

# O REGIONÁLNÍ POLITICE A ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

**Milan Damborský**

*V České republice neexistuje veřejná politika prostorového rozvoje. Cíle, nástroje a opatření, které jsou v jiných státech integrovány do této politiky, jsou u nás rozděleny do části regionální politika a do části územní plánování. Obě tyto části jsou pochopitelně velmi silně svázané, a proto není bez významu zabývat se jimi společně, a vytvářet tak povědomí o nutnosti diskuse na téma možného vytvoření jednotné politiky prostorového rozvoje v České republice (společná politika pro územní a regionální rozvoj).*

Vláda České republiky na své schůzi dne 17. května 2006 přijala „Strategii regionálního rozvoje“ a „Politiku územního rozvoje“, tj. dva klíčové dokumenty prostorového rozvoje.

Strategie regionálního rozvoje je klíčovým dokumentem regionální politiky. V této souvislosti je třeba zmínit, že regionální politika je zde chápána nikoliv pouze v úzkém pojetí jako činnosti krajů, ale v širším pojetí, kdy základními úrovněmi realizace regionální politiky jsou centrální úroveň, regiony soudržnosti (NUTS II), kraje (NUTS III), okresy, správní obvody obcí s rozšířenou působností a obce.

Vize „Strategie regionálního rozvoje pro léta 2007 až 2013“ je definována takto: „V horizontu do konce roku 2013 chce být Česká republika aktivní, ekonomicky výkonnou a konkurenceschopnou zemí s kvalitním životním prostředím, která v souladu s principy udržitelného rozvoje do-

sahuje ve všech základních kritériích (úroveň znalostní ekonomiky, HDP na obyvatele, zaměstnanost, sociální zabezpečení apod.) standardů Evropské unie a zabezpečuje zvyšování kvality života svých obyvatel.“ Strategie dále stanovuje globální cíl, jenž určuje základní zaměření dlouhodobého rozvoje regionů ČR. Tímto globálním cílem je vyvážený, harmonický a udržitelný rozvoj regionů, který povede ke zvyšování úrovně kvality života obyvatel.

Nová strategie je koncipována v souladu s plánovacím obdobím EU na léta 2007 až 2013. Podobně jako „Strategie regionálního rozvoje pro léta 2000 až 2006“ je nová strategie silně orientována na disparitní regionální politiku. Hlavní regionální disparity ČR lze nalézt v ekonomické výkonnosti krajů (HDP/obyv., průměrné mzdy, nezaměstnanost aj.), v meziokresní míře nezaměstnanosti a příjmech na obyvatele, ve vývoji venkovského a měst-

ského prostředí. Strukturální problémy jsou charakteristické pro Ústecký a Moravskoslezský kraj. Ekonomicky zaostávají příhraniční okresy. Severovýchodní Morava a Slezsko nejsou dostatečně napojeny na transevropské síť a Prahu, což snižuje zájem investorů. Existuje výrazný rozdíl v podílu vysokoškoláků mezi Prahou (a Brnem) a ostatními krajskými městy. Narušené životní prostředí je zejména v severozápadních Čechách a na severní Moravě, a v důsledku rozvoje automobilové dopravy také v Praze a dalších velkých městech.

Priority a opatření strategie jsou zaměřeny zejména na zlepšení institucionálního prostředí v regionech, zvýšení jejich konkurenceschopnosti, rozvoj lidských zdrojů a infrastruktury, zkvalitňování životního prostředí a rozvoj cestovního ruchu.

Nová „Strategie regionálního rozvoje“ také mírně pozměnila regiony se

soustředěnou podporou státu. Těmito regiony jsou strukturálně postižené regiony (okresy Most, Karviná, Chomutov, Teplice, Ostrava-město, Frýdek-Místek, Nový Jičín, Sokolov), hospodářsky slabé regiony (okresy Hodonín, Znojmo, Třebíč, Bruntál, Opava, Jeseník, Přerov, Šumperk, Svitavy, Louny, území bývalých vojenských újezdů Ralsko a Mladá), regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností (okresy Děčín, Ústí nad Labem, Litoměřice a obce s rozšířenou působností Ostrov, Frýdlant, Králupy, Bystřice n. Pernštejnem, Bučovice, Mikulov, Šternberk, Uničov, Kroměříž, Rožnov pod Radhoštěm, Valašské Klobouky). Tyto regiony tvoří cca 30 % rozlohy ČR a žije v nich cca 32 % obyvatelstva.

Hlavním strategickým celonárodním dokumentem územního plánování je „Politika územního rozvoje ČR“.

„Politika územního rozvoje ČR“ vymezuje oblasti, které mají zvýšené požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jed-

noho kraje, tj. rozvojové oblasti a rozvojové osy. Rozvojovými oblastmi jsou Praha, Ostrava, Brno, Hradec Králové/Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Olomouc, Zlín, České Budějovice, Jihlava, Karlovy Vary a rozvojovými osami Praha-Plzeň-hranice ČR (-Nürnberg), Praha-Ústí nad Labem-hranice ČR (-Dresden), Praha-Hradec Králové/Pardubice-Trutnov-hranice ČR (-Wrocław), Praha-České Budějovice-hranice ČR (-Linz), (Katowice-) hranice ČR-Ostrava-Břeclav-hranice ČR (-Wien), Praha-Jihlava-Brno, Praha-Liberec-Hrádek nad Nisou-hranice ČR, Ústí nad Labem-Most-Chomutov-Karlovy Vary-Cheb-hranice ČR, Hradec Králové/Pardubice-Olomouc, Brno-Svitavy/Moravská Třebová, Zlín-Horní Lideč-hranice ČR.

Politika územního rozvoje ČR vymezuje oblasti, které mají specifické hodnoty a specifické problémy mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje: Šumava, Beskydy, Rakovnicko-Kralovicko-Podbo-

řansko, Jeseníky-Králický Sněžník, Karvinsko, Mostecko.

Politika dále řeší otázku vztahu rozvojových oblastí, rozvojových os a specifických oblastí.

Politika územního rozvoje ČR respektuje princip udržitelného rozvoje, který má tři pilíře – životní prostředí, hospodářství, sociální soudržnost.

Vznik strategického dokumentu „Politika územního rozvoje ČR“ je dán potřebou územního plánování mít dokument na centrální úrovni, jenž by koordinoval územně plánovací dokumenty na nižších úrovních. Jde tak o nástroj územního plánování. Kromě toho, že politika územního rozvoje koordinuje činnosti územního plánování krajů a obcí, slouží také ke koordinaci ostatních odvětvových politik z hlediska udržitelného rozvoje území, který spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost obyvatel území. Stanovuje rámcové podmínky pro předpokládané umístění rozvojových záměrů do vymezených oblastí, os, koridorů a ploch, a tím umožňuje



Obr. 1: Vymezení regionů se soustředěnou podporou státu

zvyšovat jejich přínosy a minimalizovat jejich negativní dopady. Dále vymezuje plochy a koridory dopravy a technické infrastruktury, jež mají mezinárodní a republikový význam nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, stanovuje ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika.

Nové dokumenty „Strategie regionálního rozvoje ČR“ a „Politika územního rozvoje ČR“ – jsou mimo jiné i odrazem časově podmíněných stavů regionální politiky a územního plánování, a tak se nabízí otázka navazující na předchozí text: „Jak lze tedy v současnosti obecně vnímat regionální politiku a územní plánování, resp. regionální, územní a prostorový rozvoj?“

Pojem *regionální rozvoj* je relativně novou záležitostí. Dle praktického pojetí je regionálním rozvojem vyšší využití a zvýšení potenciálu vyme-

zeného prostoru (území) vznikající v důsledku prostorové optimalizace socioekonomických aktivit a využití přírodních zdrojů. Toto zvýšení a vyšší využití se projevuje v lepší konkurenceschopnosti soukromého sektoru, životní úrovni obyvatel, stavu životního prostředí apod.

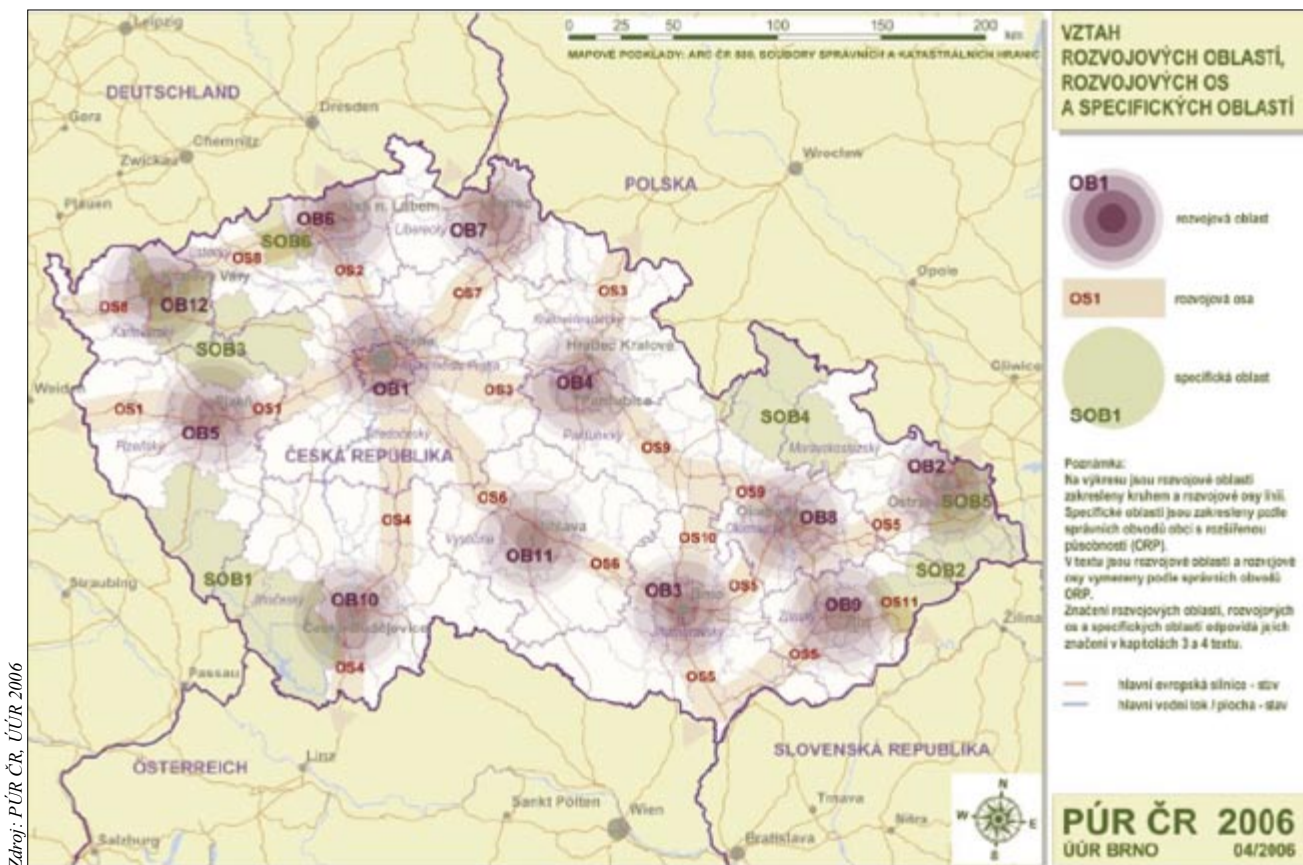
Akademický přístup chápe regionální rozvoj jako aplikaci nauk, zejména ekonomie, geografie a sociologie, jež řeší jevy, procesy a vztahy systematicky vymezeného prostoru (území), které jsou ovlivněny fyzicko-geografickými, ekonomickými a sociálními podmínkami v daném regionu. Primárním je hledání příčinných zákonitostí rozmístování ekonomických činností, nerovnoměrného osídlování území a navazující hledání nástrojů pro ovlivnění těchto procesů, ovlivnitelných a neovlivnitelných faktorů rozvoje apod. Toto pojetí regionálního rozvoje se často nazývá *regionalistika* a je typické pro akademickou sféru. Občas je také nazýváno *regionální věda*. Tento termín však není správný, protože regionální věda je pouze jedním ze směrů regionálního rozvoje,

který byl vytvořen Waltrem Isardem.

Akademické pojetí regionálního rozvoje vytváří pro regionální politiku poznatky, které jsou následně využity v praxi. Jedná se zejména o výsledky analýzy socioekonomické úrovně regionů, jejich rozvojových potenciálů, nedostatků v rozvoji a následně hledání nástrojů regionální politiky, jež vedou k lepšímu regionálnímu rozložení socioekonomických aktivit za účelem podpory reálného regionálního rozvoje, tj. za účelem vyššího využití a zvýšení potenciálu regionů.

Regionální politika pak na základě poznatků o regionálním rozvoji ovlivňuje reálný regionální rozvoj. To znamená, že se jedná o veřejnou politiku, která využitím socioekonomických nástrojů (např. podporou rozvoje lidských zdrojů) ovlivňuje rozmístění hlavních socioekonomických zdrojů (např. lidského kapitálu) a aktivit za účelem harmonického rozvoje regionů (vymezených území).

Motivaci regionální politiky lze obecně rozdělit na ekonomickou, ekologickou a sociální. Základním ekonomickým motivem pro realizaci regio-



Obr. 2: Vztah rozvojových oblastí, rozvojových os a specifických oblastí



nální politiky je plné využití všech výrobních faktorů, zejména pracovní síly. Nezaměstnanost představuje nevyužití výrobního faktoru práce. Rozmístění, které je optimální z mikroekonomického hlediska podnikatele, nemusí být shodné s optimálním rozmístěním z hlediska makroekonomického a sociálního. Ve vysoce koncentrovaných územích vznikají tzv. náklady přelidnění. Vysoká koncentrace ekonomických činností a obyvatelstva s sebou přináší zvýšené náklady na obyvatele dané potřebou řešení problémů dopravy, infrastruktury apod.<sup>1)</sup>

Na náklady přelidnění navazují ekologické motivy regionální politiky, jež se začaly zdůrazňovat v 70. letech. V důsledku dekoncentrace ekonomických aktivit i do chudších regionů dochází ke snížení poptávky po zástavbě na nezastavěných pozemcích, dochází k nižší produkci odpadů apod.<sup>2)</sup>

Sociální motivy regionální politiky můžeme hledat například v oblasti bydlení, kde snižování regionálních rozdílů vede ke snížení nájmů v oblastech silného ekonomického růstu (příkladem je Praha) nebo omezení nutnosti odchodu nezaměstnaných ze slabšího regionu do regionu ekonomicky více rozvinutého.

Rozdělení činností regionální politiky prošlo a prochází od vzniku krajů a v souvislosti s integrací ČR do EU řadou změn. Před vznikem krajů byly pro centrální úroveň velmi důležité činnosti související s dotační politikou a bylo důležité řešení regionálních problémů až na úroveň mikroregionů a obcí. Po vzniku krajů vzrostl význam koordinační úlohy centra, takže řešení části problémů mikroregionální úrovně a úrovně obcí bylo předáno do kompetence krajů. Příkladem je Program obnovy venkova. Díky dotacím EU však nekleslo množství činností souvisejících s dotační politikou.

Regionální politika se vždy vyvíjela v úzkém vztahu k územnímu plánování. Dá se říci, že se vždy vhodně doplňovaly.

Dle nového zákona o územním plánování a stavebním řádu je cílem

územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území... Tyto předpoklady zajišťuje soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tímto účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků...<sup>3)</sup>

Pro územní plánování je zásadní regulace stavební činnosti prostřednictvím stanovení funkčního využití ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití. To lze považovat za klíčový úkol územního plánování. Při této regulaci územní plánování jedná podle principů udržitelného rozvoje, respektuje ekonomickou, sociální a ekologickou situaci a sleduje cíle veřejného sektoru zejména právě v oblasti ekonomiky, sociální politiky, ekologické politiky a dalších veřejných politik. Tyto cíle také ovlivňuje. Příkladem takového přístupu je „Politika územního rozvoje ČR“. Zvláště při své snaze respektovat ekonomickou, sociální a ekologickou situaci jsou významným informačním zdrojem pro územní plánování dokumenty regionální politiky.

Územní rozvoj lze chápat jako cílevědomé zhodnocování území záměrnou změnou způsobu využívání území a staveb v něm a intenzity jeho využívání tak, aby se zvýšil užitek (výnos). Území může být zhodnocováno novou výstavbou, zlepšením

stávajících stavebních fondů (jejich opravou, modernizací, rekonstrukcí), úpravou (adaptací) pro nové využití apod. Územní rozvoj iniciuje poptávku po plochách (stavbách).<sup>4)</sup> Z této definice je třeba zdůraznit opět význam stavební činnosti, která je pro územní rozvoj zásadní.

Územní rozvoj však můžeme chápat také jako aplikaci nauk (interdisciplinární oblast). Jako aplikaci nauk vztahující se k prostoru, kde však – oproti regionálnímu rozvoji – hrají významnější roli technické obory (důsledek důrazu na regulaci stavební činnosti). Takto pojatý územní rozvoj vytváří poznatky pro územní plánování (např. pro „Politiku územního rozvoje ČR“).

Cíle územního plánování lze bez jakýchkoliv problémů plně integrovat do cílů regionální politiky a cíle regionální politiky do územního plánování, proto nelze cíle územního plánování a regionální politiky považovat za hlavní odlišující faktor.

Za základní odlišující faktor lze však považovat nástroje, které používá regionální politika a územní plánování. Zatímco regionální politika se soustřeďuje na nástroje iniciační (např. dotace, podpory ve formě daňových úlev) a zcela mimořádně na nástroje regulační, u územního plánování je tomu přesně naopak. Převládají nástroje regulační, regulující tzv. subjekty územního rozvoje.

Vzhledem k tomu, že *prostorové plánování a rozvoj* je v České republice neužívaným termínem, je třeba jej vysvětlit za pomoci existující regionální politiky, územního plánování a regionálního a územního rozvoje. Jak tedy vykreslené schéma (Obr. 3) vykládat? V horní části schématu nacházíme regionální a územní rozvoj jako činnosti, které mimo jiné vytvářejí poznatky pro regionální politiku a územní plánování. V této části se územní rozvoj a regionální rozvoj prolínají. Jako příklad lze uvést tematické prolínání. Například problematika chování investorů je stejně tak tématem územního rozvoje jako regionál-

1) Česká regionální politika v období vstupu do EU – doc. René Wokoun, CSc. – VŠE Praha, ISBN - 80-245-0517-7, 2003.

2) Česká regionální politika v období vstupu do EU – doc. René Wokoun, CSc. – VŠE Praha, ISBN - 80-245-0517-7, 2003.

3) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

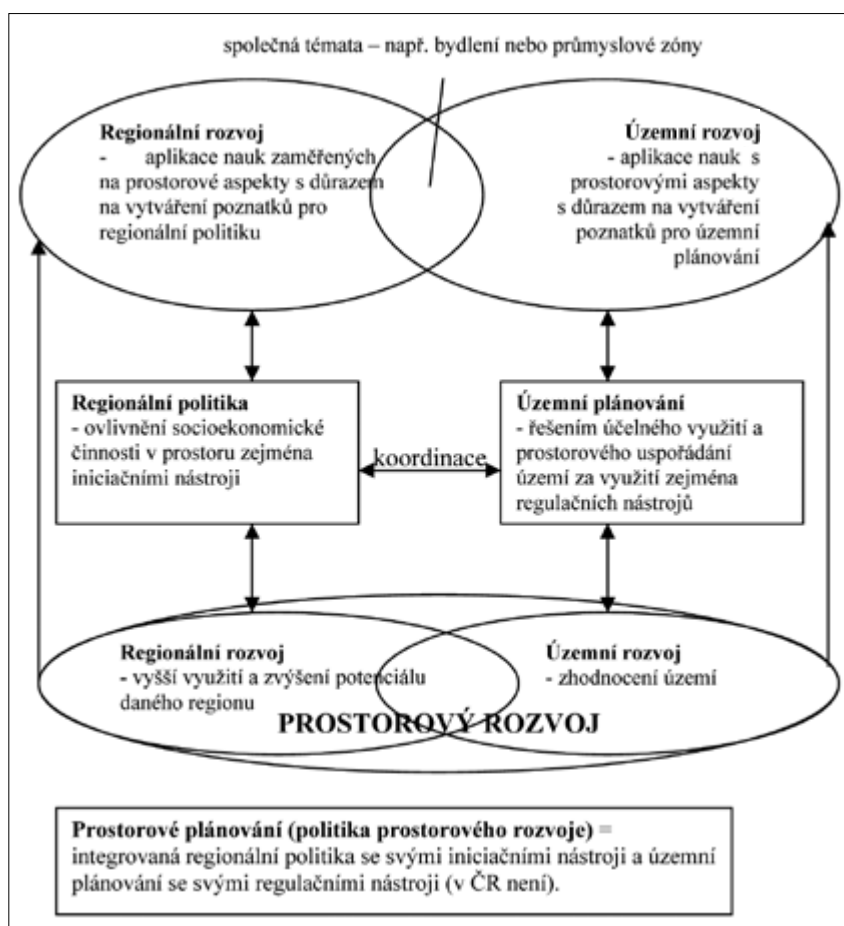
4) Ekonomika územního rozvoje – Karel Maier, Jiří Čtyroký – Grada Praha, ISBN – 80-71696-44-7, 2000.

niho rozvoje. Další propojení vzniká díky společným řešitelským týmům „regionalistů“ a „územáků“ nebo společnou výukou územního a regionálního rozvoje v rámci studijních oborů.

Ve střední části schématu nacházíme územní plánování a regionální politiku. Ty představují aplikaci poznatků (využitím iniciačních a regulačních nástrojů) za účelem ovlivnění reálného územního a regionálního rozvoje. Ve schématu se neprolínají – územní plánování a regionální politika mají oddělenou legislativu, tj. zákon o podpoře regionálního rozvoje a zákon o územním plánování a stavebním řádu. Mají oddělené základní strategické dokumenty – „Strategii regionálního rozvoje ČR“ a „Politiku územního rozvoje ČR“. Oddělené jsou fakticky také institucionálně. Obvykle jsou zařazeny do rozdílných organizačních útvarů. Nelze však ani říci, že by k určité koordinaci regionální politiky a územního plánování nedocházelo.

V nejnižší části schématu je regionální a územní rozvoj v praktickém pojetí jako reálné vyšší využití a růst potenciálu regionu, resp. reálné zhodnocení území. Nelze pochybovat o tom, že tyto dvě věci jsou na sobě do značné míry závislé a prolínají se. Regionální rozvoj do určité míry determinuje územní rozvoj a naopak. Spolu pak vytvářejí prostorový rozvoj, který lze na základě výše zmíněného definovat jako zlepšení ekonomické, sociální a ekologické situace v důsledku lepšího prostorového uspořádání socioekonomických aktivit a využití přírodních zdrojů. Prostorový rozvoj existuje v každé zemi, v každém regionu, v každé lokalitě. Jedná se o reálnou věc, jež existuje nezávisle na existenci prostorového plánování. Veřejný sektor může prostorovému rozvoji prospět prováděním činností prostorového plánování (politiky prostorového rozvoje) nebo činnostmi regionální politiky a územního plánování, což je příklad České republiky.

Evropská unie preferuje při vytváření strategických dokumentů integraci problematik, které jsou u nás nazývány *regionální a územní rozvoj*.



Obr. 3

Jako příklad tohoto přístupu lze uvést výzkumný program *European Spatial Planning, Observation Network* – ESPON a dokument *European Spatial Development Perspective* – ESDP.<sup>5)</sup>

*Vztahům regionální politiky, územního a prostorového plánování byl věnován seminář „Prostorový rozvoj a plánování jako společné téma regionální politiky, územního plánování a evropské integrace“, který se konal 15. června 2006 a byl pořádán Ministerstvem pro místní rozvoj ČR a Vysokou školou ekonomickou v Praze. K tomuto semináři byl vydán stejnojmenný sborník, o který je možno požádat Ministerstvo pro místní rozvoj (viz literatura).*

#### Použité zdroje:

- BLAŽEK, J. – UHLÍŘ, D. *Teorie regionálního rozvoje*, Univerzita Karlova v Praze, 2002. ISBN 80-246-0384-5.
- MAIER, G. – TÖDTLING, F. *Regionalna a urbanistická ekonomika*, ELITA (Bratislava), 1997, ISBN 80-8044-044-1.
- MAIER, G. – TÖDTLING, F. *Regionalna a urbanistická ekonomika 2*, ELITA Bratislava, 1997, ISBN 80-8044-049-2.
- WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do EU*, VŠE Praha 2003, ISBN 80-245-0517-7.
- Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, VŠE Praha 2004, ISBN 80-86473-80-5.
- PATOČKA J. – TUNKA, M. – DAMBORSKÝ, M. – MAIER, K. – POŠTOLKA, V. – BURDECH, B. – PRUKNEROVÁ, M. – FINKA, M. – TVRDOŇ, J. *Prostorový rozvoj a plánování jako společné téma regionální politiky, územního plánování a evropské integrace – sborník ze*

5) Je zde třeba také zmínit jednu otázku formální, která má však svůj význam. Jedná se o překlad slov *spatial development and planning*, jež jsou v České republice často překládána nesprávně jako „územní rozvoj a plánování“. Správný překlad je „prostorový rozvoj a plánování“, čili jde o problematiku související stejně tak s územním rozvojem, jako s regionálním rozvojem.

- semináře, Ministerstvo pro místní rozvoj*  
2006, ISBN 80-239-8174-9.
- MAIER, K. – ČTYROKÝ, J. *Ekonomika*  
*územního rozvoje*, Grada Praha 2000,  
ISBN – 80-71696-44-7.
- Politika územního rozvoje ČR.*  
*Strategie regionálního rozvoje ČR.*
- Evropské perspektivy územního rozvoje*  
(ESDP).
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování  
a stavebním řádu (stavební zákon).
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionál-  
ního rozvoje.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní  
zřízení).

*Ing. Milan Damborský*  
*Katedra regionálních studií*  
*Národohospodářská fakulta*  
*Vysoká škola ekonomická v Praze*

## ENGLISH ABSTRACT

### **On Regional Policy and Spatial Planning**, by Milan Damborský

There is no specific public policy of spatial development in the Czech Republic. The objectives, tools and measures, comprised in such policy in other countries, are divided between the chapters of regional policy and physical planning. Yet obviously, the two are closely linked to each other, so it is worthwhile to deal with them jointly, instigating thus a discussion about possible creating a unified spatial development policy in the Czech Republic.