

# STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČESKÉ REPUBLIKY 2014–2020

Josef Postránecký

Vláda České republiky svým usnesením č. 344 ze dne 15. května 2013 schválila *Strategii regionálního rozvoje České republiky pro období 2014–2020*, připravenou Ministerstvem pro místní rozvoj v úzké spolupráci s centrálními orgány státní správy, institucemi zastupujícími obě úrovně územní samosprávy a dalšími partnery.

## 1. Základní východiska a koncepční pojetí dokumentu

Nově schválená Strategie regionálního rozvoje ČR pro období 2014–2020 (dále SRR) je **základním koncepčním dokumentem v oblasti regionálního rozvoje**. Dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje, poskytuje potřebná východiska a stanovuje rozvojové cíle a zásady pro vypracování regionálních programů rozvoje. **SRR je nástrojem realizace regionální politiky a koordinace působení ostatních veřejných politik na regionální rozvoj. SRR propojuje odvětvová hlediska (témata a priority) s územními aspekty.**

Z časového hlediska jde o **střednědobý dokument**, jenž obsahuje víceletý pohled na regionální rozvoj ČR, ale zároveň předpokládá i krátkodobé realizační kroky.

Regionální politika ČR a podpora regionálního rozvoje prochází kontinuálním vývojem odrážejícím jak širší procesy v Evropské unii (EU), tak posuny v pojetí národních veřejných politik. Vedle návaznosti na předchozí Strategii regionálního rozvoje ČR 2007–2013 je v SRR na období 2014–2020 kladen **důraz na koordinační roli regionální politiky**, zohlednění faktorů působících s rostoucí intenzitou na regionální rozvoj (např. demografické změny, oblast energetiky, dostupnost služeb apod.), využití širšího spektra rozvojových nástrojů (zejména na bázi integrovaných přístupů) a zapojení všech relevantních aktérů regionálního rozvoje.

Klíčovým východiskem pro koncipování SRR je pojetí regionální politiky a regionálního rozvoje. **Regionální politika** představuje soubor intervencí, které ovlivňují rozložení ekonomických aktivit v území, rozvoj infrastruktury a přispívají ke snížení nerovnováhy v sociálním rozvoji. **Důležitá je vzájemná vazba** s dalšími podpůrnými státními politikami, například se sociální politikou a s průmyslovou politikou. Ve větším měřítku než v minulosti je kladen důraz také na zohledňování regionální dimenze v rámci samotných sektorových politik.

Nová SRR představuje jeden z klíčových dokumentů pro přípravu programového období 2014–2020 na národní úrovni (vedle Národního programu reform, Strategie udržitelného rozvoje a Strategie konkurenceschopnosti), proto je posílena reflexe relevantních vazeb s dokumenty Evropské unie. Stěžejní je v tomto směru **Evropa 2020 – Strategie pro in-**

**teligentní a udržitelný růst podporující začlenění a rovněž Teritoriální agenda Evropa 2020.**

Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020 je mnohem více zaměřena oproti předchozím strategiím na řešení specifických funkčních území, které vyžadují provázané intervence zohledňující komplexnost problémů, se kterými se daná území musejí potýkat. V souladu s Teritoriální agendou Evropa 2020 se jedná i o promítnutí tzv. **place-based approach** (jde o přístup založený na identifikaci a uspokojování místních potřeb). Specifika sídelní struktury České republiky však neumožňují využití jednoduchých a univerzálních vzorců; kromě socioekonomických faktorů hraje důležitou roli i propojenost jednotlivých municipalit mezi sebou i vzdálenosti k větším centrům, geografické podmínky a další faktory.

Z výše uvedených důvodů je postavena SRR ČR na nové **typologii území ČR**, která rozděluje podle socioekonomických ukazatelů a polohového potenciálu území České republiky do tří základních typů – **rozvojová** (dále členěna do třech podtypů), **stabilizovaná** a **periferní území**. V těchto typech pak navrhuje SRR ČR specifické tematické zaměření podpor, jež mají více zohledňovat územní potřeby a zároveň plnit hlavní cíle regionální politiky v České republice. Kromě typologie území ČR jsou ale prostřednictvím SRR ČR vymezeny podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, i **státem podporované regiony**, které procházejí napříč jednotlivými typy území.

Druhou významnou změnou koncepce SRR ČR je opuštění standardního tematického členění dle tradičního sektorového pohledu. Analýza, návrhová část i část implementační jsou členěny do prioritních oblastí, které vycházejí jednak z konceptu udržitelného rozvoje a jednak z návaznosti na evropské strategické dokumenty.

- **Prioritní oblast regionální konkurenceschopnosti** (vychází z ekonomického pilíře) je zaměřena na území s dostatečným potenciálem na realizaci stanovených cílů a zahrnuje klíčová témata inovací, spolupráce podnikatelského sektoru s výzkumnými a vývojovými pracovišti, zvýšení kvality vysokoškolského vzdělávání, flexibility pracovního trhu reagujícího na místní potřeby a v neposlední řadě téma dostatečné a kvalitní dopravní i technické infrastruktury, která je základní podmínkou pro rozvoj konkurenceschopnosti daného území.
- **Prioritní oblast územní soudržnosti** (vychází ze sociálního pilíře) má především pomoci zmírňovat sociální dispa-

rity v území a mezi její hlavní témata patří infrastruktura veřejných služeb, podpora integrace sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených skupin obyvatelstva, částečně pak kultura, cestovní ruch a bydlení a v periferních územích také podpora lokální ekonomiky.

- **Prioritní oblast environmentální udržitelnost** (vychází z environmentálního pilíře) už ze svého názvu představuje v širších souvislostech témata, která mají přispět ke zlepšení životního prostředí a života obyvatel v území. Soustředí se především na odstraňování ekologických zátěží, omezování vlivu dopravy na krajinu, lepší hospodaření s přírodními zdroji a využívání moderních technologií ve vodním i odpadovém hospodářství. Rovněž nepomíjí ani prevenci a případnou likvidaci škod při živelních pohromách.
- **Prioritní oblast veřejná správa** musí vytvářet legislativní i administrativní základnu a naplňovat podporu pro realizaci všech výše jmenovaných témat.

Prioritní oblasti jsou na rozdíl od členění pilířů udržitelného rozvoje mnohem více vzájemně provázány a mnohá věcná témata se objevují i ve více prioritních oblastech, ale s jiným územním či obsahovým zaměřením nebo důrazem (např. trh práce, vzdělávání, infrastruktura a další).

## 2. Hlavní závěry z analýzy regionálního rozvoje v ČR

### 2.1 Regionální konkurenceschopnost

Rozvojový potenciál území a atributy regionální konkurenceschopnosti se v podmínkách nejen České republiky, ale obecně, koncentrují do oblastí s vyšší hustotou osídlení. Pro nastavení regionální dimenze SRR z toho vyplývá nezbytnost jednoznačně vymezit území s nejvyšším rozvojovým potenciálem a zde uplatnit nástroje tento potenciál posilující. Póly růstu identifikované analytickou částí SRR se profilují ve třech úrovních:

- Zcela nesouměřitelným územím s ostatními částmi republiky, a to nejen z hlediska ekonomického potenciálu a konkurenceschopnosti, je „metropolitní oblast“ hlavního města Prahy, včetně bezprostředně navazujícího území Středočeského kraje. Metropolitní oblasti jsou klíčovými póly rozvoje, ovšem s výrazně nižším významovým i prostorovým vlivem.
- Druhou úrovní území z hlediska ekonomického potenciálu a konkurenceschopnosti jsou „regionální sídelní aglomerace“ reprezentované krajskými městy a navazujícím územím.
- Třetí úrovní, zastoupenou logicky největším počtem, jsou území „regionálních center a jejich zázemí“. Zde se jedná zejména o regiony, jejichž centry jsou bývalá významnější okresní města.

Důležitým faktorem regionální konkurenceschopnosti je kvalitní dopravní infrastruktura, zejména napojení regionu na dálnici či rychlostní komunikaci, případně na železniční koridor. Rostoucí význam pro konkurenceschopnost a šíření inovací má v posledních letech také doprava letecká. V re-

gionech, kde tato strategická propojení center chybí, je rozvoj území a šíření inovací pomalejší a měl by být podpořen např. rozšiřováním integrovaných systémů veřejné dopravy včetně městské hromadné dopravy, přestupních terminálů či budováním infrastruktury pro dopravu v klidu.

Dlouhodobě se jeví problematickým nesoulad mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce, ať už z hlediska kvantity, tak i kvality. Pro rozvoj konkurenceschopnosti české ekonomiky je třeba kvalitní pracovní síla, která by měla být podpořena optimalizací škol, podporou dalšího vzdělávání i zvýšením investiční atraktivity problémových regionů. Flexibilita pracovní síly, znalosti a inovativnost obyvatelstva regionu rozhoduje o tom, jak daný region dokáže reagovat na ekonomické impulzy z národní i globální úrovně, a tím i přitahovat zahraniční investice.

### 2.2 Územní soudržnost

Jedním z přístupů k realizaci regionální politiky je podpora rozvojových pólů, druhým – neméně důležitým – je zajištění vyváženého rozvoje celého území státu. Tento druhý přístup předpokládá jak zachování, případně zlepšení současné úrovně rozvoje území, tak také cílenou podporu rozvoje regionů s kumulací problémů, jimiž jsou obecně nejen periferní regiony, ale i některé části měst.

Sídelní struktura ČR je značně rozdrobena. Celkový počet obcí je vysoký (6 251 obcí k 1. 1. 2011), ale velmi vysoký je i podíl malých obcí (89 % obcí má méně než 2 000 obyvatel). To vytváří problémy při správě území i při zajišťování dopravní obslužnosti a dalších veřejných služeb. Periferní oblasti se potýkají také s úbytkem obyvatel. Navíc intenzita bytové výstavby v posledních letech klesá a v jejím prostoro-rovém rozložení se projevují poměrně výrazné divergentní tendence na všech prostorových úrovních.

Obecným problémem ČR je demografické stárnutí, které má negativní důsledky v oblasti ekonomiky (snižování podílu ekonomicky aktivních osob, zvyšování podílu osob pobírajících starobní důchod) i veřejných služeb (rostoucí tlak na zdravotní a sociální služby). Dostupnost ambulantní zdravotní péče se zvyšuje, ale klesá počet nemocnic a odborných léčebných ústavů. V perifériích je problémem dostupnost zdravotní péče, zejména dlouhodobé, a doba dojezdnosti zdravotnické záchranné služby. Podobně jsou v periferních oblastech obtížně dostupné i sociální služby. Zařízení jsou rozložena nerovnoměrně a poptávka po místech v nich roste rychleji než nabídka.

Nezaměstnanost od roku 2008 roste. Problémy s vysokou i s dlouhodobou nezaměstnaností se projevují zejména v Moravskoslezském a Ústeckém kraji, nepříznivá situace je také v Olomouckém a Karlovarském kraji. Nepříznivý je rovněž vývoj v některých příhraničních oblastech a ve vnitřních perifériích. Jedním z významných důvodů vysoké nezaměstnanosti je absence významnějších zaměstnavatelů a celkově slabé podnikatelské aktivity. Uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti je spíše plošné a neohledňuje regionální specifika.

Problémy řady regionů souvisejí s nedostatečným napojením na páteřní dopravní síť a s nízkou kvalitou stávajících komunikací. Periferní regiony jsou obecně hůře obsluhovány i veřejnou dopravou (v rámci regionu i spojení s regionálním centrem), což pro obyvatele vytváří potřebu využívat spíše individuální automobilovou dopravu. V malých obcích a periferních oblastech je také celkově slabší vybavenost technickou infrastrukturou.

V souvislosti s ekonomickou recesí se v posledních letech prohloubily problémy různých znevýhodněných skupin obyvatelstva. Zejména se zvyšuje jejich ohrožení chudobou a je ztížen jejich přístup na trh práce. Zvláště jsou ohroženy skupiny obyvatel žijících v sociálně vyloučených lokalitách na celém území ČR (v urbanizovaných oblastech, stabilizovaných i periferních územích), avšak s rostoucí územní koncentrací v oblasti severozápadních Čech a na Ostravsku.

### **2.3 Environmentální udržitelnost**

Ze vstupní analýzy environmentálních faktorů vycházejí zásadní problémy, které jsou reflektovány více než v minulosti v návrhové části dokumentu. V mnohem větším měřítku se musí počítat s principem prevence, zejména pak v důsledku vzniku škod způsobených živelnými pohromami. Ty jsou s největší pravděpodobností způsobeny probíhajícími změnami klimatu a narušením přirozených autoregulačních funkcí krajiny. Díky nim se území České republiky potýká stále častěji s extrémními výkyvy počasí. Tento stav je nutné reflektovat a případné budoucí škody eliminovat pomocí vhodných preventivních a adaptačních opatření.

Negativní vlivy na životní prostředí působí mimo jiné koncentrace ekonomických a sídelních aktivit v krajíně (rostoucím fenoménem v posledních deseti letech je pak zejména vznik suburbí). Stav životního prostředí kolísá podle výkonnosti ekonomiky a měrná zátěž je i z historických důvodů v České republice nadále vyšší, než představuje průměr zemí EU. Celkově se však hodnoty většiny ukazatelů stavu životního prostředí v posledních dvaceti letech podstatně zlepšily a evropskému průměru se přibližují.

Analýza poukázala také na stálou existenci starých ekologických zátěží. Rozsah ekologických zátěží plynoucích z nedostatečného řešení této problematiky v minulosti je značný. Proto je nutná akcelerace likvidace zátěží majících dopad na zdravotní stav obyvatelstva a životní prostředí. V případě brownfields, které neohrožují své okolí přímo, je vhodné tyto lokality navrátit prospěšnému využití, ať už se nacházejí v urbanizovaných oblastech, nebo ve stabilizovaných či periferních územích.

### **2.4 Veřejná správa**

Organizace veřejné správy a vazby jejich jednotlivých vertikálních i horizontálních úrovní jsou významnou právní a institucionální determinantou regionálního rozvoje a uplatňování regionální politiky. Nastavení základních parametrů v rámci reformy veřejné správy před cca 10–15 lety zavedlo

do celého systému vedle dosavadních orgánů státní správy i obě úrovně územní samosprávy (zejména pak nově etablovanou krajskou samosprávu) s řadou kompetencí pro aktivní ovlivňování regionálního a územního rozvoje. Zkušenosti s fungováním nové podoby veřejné správy v oblasti regionálního rozvoje a regionální politiky však ukazují na řadu problémů, které komplikují nebo přímo brzdí dosahování potřebných cílů a efektů v této oblasti.

V rámci soustavy orgánů státní správy má vrcholné postavení v oblasti regionální politiky Ministerstvo pro místní rozvoj. V uplatňování této kompetence se toto ministerstvo potýká s dvěma základními problémy. Za prvé to je nedostatek rozpočtových zdrojů na programovou podporu nejvíce problémových částí státu, který neumožňuje podpořit jejich rozvoj, jako tomu bylo až do roku 2007. Přitom ne všechny aktivity důležité pro řešení místních a regionálních problémů jsou financovatelné z evropských fondů. Historicky i systémově větším problémem je uplatňování jedné z nejdůležitějších funkcí regionální politiky, a to koordinační funkce spočívající v prosazování územního průmětu realizace sektorových politik. Účinná koordinace vyžaduje úzce propojené nástroje regionální politiky s nástroji těch veřejných politik, které mají silné teritoriální dopady. Výchozí podmínkou je teritorializace těchto politik, která umožní efektivnější využití veřejných zdrojů v územně diferencovaných podmínkách ČR. Tato snaha MMR však naráží na silné postavení sektorových politik založených většinou na prostorově neutrálních intervencích.

Možnosti krajů v ovlivňování regionálního rozvoje narážejí především na nedořešený systém jejich financování. Finanční autonomie krajů je ve srovnání s obcemi výrazně nižší, většina prostředků krajských rozpočtů je účelově předurčena pro alokaci na základě příslušných zákonů a možnosti krajských samospráv autonomně stanovit jejich prostorovou distribuci podle územních potřeb jsou omezené. Na druhé straně v posledních letech většina krajů aktivně přistoupila k řešení problémů v nejvíce potřebných mikroregionech či obcích ve svém správním obvodu. Slabší stránkou je přetrvávající podceňování spolupráce mezi kraji při řešení problémů území ležícího při krajských hranicích (analýzy ukazující na jejich rostoucí periferizaci).

Na mikroregionální a lokální úrovni je z hlediska podpory regionálního a místního rozvoje pozitivním procesem široce rozvinutá meziobecní spolupráce umožňující řešení problémů a využití předpokladů nadlokálního významu. K tomu se vstupem do EU přistoupilo široké uplatnění metody LEADER založené na spolupráci místních samospráv, podnikatelského a neziskového sektoru v rozvoji území, tj. uplatnění principu víceúrovňové správy na horizontální úrovni. Lepší koordinaci rozvoje na této úrovni by v rámci systému veřejné správy nepochybně přispělo zařazení obcí s rozšířenou působností mezi aktivní subjekty regionální politiky.

### 3. Cíle SRR na období 2014–2020

Cíle schválené SRR na období 2014–2020 odrážejí základní funkce regionální politiky a vycházejí z analytických závěrů a vývojových tendencí v oblasti regionálního rozvoje.

#### GLOBALNÍ CÍL:

- zajistit dynamický a vyvážený rozvoj území České republiky se zřetelem na kvalitu života a životního prostředí,
- přispět ke snižování regionálních rozdílů a zároveň umožnit využití místního potenciálu pro posílení konkurenceschopnosti jednotlivých územně správních celků.

Takto formulovaný globální cíl je rozveden ve čtyřech základních cílech regionální politiky korespondujících s prioritními oblastmi SRR.

#### ZÁKLADNÍ CÍLE a jejich zdůvodnění:

##### Cíl 1: Zvýšit konkurenceschopnost a využití ekonomického potenciálu regionů (růstový cíl)

Tento cíl reflektuje hlavní trendy a požadavky na současný charakter konkurenceschopnosti, které spočívají například v podpoře výzkumu, vývoje a inovací a rozvoje lidských zdrojů nebo budování vyšších typů infrastruktury. Dominantní úlohu při jeho naplňování musejí zabezpečovat zejména nejvýznamnější póly regionálního rozvoje v podobě metropolitních oblastí a aglomerací.

##### Cíl 2: Zmírnit prohlubování negativních regionálních rozdílů (vyrovňovací cíl)

Vyrovňovací cíl má za úkol odpovídajícím způsobem reagovat na prohlubující se socioekonomické nerovnosti a krizové situace s důrazem na nejvíce postižené regiony ČR.

##### Cíl 3: Posílit environmentální udržitelnost (preventivní cíl)

V reakci na přetrvávající a vznikající problémy ve stavu životního prostředí v různých typech území je akcentován environmentální pilíř regionálního rozvoje cílově orientovaný na sladění socioekonomického rozvoje s limity a možnostmi životního prostředí v daných územích.

##### Cíl 4: Optimalizovat institucionální rámec pro rozvoj regionů (institucionální cíl)

Institucionální cíl je koncipován jako průřezový, neboť se zaměřuje na vytváření podmínek, které jsou nezbytné pro realizaci cílů 1, 2 a 3. Kvalitní veřejná správa a její vzájemná spolupráce včetně nastavení transparentního a funkčního legislativně administrativního prostředí umožní na jedné straně zlepšení podmínek pro podnikatelský sektor i veřejnost obecně, na straně druhé dostatečné a adekvátní zajištění veřejných služeb v území. Celý pro-

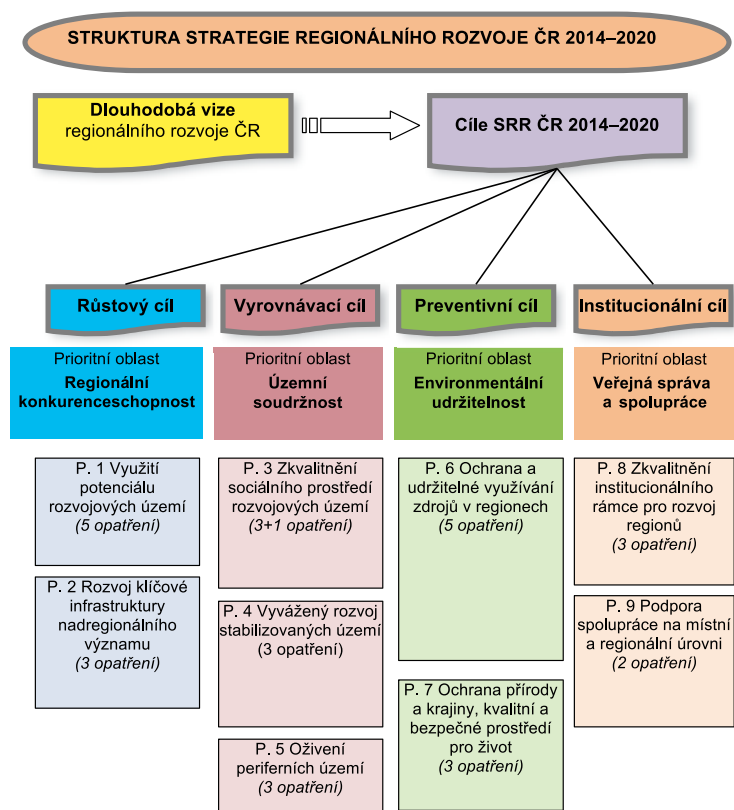
ces musí být také rámován kvalitním strategickým plánováním a řízením se zapojením všech relevantních partnerů.

Jednotlivé cíle jsou prostřednictvím odpovídajících prioritních oblastí rozpracovány do podrobněji formulovaných priorit a konkrétních opatření. Kompletní struktura cílů SRR na období 2014–2020 je obsažena v níže zobrazeném schématu.

### 4. Typologie regionů ČR pro účely programové podpory

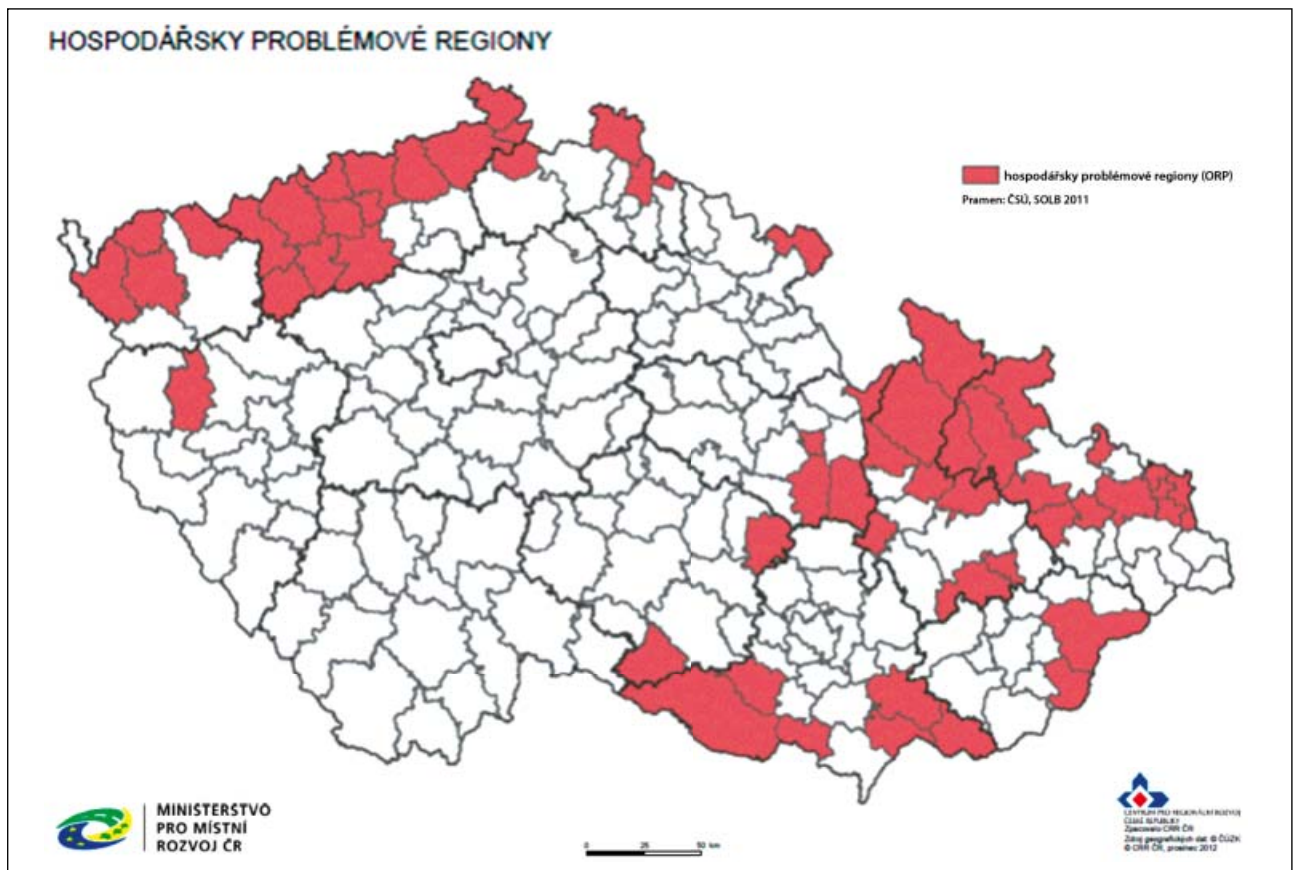
Typologie byla stanovena na základě detailní analýzy klíčových faktorů regionálního rozvoje<sup>1)</sup>. Smyslem typologie je reflektovat diferencované podmínky rozvoje území při přípravě a realizaci programové podpory. Ve vazbě na typy regionů lze definovat priority, opatření a směřování finančních prostředků a prostřednictvím tohoto postupu zvýšit objektivnost a efektivitu regionální politiky v rámci rozvoje České republiky. Pro tyto účely byla typologie stanovena následujícím způsobem:

- a) **základní typologie** území člení území celého státu a prioritně slouží pro účely strategického řízení rozvoje území, přípravu a realizaci programových dokumentů a uplatnění finančních i ostatních nástrojů v rámci národních programů i finanční pomoci Evropské unie. S ohledem na povahu základního vymezení jsou tyto typy vymezeny do kategorií dle odst. b).

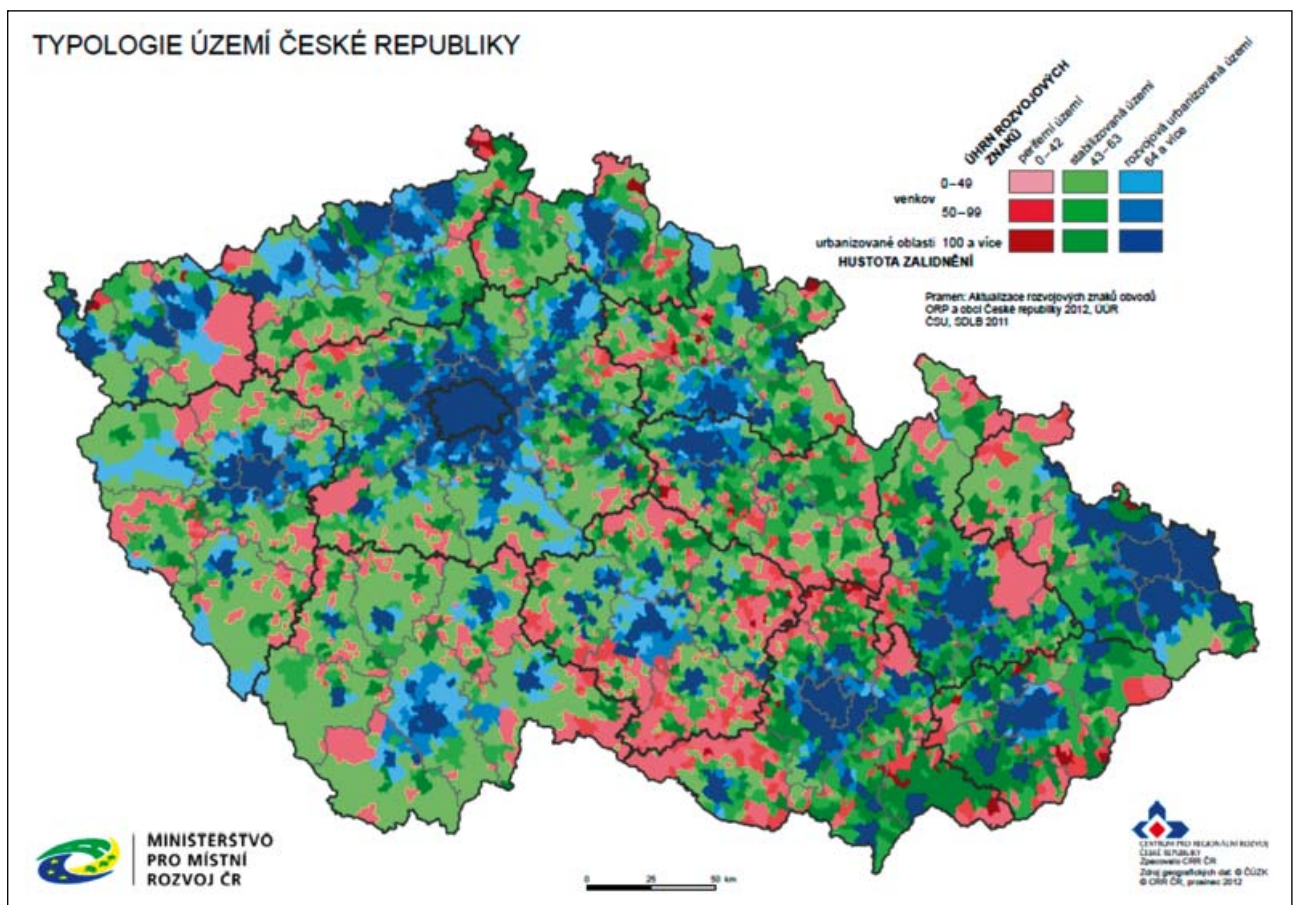


1) Viz Analytická část SRR ČR 2014–2020, identifikace typů regionů (dostupné na: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)).





Mapa 1: Hospodářsky problémové regiony



Mapa 2: Typologie území České republiky

b) **státem podporované regiony** jsou vymezeny ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o podpoře regionálního rozvoje, a to v kategoriích:

- hospodářsky problémové regiony (viz mapa 1), dále v kategorii **ostatních regionů**:
- sociálně znevýhodněné oblasti;
- vojenské újezdy (stávající a zrušené po roce 1989).

#### **Základní typologie území**

Člení Českou republiku na **tři základní typy** území z hlediska hodnocení rozvojového potenciálu a jejich postavení v sídelní struktuře (viz mapa 2):

- 1) rozvojová území;
- 2) stabilizovaná území;
- 3) periferní území.

## **5. Realizace SRR 2014–2020**

Schválená SRR ve své implementační části předpokládá realizaci především z úrovně ústřední státní správy a stanoví jednotlivým resortům konkrétní úkoly v návaznosti na definované cíle dle jednotlivých priorit a opatření na podporu regionálního rozvoje. Konkrétními programovými nástroji budou zejména operační programy a další programy na období 2014–2020 financované z Evropských strukturálních a investičních fondů. V tomto směru představuje SRR důležité východisko pro jejich obsahové zaměření, včetně specifikace územní dimenze. Z hlediska objemu finančních prostředků směřovaných na podporu regionálního rozvoje budou stejně jako v programovém období 2007–2013 plnit doplňkovou funkci národní dotační programy, buď s přímým regionálním zaměřením (v gesci MMR), nebo obsahující územní dimenzi primárně sektorové či odvětvové podpory. Vláda svým usnesením č. 344 rovněž doporučila hejtmanům a primátorovi hlavního města Prahy zohlednit schválenou SRR ve strategických dokumentech krajů a v krajských programech podpory.

*RNDr. Josef Postránecký*  
*ředitel Odboru rozvoje a strategie regionální politiky*  
*Ministerstvo pro místní rozvoj*

### **ENGLISH ABSTRACT**

#### **2014–2020 Strategy of Regional Development of the Czech Republic, by Josef Postránecký**

By Decree 344, dated 15 May 2013, the government of the Czech Republic has authorized the 2014-2020 Strategy of Regional Development of the Czech Republic as prepared by the Ministry for Regional Development in close cooperation with the central bodies of state administration, institutions representing both levels of territorial self-administration and other partners.