

VŠB-Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta



WD-55-07-1

Regionální disparity v územním rozvoji České republiky
– jejich vznik, identifikace a eliminace



Miroslav Hučka a kol.

**Doporučení k úpravám legislativy a metodik
strategických a programových dokumentů
regionálního managementu v ČR**

Výzkumná studie

Ostrava, listopad 2010

Autoři: prof. Ing. Miroslav Hučka, CSc.
PhDr. Dr. Mgr. Hana Fachinelli, Ph.D.
doc. Ing. Alois Kutscherauer, CSc.
doc. Ing. Karel Skokan, Ph.D.
doc. Ing. Jan Sucháček, Ph.D.
doc. Ing. Petr Tománek, CSc.

Abstrakt

Výzkumná studie se zabývá doporučeními k úpravám legislativy a metodik strategických a programových dokumentů regionálního managementu ve vztahu k regionálním disparitám. V úvodní části je prezentována soustava strategických a programových dokumentů v ČR. Dále následuje shrnutí legislativy ke strategickým a programovým dokumentům z hlediska řešení regionálních disparit a naznačeno možné využití strategických a programových dokumentů pro identifikaci a ovlivňování vývoje regionálních disparit. Klíčovou částí studie jsou návrhy úprav či doplnění existujících metodik z hlediska řešení regionálních disparit s následujícími doporučeními k úpravám legislativních dokumentů a metodik strategických a programových dokumentů regionálního managementu v ČR. Závěr shrnuje řešenou problematiku.

Klíčová slova

Strategické a programové dokumenty, regionální disparity, metodiky, integrované indikátory, typy modelových regionů

Abstract

The research study deals with the recommendations for modification of legislation and methodics to strategic and programme documents of regional management in relation to regional disparities. In the introduction part the scheme of strategic and programme documents in the CR is presented. Hereafter the summary of legislation to regional disparities and proposition for its modification follow. Afterwards the analysis of methodics to Strategic and programme documents is performed and the possible usage of strategic and programme documents for identification and affection the regional disparities development is indicated. The key part of the study are the suggestions of modification or completion the existing methodics from the view-point of regional disparities with following recommendations to modifications of legislation and methodics for strategic and programme documents of regional management in the CR. The conclusion summarizes the solved problems.

Key words

Strategic and programme documents, regional disparities, methodics, integrated indicators, types of modeling regions

Obsah

1. ÚVOD.....	6
2. SOUSTAVA STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ V ČR	8
2.1 Shrnutí strategických a programových dokumentů na národní úrovni, úrovni regionů NUTS II a na úrovni krajů	8
2.2. Shrnutí strategických a programových dokumentů regionálního a municipálního managementu.....	11
3. LEGISLATIVA K REGIONÁLNÍM DISPARITÁM.....	14
3.1. Shrnutí legislativních dokumentů.....	14
3.2 Analýza dokumentů z hlediska řešení regionálních disparit.....	14
3.3 Doporučení k úpravám legislativních dokumentů.....	20
4. SOUBOR METODIK KE STRATEGICKÝM A PROGRAMOVÝM DOKUMENTŮM A JEJICH CHARAKTERISTIKA.....	21
4.1 Národní úroveň	21
4.2 Úroveň NUTS II a krajů.....	23
4.3 Úroveň mikroregionů a obcí.....	24
4.4 Závěr k souboru metodik.....	24
5. ANALÝZA STÁVAJÍCÍCH PLATNÝCH METODIK Z HLEDISKA ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT	25
5.1 Analýza metodik na národní úrovni.....	25
5.1.1 Metodika pro zpracování programových dokumentů 2007-2013 (aktualizace II)	25
5.2 Analýza metodik na úrovni NUTS II, resp. krajů.....	25
5.2.1 Systémové a metodické aspekty tvorby strategií rozvoje regionů (VÚSC).....	25
5.2.2 Program rozvoje kraje (PRK).....	25
5.3 Analýza metodik na municipální úrovni	26
5.3.1 Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů.....	26
5.3.2 Strategický plán obce a mikroregionu. Metodická příručka	27
5.3.3 Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města (IPRM)	27
6. VYUŽITÍ STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ REGIONÁLNÍHO ROZVOJE PRO IDENTIFIKACI A OVLIVŇOVÁNÍ VÝVOJE REGIONÁLNÍCH DISPARIT	29
6.1 Východiska	29
6.2 Hlediska ovlivňování vývoje regionálních disparit	29
6.3 Cesty možného ovlivňování regionálních disparit.....	30

6.4	Současný stav strategických a programových dokumentů na národní a regionální úrovni z hlediska přístupu k řešení regionálních disparit.....	31
6.5	Možnosti využití integrovaných indikátorů pro ovlivňování vývoje regionálních disparit.....	32
6.6	Možnosti využití typů modelových regionů při tvorbě strategických a programových dokumentů	34
7.	NÁVRHY ÚPRAV ČI DOPLNĚNÍ EXISTUJÍCÍCH METODIK Z HLEDISKA ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT.....	36
8.	DOPORUČENÍ K ÚPRAVÁM LEGISLATIVNÍCH DOKUMENTŮ A METODIK STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ REGIONÁLNÍHO MANAGEMENTU V ČR.....	40
9.	ZÁVĚR.....	42
10.	LITERATURA.....	43

1. ÚVOD

Tato výzkumná studie byla zpracována v rámci výzkumného projektu **WD-55-07-1 „Regionální disparity v územním rozvoji České republiky – jejich vznik, identifikace a eliminace“** s těmito stanovenými cíli:

- Prohloubit poznání vývoje územních nerovností vedoucích k disparitám.
- Formulovat teoretická východiska a navrhnout systémový a metodický rámec pro identifikaci a klasifikaci územních disparit.
- Rozpracovat soustavu nástrojů pro eliminaci, resp. zmírňování územních disparit a pro zvýšení účinnosti regionálního řízení v České republice.

Tato výzkumná studie se váže k třetímu cíli.

V předchozí etapě řešení výzkumného úkolu byly naznačeny cesty možného ovlivňování vývoje regionálních disparit prostřednictvím vypracovávaných rozvojových strategií a programů. Prokázali jsme, že současné pojetí strategických a programových dokumentů pro podporu regionálního rozvoje v ČR představuje promyšlenou soustavu vzájemně provázaných dokumentů s odlišením dokumentů s finanční podporou a bez finanční podpory EU.

Analýza jednotlivých dokumentů na národní úrovni, na úrovni NUTS2 a na úrovni krajů ukázala, že při zpracování všech dokumentů existuje dostatečný prostor pro vyjádření vývoje a ovlivňování regionálních disparit. Na druhé straně analýza současného stavu existujících strategických a programových dokumentů odhalila, že ne vždy jsou ze strany regionálních managementů tyto možnosti využívány a že v tomto směru existují pro tvůrce dokumentů značné rezervy.

Výzkumná studie se částečně podílí na naplnění aktivity A403b, realizované v roce 2010, jejíž cíl byl stanoven takto:

Souhrnné zpracování výsledků řešení výzkumného úkolu za celou dobu řešení, formulace doporučení pro jejich uplatnění v praxi regionálního managementu v ČR a jejich promítnutí do normativní základny regionální politiky a regionálního rozvoje ČR.

Cílem předkládané výzkumné studie je promítnout získané poznatky do činností regionálního managementu formou doporučení úprav normativní základny pro podporu regionálního rozvoje ČR a vypracování návrhů k provedení úprav nebo doplnění metodik pro tvorbu strategických a programových dokumentů pro všechny základní úrovně regionálního managementu v ČR.

Pro vypracování výzkumné studie byl zvolen dále uvedený metodický postup. V prvním kroku byly identifikovány legislativní dokumenty, které se dotýkají problematiky regionálních disparit a shromážděny veškeré metodiky ke strategickým a programovým dokumentům na národní, odvětvové, regionální a municipální úrovni.

Po prostudování legislativních dokumentů bylo zjištěno, zdali bude nutné je doplnit o problematiku regionálních disparit. V následujícím kroku byly připraveny návrhy úprav či doplnění legislativních dokumentů.

Pokud jde o metodiky pro strategické a programové dokumenty, byla zjištěna jejich závaznost a jejich zakotvení v legislativě. Následovala analýza jednotlivých metodik, nakolik se zabývají regionálními disparitami. Poté byla provedena další analýza, do jaké míry se v současné realitě využívají strategické a programové dokumenty regionálního rozvoje pro identifikaci a ovlivňování vývoje regionálních disparit. Odhalené nedostatky se staly základem pro návrhy úprav či doplnění existujících metodik.

Závěrem byly shrnuty poznatky do formy doporučení k úpravám legislativních dokumentů a metodik strategických a programových dokumentů regionálního managementu v ČR.

Obsahová struktura studie sleduje výše uvedený metodický postup.

2. SOUSTAVA STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ V ČR

2.1 Shrnutí strategických a programových dokumentů na národní úrovni, úrovni regionů NUTS II a na úrovni krajů

Zabezpečení podpory regionálního rozvoje ČR vyžaduje plné respektování principů regionální politiky Evropské unie. Tyto principy tvoří současně principy programového zabezpečení regionálního rozvoje ČR. V rámci České republiky jde o přípravu strategických a programových dokumentů, jejichž prostřednictvím je realizována podpora regionálního rozvoje v ČR v širším slova smyslu.

Soustava strategických a programových dokumentů je členěna na strategické a programové dokumenty vypracovávané jednak na úrovni státu, jednak v úrovni krajů, a dále na programové dokumenty vyžadované Evropskou unií (pro využití zdrojů strukturálních fondů EU).

Strategické a programové dokumenty na úrovni státu

- **Dlouhodobé koncepce** jako základní dlouhodobé koncepční dokumenty, které orientují rozvoj různých sfér národního hospodářství.
- **Strategický program sociálního a ekonomického rozvoje ČR** jako základní strategický dokument rozvoje ekonomiky na vymezené období.
- **Strategie regionálního rozvoje České republiky** jako základní strategický dokument pro podporu regionálního rozvoje na vymezené období. Poslední verze dokumentu byla schválena vládou v roce 2006.
- **Program regionálního rozvoje** jako střednědobý dokument, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje a stanoví zaměření podpory regionálního rozvoje pro jeden nebo společně pro více regionů.
- **Sektorové politiky** jako střednědobé dokumenty, které formulují přístup státu k podpoře rozvoje příslušného sektoru a jeho odvětví, poskytují potřebná východiska a stanoví rozvojové cíle a zásady pro vypracování sektorových rozvojových programů.
- **Sektorový rozvojový program** jako taktický dokument, který konkretizuje rozvojové cíle a rozvojové aktivity sektoru ve formě konkrétních opatření a projektů. Tento dokument není zatím konstituován.

Strategické a programové dokumenty na úrovni kraje

- **Strategie rozvoje kraje** jako základní strategický dokument, který orientuje další rozvoj kraje na vymezené období.
- **Program rozvoje územního obvodu kraje** (zkráceně Program rozvoje kraje) jako taktický dokument, který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.

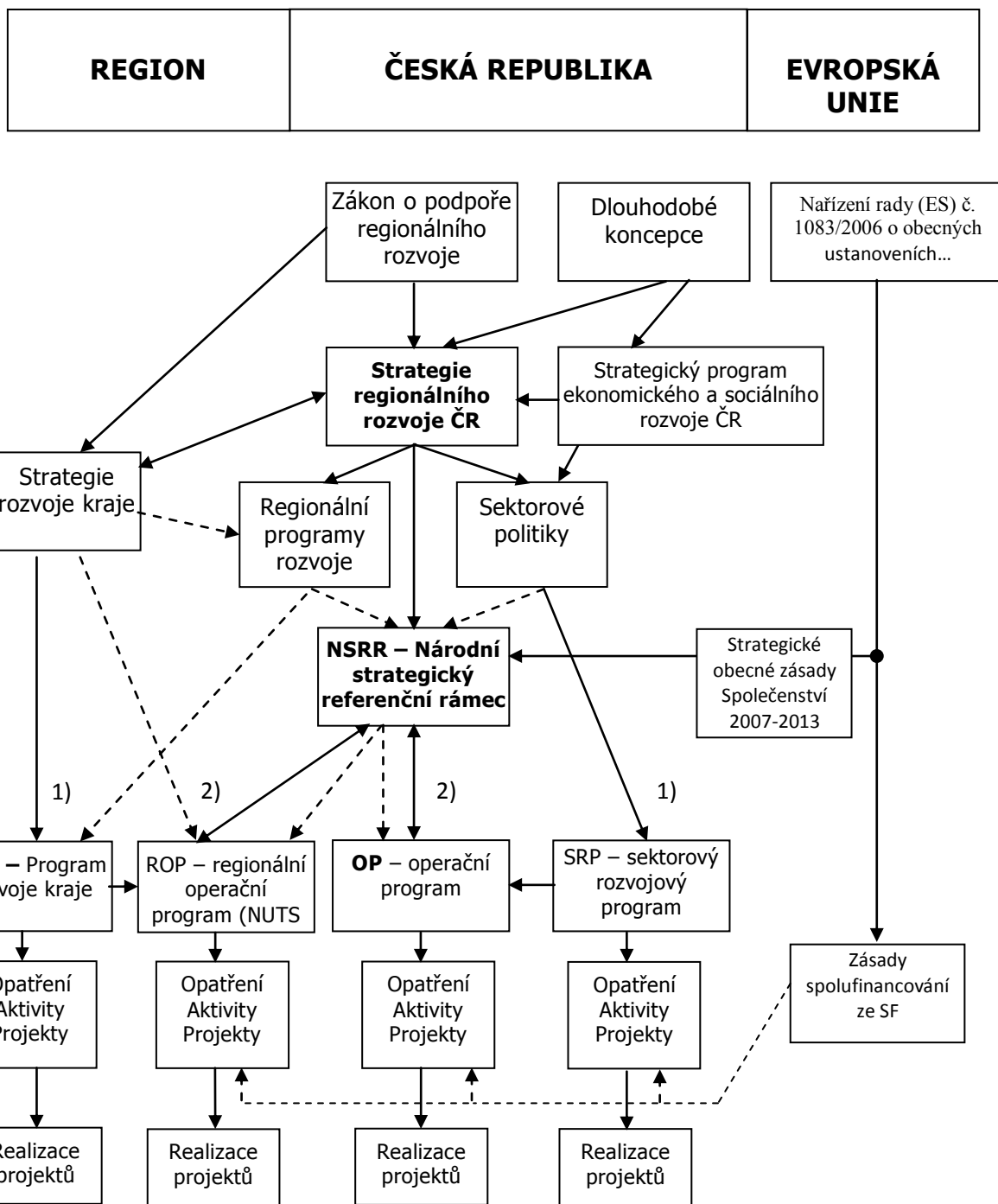
Programové dokumenty pro využití strukturálních fondů EU

- **Národní strategický referenční rámec (NSRR)** jako hlavní dokument pro vyjednávání podpory ze Strukturálních fondů EU.
- **Tématické operační programy (OP – Operation Programme)**, jako taktické dokumenty vytvořené na úrovni ministerstev, které rozpracovávají problémové celky strategií mající plošný (celostátní) charakter. Jeden OP zahrnuje opatření vždy pro

všechny regiony NUTS 2 v ČR, pro které bude požadováno spolufinancování ze zdrojů Evropské unie.

- **Regionální operační programy** (ROP – Regional Operation Programme), jako taktické dokumenty, zpracovávané v úrovni jednotlivých regionů NUTS 2. ROP rozpracovávají ty problémové celky strategií, pro které je požadováno spolufinancování ze zdrojů Evropské unie a pro které je z hlediska principu subsidiarity efektivnější zabezpečit realizaci v regionální úrovni.

Strategické a programové dokumenty nejsou vytvářeny izolovaně. Soustavu strategických a programových dokumentů, jejich základní úrovně a základní vazby mezi nimi znázorňuje následující obrázek.



Obrázek 2.1: Soustava strategických a programových dokumentů regionálního rozvoje v ČR

2.2. Shrnutí strategických a programových dokumentů regionálního a municipálního managementu

Na současné úrovni poznání můžeme formulovat soustavu strategických a programových dokumentů regionálního a municipálního managementu (SPOD RMM) v tomto členění:

- z hlediska časového určení na dokumenty
 - ⇒ strategické (dlouhodobé, přesahující jedno volební období)
 - ⇒ programové (střednědobé, nepřesahující jedno volební období)
- z hlediska řídicího subjektu na dokumenty určené pro
 - ⇒ regionální úroveň (kraj, NUTS-2)
 - ⇒ municipální úroveň (město, obec, mikroregion).

Schematické znázornění soustavy strategických a programových dokumentů regionálního a municipálního managementu je provedeno v následujícím obr. 2.2.

Strategické dokumenty na regionální úrovni tvoří:

- **Strategie rozvoje kraje** – základní strategický dokument, který orientuje další rozvoj kraje na vymezené období.
- **Územní plán velkého územního celku** – základní strategický dokument, který vymezuje další rozvoj území velkého územního celku na vymezené období.
- **Strategie rozvoje věcné oblasti „x“ kraje** – dílčí „nepovinný“ strategický dokument, který orientuje další rozvoj dané věcné oblasti kraje (hospodářství, inovační podnikání, vzdělávání, ochrany přírody apod.) na vymezené období.¹

Strategický dokument na mikroregionální úrovni tvoří:

- **Strategie rozvoje mikroregionu** – základní strategický dokument, který orientuje další rozvoj mikroregionu na vymezené období.

Strategický dokument na municipální úrovni tvoří:

- **Strategický plán rozvoje obce** – základní strategicko-taktický dokument, který formuluje strategické cíle na zvolené období a konkretizuje strategické cíle a rozvojové priority ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.
- **Územní plán obce** – základní strategický dokument, který určuje urbanistické řešení rozvoje území obce na vymezené období.

Programové dokumenty na regionální úrovni tvoří:

- **Program rozvoje kraje** – základní taktický dokument, který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.
- **Regionální operační program** – základní taktický dokument pro regiony NUTS-2, který rozpracovává ty problémové celky strategií do priorit a opatření, pro které je požadováno spolufinancování ze zdrojů EU.

¹ Věcnou oblastí může být v krajním případě okres. Jako velice významnou věcnou oblastí se v této souvislosti jeví inovace a již několik krajů má zpracovanou regionální inovační strategii.

- **Program rozvoje věcné oblasti „y“ kraje** – dílčí „nepovinný“ taktický dokument, který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity dané věcné oblasti kraje (podpora podnikání, podpora inovací, vědy a výzkumu, odpadové hospodářství, ochrana ovzduší apod.) ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.²
- **Rozpočtový výhled kraje nebo obce** – základní taktický dokument, kterým jsou alokovány zdroje, především finanční, pro střednědobé období.

Programové dokumenty na mikroregionální úrovni tvoří:

- **Program rozvoje mikroregionu** – základní taktický dokument, který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.
- **Program rozvoje věcné oblasti „z“ mikroregionu** – „nepovinný“ taktický dokument, který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity dané věcné oblasti mikroregionu (např. podnikání, odpadové hospodářství, ochrana ovzduší apod.) ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a termíny a stanoví způsob financování a implementace. Zpracovává se zpravidla u větších mikroregionů.

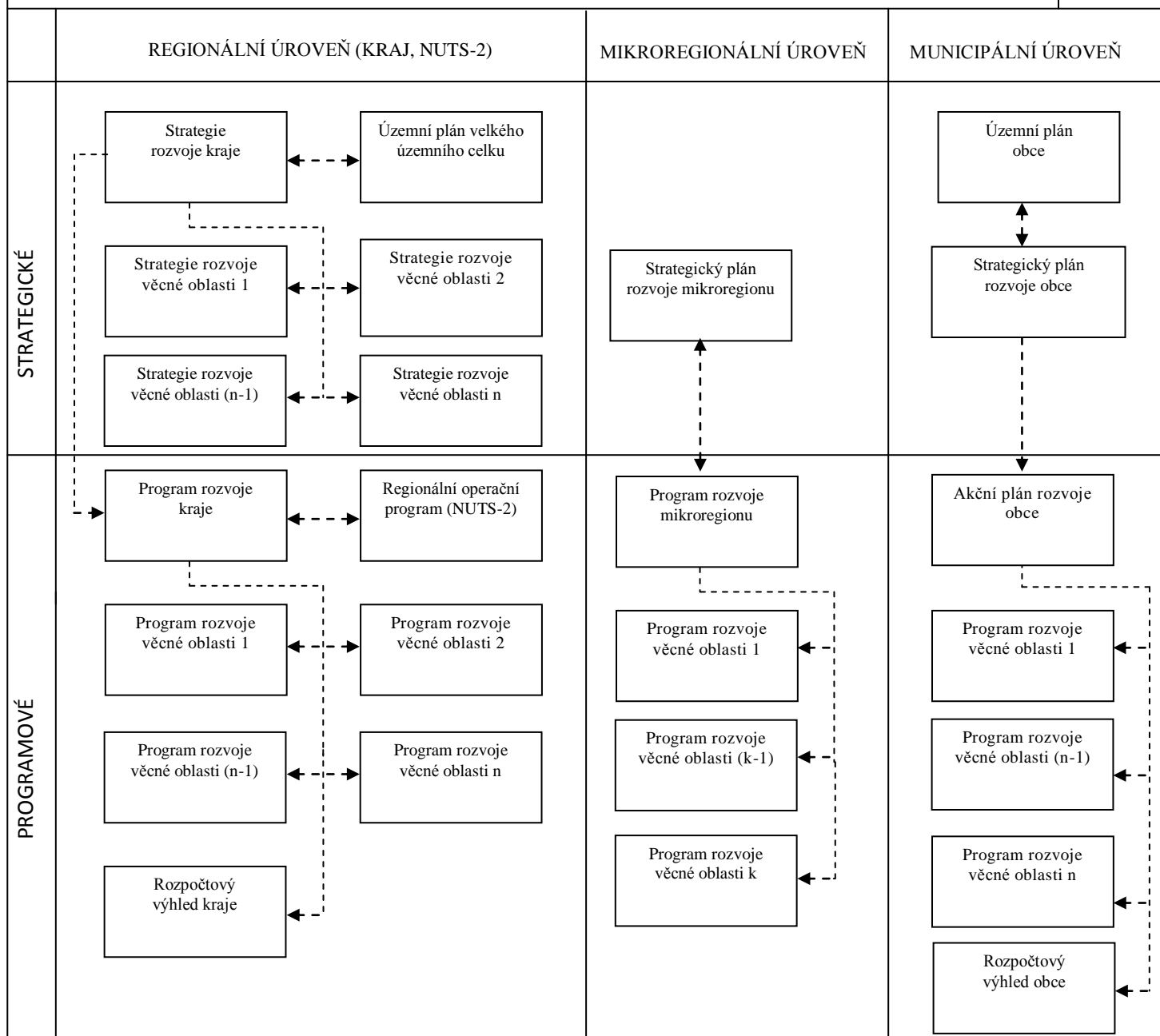
Programové dokumenty na municipální úrovni tvoří:

- **Akční plán rozvoje obce** – základní taktický dokument, který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity zpravidla pro nejbližší 2 roky, ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.
- **Program rozvoje věcné oblasti „z“ obce** – dílčí „nepovinný“ taktický dokument, který formuluje cíle a rozvojové aktivity dané věcné oblasti obce, např. podpora podnikání, podpora inovací, vědy a výzkumu, rozvoj bydlení, sociálních služeb, ochrany ŽP, péče o bezpečnost, program kulturních, sportovních a společenských akcí, ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a termíny a stanoví způsob financování a implementace. Zpracovává se zpravidla u velkých měst.

² Věcnou oblastí může být v krajním případě okres.

**SOUSTAVA STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH
DOKUMENTŮ REGIONÁLNÍHO A MUNICIPALNÍHO MANAGEMENTU**

Obr. č. 2.2



3. LEGISLATIVA K REGIONÁLNÍM DISPARITÁM

3.1. Shrnutí legislativních dokumentů

Legislativa k regionálním disparitám úzce navazuje na legislativní rámec regionální politiky a regionálního rozvoje. Regionální politika představuje veřejné intervence vedoucí ke zlepšení geografického rozdělení ekonomických činností, resp. pokoušející se napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky ve smyslu dosažení dvou vzájemně závislých cílů: ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů (Vanhove, Klaassen 1987).

Základním prostorovým východiskem pro regionální politiku je článek 99 Ústavy ČR, který vytváří ústavněprávní základ pro existenci obcí a vyšších územních samosprávných celků. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků potom zakotvuje existenci 14 těchto celků s účinností od 1.1. 2000. Klíčovými obecnými normami jsou zákony č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Z hlediska věcného je zásadní zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (ve znění zákona č. 110/2007 Sb.), tzv. kompetenční zákon, který stanoví jako ústřední orgán ve věcech regionální politiky Ministerstvo pro místní rozvoj [§14, odst. 1]. V této oblasti ministerstvo „a) spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, b) koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje. Dále také „zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením a zajišťuje činnosti spojené s procesem zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur“.

Nosnou normou regionální politiky je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který specifikuje oblasti podpory regionálního rozvoje, vybrané nástroje a působnosti hlavních subjektů. V §11, odst. 1 jsou upřesněny kompetence Ministerstva pro místní rozvoj. Ustanovením zákona č. 248/2000 Sb. bude věnována pozornost v dalším textu. Mnohá opatření jsou upravena také zákonem č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání.

Pro vlastní realizaci regionální politiky jsou velmi důležitá usnesení vlády. K těm věcně nejbližším patří Zásady regionální politiky ČR (usnesení č. 235/1998), Strategie regionálního rozvoje ČR 2000-2006 (usnesení vlády č. 682/2000) a Strategie regionálního rozvoje ČR pro léta 2007-2013 (usnesení vlády č. 560/2006). Z hlediska usměrňování rozvojových procesů je důležitá i Politika územního rozvoje ČR (usnesení vlády č. 561/2006).

3.2 Analýza dokumentů z hlediska řešení regionálních disparit

Ze shrnutí legislativních dokumentů vyplývá, že základními nosnými dokumenty regionální politiky v ČR jsou:

- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- Strategie regionálního rozvoje ČR 2000-2006 (usnesení vlády č. 682/2000)
- Strategie regionálního rozvoje ČR 2007-2013 (usnesení vlády č. 560/2006).

V další části analyzujeme tyto dokumenty, jakým způsobem jsou v nich zmiňovány regionální disparity a zdali jsou v nich popsány cesty ovlivňování těchto disparit prostřednictvím strategických a programových dokumentů regionálního managementu v ČR.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Text tohoto zákona zmiňuje tematiku regionálních disparit takto:

- §2 Základní pojmy, bod d) hospodářskou a sociální soudržností se rozumí opatření k vyrovnávání rozdílů mezi regiony v rámci Evropských společenství
- §3 Oblasti podpory regionálního rozvoje, bod m) dosažení dalších cílů u regionů uvedených v §4, resp. bod n) dosažení jiných cílů stanovených v programu rozvoje územního obvodu kraje 1) u regionů v tomto programu vymezených
- §4 Státní podpora regionálního rozvoje, bod (1) MMR... navrhuje vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba s ohledem na vyvážený rozvoj státu a vyrovnávání rozdílů mezi úrovněmi jeho jednotlivých územních celků podporovat. Za tím účelem vypracovává návrh strategie regionálního rozvoje. Bod (2) Ministerstvo podle odst. 1 navrhuje vymezení těchto státem podporovaných regionů na
 - a) regiony se soustředěnou podporou státu, ...
 - b) ostatní regiony, jejichž podporování státem je žádoucí z jiných důvodů...
- §8 Podpora regionálního rozvoje krajem, bod (1) Kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu
- §9 Podpora rozvoje územního obvodu kraje: ...obsahuje zejména... b) vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření,
 - c) úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, sociální politiky, vzdělávání a dalších odvětví v jeho samostatné působnosti
- §11 Ústřední správní úřady, bod (1) Ministerstvo a) ... vypracovává analýzy hodnotící rozvoj jednotlivých krajů a okresů a návrhy na vymezení regionů,... bod (2) Ústřední správní orgány v rámci své působnosti... b) analyzují rozdíly mezi kraji a okresy, zejména podle ukazatelů stanovených v §4 odst. 2; výsledky analýz jsou jedním z podkladů pro vypracování návrhu strategie regionálního rozvoje a návrhů státních programů regionálního rozvoje.
- §13 Kraje, bod (2) Kraj dále pak může... b) vyčleňovat ze svého rozpočtu finanční prostředky určené k odstraňování závad a nedostatků v těch oblastech, které spadají do jeho působnosti, včetně odstraňování nežádoucích rozdílů uvnitř územního obvodu kraje,...

Analýza tohoto zákona ukazuje, že

- problematika regionálních disparit je v zákoně přiměřeně zmiňována;
- přístup k řešení regionálních disparit je výhradně ve vztahu k vyrovnávání rozdílů mezi regiony (tedy v námi zavedenému pojmu negativních disparit) a není zmiňováno využití pozitivních disparit (pólů rozvoje);
- malá pozornost je věnována nezbytnosti provádět v pravidelných intervalech (1x za 2 roky) identifikaci regionálních disparit v sociální, ekonomické a územní dimenzi.

Strategie regionálního rozvoje ČR 2000-2006 (usnesení vlády č. 682/2000)

Dokument zmiňuje problematiku regionálních disparit takto:

- Samostatný bod 3.2 **Souhrnné hodnocení regionálních disparit** s tímto textem:

Česká republika zdědila na krajské úrovni poměrně malé regionální rozdíly, které jsou nižší ve srovnání s mnoha zeměmi západní Evropy. Předchozí systém centrálního plánování používal určité postupy, které přispívaly ke snižování regionálních disparit zejména prostřednictvím politiky přerozdělování příjmů a direktivní realokace průmyslových odvětví a dalších ekonomických aktivit, na druhé straně však určité disparity založil nebo podněcoval, např. koncentrací těžebního a energetického průmyslu. Současné rostoucí regionální rozdíly vyplývají z transformačních procesů a přechodu české ekonomiky na tržní ekonomiku.

Hlavní závěry z analýzy jsou následující:

1. Mezuregionální disparity jsou velmi silně polarizovány mezi Prahou na straně jedné a zbytkem republiky na straně druhé. Disparity mezi ostatními regiony po vyloučení Prahy nejsou již tak zřetelné. Rozdíly však rostou na subregionální úrovni jak v rámci krajů, tak i okresů.

Z pohledu ekonomického rozvoje existuje osa západ – východ, kdy východní a severovýchodní oblasti země jsou méně rozvinuté než oblasti západní na hypotetické čáře, která prochází přes Karlovy Vary – Prahu – Brno – Zlín. Je to dáno zejména historickým vývojem, avšak po relativním zmírnění rozdílů v předešlém období se tyto rozdíly opět prohlubují, zejména pokud jde o míru nezaměstnanosti a příjem na obyvatele.

K rozdílnosti podmínek v západních a východních oblastech přispívají také geografické faktory – na jedné straně blízkost zemí s vyspělou ekonomikou (Německo a Rakousko) a na druhé straně zemí s tranzitními ekonomikami (Polsko a Slovensko). V této přechodné etapě příhraniční ekonomická spolupráce východ – východ mnohem méně přispívá k rozvoji podniků než vztahy západ – východ, zejména z důvodu implicitního transferu technologií, znalostí, investic, obchodních příležitostí, příhraniční mobility pracovních sil apod., které jsou u západních zemí silnější.

Mezuregionální rozdíly (mezi kraji – NUTS 3) jsou v některých ukazatelích relativně vysoké, provedeme-li srovnání regionů s nejvyššími hodnotami a nejnižšími hodnotami, např. pro HDP na obyvatele. Rozdíl v HDP mezi nejlepším krajem (Prahou) a krajem Středočeským s nejnižší hodnotou se prohlubuje, v roce 1997 byl poměr 2,47:1, tj. 43 % ve srovnání s Prahou, s vyloučením Prahy rozdíly mezi kraji kolísají v rozmezí 20 %.

Rozdíly mezi okresy i v rámci kraje jsou však mnohem vyšší než mezi kraji v úrovni HDP na obyvatele a daňových příjmech, obdobná situace je i v příjmech na obyvatele.

2. Dominantní roli sehrává v zemi metropolitní oblast kolem Prahy a ukazuje vysokou polarizaci hlavního města ve srovnání se zbytkem republiky. V Praze existuje vysoký stupeň ekonomické diverzifikace včetně největšího sektoru služeb, trvalý rozvoj nových aktivit (zejména malé podniky v terciárním sektoru) a značný podíl investic (zejména přímé zahraniční investice). Dále zde existuje vysoká koncentrace vědy a výzkumu, nejvyšší úroveň vzdělávání a růstu kvalifikace, extenzivní zaměstnanost ve veřejné správě a ve službách a nejvyšší úroveň mezd v zemi.

3. Regionální disparity se prohlubují v krátkém a střednědobém horizontu, což způsobují především rozdílné vývojové trendy v regionech po otevření ekonomiky po roce 1990 a heterogenost procesů, které v zemi probíhají. Mezuregionální rozdíly jak na úrovni krajů, tak i okresů případně mikroregionů se projevují zejména v následujících úsecích:

- ❖ územně-administrativní uspořádání a sídelní struktura
- ❖ ekonomický potenciál
- ❖ lidský potenciál

❖ infrastruktura

(poté je uveden třístránkový rozbor regionálních disparit v těchto úsecích).

• Samostatný bod 3.3 **Analýza meziregionálních rozdílů a zhodnocení uplatňování regionálních aspektů na úrovni klíčových odvětví národního hospodářství**

Na pěti stránkách je provedena analýza výdajových programů a jejich regionální dimenze (vědomé řešení nežádoucích regionálních rozdílů) podle jednotlivých odvětví (zemědělství a lesnictví, průmysl, věda a výzkum, doprava, vodní hospodářství, zaměstnanost a trh práce, školství a životní prostředí) a konstatováno, že většina resortů nedeklaruje žádný program, který by byl regionálně orientován, a nemá přehled o regionální alokaci svých výdajů.

- V kap. 5.3 **Globální cíle regionálního rozvoje** je uveden třetí globální cíl takto:
 - ❖ Vytvoření mechanismů aktivace vnitřních zdrojů regionů, mechanismů rozpoznávání nebezpečných regionálních disparit a nástrojů, vytvářejících podmínky pro jejich eliminaci, resp. zmírňování.
- V kap. 6.1 **Strategické cíle regionálního rozvoje ČR** jsou uvedeny tyto cíle, vztahující se k regionálním disparitám:
 - ❖ v problémovém okruhu Národohospodářské aspekty a vnější vztahy cíl č. 3 Prevence vzniku disparit v sociální a ekonomické úrovni regionů ČR
 - ❖ v problémovém okruhu Lidský potenciál cíl č. 2 Předcházení neúnosným rozdílům v sociální úrovni jednotlivých regionů a mikroregionů
- V kap. 6.2 **Strategické směry a rozvojové aktivity regionálního rozvoje ČR**,
 - ❖ v subkapitole 6.2.1 Národohospodářské aspekty a vnější vztahy pod cílem NH3 – prevence vzniku disparit v sociální a ekonomické úrovni ČR jsou dva strategické směry
 - ⇒ NH3.1 Průběžné monitorování a hodnocení regionálního rozvoje a regionálních disparit
 - ⇒ NH 3.2 Koordinace sektorových a regionálních programů z hlediska potřeb regionálního rozvoje
 - ❖ v subkapitole 6.2.3 Lidský potenciál pod cílem LP 2 – Předcházení společensky neúnosným rozdílům v sociální úrovni jednotlivých regionů a mikroregionů jsou tři strategické směry
 - ⇒ LP 2.1 Rozvoj aktivní politiky zaměstnanosti podle potřeb regionů
 - ⇒ LP 2.2 Řešení problémů dlouhodobé nezaměstnanosti a obtížně umístitelných skupin na trhu práce v regionech
 - ⇒ LP 2.3 Prevence sociálního vylučování a negativních sociálních jevů v regionech.

Tyto cíle a směry jsou doplněny konkrétnějšími aktivitami.

Součástí dokumentu je rovněž Příloha č. 3 Sledování regionálních rozdílů. Tato 27-mi stránková příloha obsahuje metodický návod pro sledování regionálních rozdílů v krajích. Zahrnuje návrh systému deskriptorů pro sledování regionálních rozdílů, návrh metodiky sledování regionálních rozdílů v krajích a institucionální zabezpečení sledování a vyhodnocování regionálních rozdílů.

Analýza celkového dokumentu ukazuje, že:

- problematice disparit je v dokumentu věnována odpovídající pozornost;
- analýza meziregionálních disparit je provedena velice podrobně, avšak bez kvantifikace a použití adekvátního matematicko-statistického aparátu;
- v návrhové části dokumentu jsou problematice regionálních disparit věnovány dva strategické cíle a pět strategických směrů;
- jak analýzy, tak návrhy jsou orientovány výhradně ve vztahu k negativním disparitám, zatímco využití pozitivních disparit není v dokumentu zmiňováno;
- dokument obsahuje podrobný metodický postup pro sledování regionálních rozdílů v krajích.

Strategie regionálního rozvoje ČR 2007-2013 (usnesení vlády č. 560/2006)

Dokument pojednává o problematice regionálních disparit takto:

- Samostatný bod 3.1 **Hlavní regionální disparity** s tímto textem:

Vývoj v jednotlivých regionech České republiky se podle diferenciací jednotlivých faktorů ovlivňujících regionální rozvoj a v závislosti na různých výchozích podmínkách, poloze a stupni urbanizace projevoval rozdílnou dynamikou i rozdílnými změnami územních ekonomických struktur.

Z porovnání hlavních faktorů regionálního rozvoje je zřejmá tendence prohlubování meziregionálních disparit, které lze charakterizovat takto:

- dochází k poměrně významnému prohlubování rozdílů v ekonomické výkonnosti krajů v řadě ukazatelů rozhodujících pro životní úroveň obyvatelstva (HDP/obyvatele, průměrné mzdy, nezaměstnanost aj.),
 - existují významné rozdíly mezi okresy v míře nezaměstnanosti a v příjmech na obyvatele,
 - v krajích postižených nezbytností rozsáhlé restrukturalizace průmyslu (zejména v Ústeckém a Moravskoslezském kraji) je stále vysoká nezaměstnanost, nedaří se dostatečně rychle efektivně realizovat potřebné strukturální přeměny,
 - prohlubuje se odlišnost venkovského prostředí komparativně nevýhodně vůči prostředí městskému, obce ve venkovských oblastech mají nepříznivé podmínky pro podnikání a dochází ke stárnutí venkovského obyvatelstva,
 - zaostává ekonomická úroveň značné části příhraničních okresů,
 - přetrvává nedostatečné napojení severovýchodní Moravy a Slezska na transevropské komunikační tahy a hlavní město, což výrazně přispívá k nezájmu investorů, zejména zahraničních, o toto území,
 - existují rozdíly mezi podílem vysokoškolsky vzdělaných lidí ve dvou největších městech (Praha a Brno) a ostatními krajskými městy,
 - projevuje se stále narušené životní prostředí v důsledku minulé průmyslové činnosti v severozápadních Čechách a na severní Moravě a v důsledku rozvoje automobilové dopravy v Praze a dalších velkých městech.
- V rámci bodu **5.1 Vize** je uvedeno, že „budou výrazně zmírněny regionální disparity a poroste počet regionů soudržnosti dosahujících svojí ekonomickou silou a dynamikou růstu průměru EU,..."

- V bodě **5.2 Globální cíl a jeho struktura** je uveden jako druhý ze tří strategických cílů „disparitně zaměřený cíl zastavení růstu a postupné snižování nepřiměřených regionálních disparit a využívání specifík území“ s tímto rozvedením:

Disparitně zaměřený cíl na snížení nežádoucích regionálních rozdílů a rozvoj specificky problémových území vyjadřuje zaměření vnitřní regionální politiky ČR na akutní problémy jejího regionálního rozvoje. Ty mají charakter výrazných regionálních disparit (nežádoucích meziregionálních rozdílů nebo výrazných odchylek od průměru ČR), jsou územně identifikovatelné a působí, či velmi pravděpodobně budou působit retardačně vůči vyváženému regionálnímu rozvoji ČR. I na realizaci tohoto cíle se bude výrazným způsobem podílet finanční zdroje politiky soudržnosti. Adresátem navrhovaných opatření jsou regiony se soustředěnou podporou státu a hospodářské struktury strukturálně postižených regionů, ke zvyšování ekonomické výkonnosti hospodářsky slabých regionů, k rozvoji trhu práce v regionech s neúměrně vysokou nezaměstnaností, k řešení specifických problémů měst, městských aglomerací a území v rozvojových osách a k posilování hospodářské diverzifikace venkovských oblastí a periferních regionů mimo rozvojové osy.

Disparitně zaměřený cíl respektuje fakt, že přes relativně – v mezinárodním kontextu – malé disparity mezi kraji a tedy relativně velkou soudržnost regionů se tyto disparity prohlubují s větší dezagregací (na úrovni krajů, okresů či jinak definovaných mikroregionů), ale i v čase.

Je to důsledek dvou vlivů. Jednak se zpožděním projevují některé náklady transformace (strukturálně postižené regiony), jednak se nepřímou potvrzuje, že dosavadní regionální politika sice mírnila regionální náklady transformace, ale nedokázala zcela zabránit narůstajícím disparitám. Nejde jen o regiony zvláště postižené restrukturalizací průmyslu, ale také o venkovské regiony a periferní regiony.

Jde o regiony, které vyžadují mimořádnou pozornost státu, a jejich seznam je tradičně vyhlášen vládou ČR. Takové regiony vyžadují soustředěnou veřejnou podporu s přihlédnutím k jejich specifickým vč. možnostem využití jejich potenciálu. Jinak řečeno, vyžadují kroky k minimalizaci negativních komparativních výhod a podpoře pozitivních výhod. To však nelze bez úzké součinnosti s regionálními autoritami.

- Naplnění tří formulovaných strategických cílů má být realizováno prostřednictvím tématicky zaměřených priorit a opatření rozdělených podle své věcné náplně do osmi prioritních oblastí. Na ovlivňování regionálních disparit nejsou samostatně orientovány žádné priority ani opatření a dá se usuzovat, že tato problematika je zahrnuta v adekvátních prioritách a opatřeních.

Analytické poznatky z celkového dokumentu lze shrnout takto:

- problematice disparit je v dokumentu věnována přiměřená pozornost;
- analýza meziregionálních disparit je provedena pouze rámcově a metodické nástroje zavedené předchozí verzí dokumentu z roku 2000 jsou využity pouze částečně (zejména systém deskriptorů pro sledování regionálních rozdílů v krajích);
- analýza regionálních disparit je orientována na negativní disparity, zatímco otázce pozitivních disparit (rozvojových pólů) není věnována pozornost;
- v návrhové části dokumentu je problematice disparit věnován jeden strategický cíl, kdežto u prioritních oblastí, priorit a opatření není řešení disparit vyčleněně specifikováno.

3.3 Doporučení k úpravám legislativních dokumentů

Z předchozích analýz vyplývá, že problematice regionálních disparit je v legislativních dokumentech věnována dostatečná pozornost. Závažným slabým místem však je, že v ČR není zaveden systém pravidelného sledování regionálních disparit, který by byl využit k adekvátním závěrům ve Strategii regionálního rozvoje ČR, Strategiích rozvoje krajů a Programech rozvoje krajů. Z toho důvodu navrhuje provést dále uvedené úpravy.

Úprava v Zákonu č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Změnit část třetí, §11, článek (2), bod b) takto:

- b) analyzují v pravidelných jednoročních intervalech rozdíly mezi kraji a okresy podle **soustavy deskriptorů, primárních a sekundárních indikátorů uvedených v dokumentu XY**; výsledky analýz jsou jedním z podkladů pro vypracování návrhu strategie regionálního rozvoje a návrhů státních programů regionálního rozvoje.

Doplnit část třetí, §13, článek (1), bod a) takto:

- a) analyzuje a hodnotí v pravidelných jednoročních intervalech úroveň rozvoje svého územního obvodu a jeho části, zejména z hlediska meziregionálních disparit, **podle soustavy deskriptorů, primárních a sekundárních indikátorů uvedených v dokumentu XY**.

Úprava ve Strategii regionálního rozvoje ČR další období po roce 2013

V dokumentu pro další období po roce 2013 navrhuje tyto úpravy:

- V části III Regionální struktura ČR a politika diversifikace nahradit kap. 3.1 *Hlavní regionální disparity* kapitolou
3.1 *Analýza regionálních disparit v ČR*
a doplnit textem, že bude k tomu využita soustava deskriptorů, primárních a sekundárních indikátorů, integrovaných indikátorů a typů modelových regionů, které jsou výsledkem řešení tohoto výzkumného úkolu.
- V části V Strategický rámec
doplnit v kap. 5.4 *Opatření územní diferenciaci* u těch opatření, která jsou orientována na ovlivňování regionálních disparit, resp. doplnit u adekvátních opatření rozvojové póly, o které by se mohl opírat rozvoj příslušného území.

4. SOUBOR METODIK KE STRATEGICKÝM A PROGRAMOVÝM DOKUMENTŮM A JEJICH CHARAKTERISTIKA

Pro některé strategické a programové dokumenty, uvedené v soustavě strategických a programových dokumentů v ČR (viz kap. 2) existují metodiky, z nichž některé mají závazný charakter a jiné mají doporučující charakter. Jelikož u nich není stanoveno období platnosti, shromáždili jsme pro účely tohoto úkolu informace o disponibilních metodikách bez ohledu na to, zdali je ještě platná anebo byla překonána novějším zpracováním a vydáním dané metodiky.

Přehled o metodikách je uveden na přiložené tabulce. V další části jsou jednotlivé metodiky blíže charakterizovány.

4.1 Národní úroveň

Metodické a systémové zásady zpracování sektorových operačních programů

Jde o metodickou příručku z roku 2000, vydanou MMR ČR – odborem hospodářské a sociální politiky. Má 157 stran.

Metodická příručka ve své hlavní části prezentuje sektorové operační programy (nyní tématické operační programy) v kontextu soustavy strategických a programových dokumentů zpracovávaných v České republice a Evropské unii. Tato příručka postihuje vlastní proces tvorby sektorových operačních programů ve všech relevantních rovinách – systémové, věcné, metodické, institucionální a implementační. Vychází z legislativního rámce platného v ČR v prosinci 1999.

Tato příručka platila pro programové období 2000-2006. V současné době je již překonána Metodikou pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013.

Metodika zpracování regionálních operačních programů a společného regionálního operačního programu na léta 2004-2006

Jde o metodickou příručku z roku 2001, vydanou firmou DHV CR, která byla budoucím zpracovatelem SROP. Má 69 stran. Poskytuje návod na obsah a postupové kroky zpracování vlastního dokumentu ROP a S-ROP v konkrétních podmínkách ČR, daných zejména konstituováním krajského zřízení v ČR a závěrečnou fází její přípravy na vstup do EU.

Tato příručka platila pro programovací období 2000-2006. V současné době je již překonána Metodikou pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013.

TAB.	METODIKY NORMATIVNĚ STANOVENÝCH STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ ZPRACOVÁVANÝCH V ČR			LIST: 1
				LISTŮ: 1
ÚROVEŇ	NÁZEV METODIKY	TYP	VYDAL	ROK VYDÁNÍ
Národní	Metodické a systémové zásady zpracování sektorových operačních programů	metodická příručka	MMR	2000
	Metodika zpracování regionálních operačních programů a společného regionálního operačního programu na léta 2004-2006	metodika	DHVCR	2001
	Metodika pro zpracování programových dokumentů 2007-2013 (aktualizace II)	metodika	MMR	2006
NUTS II., kraj	Systémové a metodické aspekty tvorby strategií rozvoje regionů (VÚSC) České republiky	metodická příručka	DHVCR, ARR, RRA	1998
	Program rozvoje kraje	metodická příručka	ARR, DHVCR, MK	2000
	Metody pro tvorbu strategických a programových dokumentů cestovního ruchu	metodika	MU-ESF	2007
mikroregion, město, obec	Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů	metodická příručka	MMR, ÚÚR	2009
	Strategický plán obce a mikroregionu	metodická příručka	MSK, VŠB-TU	2006
	Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města	metodický pokyn	MMR	2007

Metodika pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013

Jde o metodickou příručku z roku 2006, vydanou MMR ČR – odborem Rámce podpory Společenství. Má 104 stran.

Představuje návod, jak postupovat při zpracování operačních programů, které představují základ pro čerpání fondů EU. Jde o doporučený postup, který je společný pro všechny zpracovatele operačních programů bez ohledu na typ programu (sektorový, tematický, regionální) či fond, z něž bude program financován.

Tato příručka platí pro současné programové období 2007-2013.

4.2 Úroveň NUTS II a krajů

Systemové a metodické aspekty tvorby strategií rozvoje regionů (VÚCS) ČR

Jde o metodickou příručku z roku 1998, zpracovanou pro MMR konsorciem firem DHV CR, Agentura pro regionální rozvoj Ostrava a Regionální agentura Most. Má 45 stran.

Metodická příručka vznikla jako volné vodítko prací na strategii budoucích VÚSC v roce 1998 jako přípravný krok pro jejich následnou integraci do Strategie regionálního rozvoje ČR. Sjednocuje představy o tom, čím by strategie měla být, co by měla obsahovat a v jaké formě by měla být prezentována.

I když tato příručka byla určena pro jednorázové zpracování strategií VÚSC v roce 1998, neztratila během deseti let svou aktuálnost a kraje se jí mohou stále řídit při zpracování svých strategií rozvoje.

Program rozvoje kraje

Jde o metodickou příručku z roku 2000, zpracovanou pro MMR konsorciem firem DHV CR, Agentura pro regionální rozvoj Ostrava a Metodkonzult Olomouc. Má 111 stran vč. příloh.

Představuje návod, jak postupovat při tvorbě Programu rozvoje kraje. Je vypracována s cílem dosáhnout jednotného pojetí obsahu a formy prezentace programových dokumentů vypracovávaných v ČR na úrovni standardů EU a zabezpečit jejich srovnatelnou úroveň. Z toho důvodu využívá metodických prvků pro zpracování programových dokumentů EU a jejich zásad pro poskytování podpory z veřejných zdrojů. Metodický postup je připraven tak, aby byla použitelný v kterémkoliv cyklu tvorby, příp. aktualizace Programu.

Tato příručka zatím nebyla překonána, a proto platí neformálně pro současné programovací období.

Metody pro tvorbu strategických a programových dokumentů cestovního ruchu

Jde o metodický materiál z roku 2007, zpracovaný pro MMR týmem z Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Má 91 stran (bez příloh).

Představuje jednotnou metodiku a metodické přístupy pro tvorbu strategických a programových dokumentů ČR na bázi moderních a účelnějších postupů s důrazem na regionální úroveň. Metodika zahrnuje obsahovou strukturu dokumentů a sadu indikátorů nezbytných pro jejich tvorbu a následné sledování (monitoring) realizovaných aktivit stanovených v dokumentu.

Tento metodický materiál je v současném programovacím období aktuální.

4.3 Úroveň mikroregionů a obcí

Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů

Jde o metodickou příručku z roku 2009, vydanou MMR a Ústavem územního rozvoje. Má 47 stran.

Poskytuje návod pro tvorbu strategických rozvojových dokumentů mikroregionů, vymezuje jejich obsah a stanoví postup jejich realizace a monitoringu. Doporučuje využití moderních metod strategického plánování mikroregionů.

Tato příručka je v současném programovacím období aktuální.

Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města (IPRM)

Jde o metodický pokyn z roku 2007, vydaný MMR. Má 14 stran.

Byl vydán za účelem dosažení jednotného postupu při přípravě, hodnocení, schvalování a realizaci IPRM jako nástroje urbánní politiky, který zajišťuje koordinaci odvětvových a územních politik ve městech.

Obsahuje cílovou skupinu měst, základní podmínky IPRM, obsah a strukturu IPRM, závazné postupy a principy přípravy a realizace IPRM, postup při hodnocení a schvalování IPRM, realizaci a monitorování IPRM.

Tento metodický pokyn je pro současné období platný.

Strategický plán obce a mikroregionu – metodická příručka

Jde o metodickou příručku z roku 2006 zpracovanou v rámci projektu SROP 3.3 „Posílení kapacity při plánování a realizaci programů v Moravskoslezském kraji“. Zpracovatelem příručky je Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava a příručka má 64 stran a 9 příloh.

Byla vypracována s cílem jednotného pojetí obsahu a formy tvorby strategického plánu v obcích Moravskoslezského kraje. Opírá se o metodické postupy a prvky při zpracování programových dokumentů EU a využívá osvědčené postupy a prvky, které zpracovatelé použili v minulých letech při zpracování strategických plánů rozvoje řady obcí v ČR.

Tato metodická příručka má nadregionální charakter a je aktuální pro současné programovací období.

4.4 Závěr k souboru metodik

Charakterizovali jsme existující metodiky pro tvorbu strategických a programových dokumentů pro jednotlivé úrovně (národní, regionální, municipální). Bez ohledu na dobu, kdy byly vytvořeny, lze konstatovat, že většina z nich dosud neztratila aktuálnost a jsou použitelné i pro současné období tvorby příslušných dokumentů.

Dalším poznatkem je, že pro tvorbu většiny periodicky připravovaných strategických a programových dokumentů existují více či méně platné metodiky. Výjimku tvoří pouze národní úroveň, kdy chybí platná metodika pro tvorbu národního strategického referenčního rámce a pro tvorbu strategie regionálního rozvoje. Avšak vzhledem k tomu, že oba jmenované dokumenty nejsou vytvářeny periodicky, nýbrž vždy na začátku vyhlášeného programovacího období, není na závadu, že vždy před tvorbou toho či onoho dokumentu se vypracuje od hoc jednorázový metodický postup.

5. ANALÝZA STÁVAJÍCÍCH PLATNÝCH METODIK Z HLEDISKA ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT

V další části analyzujeme relevantní platné metodiky z hlediska toho, jaké metodické kroky obsahují pro identifikaci (analytická fáze) a ovlivňování (návrhová fáze) regionálních disparit pro příslušnou vertikální úroveň (národní, regionální, municipální).

5.1 Analýza metodik na národní úrovni

Zde se soustředíme na jediný dokument, a to

Metodika pro zpracování programových dokumentů 2007-2013 (aktualizace II).

5.1.1 Metodika pro zpracování programových dokumentů 2007-2013 (aktualizace II)

Problematika regionálních disparit je v tomto dokumentu zmiňována takto:

Kap. 2. Zásady tvorby operačních programů pro období 2007-2013

str. 30 - EFRR přispívá ke snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů, stejně tak jako zaostalosti znevýhodněných regionů, včetně venkovských a městských oblastí, upadajících průmyslových regionů a oblastí s geografickým či přírodním znevýhodněním.

Kap. 5.3.2 Analýza ekonomické a sociální situace

Varianta ROP

str. 54 - odhalit subregiony, v nichž se projevují regionální disparity, popsat tyto disparity a zdůvodnit je, identifikovat možnosti jejich odstranění atd.

Varianta TOP

Regionální disparity nejsou zmiňovány.

V jiných částech metodiky není problematika regionálních disparit zmiňována. Zvláště je nutno upozornit na to, že u stanovených priorit, operací/opatření a indikátorů (viz kap. 5.5) není žádný náznak o jejich regionální diferenciaci.

Dílčí závěr: Metodika pro zpracování programových dokumentů 2007-2013 je v návrhové části dokumentů nedostatečně propracována z hlediska cíleného ovlivňování regionálních disparit.

5.2 Analýza metodik na úrovni NUTS II, resp. krajů

Zde se soustředíme na dvě metodické příručky, týkající se tvorby strategií a tvorby programů rozvoje krajů.

5.2.1 Systémové a metodické aspekty tvorby strategií rozvoje regionů (VÚSC)

Dílčí závěr: Řešení problematiky regionálních disparit v této příručce zcela chybí.

5.2.2 Program rozvoje kraje (PRK)

Metodika pro zpracování PRK věnuje regionálním disparitám značnou pozornost. K tomu je věnována speciální kapitola „Odstraňování neodůvodněných rozdílů v rámci kraje a způsob jeho vyjádření v PRK“. Ukazuje se totiž, že zatímco existují poměrně malé regionální rozdíly na úrovni krajů, rozdíly rostou na subregionální úrovni v rámci krajů. Jde zejména o prohlubování odlišnosti venkovského prostředí komparativně nevýhodně vůči prostředí městskému a zaostávání ekonomické úrovně některých příhraničních oblastí.

Proto bylo v metodice PRK pamatováno na to, jak vyjádřit konkrétní cesty a postupy, které povedou ke snižování neodůvodněných rozdílů a které spočívají v cíleně orientované pomoci podle určení jejich příjemců.

Předmětem našeho zájmu jsou rozdíly charakterizované místně ve formě specifikovaných oblastí, resp. vyjmenovaných obcí v rámci kraje, na něž bude zaměřena podpora.

V programu rozvoje kraje má být podle metodiky zahrnuto:

- vymezení regionů (území okresů, obcí), jejichž rozvoj bude podporován s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením problémových okruhů a opatření, v nichž má být vyjádřena diferencovaná podpora. Současně s tím má být v PRK formulován názor na vymezení regionů se soustředěnou podporou státu;
- definování odvětvových územních priorit v rámci jednotlivých odvětví a sektorů hospodářského a sociálního profilu kraje. V rámci určitého odvětví či sektoru mají být vymezeny buď prioritní projekty k realizaci, nebo vymezeny územní celky (obce, mikroregiony, okresy), kde je nutno prioritně řešit rozvoj daného odvětví.

To se ve struktuře dokumentu projeví takto:

- v části 1. Sociálně-ekonomická analýza kraje bude v subkapitole 1.2 Hlavní tendence vývoje kraje a srovnání s EU zařazena pasáž „Specifikace vnitrokrasjých disparit“;
- v části 2. Popis rozvojového programu v subkapitole 2.5 Popis a charakteristika opatření bude ve specifikaci příslušných opatření zaměřených na odstraňování neodůvodněných rozdílů určeno geografické pokrytí daného opatření, kde budou určeny části území kraje (okresy, příp. obce), do nichž budou směřovat intervence aktivit tohoto opatření.

Dílčí závěr: Metodika programu rozvoje kraje se v přiměřené míře zabývá problematikou regionálních disparit jak z hlediska jejich identifikace, tak z hlediska jejich ovlivňování.

5.3 Analýza metodik na municipální úrovni

Zde se soustředíme na tři metodické příručky:

- Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů
- Strategický plán obce a mikroregionu. Metodická příručka
- Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města.

5.3.1 Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů

Problematice regionálních disparit je věnována v analytické části následující pasáž:

II.3. Shrnutí hlavních odvětvových a územních rozdílností mikroregionu vydefinovaných z analytické části

Disparity definujeme jako rozdílnost resp. nerovnost znaků, jevů, či procesů, jejíž identifikace a srovnání má nějaký racionální smysl.

V SRD mikroregionu jsou:

- a) definovány odvětvové disparity a vymezeny cílové skupiny obyvatelstva se soustředěnou podporou, spolu s uvedením priorit, na něž bude podpora zaměřena,

- b) stanoveny územní disparity, vztažené ke konkrétnímu území a vymezeno podporované území.

Územní disparity se mohou projevovat jen v části území mikroregionu, případně může vykazovat celé území mikroregionu negativní, nebo pozitivní odchylku například proti krajskému normálu.

U opatření zaměřených na odstraňování neodůvodněných odvětvových a územních rozdílů budou stanoveny cílové skupiny, pro které jsou rozvojové aktivity určeny, a územní pokrytí.

V návrhové části III. však už nejsou regionální disparity zmiňovány.

Dílčí závěr: Metodická příručka se v přiměřené míře zabývá problematikou regionálních disparit z hlediska jejich identifikace a v malé míře z hlediska jejich ovlivňování.

5.3.2 Strategický plán obce a mikroregionu. Metodická příručka

V tomto dokumentu není v analytické fázi identifikaci územních disparit obce věnována žádná pozornost. V návrhové fázi se u postupového kroku 12. Vypracování územních aspektů rozvoje obce hovoří o vymezení územních priorit obce u větších obcí, které se člení do několika územních obvodů. Vymezení územních priorit obce se využije k cílově orientované intervenci s ohledem na vyvážený rozvoj obce.

Dílčí závěr: Metodická příručka se soustřeďuje více na obce než na mikroregiony a v malé míře se zabývá problematikou identifikace místních disparit v analytické fázi řešení strategického plánu obce a mikroregionu.

5.3.3 Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města (IPRM)

V tomto dokumentu je věnována problematice místních disparit přednostní pozornost, protože předkládaný IPRM je přímo zaměřen na vymezené městské zóny, do kterých budou soustředěny intervence.

V tomto smyslu IPRM podle metodiky mimo jiné obsahuje:

- Analýzu současné ekonomické a sociální situace města, SWOT analýza. Na jejich základě budou identifikovány a vymezeny městské zóny nebo tématické oblasti, do kterých se budou soustřeďovat intervence.
- Zdůvodnění výběru zóny/tématu na základě strategie rozvoje města a ekonomické a sociální analýzy situace města.
- Popis zóny/tématu, analýza sociálně-ekonomické situace zóny (tématu) – analýza území.
- Popis problémů, které je nutno v území řešit, stanovení cíle a strategie řešení s ohledem na priority operačních programů.
- Popis opatření a aktivit, které vedou k dosažení cílů IPRM v jednotlivých prioritních oblastech – indikativní seznam projektových záměrů, včetně návrhů identifikace příslušných OP, prioritních os a opatření.
- Popis očekávaných výsledků a výstupů včetně relevantních indikátorů.

Na základě socioekonomické analýzy a svých priorit vymezí město v IPRM zónu/téma. Z tohoto hlediska existují následující typy IPRM:

- a) IPRM pro řešení problémů zóny charakterizované jako:

- 1) Deprimované území

- 2) Území pro intervence v oblasti bydlení v rámci oblasti podpory 5.2 IOP.
 - 3) Území s vysokým potenciálem růstu
- b) IPRM pro řešení tematického problému.

Dílčí závěr: Metodický pokyn MMR se soustřeďuje na analýzou identifikované městské zóny nebo tematické oblasti, do kterých se budou soustřeďovat intervence. V tomto smyslu je dostatečně účinným nástrojem pro ovlivňování místních disparit.

6. VYUŽITÍ STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ REGIONÁLNÍHO ROZVOJE PRO IDENTIFIKACI A OVLIVŇOVÁNÍ VÝVOJE REGIONÁLNÍCH DISPARIT

6.1 Východiska

Ovlivňování vývoje regionálních disparit je možno provádět prostřednictvím sektorových politik a regionální politiky. Nástrojem těchto politik v dlouhodobém a střednědobém období jsou adekvátní strategické a programové dokumenty na sektorové a regionální úrovni. Společným dokumentem pro obojí přístup na národní úrovni je Strategie regionálního rozvoje České republiky, resp. Národní strategický referenční rámec.

Nové programové období 2007-2013 pro Českou republiku vyústilo do

- šesti tematických (sektorových) operačních programů
- sedmi regionálních operačních programů
- dvou operačních programů Praha
- devíti programů Evropské územní spolupráce.

Pro toto programové období se předpokládá, že na národní úrovni budou podporovány pouze programy, spolufinancované ze strukturálních fondů Evropské unie a že další programy financované ze státního rozpočtu nebudou vyhlášovány.

Pro programovací období 2007-2013 byly na úrovni Evropské unie vyhlášeny tyto cíle:

1. *Konvergence*: podpora rozvoje regionů s nižší úrovní HDP na hlavu než 75 % průměru EU a podpora zemí, jejichž HNP na hlavu je nižší než 90 % průměru EU (v České republice do této oblasti spadají všechny regiony soudržnosti s výjimkou Prahy).
2. *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*: podpora rozvoje regionů, které přesahují limity pro cíl Konvergence.
3. *Evropská územní spolupráce*: podpora spolupráce příhraničních regionů.

Pokud jde o programové období po roce 2014, lze předpokládat na jedné straně, že z hlediska výše finančních prostředků kohezní politika přestihne politiku zemědělskou, avšak na druhé straně finančních prostředků na snižování rozdílů mezi evropskými regiony bude spíše méně.

V budoucím programovacím období po roce 2014 bude pravděpodobně základním kritériem opět úroveň HDP na hlavu a tomuto kritériu pravděpodobně nebudou vyhovovat některé regiony soudržnosti v České republice. Z toho důvodu se počet regionálních operačních programů pro cíl konvergence sníží a většina regionálních operačních programů bude zaměřena na regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Pokud jde o tematické operační programy, lze pro budoucí programovací období očekávat redukci jejich počtu.

6.2 Hlediska ovlivňování vývoje regionálních disparit

Základním hlediskem při úvahách o ovlivňování vývoje regionálních disparit je geografická úroveň, kterou jsme dříve rozdělili takto (viz Hučka 2009):

- Česká republika členěná na kraje
- kraje členěné na obce s rozšířenou působností
- obce s rozšířenou působností členěné na obce.

Otázkou zůstává, zdali ovlivňování disparit na nižší než krajské úrovni má v podmínkách poměrně silně ekonomicky integrovaných českých krajů praktický smysl. Autoři se domnívají, že nikoliv. Za tohoto předpokladu vyplývají z výše uvedeného členění tyto hierarchické úrovně ovlivňování regionálních disparit:

- **národní úroveň** – ovlivňování disparit mezi kraji, resp. regiony soudržnosti
- **regionální úroveň** – ovlivňování vnitroregionálních disparit.

Druhým hlediskem je sféra výskytu regionálních disparit. Z tohoto pohledu lze uvažovat s těmito okruhy regionálních disparit:

- **sociální sféra** – ovlivňování disparit v životní úrovni, sociální vybavenosti, bydlení a sociální patologii
- **ekonomická sféra** – ovlivňování disparit v ekonomickém potenciálu, ekonomické struktuře, zaměstnanosti a rozvojovém potenciálu
- **územní sféra** – ovlivňování disparit v životním prostředí, dopravní a technické infrastruktury.

6.3 Cesty možného ovlivňování regionálních disparit

Při specifikaci cest možného ovlivňování regionálních disparit se již musíme orientovat na jednotlivé konkrétní dokumenty.

a) Na **národní úrovni** půjde o tyto dokumenty a cesty možného ovlivňování:

- *Strategie regionálního rozvoje* – zde bude pozornost zaměřena na negativní disparity. Ve strategické části dokumentu bude stanoveno u jednotlivých priorit, pro které kraje je určena cíleně orientovaná podpora (především finanční a organizační).
- *Národní strategický referenční rámec* – pozornost bude zaměřena na negativní disparity. Ve strategicko-programové části dokumentu bude stanoveno u jednotlivých priorit, pro které regiony soudržnosti je určena cílově orientovaná podpora (především finanční).
- *Tematický operační program* – zastřešuje na národní úrovni program určitého sektoru národního hospodářství. Pozornost bude zaměřena na negativní disparity. V programové části dokumentu bude stanovena regionální diferenciací priorit při výběru podporovaných projektů.

b) Na **regionální úrovni** půjde o tyto dokumenty a cesty možného ovlivňování:

- **Strategie rozvoje kraje** – pozornost bude zaměřena na negativní i pozitivní disparity. V případě negativních disparit bude ve strategické části dokumentu vyjádřena u jednotlivých oblastí podpory územní diferenciací této podpory. V případě pozitivních disparit budou ve strategické části dokumentu vytypovány rozvojové póly v kraji, na něž by měla směřovat finanční intervence.
- **Program rozvoje kraje** – pozornost bude zaměřena na negativní i pozitivní disparity. V případě negativních disparit budou v programové části dokumentu vymezena území okresů či obcí, jejichž rozvoj bude podporován s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s určením priorit a opatření, u nichž má být vyjádřena diferenciovaná podpora (geografické pokrytí daného opatření s určením území kraje, do nichž budou směřovat intervence pro aktivity tohoto opatření). V případě pozitivních disparit budou v programové části dokumentu vytypovány póly rozvoje v kraji, do nichž bude směřovat finanční podpora projektů zaměřených na tyto póly rozvoje.

6.4 Současný stav strategických a programových dokumentů na národní a regionální úrovni z hlediska přístupu k řešení regionálních disparit

Autoři provedli podrobnou analýzu všech dříve uvedených dokumentů podle dvou hledisek:

- zdali v daném dokumentu je charakterizován vývoj regionálních disparit (u dokumentů na národní úrovni) a vnitroregionálních disparit (u dokumentů na regionální úrovni);
- zdali v daném dokumentu je vyjádřena regionální diferenciací (formou geografického pokrytí) oblastí podpory, definovaných tímto dokumentem (priority, opatření).

Analýza ukázala, jak jednotliví tvůrci dokumentů naplnili metodiku pro tvorbu toho kterého dokumentu.

Pokud jde o **národní úroveň**, situace se dá charakterizovat takto:

- **Strategie regionálního rozvoje** adekvátním způsobem řeší otázku vývoje regionálních disparit i otázku regionální diferenciací priorit.
- **Národní strategický referenční rámec** zahrnuje otázku regionálních disparit a klasifikace regionů, jakož i otázku regionální diferenciací priorit prostřednictvím strategického cíle Vyvážený rozvoj území.
- **Tematické operační programy** zahrnují otázku vývoje regionálních disparit diferencovaně. Zatímco OP Podnikání a inovace, OP Výzkum a vývoj pro inovace a Integrovaný OP věnují této otázce speciální bod v rámci analýzy současné ekonomické a sociální situace, ostatní operační programy nemají vývoj regionálních disparit specificky pojednán. Pokud jde o regionální diferenciací podpory, v žádném operačním programu není této otázce věnován samostatný bod.

Z uvedených skutečností vyplývá závěr, že tematické operační programy pro období 2007-2013 nevyužívají možnosti, které jim umožňuje metodika pro vyjádření regionální diferenciací oblastí podpory.

Na úrovni **regionů soudržnosti** lze konstatovat, že regiony soudržnosti se nezabývají tvorbou strategických dokumentů, neboť jsou účelově vytvořeny pro programovou podporu ze strukturálních fondů EU. Jejich programovými dokumenty jsou tudíž Regionální operační programy (ROP), které zahrnují pouze prioritní oblasti podpory, jež nejsou zahrnuty v tematických operačních programech. ROP tedy mají obsahově omezenou působnost. Situaci v řešení regionálních disparit v ROP lze charakterizovat takto:

- pokud jde o charakteristiku vývoje regionálních disparit, ROP Severozápad, Střední Čechy a Jihovýchod mají této problematice věnován speciální bod v rámci sociálně-ekonomické analýzy regionu. Zbývající ROP Severovýchod, Jihozápad, Střední Morava a Moravskoslezského mají pojednání o vývoji regionálních disparit skryto v textu kap. Sociálně-ekonomická analýza regionu.
- pokud jde o regionální diferenciací oblastí podpory, žádný ROP neobsahuje tento přístup.

Z uvedených skutečností vyplývá závěr, že ROP pro období 2007-2013 málo využívají možnosti, které jim umožňuje metodika pro vyjádření regionální diferenciací oblastí podpory.

Na úrovni **krajů** je situace následující:

- z 13 analyzovaných krajů (hl. město Praha nebylo analyzováno) má vypracovanou strategii rozvoje kraje 5 krajů (Liberecký kraj, Ústecký kraj, Královéhradecký kraj,

Jihomoravský kraj a Zlínský kraj). V těchto strategických dokumentech je pouze v jednom případě pojednání o vývoji regionálních disparit (Královéhradecký kraj).

- pokud jde o regionální diferenciaci podpory ve strategiích rozvoje kraje, v žádném strategickém dokumentu není této otázce věnován samostatný bod.
- z 13 analyzovaných krajů mají všechny kraje vypracovány a přijaty Programy rozvoje kraje. Vývoj regionálních disparit je speciálně pojednán v subkapitole Územní disparity kraje (anebo subkapitole s významově podobným názvem) v programu rozvoje krajů Karlovarského, Středočeského, Jihomoravského, Zlínského a Olomouckého. U ostatních krajů není tato otázka řešena.
- pokud jde o regionální diferenciaci podpory v PRK, tato otázka je řešena u krajů Karlovarského, Jihočeského, Středočeského, Pardubického, Královéhradeckého a Olomouckého. U zbývajících krajů není regionální diferenciaci podpory řešena.

Z výše uvedených skutečností vyplývá závěr, že problematice vývoje vnitroregionálních disparit a diferenciaci oblastí podpory je v některých případech věnována adekvátní pozornost a jsou využívány možnosti, které umožňuje příslušná metodika.

6.5 Možnosti využití integrovaných indikátorů pro ovlivňování vývoje regionálních disparit

Ovlivňování vývoje regionálních disparit a s tím úzce související harmonický rozvoj regionů představuje dlouhodobý proces pro udržení základních civilizačních hodnot a kvality života země s cílem omezit nerovnováhu ve vzájemných vztazích mezi sociální, ekonomickou a územní sférou.

V důsledku sociálně-ekonomických změn v souvislosti se vstupem ČR do EU a pokračující globalizace ekonomiky lze v dlouhodobějším časovém období očekávat (Hučka 2009):

- diferencovaný rozvoj měst a obcí v důsledku rozdílné ekonomické aktivity podnikatelské sféry a schopnosti využívat zdroje ze strukturálních fondů EU;
- růst významu sídel a oblastí v blízkosti hospodářských center a významných komunikací (dálnice, rychlostní komunikace);
- růst významu regionů schopných vzájemné spolupráce s jinými regiony a partnerství veřejného a podnikatelského sektoru;
- posilování významu sídel a regionů kladoucích důraz na hospodářsky udržitelný rozvoj území.

Zejména větší města jsou díky své ekonomické síle vyplývající z koncentrace sociálních, ekonomických a kulturních funkcí přirozenými centry rozvoje regionů. Integrace měst a okolních obcí s jejich vlastním sociálním a ekonomickým zázemím vytváří značný prostor pro rychlejší vývoj.

V souvislosti s výše uvedeným roste význam procesů vzájemného srovnávání regionů, identifikace disparit mezi nimi a přijímání adekvátních závěrů ve smyslu ovlivňování vývoje regionálních disparit. Jde o následující procesy vzájemného srovnávání regionů a identifikace disparit:

- srovnávání regionů soudržnosti s regiony soudržnosti v zemích EU s následujícím vymezením regionů soudržnosti, které ještě spadají do oblastí podpory ze strukturálních fondů EU;
- srovnávání krajů na národní úrovni s následným vymezením diferencované podpory v rámci Strategie regionálního rozvoje ČR;

- srovnávání území bývalých okresů s následným vymezením okresů vyžadujících soustředěnou podporu státu;
- identifikace vnitrokrajských disparit s následným vymezením diferencované podpory v rámci Programu rozvoje kraje.

Následující tabulka 6.1 ukazuje diferencované možnosti využití integrovaných indikátorů pro identifikaci a ovlivňování vývoje regionálních disparit. Lze je charakterizovat takto:

- pokud jde o regiony NUTS 2, zde půjde o ovlivňování regionálních disparit prostřednictvím příslušných tematických a regionálních operačních programů, které věcně přísluší do příslušných oblastí intervence strukturálních fondů EU. Z toho plyne využití jen některých adekvátních integrovaných indikátorů;
- pokud jde o kraje a jejich diferencovanou podporu v rámci SRR ČR, je možno využít všechny integrované indikátory, pomocí nichž bude identifikován vývoj regionálních disparit;
- pokud jde o vymezení okresů se soustředěnou podporou, bylo by možno při jejich vymezování využít některých integrovaných indikátorů, které by mohly nahradit „integrované“ ukazatele dosud používané při vymezování oněch okresů;
- pokud jde o vnitrokrajské disparity a identifikaci jejich vývoje, bylo by možno využít při jejich identifikaci a dalším ovlivňování ty integrované ukazatele, které věcně spadají do oblastí kompetencí krajů.

VYUŽITÍ INTEGROVANÝCH INDIKÁTORŮ PRO IDENTIFIKACI A OVLIVŇOVÁNÍ VÝVOJE REGIONÁLNÍCH DISPARIT					TAB. 6.1
OBLAST	INTEGROVANÝ INDIKÁTOR	REGION NUTS 2 (STR. FONDY EU)	KRAJ (SRR ČR)	OKRES	KRAJ (PRK)
E	Ekonomický potenciál	/	/	/	/
	Ekonomická struktura	/	/	/	/
	Zaměstnanost	/	/	/	/
	Rozvojový potenciál	/	/	/	/
S	Životní úroveň	/	/	/	/
	Zdravotní stav		/		
	Sociální vybavenost	/	/		/
	Bydlení		/		/
	Sociální „patologie“	/	/		/
U	Osídlení		/	/	/
	Životní prostředí	/	/		
	Dopravní infrastruktura	/	/		
	Technická infrastruktura		/		
	Cestovní ruch	/	/		

6.6 Možnosti využití typů modelových regionů při tvorbě strategických a programových dokumentů

Možnosti využití typů modelových regionů při tvorbě strategických a programových dokumentů jsou diferencované podle toho, zdali se jedná o dokumenty na národní úrovni, na úrovni regionů NUTS II. či na úrovni krajů.

Národní úroveň

Na národní úrovni se jedná o tyto dokumenty:

a) Strategický dokument „Strategie regionálního rozvoje ČR“

Pro tento dokument slouží modelové typy pro určitý makroekonomický pohled na mezikrajské disparity, kdy potřebujeme mít k dispozici pořadí krajů podle jednotlivých typů modelových regionů. Podle umístění krajů v pořadí u jednotlivých modelových typů mohou být označeny nejhorší kraje, které z určitého hlediska (ekonomického, sociálního, územního) vyžadují podporu a tudíž v samotném vytváření dokumentu může být adekvátně označena geografická diference u jednotlivých priorit, resp. v podrobnějším vyjádření u jednotlivých opatření.

b) Programový dokument „Národní strategický referenční rámec (NSRR)“

Tento dokument rozeznává členění na regiony soudržnosti NUTS II, pro které nejsou k dispozici typy modelových regionů vzhledem k tomu, že jde o statisticky nesledované regiony. Z toho důvodu mohou sloužit modelové typy krajů jako určitý pomocný makroekonomický pohled na mezikrajské disparity rovněž pro tento typ dokumentu a jejich využití bude obdobné jako u „Strategie regionálního rozvoje ČR“.

c) Programové dokumenty „Tematické operační programy“

Tyto dokumenty nemají charakter regionálně členěných dokumentů. Z toho důvodu mohou sloužit modelové typy krajů jako určitý pomocný makroekonomický pohled na mezikrajské disparity a jejich využití bude obdobné jako u „Strategie regionálního rozvoje ČR“.

Úroveň regionů soudržnosti NUTS II

Na této úrovni se jedná o:

d) Programový dokument „Regionální operační program“

Tento dokument může využít typy modelových regionů na úrovni krajů k určitému zařazení krajů, tvořících region NUTS II, do celkového umístění a označení daných krajů za takové, které z určitého hlediska (ekonomického, sociálního či územního) vyžadují podporu ze strany vyššího typu dokumentu (NSRR, tematický OP).

Úroveň krajů

Na úrovni krajů se jedná o:

e) Strategický dokument „Strategie rozvoje kraje“

Tento dokument může využít typy modelových regionů³ pro zařazení daného kraje do pořadí u jednotlivých modelových typů s následným označením sebe sama za zaostávající podle určitého aspektu. Podle toho pak může být adekvátně označena soustředěnější orientace na některé priority, resp. opatření, v kombinaci s diferencovanou podporou podle zjištěných vnitrokrajských disparit.

³ Při existenci relevantních údajů by jako typy modelových regionů mohly sloužit i okresy.

f) Programový dokument „Program rozvoje kraje“

Využití modelových typů regionů u tohoto programového dokumentu je zcela analogické jako u strategického dokumentu s tím, že priority a opatření jsou zde mnohem určitější z hlediska obsahu, zdrojů a času (dokument je tvořen na 4 roky, zatímco strategický dokument je tvořen pro období 10-ti a více let).

7. NÁVRHY ÚPRAV ČI DOPLNĚNÍ EXISTUJÍCÍCH METODIK Z HLEDISKA ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT

V této kapitole prezentujeme návrhy úprav či doplnění existujících či potenciálních metodik pro zpracování strategických a programových dokumentů na národní úrovni, úrovni NUTS2, resp. krajů a na municipální úrovni. Tyto návrhy vyplynuly z analýzy, provedené v předchozích kapitolách.

7.1. Národní úroveň

7.1.1 Metodika pro zpracování Strategie regionálního rozvoje ČR po roce 2013

Taková metodika, která byla pro vypracování Strategií regionálního rozvoje 2000-2006 a 2007-2013 zpracována ad hoc, by měla být připravena pro aktualizaci stávající SRR ČR po roce 2013. Metodika by měla postihnout veškeré relevantní aspekty běžně zpracovávaných metodik pro strategické a programové dokumenty.

Problematikou regionálních disparit by se měla metodika zabývat ze dvou hledisek:

- *Analýza vývoje regionálních disparit v uplynulém období*, kdy by měl být postižen vývoj regionálních disparit mezi jednotlivými kraji i v jednotlivých krajích podle jednotlivých faktorů ovlivňujících regionální rozvoj ČR a v závislosti na různých výchozích podmínkách, poloze a stupni urbanizace.

Analýza by se měla zaměřit jak na negativní disparity, tak také na pozitivní disparity (rozvojové póly) s cílem jejich využití v dalším období.

- *Návrh na ovlivňování regionálních disparit v horizontu strategie*, kdy by měl jedním z formulovaných strategických cílů být disparitně zaměřený cíl na ovlivnění regionálních rozdílů a rozvoj specificky problémových území. Takto formulovaný cíl bude naplňován prostřednictvím odpovídajících priorit a opatření, u nichž bude zřetelně vyjádřeno geografické pokrytí daného opatření (určení částí území krajů, do nichž budou směřovat intervence aktivit tohoto opatření) s ohledem na vymezené regiony se soustředěnou podporou státu, resp. s ohledem na vymezené rozvojové póly s cílem jejich intenzivnějšího využití pro regionální rozvoj.

7.1.2 Metodika pro zpracování Národního strategického referenčního rámce po roce 2013

Taková metodika by měla být připravena pro vytvoření nového NSRR pro období po roce 2013 a měla by postihnout veškeré relevantní aspekty běžně zpracovávaných metodik pro strategické a programové dokumenty. Tímto dokumentem je deklarována podpora té části strategie regionálního rozvoje, která je spolufinancována z fondů EU.

Podobně jako v případě SRR ČR by se metodika měla problematikou regionálních disparit zabývat z analytického a návrhového hlediska a platí analogicky to, co bylo řečeno v předchozím bodě.

7.1.3 Metodika pro zpracování programových dokumentů po roce 2013

Předpokládáme, že programové dokumenty EU se budou členit shodně jako v současném programovém období:

- Tematické operační programy
- Regionální operační programy.

Problematikou regionálních disparit by se měla metodika zabývat podle dále uvedených zásad.

- Část 2 *Zásady tvorby operačních programů pro období ...* by měla v bodě 2.1 obsahovat pasáž, že fondy EU přispívají ke snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů, včetně venkovských a městských oblastí, upadajících průmyslových regionů a oblastí s geografickým či přírodním znevýhodněním.
- Část 5.3 *Současná ekonomická a sociální situace regionu/sektoru* by měla obsahovat:
 - ⇒ *pro variantu ROP* – zařazení subkapitoly, týkající se odhalení subregionů, v nichž se projevují regionální disparity, popisu těchto disparit a jejich zdůvodnění;
 - ⇒ *pro variantu TOP* – zařazení subkapitoly, týkající se vývoje regionálních rozdílů v dané věcné oblasti daného tematického operačního programu.
- Část 5.5 – *Kapitola 3 - Priority, operace/opatření a indikátory* pro variantu ROP:
 - ⇒ V části *5.5.1b) Specifický cíl* by měl být formulován alespoň jeden specifický cíl kvantifikovaný adekvátními indikátory, který bude zaměřen na ovlivňování identifikovaných disparit.
 - ⇒ V části *5.5.1c) Priorita* by měl být u popisu adekvátních priorit zařazen bod, týkající se územní diference podpory s cílem ovlivnění negativních, příp. pozitivních disparit ve smyslu jejich snížení, příp. využití pro regionální rozvoj.
 - ⇒ V části *5.5.1d) Opatření a typy operací* by u popisu adekvátních opatření měl být zařazen podobný bod, týkající se územní diference podpory.
 - ⇒ V části *5.5.2 Nastavení indikátorů pro monitoring a evaluaci* by měly být zařazeny vhodné kontextové indikátory ve vztahu k regionálním disparitám s možností využití integrovaných indikátorů regionálních disparit.
- Část 5.5 – *Kapitola 3 – Priority, operace/opatření a indikátory* pro variantu TOP:
 - přiměřeně analogicky jako u varianty ROP by měly být doplněny části 5.5.1c) Priorita a 5.5.1d) Opatření a typy operací ve smyslu územní diference podpory s přihlédnutím k charakteru řešené věcné oblasti.

7.2 Úroveň NUTS 2, resp. krajů

7.2.1 Metodika pro zpracování Regionálního operačního programu po roce 2013

Taková metodika nebude samostatně existovat a bude zahrnuta do Metodiky pro zpracování programových dokumentů pro další období po roce 2013 (viz 7.1.3).

7.2.2 Metodika pro zpracování Strategie rozvoje kraje

Měla by být nově zpracována a nahradit dosud vydanou metodiku „Systémové a metodické aspekty tvorby strategií rozvoje regionů (VÚSC)“ z r. 1998.

Metodika by měla problematiku regionálních disparit postihnout takto:

- *Analýza vývoje vnitrokrajových disparit v uplynulém období* jako samostatná subkapitola, v níž by měl být analyzován vývoj regionálních disparit mezi jednotlivými mikroregiony kraje podle jednotlivých faktorů ovlivňujících rozvoj kraje a v závislosti na různých výchozích podmínkách, poloze a stupni urbanizace. Analýza by se měla zaměřit jak na negativní, tak na pozitivní disparity.
- *Návrh na ovlivňování vnitrokrajových disparit v horizontu strategie* jako samostatná subkapitola, kdy jedním z formulovaných strategických cílů bude disparitně zaměřený

cíl, který bude naplňován prostřednictvím odpovídajících priorit a opatření, u nichž bude zřetelně vyjádřeno geografické pokrytí daného opatření s ohledem na vymezená území se soustředěnou podporou kraje, resp. s ohledem na vymezené rozvojové póly s cílem jejich intenzivnějšího využití pro rozvoj kraje.

7.2.3 Metodika pro zpracování Programu rozvoje kraje

Metodická příručka Program rozvoje kraje (PRK) z roku 2000 by měla být novelizována s ohledem na nové skutečnosti v oblasti podpory regionálního rozvoje a v souvisejících dokumentech.

Z hlediska postižení problematiky vnitrokrajských disparit je této problematice v dosavadní metodické příručce věnována dostatečná pozornost, jak bylo konstatováno při analýze metodik, v tomto případě v bodě 5.2.2.

Novelizovaná metodika by měla problematiku regionálních disparit řešit takto:

- ve struktuře dokumentu v části *1. Sociálně-ekonomická analýza* bude zařazen samostatný bod „Analýza vývoje vnitrokrajských disparit“ s event. využitím integrovaných indikátorů, resp. typů modelových regionů.
- Ve struktuře dokumentu v části *2. Popis rozvojového programu* bude formulován alespoň jeden disparitně zaměřený cíl, který bude naplňován prostřednictvím adekvátních priorit a opatření. Ve specifikaci příslušných opatření zaměřených na vnitrokrajské disparity (ať negativní nebo pozitivní) bude určeno geografické pokrytí daného opatření, kde budou určeny části území kraje (okresy, mikroregiony, obce), do nichž budou směřovat intervence aktivit tohoto opatření.

7.3 Mikroregionální, resp. municipální úroveň

7.3.1 Metodika pro zpracování strategie rozvoje mikroregionu

Měla by aktualizovat Metodickou příručku pro zpracování strategických rozvojových dokumentů z roku 2009.

Metodika by měla problematiku mikroregionálních disparit postihnout takto:

- *Analýza vývoje mikroregionálních disparit v uplynulém období* jako samostatná subkapitola ve struktuře dokumentu, v níž by měl být analyzován vývoj disparit mezi jednotlivými obcemi mikroregionu (tam, kde to je relevantní). Analýza by měla odhalit jak negativní, tak pozitivní disparity.
- *Návrh na ovlivňování mikroregionálních disparit v horizontu strategie* jako samostatná subkapitola ve struktuře dokumentu, kdy u příslušných opatření zaměřených na ovlivňování územních rozdílů budou stanoveny cílové skupiny, pro které jsou rozvojové aktivity určeny, a územní pokrytí opatření.

7.3.2 Metodika pro zpracování Strategického plánu rozvoje obce

Dosavadní metodiky Strategický plán rozvoje obce a mikroregionu z roku 2006 a Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města (IPRM) z roku 2007 by měly být sloučeny do jedné novelizované metodiky.

Z hlediska postižení problematiky územních disparit by měla metodika obsahovat:

- *Analýzu současné sociální a ekonomické situace obce* vč. SWOT analýzy, na jejímž základě budou identifikovány a vymezeny zóny obce (přichází v úvahu u větších obcí) nebo tematické oblasti, do kterých se budou soustřeďovat intervence.

- V návrhové části *Popis opatření a aktivit*, které vedou k dosažení cílů strategie s tím, že u opatření budou vymezeny územní priority pro cílově orientované intervence s ohledem na vyvážený rozvoj obce.

7.3.3 Metodika pro zpracování Programu rozvoje mikroregionu, resp. obce

Zatím žádná taková metodika neexistuje. Nedoporučujeme zpracovávat program rozvoje jako samostatný dokument. Namísto toho z adekvátního strategického dokumentu by měl být vytvářen tzv. akční plán (zpravidla na 2 roky) jak pro úroveň mikroregionu, tak pro úroveň obce.

8. DOPORUČENÍ K ÚPRAVÁM LEGISLATIVNÍCH DOKUMENTŮ A METODIK STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ REGIONÁLNÍHO MANAGEMENTU V ČR

Dále uvedená doporučení shrnují návrhy uvedené v kap. 3 a kap. 7 z hlediska úkolů, garantů a termínů.

Garantem všech úkolů je věcně příslušný útvar Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Pokud jde o termíny, doporučujeme vypracování či novelizaci metodik, aby mohly být vydány v patřičném předstihu před rokem 2014, kdy začíná nové programové období.

8.1 Doporučení k úpravě legislativních dokumentů

a) *Novelizace Zákona č. 248/2000Sb. o podpoře regionálního rozvoje*

Předmět úpravy: viz téze v kap. 3.3

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky

Termín: 2011

b) *Novelizace Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020*

Předmět úpravy: viz téze v kap. 3.3

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky

Termín: 2013

8.2 Doporučení k vydání, resp. úpravám metodik strategických a programových dokumentů regionálního managementu v ČR

a) *Vydání metodiky pro zpracování Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020*

Předmět vydání: viz téze v kap. 7.1.1

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky

Termín: 2013

b) *Vydání metodiky pro zpracování NSRR 2014-2020*

Předmět vydání: viz téze v kap. 7.1.2

Garant: MMR, Odbor řízení a koordinace

Termín: 2013

c) *Novelizace metodiky pro zpracování programových dokumentů 2014-2020*

Předmět novelizace: viz téze v kap. 7.1.3

Garant: MMR, Odbor řízení operačních programů

Termín: 2013

d) *Vydání metodiky pro zpracování Strategie rozvoje kraje*

Předmět novelizace: viz téze v kap. 7.2.2

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky ve spolupráci s Asociací krajů ČR

Termín: 2011

e) *Novelizace metodiky pro zpracování Programu rozvoje kraje*

Předmět novelizace: viz téze v kap. 7.2.3

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky ve spolupráci s Asociací krajů ČR

Termín: 2011

f) *Novelizace metodiky pro zpracování strategie rozvoje mikroregionu*

Předmět novelizace: viz téze v kap. 7.3.1

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky ve spolupráci se Svazem měst a obcí

Termín: 2011

g) *Vydání metodiky pro zpracování Strategického plánu rozvoje obce*

Předmět úpravy: viz téze v kap. 7.3.2

Garant: MMR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky ve spolupráci se Svazem měst a obcí

Termín: 2011

9. ZÁVĚR

Tato výzkumná studie se zabývá legislativními dokumenty ve vztahu k problematice regionálních disparit a metodikami strategických a programových dokumentů regionálního managementu v návaznosti na řešení regionálních disparit prostřednictvím těchto dokumentů.

Ve studii jsou naznačeny cesty možného ovlivňování vývoje regionálních disparit prostřednictvím vypracovávaných rozvojových strategií a programů. Současné pojetí strategických a programových dokumentů pro podporu regionálního rozvoje v České republice představuje promyšlenou soustavu vzájemně provázaných dokumentů s odlišením dokumentů s finanční podporou a bez finanční podpory EU.

Analýza jednotlivých dokumentů na národní úrovni, na úrovni regionů soudržnosti a na úrovni krajů ukázala, že při zpracování všech dokumentů existuje dostatečný prostor pro vyjádření vývoje a ovlivňování regionálních disparit. Na druhé straně analýza současného stavu existujících strategických a programových dokumentů odhalila, že ne vždy jsou ze strany regionálních managementů tyto možnosti využívány a že v tomto směru existují pro tvůrce dokumentů značné rezervy.

Studie obsahuje v neposlední řadě návrhy úprav či doplnění legislativních dokumentů a návrhy úprav či doplnění existujících metodik z hlediska řešení regionálních disparit.

Aktivity, které se vztahují k řešení regionálních disparit, by se měly opírat především o endogenní rozvoj v jednotlivých teritoriích. Exogenní intervence přitom nelze v této souvislosti zcela vyloučit, ale měly by být pouze komplementární k endogenním aktivitám samotných lokalit a regionů. Rozvoj, který se opírá o vnitřní lokální či regionální potenciál, je skutečně účinný, neboť na rozdíl od exogenního regionálního rozvoje mění kvalitu sociálních a ekonomických struktur jednotlivých území. A pouze při kvalitativních změnách existujících sociálně-ekonomických územních struktur lze iniciovat reálný územní rozvoj směřující ke zmírnění anebo využití disparit. Při nadměře exogenních intervencích vždycky existuje hrozba zakonzervování nevykonných, proti rozvoji působících a často setrvačných společensko-hospodářských a institucionálních struktur. Přitom ale nutno mít na paměti, že existující systém územní správy, prostorová distribuce infrastruktury a další systémové makrostruktury musí vytvořit adekvátní prostor pro endogenně orientované aktivity jednotlivých teritorií.

10. LITERATURA

BINEK, J., GAVLASOVÁ, I. *Strategické plánování rozvoje v kontextu regionální politiky – legislativní úprava a její dopady na koncepční řešení rozvojových problémů*. Brno: GaREP 2008.

HUČKA, M. A KOL. *Nástroje a modely pro sledování, hodnocení a ovlivňování regionálních disparit*. Výzkumná studie. Ostrava: VŠB-TU 2009.

Metodika zpracování regionálních operačních programů a společného regionálního operačního programu na léta 2004-2006. Metodika. Praha: DHVCR 2001.

Metodika pro zpracování programových dokumentů 2007-2013 (aktualizace II). Metodika. Praha: MMR 2006.

Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů. Metodická příručka. Praha: MMR, ÚÚR 2009.

Metodické a systémové zásady zpracování sektorových operačních programů. Metodická příručka. Praha: MMR 2000.

Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města. Metodický pokyn. Praha: MMR 2007.

Metody pro tvorbu strategických a programových dokumentů cestovního ruchu. Metodika. Brno: MU-ESF 2007.

POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE ČR (usnesení vlády č. 561/2006)

Program rozvoje kraje. Metodická příručka. Ostrava: ARR, DHVCR, MK 2000.

Strategický plán obce a mikroregionu. Metodická příručka. Ostrava: MSK, VŠB-TU 2006.

STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR 2000-2006 (usnesení vlády č. 682/2000)

STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR PRO LÉTA 2007-2013 (usnesení vlády č. 560/2006)

Systémové a metodické aspekty tvorby strategií rozvoje regionů (VÚSC) České republiky. Metodická příručka. Praha: DHVCR, ARR, RRA 1998.

VANHOVE, N., KLAASSEN, L. H. *Regional Policy: A European Approach*. Avebury: Aldershot 1987.

ZÁKON Č. 128/2000 Sb., o obcích

ZÁKON Č. 129/2000 Sb., o krajích

ZÁKON Č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

ZÁKON Č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje