé správní funkce – např. stavební a zejména matriční úřad apod.) K ní jsou přiřčeny obce, které k dané obci mají základní spádovost obyvatelstva. Pro vlastní analýzu na úrovni kraje bylo použito 11 statistických ukazatelů. Celkem bylo takto vymezeno 16 hospodářsky slabých oblastí v Libereckém kraji (z celkových 61 generelových jednotek kraje).

## Diskuse a závěry

Obrázek podává na závěr tohoto příspěvku v souhrnné formě základní přehled o rozdělení krajů České republiky dle přístupu k vymezení vnitrokrajových disparit v základních strategických dokumentech. Můžeme tedy identifikovat šest různých přístupů, jejichž bližší podrobnosti jsou rozvedeny v předchozím textu.



Zdroj: vlastní zpracování, červenec 2011

Rozdělení krajů České republiky dle vymezení vnitrokrajových disparit v základních strategických dokumentech

10) Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje 2006–2015. CEP – Centrum evropského plánování. 2007.

11) Program rozvoje Jihočeského kraje. Jihočeský kraj – krajský úřad, Vysoká škola ekonomická Praha, KP Projekt, s. r. o. 2008.

12) Program rozvoje Jihomoravského kraje na období 2010–2013. Vysoké učení technické v Brně, Masarykova univerzita, GaREP, spol. s r. o. 2010.

13) Návrh řešení socioekonomicky znevýhodněných oblastí Moravskoslezského kraje. Agentura pro regionální rozvoj, a. s. 2010.

14) Metodika vymezení hospodářsky slabých oblastí Libereckého kraje. Oddělení rozvojových koncepcí kraje. 2007.

Souhrnně můžeme tvrdit, že uvedená problematika se pohybuje na škále, kde na jedné straně absentuje jakékoliv vymezení regionálních disparit v území kraje a na straně druhé existují poměrně značně propracované a sofistikované systémy pro identifikaci vnitrokrajských rozdílů na různých administrativně-geografických úrovních. Základním pozitivním zjištěním je poměrně velký podíl krajů České republiky, které se vymezení vnitrokrajských disparit v rámci svých základních strategických dokumentů věnují. Otázkou zůstává, který z výše uvedených přístupů k vymezení vnitrokrajských disparit je nejvhodnější. Odpověď na tuto otázku není jednoznačná, dovolujeme si ovšem vyslovit názor, že větší územní podrobnost při určování regionálních disparit dovoluje postihnout rozdílnosti, které by v případě využití „vyššího“ stupně územních jednotek zůstaly skryty díky jistému zprůměrování měřených veličin v rámci daného území. Lze si ovšem také představit situace, kdy přílišná podrobnost naopak určení či měření regionálních disparit ztěžuje (např. problémy související s dostupností relevantních statistických dat). U různých přístupů je ovšem vždy důležité zvolit odpovídající sadu ukazatelů a metody práce s těmito ukazateli, které dovolí vhodným způsobem postihnout vnitřní regionální disparity jednotlivých krajů [blíže viz Kutscherauer a kol. 2010].

Jako vhodné se autorům tohoto příspěvku při určování vnitrokrajských disparitních oblastí jeví také zařazení určitého „expertního pohledu“ (např. u Zlínského a Pardubického kraje), který může být na jednu stranu považován za příliš subjektivní, na stranu druhou ovšem dokáže dle názoru auto-

rů zpřesnit proces stanovování regionálních disparit založený na interpretaci pouze statistických údajů.

Naopak negativně lze u většiny porovnávaných dokumentů hodnotit to, že se při vymezení disparitních regionů věnují pouze zaostávajícím oblastem (resp. negativním disparitám) a s určitými výjimkami (např. Pardubický a Olomoucký kraj) je opomíjeno vymezení území s rozvojovým potenciálem v rámci jednotlivých krajů (resp. vymezení pozitivních disparit), která by mohla být považována za určité póly růstu na krajské úrovni. Podobně jako i v jiných aspektech strategického plánování regionálního rozvoje v České republice můžeme i u této problematiky konstatovat značnou různorodost v rámci jednotlivých strategických dokumentů. Jak již bylo naznačeno výše, tato různorodost z pohledu jednotlivých krajů nemusí být nutně vždy vnímána jako špatná (různé metody vymezení regionálních disparit mohou být podobně „kvalitní“ či vhodně aplikovatelné na území jednotlivých krajů). Tato heterogenita ovšem znemožňuje vzájemnou porovnatelnost mezi jednotlivými kraji, proto se autoři tohoto příspěvku domnívají, že je dále nutné, respektive vhodné, hledat v rámci spolupráce veřejného a akademického sektoru kompromisní přístup, který bude moci být v budoucnosti využit všemi kraji v rámci území České republiky.

*Tento příspěvek byl zpracován jako jeden z výstupů projektu financovaného Interní grantovou agenturou UTB ve Zlíně č. IGA/50/FaME/11/A „Analýza naplňování konvergenčního cíle kohezní politiky v ČR v programovém období 2007–2013“.*

## Použité zdroje:

BINEK, J. – GALVASOVÁ, I. *Strategické plánování rozvoje v kontextu regionální politiky – legislativní úprava a její dopady na koncepční řešení rozvojových problémů*. Garep [online]. 2008 [cit. 2011-07-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.garep.cz/publikace/referat-12.pdf>>.

BARZELAY, M. Introduction: The process dynamics of public management policymaking. *International Public Management Journal*, 2003, vol. 6, no. 3, pp. 251–281.

BRYSON, J. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1995, 352 pp.

BRYSON, J. M. – BERRY, F. S. – YANG, K. The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. *American Review of Public Administration*, 2010, vol. 40, no. 5, pp. 495–521.

CAMPBELL, S. – FAINSTEIN, S. S. *Readings in planning theory*. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. 475 pp.

HÁJEK, O. – GREBENÍČEK, P. – HUBÁČKOVÁ, V. Dekáda zkušeností strategického plánování krajů v České republice. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2010, č. 1, s. 8–12.

HEALEY, P. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, no. 1, pp. 45–67.

Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. 447 s.

KUTSCHERAUER, A. a kol. *Regionální disparity: Disparity v regionálním rozvoji země – pojetí, teorie, identifikace a hodnocení*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2010. 236 s.

SMEJKAL, M. Program rozvoje kraje: nechtěné dítě nebo užitečný pomocník. *Geografie – Sborník ČGS*, 2008, roč. 113, č. 1, s. 34–47.

*Základní strategické dokumenty jednotlivých krajů České republiky dostupné v elektronické podobě na oficiálních internetových stránkách krajů.*

RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.

Ing. Pavel Grebeníček

Ing. Milan Škarka, MBA

Ing. Šárka Hrabinová

Fakulta managementu a ekonomiky  
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

## ENGLISH ABSTRACT

**Strategic Planning of Regional Development and a Comparison of Approaches to the Delimitation of Internal Disparities at the Level of Regions of the Czech Republic**, by Oldřich Hájek, Pavel Grebeníček, Milan Škarka and Šárka Hrabinová

This contribution inquires into strategic planning of regional development at the level of Regions in the Czech Republic. The aim of the article is to explore and compare the approaches of Czech regional authorities to questions of intra-regional disparities, as based on information contained in the basic strategic documents of these Regions, and highlight some facts and contexts related to these questions. Similarly to other aspects of the strategic planning of regional development in the Czech Republic, the results of the analysis show that there is considerable diversity in these issues.