

## Problematika hodnocení regionálních rozdílů

Magdalena Baštová, Jaroslav Dokoupil, Alena Matušková, Jiří Preis

*bastovam@kge.zcu.cz, dokoupil@kge.zcu.cz, matuskov@kge.zcu.cz, jpreis@kge.zcu.cz*

*Katedra geografie FPE ZČU v Plzni, Veleslavínova 42, 306 19 Plzeň*

**Magdalena Baštová, Jaroslav Dokoupil, Alena Matušková, Jiří Preis: *Problems of Regional Differences Evaluation*.** This paper is dealing with the problems of selection and synthesis of statistical indicators used to help the process of regionalism as well as the evaluation of differences within the regions of various hierarchical levels. Target units of these evaluations for the EU are NUTS 2 and/or NUTS 3 regions, that are used mainly for evaluating economic politics and social cohesion. The Czech Statistical Office prepared the methodology for a detailed analysis called “Complex position of administrative municipalities with widespread scope in the frame of a district”. This methodology is based on 52 statistically investigated indicators, divided into four sections: demographic milieu and residential structure; social milieu; economics; infrastructure, position, accessibility and environment. The main objective of this paper is to evaluate the selection and methodology of and to stimulate discussion that will lead to more relevant outputs.

**key words:** the regional disparities evaluation – indicators selecting – synthetic indicator

### Úvod

Společnost se nerozvíjí v prostoru rovnoměrně. Vznikají regionální disparity, které lze pozorovat v různých oblastech lidské existence (hospodářské, environmentální, sociální a další). Přítomnost regionálních disparit je jevem normálním a do určité míry i potřebným pro další rozvoj společnosti, neboť je motorem veřejné soutěže regionů.

Regionální disparity však nesmí překročit míru, která je celospolečensky uznána za nežádoucí, neboť by v upadajících regionech následně mohlo docházet, a také někdy dochází, k sociální nestabilitě, k odlivu obyvatelstva a k neúměrnému kumulování problémů v různých oblastech života. V takových případech je potřebná pomoc společnosti, určitý zásah, který pomůže výrazné regionální disparity řešit. Podpora zaostávajících a slabých regionů probíhá jak na úrovni České republiky (podpora hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů), tak v programech Evropské unie, které směřují k vyrovnávání meziregionálních rozdílů a k udržení sociální a ekonomické soudržnosti celého společenství. Otázkou však zůstává, jakým nejvhodnějším způsobem lze zjišťovat a hodnotit regionální disparity. Výběr vhodné metodologie je velmi důležitý, neboť od závěrů těchto šetření se odvíjí možnost získání případné pomoci i její výše. Výsledky tak mohou ovlivnit regionální plánování i regionální politiku na různých hierarchických úrovních. Problematiku zjišťování a hodnocení regionálních disparit považujeme tedy za společensky velmi významnou.

### 1 Cíl příspěvku

Cílem předkládaného příspěvku je poukázat na možné způsoby zjišťování disparit mezi regiony, a to jak obecně, tak i na příkladech metodologie používané u nás i v zahraničí. Výsledky šetření ve všech případech ovlivňují vybrané ukazatele. V praxi se používají k vymezení regionálních disparit buď jednotlivé ukazatele, které jsou

považovány za vhodný důkaz regionálního rozvoje (například hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele), či ukazatele složené (syntetické), které vycházejí z celé řady dílčích ukazatelů. Obecně známý je v tomto směru třeba index lidského rozvoje.

Pro zajištění věrohodnosti syntetických ukazatelů, měřících regionální disparity, je potřebné se zabývat otázkami - jaké množství dílčích ukazatelů užívat, podle jakých hledisek je vybírat a jakým způsobem je případně sdružovat. Velkým problémem také je, že na různých hierarchických úrovních nemáme k dispozici vždy tytéž ukazatele a mnohdy nelze sledovat ani obdobné jevy (protože se třeba v menších územních jednotkách vůbec nevyskytují). Obecně také platí, že čím sestupujeme do nižší hierarchické úrovně regionů, tím méně ukazatelů ze všeobecně dostupných statistik máme k dispozici.

Potřebné je se také zabývat úvahami o přiblížení postupů při hledání hodnotících ukazatelů u nás a v Evropské unii, a to opět na různých hierarchických úrovních.

## **2 Zahraniční zkušenosti**

Evropská unie neuvádí v rámci svých dostupných publikací - například Eurostat Regional Yearbook 2007, Growing Region, Growing Europe 2007 (4th report on economic and social cohesion), Statistical Requirements Compendium 2007, European Regional and Urban Statistics – Reference Guide 2005) - ucelený přístup či komplexní metodologii, která by pomocí jednotící syntézy vytvářela souborný finální ukazatel regionálních rozdílů. Nenachází ho ani jednotlivé odborné studie, jako např. C. del CAMPO, C. MONTEIRO, J. SOARES (2007) v článku The European regional policy and the socio-economic diversity of European regions: A multivariate analysis, který vyšel v European Journal of Operational Research.

Evropská unie a její statistická instituce Eurostat nejčastěji vymezují 12 hlavních skupin indikátorů (demografie, HDP, příjem, trh práce, produktivita práce, městská statistika, věda a technologie, statistické struktury podnikatelů, doprava, cestovní ruch, vzdělání, zemědělství). V rámci každé skupiny pak přiřazují indikátorům určité váhy a vypočítávají souhrnný ukazatel pro danou skupinu. Finální syntézu, pomocí které by z dvanácti dílčích indikátorů pro jednotlivé skupiny vytvářeli určitým způsobem ukazatel hlavní (jediný, souborný), však neprovádějí (European Commission, 2007, Eurostat, 2007).

Torbjoern Carlquist z oddělení pro Statistiku a geografii Eurostatu v Lucemburku uvedl po přímém dotazu, že syntetický indikátor (komplexní ukazatel pro oněch 12 indikátorů), který by měřil regionální rozdíly v rámci EU, v současné době neexistuje. Carlquist dále uvedl, že se pracuje na tzv. strukturálním indikátoru, který bude měřit rozsah rozptýlení (dispersion rate) ohledně nezaměstnanosti a ekonomické aktivity obyvatel. Tento indikátor by měl být zjišťován na úrovni NUTS3 (takže se budou moci srovnávat i nejmenší země EU). Rozsah rozptýlení bude vypočítáván jakožto jedna souborná hodnota za každý rok a každou zemi zvlášť. (CARLQUIST, T., 2007)

## **3 Příklad řešení v ČR**

Na české vládní úrovni byla podobná problematika řešena při určování regionů hospodářsky slabých a strukturálně postižených. Vybrané ukazatele ekonomického a sociálního charakteru byly sdruženy pomocí metody váženého statistického průměru (MMR, 2006). Jiný postup zvolil Český statistický úřad, který se zabývá problematikou multikriteriálního hodnocení regionálních rozdílů na úrovni spádových regionů obecních

úřadů s rozšířenou působností. Používá celkem 52 různých dílčích ukazatelů, které jsou uspořádány do čtyř okruhů: 1. demografické prostředí, sídelní struktura, 2. sociální prostředí, 3. ekonomické prostředí, 4. infrastruktura, poloha, dostupnost, životní prostředí. Těmto ukazatelům byly za pomoci odborníků z ČSÚ i praxe (delfskou metodou) přiděleny určité váhy a byl vypočítán ukazatel souhrnný (přesný popis metodiky viz např. materiál ČSÚ - Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji Plzeňského kraje v letech 2000 až 2005). Ten je převeden pro lepší představu na číselnou stupnici, obdobnou svým hodnocením jako známky ve škole. Každému spádovému obvodu obecního úřadu s rozšířenou působností je přiřazena v každém ze čtyř okruhů určitá hodnota a výsledky jsou vyjádřeny kartogramy. Zatímco výsledky hodnocení v okruzích 1. až 3. odpovídají značně realitě, lze je cíleně interpretovat (i když k výběru některých ukazatelů je nutné mít připomínky, a to k jejich nevyváženosti a neúplnosti, podmíněné ale současnou praxí sběru statistických údajů), okruh č. 4 je značně problematický (viz tabulka). Souhrnný ukazatel a jeho kartografické vyjádření sdružují totiž neslučitelné údaje.

Interpretace vzniklého výsledného ukazatele je zavádějící a v podstatě není možná, protože vstupní ukazatele jsou značně rozdílné. Ohodnocení stupněm tři pak může znamenat například kvalitní životní prostředí, ale třeba i špatnou dostupnost nebo naopak. Jak je však možné hovořit o kvalitním životním prostředí v případě, že za vstupní ukazatele použijeme pouze podíl obyvatel žijících v domech s přípojkou na plyn, dále podíl obcí připojených na veřejnou kanalizaci, podíl obcí se schválenou územně plánovací dokumentací či podíl výměry chráněných území na celkové ploše? Jako další vstupní ukazatel je použita i tzv. ekologická stabilita krajiny, ve které je např. o podílu orné půdy usuzováno jako o ekologicky negativně hodnocených plochách. Na základě této rozdílnosti je tak potřeba si klást otázku, zda tyto ukazatele opravdu korektně postihnou kvalitu životního prostředí ve všech směrech, a jak v souborném ukazateli působí faktory ostatní.

Uvedený příklad poukazuje na možné chyby v metodice a interpretaci výsledků. Důležité je také upozornit na to, že z těchto nesprávných výsledků by mohla vycházet praxe, neboť ČSÚ je uznávanou institucí a hodnocení regionů podle této metodiky je publikováno v jeho oficiálních publikacích.

#### **Tabulka: Ukazatele postavení správních obvodů ORP v letech 2001 – 2005**

(Okruh č. 4 - Infrastruktura, poloha, dostupnost, životní prostředí)

1	Podíl obyvatel bydlících v domech s přípojkou na plyn ze sítě
2	Podíl obcí připojených na veřejnou kanalizaci s ČOV
3	Podíl obcí se schválenou územně plánovací dokumentací
4	Ekologická stabilita krajiny
5	Podíl výměry chráněných území na celkové výměře
6	Relativní význam veřejné dopravy
7	Průměrná doba denní vyjíždky za prací z obce bydliště
8	Poloha SO ORP vůči rozvojovým a urbanizačním osám a oblastem
9	Dostupnost krajského města individuální dopravou
10	Dostupnost sídla ORP individuální dopravou

Pozn. : SO ORP – správní obvod obce s rozšířenou působností

Převzato : ČSÚ. Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji Plzeňského kraje v letech 2000 až 2005.

## Závěr

Sbližování stanovisek a hodnotících kritérií pro stanovování regionálních disparit má řadu metodologických úskalí. Bylo by vhodné, aby na toto téma vznikla diskuse, ze které by vzešly metodické přístupy, přijatelné obecně pro odbornou veřejnost i instituce, které v praxi tyto postupy využívají, a to nejen v ČR, ale i z pohledu metodik, používaných v rámci EU.

Hlavními problematickými oblastmi pro tuto diskusi jsou:

1. sjednocení sledovaných oblastí a popřípadě zavedení sledování dalších tematických oblastí (a to i takových, které u nás zatím nejsou obvyklé, příkladem mohou být oblasti vědy, výzkumu, školství, inovací i v rámci nižších územních jednotek) v souladu s praxí Eurostatu),

2. provedení výběru ukazatelů - vzhledem k hierarchické rozdílnosti sledovaných regionů (např. NUTS2/3 versus ORP) asi bude nutno využít částečně odlišný výběr, je třeba se však sjednotit na hlavních ukazatelích v jednotlivých okruzích, obecně uznávaných (a to i s ohledem na evropskou praxi),

3. navržení výčtu potřebných ukazatelů, které současná praxe nesleduje a jejichž zjišťování by bylo žádoucí, zejména na nižších hierarchických úrovních (např. HDP, výše mezd, daňová výtěžnost území aj.),

4. navržení metod (vážené aritmetické průměry, volbu vah, metody vícerozměrné analýzy), kterými budou zjišťovány syntetické ukazatele, jež by obecně uznávala a využívala praxe.

Pokud by souborné ukazatele na základě takto přijatých postupů vyhodnocoval statistický úřad, pak by zřejmě do značné míry byl anulován i problém individuálních dat, na který se v nižších hierarchických úrovních velice často naráží. Výsledky by přesněji odrážely realitu a jejich získání by bylo v souladu s legislativou.

## Literatura

- ČSÚ. 2007. Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji Plzeňského kraje v letech 2000 až 2005 [online]. [cit. 29. 11. 2007]. Dostupné z :[http://www2.czso.cz/xp/edicniplan.nsf/t/BB0032A137/\\$File/13-320806041.pdf](http://www2.czso.cz/xp/edicniplan.nsf/t/BB0032A137/$File/13-320806041.pdf).
- C. DEL CAMPO, C. MONTEIRO, J. SOARES. 2007. The European regional policy and the socio-economic diversity of European regions: A multivariate analysis; [online] European Journal of Operational Research [citováno 1.11.2007], dostupné na [http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6VCT-4NJ0TH8-3&\\_user=640854&\\_coverDate=06%2F01%2F2008&\\_alid=656064081&\\_rdoc=1&\\_fmt=full&\\_orig=search&\\_cdi=5963&\\_sort=d&\\_docanchor=&view=c&\\_ct=2&\\_acct=C000032307&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=640854&md5=cd02c953479097f5fa6ddeb546298989](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VCT-4NJ0TH8-3&_user=640854&_coverDate=06%2F01%2F2008&_alid=656064081&_rdoc=1&_fmt=full&_orig=search&_cdi=5963&_sort=d&_docanchor=&view=c&_ct=2&_acct=C000032307&_version=1&_urlVersion=0&_userid=640854&md5=cd02c953479097f5fa6ddeb546298989).
- European Commission. 2007. Growing Region, Growing Europe (4th report on economic and social cohesion). [online]. [cit. 1.11.2007]. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf)
- Eurostat. 2007. Eurostat Regional Yearbook [online]. [cit. 1.11.2007]. Dostupné z WWW: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-AF-07-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-AF-07-001).

- Eurostat. 2005. European Regional and Urban Statistics – Reference guide [online]. [cit. 1.11.2007]. Dostupné z WWW: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-BD-05-001/EN/KS-BD-05-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-BD-05-001/EN/KS-BD-05-001-EN.PDF).
- Eurostat. 2007. Statistical Requirements Compendium [online]. [cit. 1.11.2007]. Dostupné z WWW: [http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/KS-RA-07-009-EN.PDF?PHPSESSID=.](http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/KS-RA-07-009-EN.PDF?PHPSESSID=)
- MMR. 2006. Strategie regionálního rozvoje České republiky [online]. [cit. 29. 11. 2007]. Dostupné z [http://www.mmr.cz/upload/files/Regionalni%20politika/SRR\\_dokument.doc](http://www.mmr.cz/upload/files/Regionalni%20politika/SRR_dokument.doc).

