

# 1. Obecné poznatky k vymezení venkova

## 1.1. Teoretické přístupy

Problematice venkova a jeho vymezení se věnovalo a věnuje mnoho našich i zahraničních autorů a institucí, ať už z důvodů teoreticko-vědeckých, nebo ryze praktických (např. vymezení venkova pro potřeby státní správy a samosprávy za účelem zacílení různých rozvojových programů). Různé přístupy k této problematice nabízejí ekonomové, sociologové, architekti, geografové, urbanisté, statistici i zástupci mnoha dalších vědních oborů. Pohledy na vymezení venkova se také různí s ohledem na odlišné vnímání pojmu venkov v jednotlivých státech a regionech. Mimo to je navíc percepce venkova vysoce individuální a odpovědi na otázku „Co je venkov?“ mohou být velmi subjektivní.

K potížím při vymezování venkova přispívá i překrývání pojmu „venkovský“ region (prostor, území) s pojmy, jako jsou „periferní“ (okrajový, obvodový), „marginální“ (okrajový, mezní) nebo „rurální“ (venkovský, zemědělský, rolnický) region.

Obecně se venkovem nazývají oblasti volné nezastavěné krajiny a venkovských osídlení, které lze vymezit jako určitý souhrn venkovských sídel, zemědělských a vodních ploch, lesů, ploch místních komunikací a ostatních ploch nacházejících se v tomto prostoru. Venkov se obvykle vyznačuje menší hustotou osídlení, menšími sídly, vyšší zaměstnaností v zemědělství (případně lesnictví, rybolovu a dalších činnostech primárního sektoru), určitým sepejetím místních obyvatel s přírodou a krajinou, architektonickým rázem a charakterem zástavby a určitým životním stylem, který se často výrazně liší od městského. Některé z těchto typických znaků venkova však mohou být v současnosti již značně potlačeny.

Samotná venkovská sídla mohou být taktéž různého charakteru. Můžeme se setkat se samotami, malými osadami, ale i poměrně velkými vesnicemi, které v některých případech mohou stavem obyvatelstva převyšovat i malá města. Speciálním případem jsou obce v zázemí větších měst, u nichž se díky suburbanizačním procesům setkáváme s mnoha znaky, které jsou typické spíše pro město.

Právě s ohledem na to, že venkovské i městské areály se vyznačují mnoha charakteristikami, které v mnoha případech nejsou naplněny, je jednoznačné vymezení venkovských a městských sídel a oblastí problematické.

V zásadě lze tedy konstatovat, že neexistuje jednotná definice pojmu venkov. Jedinou všeobecně uznávanou mezinárodní definicí je vymezení OECD<sup>1</sup>, které je založeno na podílu obyvatelstva, jež žije na území s hustotou zalidnění menší než 150 obyvatel/km<sup>2</sup>. Podle této metodiky jsou venkovské oblasti definovány na dvou úrovních. Na úrovni lokální (tj. obce) je venkov definován jakožto sídla s hustotou menší než 150 obyvatel/km<sup>2</sup>. Na úrovni regionální pak definice vymezuje regiony

- **převážně venkovské**, kde více než 50 % obyvatel regionu žije ve venkovských obcích
- **významně venkovské**, kde ve venkovských obcích žije 15 – 50 % obyvatel regionu
- **výrazně městské**, kde ve venkovských obcích žije méně než 15 % obyvatel regionu.

Tato definice však nebere v úvahu obyvatelstvo žijící v hustě osídlených venkovských oblastech a je někdy obtížně aplikovatelná s ohledem na místní (národní) specifika. Je proto užívána spíše jako nástroj mezinárodního srovnání.

Přístupy k vymezení venkova vycházejí většinou z určení kvantitativního nebo kvalitativního ukazatele, případně z kombinace více ukazatelů, na jejichž základě lze pak vymezit venkovské a městské oblasti. Nejčastěji jsou venkov a periferní oblasti vymezovány na základě:

- a) počtu obyvatel obce nebo hustoty osídlení, případně kombinace těchto dvou ukazatelů (viz výše uvedená metodika OECD).
- b) statutu dané obce, dle právních norem příslušného státu<sup>2</sup>
- c) charakteru a hustoty zástavby a architektonického rázu obce
- d) podílu přírodních ploch nebo zastavěných ploch na celkové rozloze obce
- e) zohlednění infrastruktury, občanské vybavenosti obce a dostupnosti služeb (z nekomerční sféry např. školství, zdravotnictví, sociální péče, kulturní a sportovní zařízení)

<sup>1</sup> Tuto definici používá i Eurostat.

<sup>2</sup> V ČR je dle zákona 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, městem obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Existuje však mnoho měst i s mnohem nižším počtem obyvatel, která statut města získala v minulosti. Podle současného zákona o obcích mohou o statut města navíc požádat obce, které byly městem před datem 17. května 1954 bez ohledu na počet obyvatel. Zákon dále definuje pojem městys. Obce s tímto statutem lze těžko jednoznačně definovat jako venkovské nebo městské, svým významem se řadí mezi tyto dvě kategorie.

- f) institucionálního vybavení obcí (např. matriční či stavební úřad, pošta)
- g) dopravní dostupnosti nebo vzdálenosti od větších center (dobře dostupné a blízké obce nejsou někdy považovány za venkov, byť mají malý počet obyvatel nebo nízkou hustotu osídlení)
- h) věkového složení obyvatelstva
- i) přirozeného a migračního přírůstku obyvatelstva
- j) vzdělanostní struktury obyvatelstva
- k) míry nezaměstnanosti
- l) vyjížďky a dojížďky do zaměstnání
- m) zaměstnanosti v sektorech a odvětvích (např. v zemědělství nebo v primárním sektoru obecně)
- n) intenzity bytové výstavby
- o) dalších sociálních, ekonomických, demografických a environmentálních indikátorů
- p) různých kombinací více kritérií

## 1.2. Vymezení venkova v národních dokumentech

Než přistoupíme k navrženým definicím území venkova v následující kapitole, je třeba si připomenout jeho vymezení a pojetí včetně přístupů k tomuto tématu zmiňovaných v národních dokumentech.

Rozvoj venkova v České republice je zakotven ve strategickém dokumentu Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013 a realizuje se prostřednictvím programového dokumentu Program rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013.

**Národní strategický plán rozvoje venkova ČR (NSPRV)** vychází jak z legislativy EU, tak zákonů ČR, mezi něž patří:

- Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích
- Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu

NSPRV je určující pro celé území České republiky a pro vymezení venkova je zde využita metodika OECD, kam patří území všech krajů kromě Hl. města Prahy. Dále dokument zmiňuje pojem venkovské obce, za které považuje jednak obce s méně než 2 000 obyvateli (varianta 1 pro vymezení venkova v této publikaci) a další blíže nespecifikované pojetí.

Cílem NSPRV je rozvoj venkovského prostoru České republiky na bázi trvale udržitelného rozvoje, zlepšení stavu životního prostředí a snížení vlivů intenzivního zemědělského hospodaření.

Pro období 2007 – 2013 budou fungovat v oblasti zemědělství a venkova dva fondy EU:

- Evropský zemědělský garanční fond (EAGF)
- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD).

**Program rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013** vychází z Národního strategického plánu rozvoje venkova a zajišťuje působení Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Územní působnost je pro celé území České republiky. Pro klasifikaci venkovských regionů používá EU metodiku OECD (viz kapitola 1.1). Program dále pracuje s vymezením venkovského prostoru ČR na příměstský, mezilehlý a odlehlý.

Propojení aspektů odvětvových hledisek s územními je cílem regionální politiky obsažené ve **Strategii regionálního rozvoje České republiky**, která vychází ze Strategie hospodářského růstu ČR jako základního vládního dokumentu na období 2007 – 2013. V podmínkách ČR se regionální politika uplatňuje z úrovně EU vůči vybraným regionům NUTS 2, z úrovně ČR vůči vybraným státem podporovaným regionům (§4 zákona 248/2000 Sb.) a z úrovně krajů vůči vybraným regionům. Základními úrovněmi v regionálním rozvoji jsou zde:

- regiony soudržnosti (NUTS 2),
- kraje (NUTS 3) – vyšší územní samosprávné celky,
- okresy – regionální jednotky pro stanovení regionů se soustředěnou podporou státu,
- správní obvody obcí s rozšířenou působností (SO ORP),
- obce – obecní a městské úřady.

Vymezení venkova ani zde není jednoznačně stanoveno, zmiňuje se zde statistická hranice pro vymezení (obce do 2 000 obyvatel - viz varianta 1 kap. 2) a metodika OECD. Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) doplňuje tyto dvě kategorie ve Strategii regionálního rozvoje ČR o typologii **podle polohy** venkovských obcí a vymezuje tři typy venkovských oblastí:

- **příměstský venkov** – venkovské oblasti v zázemí velkých měst, jsou ovlivněny převážně suburbanizací a zaznamenávají výrazný nárůst své populace,
- **mezilehlý venkov** – průměrně rozvinuté venkovské oblasti ve větší vzdálenosti od velkých sídelních center, ale s dobrým dopravním spojením, ve kterých se nachází rekreační potenciál pro zázemí městských oblastí,
- **odlehlý venkov** – periferní venkovské oblasti, jsou řídce obydlené, izolované od spádových měst a hlavních dopravních sítí.

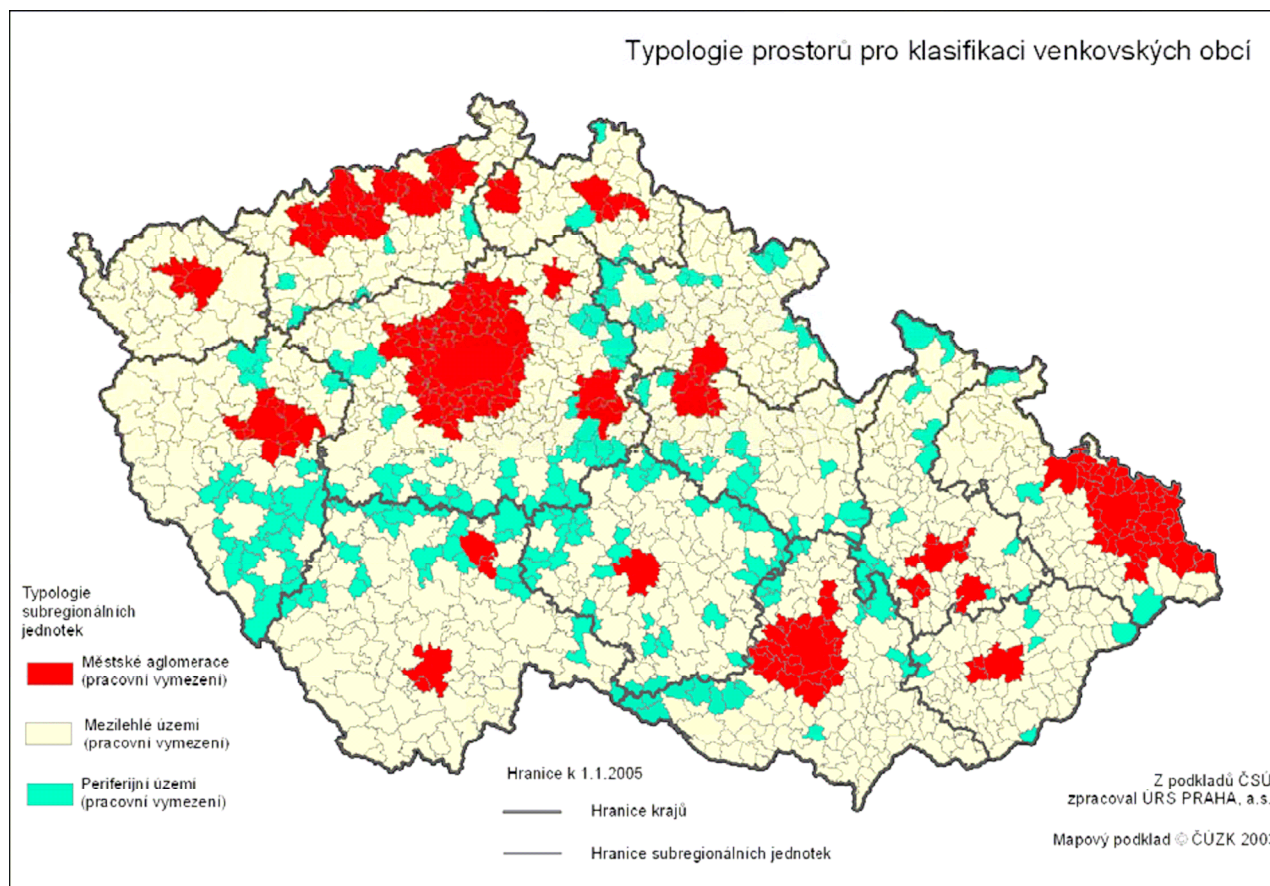
**Program rozvoje venkova** tyto kategorie blíže nespécifikuje a pouze **konstatuje současnou neexistenci jednoznačně přijatého vymezení venkovského prostoru**. Uvádí se, že je nutné využít pro jejich identifikaci územní jednotku nižší než jsou kraje nebo okresy nebo i správní obvody obcí s rozšířenou působností nebo obcí s pověřeným obecním úřadem. Za nejvhodnější podrobnější úroveň se považují malé subregionální jednotky (cca 1 000 – 3 000 obyvatel), které představují obec se základní vybaveností (škola, pošta, zdravotní středisko) a její nejbližší spádové území. Pomocí takto definovaných jednotek lze vymezit souvislejší území tří typů:

- za příměstský venkov považovat venkovské obce v rámci městských aglomerací, resp. úzce vymezených urbanizovaných území (s více než 50 000 obyvateli),
- odlehlý venkov zahrnuje zejména tzv. periferijní území, tj. území s nepříznivými sociálně-ekonomickými charakteristikami obyvatelstva a osídlení,
- mezilehlý prostor pak zahrnuje zbývající území ČR.

Dokument dále zmiňuje, že městské aglomerace a periferijní území byly vymezeny v minulosti a v současné době probíhá jejich aktualizace. V následující mapce pak uvádí první pracovní podobu těchto vymezení:

#### Typologie prostorů pro klasifikaci venkovských obcí

(Zdroj: Program rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013, MZe ČR, Praha, květen 2007 - mapa č. 5)



Dokument Program rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013 obsahuje na konci povinné **Ex ante hodnocení**, v němž zpracovatelé mimo jiné zmiňují velmi podrobnou analýzu hospodářské a sociální situace, stavu životního prostředí i potenciálu pro rozvoj, jejímž základem byly rozsáhlé statistické informace Eurostatu, Českého statistického úřadu, FADN, Ministerstva zemědělství (MZe), Výzkumného ústavu zemědělské ekonomiky (VÚZE) a další šetření. Připomínají, že z hlediska metodického by bylo užitečné **pro vymezení venkovského prostoru prezentovat vliv dvojího vymezení venkovských obcí** podle dvou kritérií – počtu obyvatel a hustoty obyvatel na km<sup>2</sup>. Podle prvního kritéria se za venkovskou obec považuje obec, kde počet obyvatel je menší než 2 000 obyvatel a podle druhého kritéria obec, kde hustota obyvatel je menší než 150 obyvatel na km<sup>2</sup> (tato definice vychází z metodiky OECD). Dvourozměrné rozdělení četností obcí podle těchto kritérií dává informaci o počtu obcí splňujících obě kritéria a navrhuje, aby tyto obce byly zahrnuty do venkovských obcí s možností využívat programy rozvoje venkova.

Autoři publikace se snaží přispět k této diskusi předkládaným materiálem, kde je **venkovský prostor vymezen pomocí šesti variant**, jejichž srovnání a zjištěné výsledky jsou obsahem kapitoly 2 a 3.

Tématu venkova se dotýká i problematika **územního plánování**, která úzce souvisí s cíli regionální politiky a liší se pouze používanými nástroji, kterými jsou nástroje iniciační pro regionální politiku (dotace, podpory ve formě daňových úlev) a nástroje regulační, které převládají u územního plánování. Nový zákon o územním plánování zavedl novou kategorii **územně analytické podklady** (ÚAP) pro celé území ČR podle území správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Jejich výstupem budou jednak rozborů podmínek území pro udržitelný rozvoj a jednak souhrn problémů území k řešení.

### 1.3. Venkov a dokumenty na regionální úrovni

Programové dokumenty na úrovni regionů soudržnosti ČR tvoří sedm **Regionálních operačních programů** (ROP). Globální cíl ROP se zaměřuje na urychlení rozvoje regionů ČR a specifické cíle se již dotýkají priorit menších měst a venkova, např. podpora místních produktů, zvyšování hodnoty přírodního dědictví, zvyšování atraktivity území pro cestovní ruch, podpora drobného zemědělského podnikání, ochrana rázu krajiny a další.

Pro **Pardubický kraj** je směrodatný **Regionální operační program NUTS II Severovýchod pro období 2007 – 2013**, schválený v závěru letošního roku. Problémy venkovského prostoru jsou charakterizovány pouze v obecné poloze a přesná definice zde rovněž není uvedena.

Pro zpracování ROP se čerpalo z Programu rozvoje Pardubického kraje a dalších dílčích zpracovaných dokumentů. Hlavní náplní programové části **Programu rozvoje Pardubického kraje**, aktualizovaného v roce 2006, je následujících **sedm problémových okruhů**:

1. Ekonomika
2. Technická vybavenost, dopravní přístupnost a obsluha území
3. Lidské zdroje a kvalita života
4. Venkovský prostor a zemědělství
5. Životní prostředí
6. Cestovní ruch
7. Činitelé (informační společnost, systém plánování a rozhodování, krizové řízení)

Na oblast venkova je tedy zaměřen především **okruh 4: Venkovský prostor a zemědělství**, v rámci něhož byly stanoveny následující **specifické cíle a opatření**:

- cíl 1: Stabilizovat tržně konkurenceschopné zemědělské podnikání
  - opatření 1.1: Zvýšení konkurenceschopnosti zemědělské prvovýroby s orientací na kvalitu zemědělské produkce
  - opatření 1.2: Marketingové aktivity, certifikace kvality zemědělské a lesnické produkce a podpora regionálních potravinářských produktů
  - opatření 1.3: Poradenský systém pro zemědělství a venkovský prostor
  - opatření 1.4: Diverzifikace zemědělského podnikání do nezemědělských aktivit
- cíl 2: Chránit a rozvíjet dědictví venkova
  - opatření 2.1: Revitalizace venkovského prostoru

Z dalších dokumentů, které se blíže zabývají problematikou venkova v Pardubickém kraji, lze uvést **Koncepci zemědělské politiky a rozvoje venkova** schválenou v roce 2004. Tento koncepční dokument mimo jiné mapuje faktory ovlivňující udržitelný rozvoj venkova, který je třeba řešit v rámci sociální, ekonomické a environmentální provázanosti venkovských a urbanizovaných oblastí.