

Marginální oblasti – indikátory trvale udržitelného rozvoje

E. Cudlínová, J. Těšitel: Indicators of the Spatial Dimension of Sustainable Development – Marginal Regions. Život. Prostr., Vol. 34, No. 1, 10–14, 2000.

The article focuses to the spatial dimension of sustainable development. Social equity and justice is one of the fundamental features of sustainable development. Marginal regions, i.e. areas set for some reasons out of the main developmental trends, seem to be very good examples of social inequity from the spatial point of view. Therefore, the existence and extent of the marginal regions may serve as one of spatial indicators describing sustainability of development in individual states. In this context there appears one important question – what criteria should be used to delineate these areas. The article can be seen as a proposal of indicators to identify marginal regions within the Czech Republic. The proposal itself has been inspired by the regional policy of the European Union, taking, however, into account the practical issues of statistical data availability. We suppose that the proposed indicators may become useful for the purposes of national statistics, in decision making of the Ministry for Regional Development as well as in the process of harmonisation of the Czech Republic regional policy with the European milieu.

Trvale udržitelný rozvoj – prostorová dimenze

Podstata trvale udržitelného rozvoje je natolik obsáhlá, že neexistuje pouze jedna definice, která by byla schopna postihnout mnohdimenziálnost tohoto pojmu. Složitost pojmu se odráží v široké škále definic a interpretací. Jednotlivé interpretace a přístupy k trvale udržitelnému rozvoji se liší například podle toho, zda zdůrazňují environmentální, sociální nebo ekonomické hledisko. Ekonomický přístup klade důraz na efektivnost, růst, stabilitu, mezigenerační rovnost a zaměstnanost. Sociální přístup je zaměřen na chudobu, kulturní dědictví, mezigenerační rovnost, účast občanů na rozhodovacích procesech a zaměstnanost. Environmentální přístup si všímá především biodiversity, přírodních zdrojů a znečištění (Munasinghe, Shearer, 1995).

Každý z těchto dílčích přístupů představuje samozřejmě jisté zjednodušení reality, dané úzkým pohledem jednotlivých disciplín. Většina přístupů ale více či méně vychází ze známé definice, která charakterizovala trvale udržitelný rozvoj jako snahu o uspokojování potřeb současné generace, aniž by byly omezeny možnosti generací příštích (Brundtlandová, 1987). Tato definice zdůrazňuje především časové hledisko a mezigenerační rovnost. Po-

hled na trvale udržitelný rozvoj z tohto hlediska prevažuje u väčšiny sociálne-ekonomických interpretácií trvale udržitelnosti rozvoje. To, čo zůstává poněkud stranou zájmu, je prostorová dimenze rozvoje.

O prostorové dimenzi trvalé udržitelnosti se ekonomická literatura zmiňuje v kontextu s diskontováním (odúročením). Ti, jež rozhodují, diskontují efekty běžných aktivit, které ovlivní vzdálenější lokalitu stejným způsobem, jako se diskontují budoucí účinky současných aktivit. V podstatě, čím je aktivita od určitého místa vzdálenější, tím je její účinek v daném místě hodnocen jako slabší. Dopady ekonomické činnosti, ať už v kladném nebo záporném smyslu, jsou nepřímo úměrné vzdálenosti od místa, kde se tyto účinky měří či hodnotí. Je to analogie s preferencí časovou – kdy možnost mít teď a tady má přednost před možností získat víc v budoucnu (Perrings, Hannon, 1996).

Další formou zahrnutí prostorové dimenze do úvah o trvale udržitelném rozvoji je kalkulace tzv. "footprintu" – ekologické stopy (Wackernagel, Rees, 1997). Je to snaha po agregovaném vyjádření vlivu společnosti (konkrétní země či státu) na životní prostředí, a to jak z hlediska čerpání zdrojů, tak z hlediska produkovaného znečištění. Za první aproximaci, vyjádření ekologické stopy

může být považováno porovnání "kapacity životního prostředí" (souhrn přírodních zdrojů nutných pro produkci v určité zemi a prostoru schopného absorbovat odpady) s tvorbou hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele. V případě, že ekonomická produkce přesahuje environmentální kapacitu svého území (ať v čerpání zdrojů nebo tvorbě odpadů) její vliv – ekologická stopa – přesahuje hranice dané země. Ekonomický rozvoj této země nelze považovat za trvale udržitelný, protože se uskutečňuje na účet zemí jiných.

Indikátory trvale udržitelného rozvoje

Strategie trvale udržitelného rozvoje je proces neustálého hledání konsensu mezi různými zájmy. Jedná se vlastně o permanentně se opakující iterační proces. Jeho úspěšnost je ovšem nutné průběžně vyhodnocovat a takto získané informace pak zpětně zabudovat do rozhodovacího procesu a strategií chování jednotlivých aktérů. Znamená to nalézt nebo definovat indikátory, které by s dostatečnou vypovídací schopností informovaly o tom, jak se určitý dohodnutý cíl daří (nebo nedaří) naplňovat.

Vzhledem ke složité podstatě koncepce trvale udržitelnosti existuje celá řada indikátorů. Obtížnost postižení všech aspektů trvale udržitelnosti v jednom indikátoru vedla ke vzniku celé řady různých indikátorů. Existuje škála indikátorů – od dílčích, zaměřených na určitou složku životního prostředí nebo sociální charakteristiku, až po souhrnné indikátory typu HDI (Human Development Index), ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare), GSI (Genuine Saving Index). Široká je i škála jednotek, v nichž jsou indikátory počítány, od popisu v naturálních jednotkách, přes finanční vyjádření až po kombinaci obou (Cudlínová, 1999).

Marginální oblasti jako indikátor trvale udržitelnosti

Jedním z důležitých požadavků trvale udržitelnosti je zachování pravidla sociální rovnosti, která platí jak uvnitř mezi občany státu, tak mezi státy a národy i mezi generacemi. Aby mohlo být tohoto cíle dosaženo v rámci určité země, příjmy nejchudší skupiny obyvatel by měly růst rychleji než příjmy bohatých, čímž by se měl snižovat rozdíl mezi příjmem nejbohatších a nejchudších členů společnosti. Pokud je situace opačná, příjmové nůžky se rozevírají, dochází k nerovnoměrné distribuci bohatství společnosti, není splněna podmínka sociální rovnosti, a tudíž nelze hovořit o trvale udržitelném rozvoji. V tomto kontextu je důležitý poměr příjmů bohatých a chudých spíše než jejich absolutní výše. Je možné, že počet chudých se snižuje, že dokonce i jejich absolutní mzda se zvyšuje, ale jestliže se současně zvyšuje disparita, rozdíl mezi příjmy bohatých a chudých,

pak nelze hovořit o trvalé udržitelnosti rozvoje (Pearce a kol., 1993).

Vznik a existenci marginálních oblastí je možno chápat jako prostorovou analogii rozvírajících se příjmových nůžek, tentokrát mezi nejchudšími a nejbohatšími regiony státu. V makroměřítu může být existence marginálních oblastí chápána jako výraz nedokonalé fungující ekonomiky, selhání funkce trhu, podobně jako inflace, nezaměstnanost apod. Lze je považovat za prostorový výraz neefektivního využívání zdrojů společnosti a nerovnosti v rozdělování.

Otázkou ale zůstává, jak tyto oblasti konkrétně vymezovat. Je třeba si uvědomit, že nikdy nejde o marginalitu v absolutním slova smyslu, ale vždy ve vztahu k něčemu, k hodnotiteli a jeho kritériím. Podle hodnotícího kritéria tak můžeme rozlišit různé typy marginality, jako marginalitu odvětví, ekonomickou, sociálně-kulturní apod. Marginální z ekonomického hlediska znamená produkčně nezajímavý, stojící mimo hlavní ekonomické cíle, toto vymezení platí obecně pro odvětví i oblasti. V kontextu sociálně-kulturním se marginalita chápe jako nemožnost jednotlivých členů společnosti (nebo celých sociálních skupin) podílet se na hlavních společenských trendech a aktivitách.

Prostorová dimenze marginality, kterou lze definovat vymezením tzv. marginálních oblastí, je vlastně kumulací jednoho či více typů marginality v určitém území, lokalitě. Tak například ekonomická marginalita určité oblasti (vzdálenost od trhu, zpracovatelských center atd.) je většinou provázena marginalitou sociálně-kulturní (Těšitel a kol., 1999a). Pro vymezení takovýchto území se pak používají kromě ekonomických i sociální a demografická kritéria.

Regionální politika Evropské unie a marginální oblasti

V politice Evropské unie se zpravidla nehovoří o marginálních oblastech, ale o nerovnoměrném vývoji jednotlivých regionů a oblastí. Trend vyrovnávání rozdílů plynoucích z nerovnoměrného vývoje jednotlivých regionů, je součástí regionální politiky EU a je zakotven v jejích oficiálních smlouvách a dokumentech, jako je Akt o jednotné Evropě z r. 1986, nebo dokument Evropa 2000.

Pro snížení meziregionálních disparit přijaly r. 1988 nejvyšší orgány EU rozhodnutí o integraci regionální politiky s částí sociální a agrární politiky do tzv. strukturální politiky. Při reformě strukturálních fondů stanovila EU pro období 1989–1993 celkem pět cílů strukturální politiky, tj. regionálně politických opatření, po vstupu Švédska a Finska je to 6 cílů. Čtyři jsou prostorově vázány a staly se tudíž předmětem regionální politiky podporující znevýhodněné regiony. Pro vymezení území, která mají nárok na podporu v rámci jednotlivých cílů,

byly použity parametry charakterizující hlavní problémy řešené v rámci jednotlivých cílů. Konkrétně se jednalo o vymezení:

- zaostávajících regionů (jejich HDP na obyvatele za poslední tři roky je menší než 75 % průměru EU),
- průmyslových regionů, které jsou vážně ohroženy hospodářským úpadkem (míra nezaměstnanosti v těchto regionech je v posledních 3 letech nad průměrem EU; podíl zaměstnanosti v průmyslu je vyšší než průměr EU a dochází k poklesu zaměstnanosti v průmyslovém sektoru),
- zaostávajících venkovských regionů (regionů s vysokým podílem zaměstnanosti v zemědělství; nízkou úrovní příjmů v zemědělství a nízkou hustotou zalidnění nebo výraznými depopulačními trendy),
- regionů s extrémně nízkým zalidněním (hustota obyvatel nedosahuje ani 8 obyvatel na km).

Současná situace v České republice – hodnocení regionálních disparit

Česká republika zdědila z minulého režimu 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 relokace 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 (MMR ČR, 1999 b):

- 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.

- Regionální disparity se v krátkodobém i střednědobém horizontu prohlubují, což způsobují především rozdílné vývojové trendy v regionech po otevření ekonomiky po r. 1990 a heterogennost procesů, které v zemi probíhají. Na prohlubování meziregionálních rozdílů má zejména vliv:

- **infrastruktura** – v minulosti značně zanedbávaná, má rostoucí nepříznivý dopad na rozmisťování ekono-

Pastviny na pravém břehu Lipna (Šumava)



- **průmysl** – ze střednědobého hlediska lze očekávat snížení významu rozdílné úrovně industrializace v důsledku celkového poklesu podílu průmyslu, a to jak v tvorbě HDP, tak i zaměstnanosti, které je doprovázeno relativním nárůstem produkce ve službách,
- **zemědělství** – ve kterém se projevuje všeobecný pokles zaměstnanosti a také pokles jeho přínosu pro národní ekonomiku (do r. 1996 poklesl podíl na HDP na 3 %, podíl na zaměstnanosti na 4,3 %),
- **sektor služeb** – který sehrává vedoucí roli v ekonomice jako celku, zejména v soukromém sektoru služeb, obchodě a ve vyšším sektoru služeb, jako je bankovníctví a finanční služby. Regionální rozdělení služeb je však velmi nerovnoměrné, protože stále převládá jejich silná koncentrace ve větších městech a městských oblastech,
- **poměrně rozptýlená a nevyvážená síť měst** – dvě největší města (po Praze), tj. Brno (389 000 obyvatel) a Ostrava (328 000), by se však mohla stát významnými “rozvojovými póly” na regionální i národní úrovni, a tak do jisté míry vyrovnávat váhu Prahy v národní ekonomice.

Celá řada malých obcí ve venkovských oblastech potřebuje lepší přístup do městských center, aby byla vytvořena konsolidovanější sídelní síť, zlepšena lokální infrastruktura a zařízení a vytvořeny příznivé podmínky pro podnikatelské aktivity.

- Sociální napětí a problémy v zaměstnanosti, které se koncentrují zejména v severních Čechách (Ústecký kraj) a na severní Moravě (Ostravsko). Míra nezaměstnanosti začala prudce růst zejména v posledních dvou letech jako důsledek hospodářské recese. Existující regionální disparity v míře nezaměstnanosti se dále prohlubují a dosáhly hodnot od ca 2 % v Praze do 17 % v okrese Most.

- Nízká meziregionální mobilita lidských zdrojů jako důsledek životního stylu, ale také nepružného trhu s nemovitostmi a byty. K určité migraci pracovních sil však již dochází, zejména přesunem k těm větším městům, kde existují lepší služby a z těch průmyslových oblastí, kde jsou horší podmínky k bydlení.

Návrh indikátorů na vymezení marginálních oblastí v rámci České republiky

Trvalé udržitelným rozvojem v ČR se zabývá projekt UNDP *K udržitelnému rozvoji České republiky: vytvoření podmínek*, jehož hlavním řešitelem je Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. Projekt byl rozdělen do šesti hlavních záměrů a 24 modulů. Problematikou indikátorů se zabývá Modul 4F: *Vývoj indikátorů udržitelného rozvoje*, který je rozdělen do jednotlivých submodulů. V rámci jednoho z nich se řeší problematika

vymezení marginálních oblastí v ČR jako prostorového indikátoru charakterizujícího míru udržitelnosti rozvoje v ČR (Cudlínová a kol., 1999).

Jedním z cílů je určit parametry (ukazatele a jejich hodnoty), podle kterých lze marginální oblasti v rámci České republiky vymezit. Indikátory by měly zohledňovat evropský kontext. Zároveň však musí být zjistitelné (měřitelné) pomocí statistik sledovaných v České republice. Návrh indikátorů pro vymezení marginálních oblastí v rámci České republiky vychází proto z charakteristik, které používá EU pro alokaci podpory poskytované v rámci své strukturální politiky. Území, které může získat podporu ze strukturálních fondů v rámci Evropské unie, musí splňovat některá z následujících kritérií:

- záporné saldo migrace,
- nižší životní úroveň,
- stárnutí populace,
- nižší počet pracovních příležitostí,
- nižší vzdělanost,
- nižší investice do území.

Tyto charakteristiky byly pro účely projektu operacionalizovány do formy údajů, které jsou sledovány Českým statistickým úřadem a jsou tudíž běžně dostupné. Jako nejmenší statistická (prostorová) jednotka bylo zvoleno území okresu. Porovnáním kritérií EU s námi navrženými charakteristikami vznikl soubor indikátorů, jejichž hodnoty má smysl sledovat na okresní úrovni a jejichž hodnoty je možné datově zajistit ze stávajících statistických databází (Český statistický úřad, odd. regionální statistiky, databáze KROK):

- průměrná měsíční mzda zaměstnanců v okrese,
- míra nezaměstnanosti,
- migrační přírůstek obyvatel,
- obyvatel v poproduktivním věku,
- počet obyvatel (hustota obyvatel),
- pořízené hmotné investice celkem.

Kromě parametru “obyvatel v poproduktivním věku” a “pořízené hmotné investice celkem”, jsou tyto charakteristiky využívané v rámci zmíněné strukturální politiky EU pro alokaci finanční pomoci. Parametr týkající se vzdělanosti není zařazen. Nepodařilo se totiž nalézt jednoduchý indikátor, který by vzdělanost populace sledoval v rozlišení jednotlivých okresů.

Návrh charakteristik lze považovat za první přiblížení k sociálně-ekonomické charakteristice oblastí tak, aby mohla být využita k odhadu míry trvalé udržitelnosti rozvoje České republiky v tom smyslu, jak byla definována v části Marginální oblasti jako indikátor trvalé udržitelnosti. Vzhledem k tomu, že jde o přenesení charakteristiky sociální nerovnosti “rozvírání příjmových nůžek” do prostorové dimenze, převládají v návrzích charakteristik rozvoje okresů především indikátory zaměřené na sociální dimenzi rozvoje. Jsme si vědomi

toho, že do jisté míry abstrahujeme od ekonomických indikátorů. Důvody jsou především dva. Nezabýváme se příčinami vzniku marginálních oblastí, vyjádřené ukazateli jako je hrubý regionální důchod, koeficient specializace nebo koeficient diverzifikace regionu (Macháček, 1999), ale popisujeme spíše současný stav, důsledky ekonomické marginality. Druhým důvodem je především snaha o co největší kompatibilitu s metodikou EU, která v regionální politice ekonomické indikátory nevyužívá.

Návrh předpokládá, že atribut marginality nebude jednotlivým statistickým jednotkám (okresům) přidělen na základě absolutních hodnot uvedených indikátorů. Základem pro zařazení nebo nezařazení okresu do marginální oblasti bude odchylka hodnoty indikátoru popisující stav okresu od prostého (popřípadě váženého) aritmetického průměru hodnot indikátoru počítaného vždy za území celé republiky, s výjimkou údajů za hlavní město Praha. Existuje obava, že díky svému výlučnému charakteru (zmínili jsme se o něm v části zabývající se současnými regionálními disparitami České republiky) by zařazení Prahy do souboru vychýlilo průměr, tj. referenční hodnotu, a zkrátilo tak celkovou situaci. Samotná "prahová" velikost odchylek bude zřejmě pro různé úlohy různá.

Cíle našeho výzkumu přesahují pouhé nalezení indikátorů pro vymezení marginálních oblastí, umožňující jejich výčet a grafické znázornění. Domníváme se, že získané výsledky – zjištění existence a charakteristika marginálních oblastí v ČR – budou využitelné v několika rovinách.

Vymezené marginální oblasti mohou být využity na úrovni národní statistiky jako samostatný nebo doplňující indikátor vypovídající o míře udržitelnosti rozvoje ČR. Navržená metodika, výběr charakteristik, podle nichž lze vymežit marginální oblasti v ČR a analýza příčin jejich vzniku, může být použita pro regionální politiku jako informační materiál umožňující kvalitní rozhodování Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Posuzováno z hlediska budoucího vývoje lze vymezení marginálních oblastí chápat jako výchozí bod, jako jeden z praktických kroků přibližování se zásadám regionální politiky EU.

Literatura

- Bartoš, M., Kušová, D., Těšitel, J., 1998: Integrated Endogenous Regional Development Concept and the Role of Šumava National Park Administration. *Silva Gabreta*, Vimperk, 2, p. 385–394.
- Bartoš, M., Kušová, D., Těšitel, J., 1999: "Boundary Effect" and Development of Marginal Areas. *Ekológia* (Bratislava), 18, 1, p. 47–52.

- The Brundtland Commission, World Commission on Environment and Development, 1987: *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.
- Cudlínová, E., 1999: Vývoj indikátorů trvalé udržitelnosti ve světovém kontextu a praktické příklady z ČR, *Prameny*, roč. 5, č. 2.
- Cudlínová, E., Bartoš, M., Kušová, D., Těšitel, J., 1999: Marginální oblasti – prostorový indikátor udržitelného rozvoje České republiky. Kontrolní zpráva o průběhu řešení projektu "K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek". Ústav ekologie krajiny AV ČR, České Budějovice.
- Macháček, J., 1999: Analýzy regionální ekonomické struktury. *Politická ekonomie*, č. 1.
- Mc Farquhar, A., 1996: Regional Policy – Economics or Politics? Experience in Europe, Discussion paper 64, Dept. of Land Economy, University of Cambridge.
- Munasinghe, M., Shearer, W. (eds), 1995: *Defining and Measuring Sustainability*, the Biogeophysical Foundations. The United Nations University and the World Bank, Washington, D. C.
- MMR ČR, 1999a: Návrh Strategie regionálního rozvoje České republiky 1999: Materiál projednaný vládou České republiky dne 14. července 1999. http://www.mmr.cz/cz/regional_r.html
- MMR ČR, 1999b: Strukturální fondy Evropské unie, Příprava ČR na využívání strukturálních fondů. <http://www.mmr.cz/cz/ei/funds/pripnasf/2.htm>
- Pearce, D. a kol., 1993: *Measuring Sustainable Development*, Blueprint, 3, CSERGE, Earthscan Publications Ltd., London.
- Perrings, Ch., Hannon, B., 1996: A Sense of Time and Place in Introduction to Spatial Discounting (Proceedings) Inaugural Conference of the European Branch of the International Society for Ecological Economics, Université de Versailles, Paris, France.
- Těšitel, J., Kušová D., Bartoš M., 1999a: Non-marginal Parameters of Marginal Areas. *Ekológia* (Bratislava), 18, 1, p. 39–47.
- Těšitel, J., Kušová, D., Bartoš, M., Hanousková, I., 1999b: Approaches to Overcoming Regional Sociocultural Marginality: Experience from the Czech Republic. In Price, M. (ed.): *Global Change in the Mountains. Proceedings of The European Conference on Environmental and Societal Change in Mountain*, Oxford, 18.–20. 12. 1997, The Parthenon Publishing Group Ltd., p. 111–113.
- Wackernagel, M., Rees, W. E., 1997: Perceptual and Structural Barriers to Investing in Natural Capital: Economic from an Ecological Footprint Perspective. *Ecological Economy*, 20.

Ing. Eva Cudlínová, CSc. (1954), vědecká pracovníce Ústavu ekologie krajiny AV ČR, Na Sádkách 7, 370 05 České Budějovice. E-mail: evacu@uek.cas.cz

Ing. Jan Těšitel, CSc. (1955), vědecký pracovník ÚEK AV ČR, Na Sádkách 7, 370 05 České Budějovice E-mail: jante@uek.cas.cz