

# 1. Vymezení venkova

## 1.1. Obecné poznatky k vymezení venkova

Problematika venkova vchází do popředí zájmu od chvíle, kdy došlo k prudkému růstu měst v důsledku průmyslového rozvoje. Součástí změn, které s sebou přináší industrializace a následná místy až živelná urbanizace, je i mnohem zřetelnější rozdíl mezi venkovem a městem. I přes to, že dichotomie pojmů „město“ a „venkov“ zde jasně existovala již od dob starověkých měst, až v období urbanizace se stává častým předmětem mnoha vědních oborů od sociologie přes geografii až po ekonomii či architekturu.

Cílem studií zmíněných vědních oborů není jen teoretické zkoumání těchto dvou odlišných prostředí, ale i praktické řešení logicky divergentního vývoje a často velmi značných sociálních, kulturních a ekonomických disparit mezi venkovem a městem. Studium těchto disparit i případnými snahami o jejich zmírnění se dnes zabývá značné množství institucí (veřejná správa, nadnárodní instituce, nevládní organizace i samotné obce).

Hned na počátku zkoumání venkova narážíme na zásadní a obtížně řešitelný problém: nalezení hranice mezi venkovem a městem. Navzdory zřetelnému vnímání odlišností neexistuje jasná hranice mezi tím, co je ještě město, a tím, co je již venkov; neexistuje totiž ani jednoznačná definice těchto dvou pojmů. Problémy při hledání hranice a definice venkova jsou znásobeny obrovskou variabilitou venkovského osídlení v území, kde se setkáváme s odlehlými osadami či dokonce samotami, klasickými vesnicemi či příměstskými obcemi, které jsou značně zasaženy suburbanizačními tendencemi. Samostatnou kategorií jsou malá městečka a městyse, které se často v mnoha ohledech daleko více podobají venkovu než městu. Charakter venkova je rozdílný i na úrovni jednotlivých regionů, kde se z mnoha důvodů (včetně historických) vyvinula často velmi odlišná venkovská osídlení se svým nezaměnitelným rázem. Například středočeský venkov je zcela odlišný od venkova slezského či jihomoravského.

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.

V současnosti 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:

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

<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 městyse. Obce s tímto statutem lze těžko jednoznačně definovat jako venkovské nebo městské, svým významem se řadí mezi tyto dvě kategorie.

- věkového složení obyvatelstva
- přirozeného a migračního přírůstku obyvatelstva
- vzdělanostní struktury obyvatelstva
- míry nezaměstnanosti
- vyjížďky a dojížďky do zaměstnání
- zaměstnanosti v sektorech a odvětvích (např. v zemědělství nebo v primárním sektoru obecně)
- intenzity bytové výstavby
- dalších sociálních, ekonomických, demografických a environmentálních indikátorů
- různých kombinací více kritérií

## 1.2. Vymezení venkova 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, jehož nejnovější verze je z 28. listopadu 2008.

**Národní strategický plán rozvoje venkova ČR** (NSPRV) vychází jak z legislativy EU (Nařízení Rady č. 1698/2005), 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 HI. města Prahy. Dále dokument zmiňuje pojem venkovské obce, za které považuje jednak obce s méně než 2 000 obyvateli 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 slouží 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.

**Program rozvoje venkova** tyto kategorie blíže nespecifikuje 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. Jako nejvhodnější podrobnější úrovní se uvažují 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:

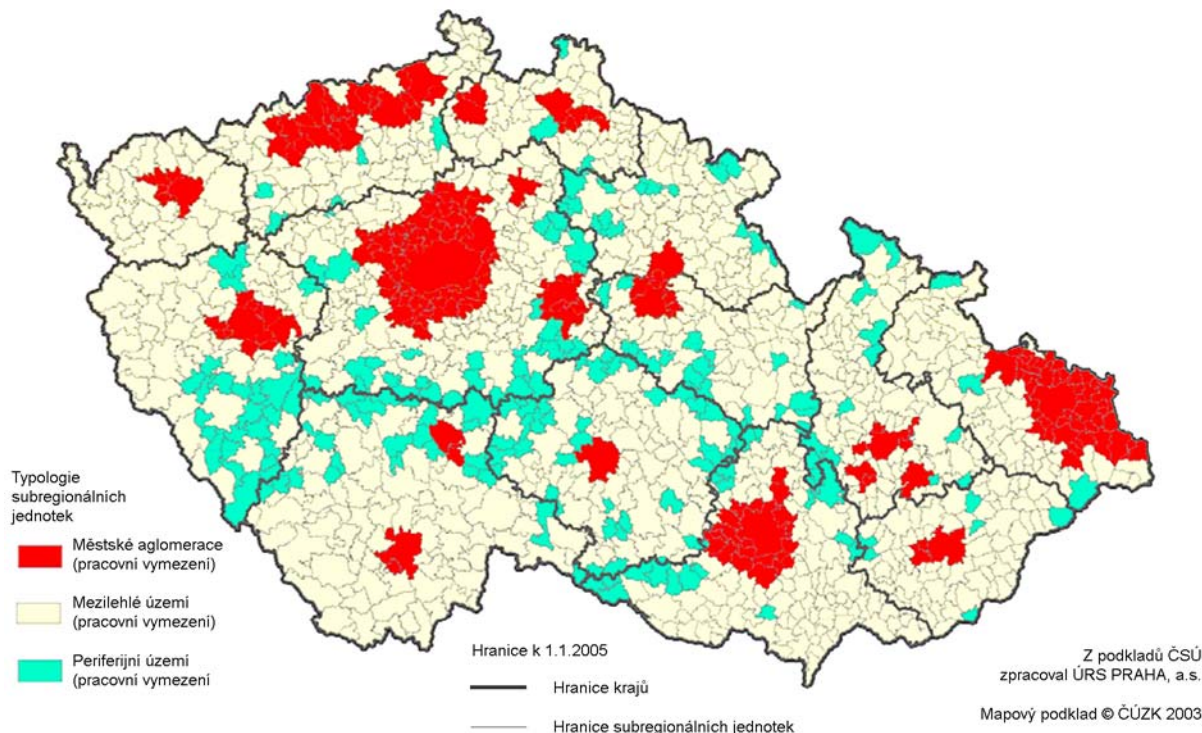
- za příměstský venkov považovat venkovské obce v rámci městských aglomerací, resp. úzce vymezených urbanizovaných území (s více než 50 000 obyvateli),

- 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 pracovní podobu těchto vymezení:

### Typologie prostorů pro klasifikaci venkovských obcí

(Zdroj: Program rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013, MZe ČR, Praha, listopad 2008 - mapa č. 5)



Dokument Program rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013 obsahuje na konci povinné **Ex ante hodnocení** (Příloha č. 14), 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 zalidnění**. Podle prvního kritéria se za venkovskou obec považuje obec, kde počet obyvatel je menší než 2 000 a podle druhého kritéria obec, kde hustota zalidnění 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 problematice předkládaným materiálem, kde je venkovský prostor vymezen pro všechny kraje jednou variantou v kapitole 2 (její výběr a popis viz kapitola 1.4 a 1.5) pro potřeby srovnání venkovského a městského prostoru mezi kraji a v kapitole 3 je použito vymezení vybrané jen pro území kraje, jak je podrobně popsáno v kapitole 1.6.

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 jsou 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, cestovní ruch a zvyšování atraktivity území, podpora drobného zemědělského podnikání, ochrana rázu krajiny a další.

Pro **Olomoucký kraj** je to **Regionální operační program Střední Morava pro období 2007 – 2013**, schválený Evropskou komisí v listopadu 2007. Problémy venkovského prostoru jsou charakterizovány pouze v obecné poloze a přesná definice venkova zde rovněž není uvedena.

Úloha krajů regionu NUTS II Střední Morava spočívá zejména v koncepční a výkonné činnosti samosprávných orgánů v oblasti regionálního rozvoje. Pro zpracování ROP se čerpalo ze základních dokumentů všech krajů Olomouckého a Zlínského, což jsou: Strategie rozvoje kraje a Program rozvoje kraje a dalších dílčích zpracovaných dokumentů Olomouckého kraje.

**Strategie rozvoje Olomouckého kraje 2007 – 2013** má čtyři prioritní oblasti:

1. Doprava
2. Integrovaný rozvoj a obnova regionu
3. Cestovní ruch
4. Technická pomoc

Na oblast venkova se tedy zaměřuje **prioritní oblast 2: Integrovaný rozvoj a obnova regionu**. Tato oblast je dále rozdělena na tři priority: 2.1 Rozvoj regionálních center, 2.2 Rozvoj měst, 2.3 Rozvoj venkova a 2.4 Podpora podnikání.

Jako **prioritní cíl** je stanoveno zvýšení přitažlivosti života na venkově v souladu s principy udržitelného rozvoje a jako **specifické cíle** pak:

- zvýšení přitažlivosti venkovských oblastí zlepšením kvality a dostupnosti sociálních služeb a zdravotnictví, infrastruktura pro vzdělávání
- zvýšení využití potenciálu venkovských oblastí pro cestovní ruch prostřednictvím propagace a marketingu regionálního rozvoje
- modernizace a rekonstrukce stávajících objektů pro volnočasové využití obyvatel obcí
- obnova a výstavba infrastruktury
- terénní úpravy veřejných prostranství, včetně výsadby okrasné zeleně, transformace neefektivně využívaných ploch na nové využití apod.

#### 1.4. Výběr vhodné varianty pro vymezení venkova

Předkládaná publikace vychází z pilotní publikace Rozvoj venkova v Olomouckém kraji v letech 2000 až 2006 (kód publikace 13-71n1-08) a z publikace Varianty vymezení venkova a jejich zobrazení ve statistických ukazatelích v letech 2000 až 2006 (kód publikace e-1380-08). Cílem těchto publikací bylo mimo jiné nalézt nejvhodnější metodu pro vymezení venkova v České republice pro účely srovnání pomocí statistických ukazatelů, a to jak pro mezikrajské srovnání, tak pro nejvhodnější vymezení na úrovni daného kraje.

V první zmíněné publikaci bylo testováno šest různých variant vymezení venkovského prostoru, ve druhé publikaci k nim přibyla ještě jedna varianta založená na multikriteriálním vymezení venkova. Ta byla následně ještě rozšířena o vymezení přechodného prostoru mezi venkovem a městem, čímž vzniklo celkem 8 variant.

Každá z těchto variant má své nevýhody a výhody (blíže viz kapitola 4 publikace Varianty vymezení venkova a jejich zobrazení ve statistických ukazatelích v letech 2000 až 2006), žádná z nich není optimální. I přes veškeré snahy autorů o co nejlepší vymezení totiž vždy existují obce a území, jejichž zařazení mezi venkovský či městský prostor je sporné. Každé vymezení je svým způsobem účelové a není často vhodné pro odlišné účely. Toto omezení se týká i varianty vybrané pro mezikrajské srovnání v této publikaci (kap. 2). Společná varianta nutně vykazuje určité nepřesnosti na lokální úrovni, které lze významněji redukovat pouze na hierarchicky nižší úrovni výběru. Proto předkládaná publikace pracuje i s vymezením venkova na krajské úrovni (kap. 3), která mnohem více vyhovuje regionálním podmínkám či alespoň požadavkům krajských samospráv.

S ohledem na dostupnost statistických dat pro samotné vymezení i pro následnou analýzu vycházely všechny varianty z úrovně obcí. Za nižší územní jednotky jsou data dostupná pouze ze sčítání lidu, domů a bytů, které naposledy proběhlo v roce 2001. Nevýhodou využití úrovně obcí je například nemožnost oddělit některé odlehlejší části městských obcí s jednoznačně venkovským charakterem od městského prostoru a přiřadit je k prostoru venkovskému.

V celé publikaci je používán termín venkovský prostor, byť jde vlastně o určitou skupinu venkovských obcí. Nejde tedy ani tak o venkovské území jako spíše o množinu základních územně správních jednotek státu,

kteře jsou v této publikaci posuzovány na základě dostupných statistických dat. Autoři jsou si vědomi, že pojem „venkovský prostor“ tím značně zjednodušují, a to především z důvodu jazykového a také proto, že venkovská sídla jsou svým způsobem neoddelitelná od své prostorové dimenze, tj. pevně svázána s územím, na kterém se nacházejí.

### 1.5. Varianta použitá pro mezikrajské srovnání v kapitole 2

Postavení venkova Olomouckého kraje v porovnání s ostatními kraji České republiky je důležitou součástí komplexnějšího pohledu na venkov. K tomuto srovnání jsme využili poznatků získaných při tvorbě analýz o venkovu v rámci pracovní skupiny k přípravě analýz za poslední čtyři roky.

Pro mezikrajské srovnání v kapitole 2 byla vybrána varianta vymezení venkova, která vychází z praktických zkušeností nabytých při testování zvolených variant.

Pro určení optimální varianty vymezení venkova v České republice jsme v loňském roce oslovili odbornou veřejnost. Požádali jsme o vyjádření celkem 15 zástupců pracovišť výzkumných ústavů a vysokých škol, která se problematikou venkova na celostátní úrovni dlouhodobě zabývají. Mimo to jsme oslovili zástupce regionálních institucí v jednotlivých krajích a konzultovali jsme s nimi specifika vymezení venkova v příslušném kraji. Z této diskuze vyplynulo, že v České republice neexistuje jednotný názor na vymezení venkova, respektive venkovského a městského prostoru. Získaná stanoviska poskytla mnoho zajímavých poznatků, které byly využity při stanovení celostátního vymezení venkova pro účely této publikace. Z množství různých pohledů jsme se nakonec museli rozhodnout pro jedinou variantu, přičemž připouštíme, že existuje variant mnohem více. Proto jsme se soustředili na vybudování časových řad ukazatelů, které umožňují zobrazení dalších variant vymezení, protože jsou členěny až do úrovně obcí. Poznatky z odborné diskuze jsme samozřejmě rovněž využili v samotné analýze postavení venkova. Vymezení venkova pro účely porovnání jednotlivých krajů a popsání základních vývojových tendencí na venkově je provedeno pomocí následující definice (jedná se o modifikovanou variantu využitou v předešlých publikacích).

**Venkovským prostorem jsou všechny obce s velikostí do 2 000 obyvatel a dále obce s velikostí do 3 000 obyvatel, které mají hustotu zalidnění menší než 150 obyvatel/km<sup>2</sup>, pokud nejsou sídlem alespoň správního obvodu obce s rozšířenou působností.**

Hraniční počty obyvatel byly vzhledem k četným výkyvům spočteny jako průměrný počet obyvatel k 31. 12. z let 2003 až 2007; hustota zalidnění, která je stabilnější, byla vypočtena k 31. 12. 2007. **Podle tohoto vymezení spadalo k 31. 12. 2008 do venkovského prostoru 91,8 % obcí, které představovaly 78,8 % výměry České republiky a v nichž žilo 29,8 % obyvatel.**

Důvodů pro toto vymezení je několik. V české odborné literatuře se za venkovské obce zpravidla považují obce do 2 000 nebo (s ohledem na zákon o obcích) do 3 000 obyvatel. Tyto mezní hodnoty se také objevují v některých národních i regionálních programových dokumentech. Obce nad 3 000 obyvatel jsou zde považovány za jednoznačně městské, obce do 2 000 obyvatel za jednoznačně venkovské. Kritérium počtu obyvatel tedy zaručuje, že se do výběru nedostanou větší obce.

Ukazatel hustoty zalidnění je dalším základním kritériem používaným pro vymezování venkovských území, přestože je zásadně ovlivněn rozlohou obce a je vhodnější ho užít spíše pro vyšší územní jednotky; hraniční hodnota hustoty zalidnění 150 obyvatel/km<sup>2</sup> je ve shodě s definicí OECD. Kritérium hustoty zalidnění v tomto vymezení částečně zjemňuje jinak ostrou hranici mezi venkovskými a městskými obcemi a je zde využito pro zařazení obcí s velikostí od 2 000 do 3 000 obyvatel. Je vhodné např. pro obce, které mají sice více než 2 000 obyvatel, ale této hodnoty dosáhly jen díky velkému počtu místních částí, které jsou samostatnými sídelními útvary a nemají městský charakter. Na druhou stranu toto kritérium pomůže nezahrnout mezi venkovské ty obce, které jsou hustě osídlené a obvykle se nacházejí v nějakém urbanizovaném či suburbanizovaném prostoru.

Kritérium sídla správního obvodu obce s rozšířenou působností nebo vyššího územního celku signalizuje jistý spádový význam lokálního charakteru, který nelze při hledání rozdílů mezi městským a venkovským prostorem pominout. Nejedná se pouze o administrativní hledisko, v praxi bývá takováto obec skutečným místním jádrem ve vícero ohledech.

Mezi nevýhody společné varianty vymezení venkova patří především vliv katastrální výměry na ukazatel hustoty zalidnění, který toto kritérium v mnoha případech značně zkresluje, případně nezohlednění architektonického rázu obce či dalších charakteristik a funkcí jednotlivých obcí. Pro mezikrajské srovnání se však tato metoda jeví jako dostatečně jednoduchá, jednoznačná a objektivní. Odlišný charakter obcí zařazených do venkovského prostoru na základě těchto jednoduchých kritérií navíc může zdůraznit rozdíly mezi jednotlivými regiony.

### **1.6. Varianta použitá pro hodnocení postavení venkova v Olomouckém kraji v kapitole 3**

Pro určení varianty vymezení venkova v Olomouckém kraji jsme se v polovině roku 2008 sešli se zástupci Olomouckého kraje, Odboru strategického rozvoje kraje. Z navržených možností vymezení venkovského prostoru pro tuto publikaci Olomoucký kraj doporučil zpracovat variantu č. 1 a č. 5 (venkovským prostorem jsou všechny obce, které nejsou obcemi s pověřeným obecním úřadem a nemají statut hlavního města). Vzhledem k diskusi odborníků jsme se přiklonili k variantě č. 1, která je definovaná:

**Venkovským prostorem jsou všechny obce s velikostí do 2 000 obyvatel bez ohledu na statut sídla.**

Podle Olomouckého kraje tato varianta odpovídá kritériím uplatňovaným v dotační politice kraje. Mezi zásadní dokumenty uplatňované v dotační politice Olomouckého kraje patří zejména Program obnovy venkova Olomouckého kraje, který je dlouhodobě určen k podpoře sídel s počtem obyvatel menším než 2 000, bez ohledu na statut sídla.

Olomoucký kraj využije předkládanou analýzu k přípravě vlastní dotační politiky pro venkov ve vazbě na operační programy, zejména Program rozvoje venkova ČR a Regionální operační program Střední Morava. Analýza venkova bude rovněž využitelná pro zlepšení výkonu přenesené působnosti v oblasti státní správy.