

## 7 Ukazatele ekonomických aspektů udržitelného rozvoje sídel

Miroslav Pavlas

Fakulta architektury, Vysoké učení technické v Brně, Poříčí 5, 639 00 Brno,  
mira.pavlas@post.cz

### Title

Indicators for Economic Aspects of Sustainable Urban Development

### Klíčová slova

Ukazatel (indikátor) udržitelného rozvoje  
Ekonomická výkonnost území  
Územní plánování  
Lokalizace urbanistických funkcí  
Udržitelnost urbanistických záměrů  
Ekonomická stabilita měst.

### Keywords

Sustainable development indicator  
Economic efficiency of urban areas  
Spatial planning  
Localization of urban functions  
Sustainability of urban design proposals  
Economic stability in cities

### Abstrakt

Tento příspěvek je zaměřen na zkoumání ekonomického mechanismu lokalizace urbanistických funkcí a realizace urbanistických záměrů, jejichž podoba je velmi často určována zájmy soukromých investorů. Cílem soukromých investorů (developerů) je především vygenerovat zisk v krátkodobém horizontu, zatímco sídla by měla brát v úvahu stabilní a dlouhodobý ekonomický růst, který je jedním z pilířů udržitelného rozvoje.

Nejvhodnějším nástrojem pro hodnocení ekonomické udržitelnosti je definice a vymezení sady vhodných ukazatelů, které lze využít pro posouzení určitého urbanistického řešení nebo ekonomických dopadů řešení stávajícího. Toto řešení je alternativou k indikátorům užívaným v současnosti, které jsou nejčastěji založené na makroekonomických ukazatelích (hrubý domácí produkt) a jejichž vypovídací schopnost lze považovat za velmi omezenou.

Posouzení záměru je vhodné dát do souvislosti s finančním zdravím města a schopnosti realizovat své investice, vypočtené na základě finančních výsledků za několik po sobě jdoucích období.

## Abstract

This paper is aimed to analyse how economic mechanism influences location of urban functions and how to assess urban design projects. These projects are often influenced by economic interests of private investors. These investors are focused mainly on short-term economic profit whereas the cities have to consider stable economic growth connected to sustainable development.

The most appropriate tool for sustainable economic development measuring is setting up a set of indicators which could be used as a tool for assessment of a concrete urban design project or economic impacts of current urban solution. This approach is meant as an alternative to currently used economic indicators based on macroeconomic variables (mainly Gross Domestic Product) whose reporting ability does not seem to be sufficient.

Indicators which are focused on financial health of the cities and its ability to realize the investments can be considered the supportive tool. These indicators are calculated from financial results of some consecutive annual periods.

## Úvod

Pro úvod tohoto příspěvku lze využít citát z díla významného českého urbanisty: „Výstavba a přestavba osídlení i jednotlivých obcí a měst, péče o životní prostředí a jeho vytváření, rozmisťování výrobních sil i budování dopravních a technických zařízení vyžaduje vynakládání rozsáhlých materiálních a lidských zdrojů. Právě proto jsou ekonomické aspekty při většině rozhodnutí v těchto sférách stavěny do popředí a jsou často rozhodující. Tím závažnější však je, že ekonomické aspekty osídlení, jeho tvorby i funkce zůstávají ve svém celku nezpracovány a lze zatím hovořit spíše o souboru jednotlivých technik a metod, tradičních ukazatelů i pokusů o nové přístupy. To platí jak v úrovni národohospodářské, tak i ve vlastním urbanistickém řešení. Stále málo poznány zůstávají specifické ekonomické zákonitosti formování osídlení a tím méně pak lze hovořit o jejich ovládnutí. Také v praktickém posuzování ekonomie konkrétních řešení se často používají nevýstižné ukazatele a navíc se obvykle ekonomie ztotožňuje s nejnižšími pořizovacími náklady nebo s vysokou intenzitou využití území s malým ohledem na funkční účelnost a málo zkoumané mnohonásobně vyšší provozní a udržovací náklady“ (Hrůza, 1977).

I po více než 30 letech lze konstatovat, že stále chybí ucelený přístup ke zkoumání ekonomického mechanismu lokalizace urbanistických funkcí a realizace urbanistických záměrů, jejichž podoba je velmi často určována zájmy soukromých investorů.

## Měření udržitelnosti prostřednictvím ekonomických ukazatelů

### Ekonomický pilíř udržitelného rozvoje

Pokud si za cíl zkoumání zvolíme *udržitelný rozvoj sídel*, je třeba tomuto pojmu, který se v uplynulém desetiletí stal až nadužívaným, dát (respektive vrátit) konkrétní obsah, který je měřitelný a jehož vyhodnocování lze vztáhnout ke konkrétním aktivitám a jejich výsledkům.

Udržitelný rozvoj sídla je z ekonomického hlediska především *kvalitativním rozvojem* (Rynda, 2000). Spočívá v takovém využívání území sídla, které sice sleduje ekonomickou prosperitu, ale ve svém důsledku zároveň nevede k oslabení možností budoucích generací, tj. ke znehodnocování území sídla ve fyzickém či ekonomickém smyslu.

*Ekonomické znehodnocení území* se vyznačuje následujícími znaky (Maier, 2006):

- snížení poptávky po území na úroveň, při níž dochází k opouštění území stávajícími uživateli, aniž by se našel uživatel nový;
- neefektivní, dlouhodobě ekonomicky neudržitelné využití území (nevhodný způsob využití, intenzita využití<sup>5</sup>, nerovnoměrné využívání území vedoucí k disparitám, nevhodný rozptýl osídlení po krajině), které by vyžadovalo značné dodatečné náklady k tomu, aby se vrátilo do optima (tj. k nejlepšímu možnému využití);
- využití, které v budoucnu přinese výraznou ekonomickou zátěž pro město, resp. veřejný rozpočet (provozní výdaje a vícenáklady vyplývající z krátkodobě ekonomicky výhodného technického a urbanistického řešení);
- zásahy do území sídla přinášející negativní externalitu (externí náklady)<sup>6</sup> pro sídlo.

### **Indikátory a ukazatele jako základní nástroje měření udržitelného rozvoje**

Přechod od vnímání udržitelného rozvoje jako etického principu k jeho uplatňování a sledování ve smyslu kritérií kvality (ekonomické, environmentální, sociální) je vázáno na stanovení cílů, měřitelných pomocí veličin, pro které se ustálilo označení indikátory.

Pojem indikátor označuje ukazatele vývoje určitého jevu (Třebický, 2006). Jsou výsledkem zpracování a interpretace primárních dat (je to druh informace). Nemají smysl samy o sobě, ale v širších souvislostech – jsou zaměřeny určitým směrem, něco ukazují. Indikátory udržitelného rozvoje jsou používány ke sledování úspěšnosti plánovacích a rozhodovacích procesů i konkrétních projektů. Měly by mít zřetelnou vypovídací schopnost popsat a kvantifikovat negativní nebo pozitivní změny. Na jejich základě lze porovnat výkonnost v čase i mezi jednotlivými sídly navzájem (Maštálka, 2009).

Soudobé práce zaměřené na indikátory se shodují na dvou hlavních směrech tvorby a hodnocení indikátorů (Kučerová, 2009):

- *Klíčové (titulkové, „headline“) indikátory* – jejich smyslem je poskytnout jednoduchou a jasnou informaci o vybraných klíčových faktorech (za ekonomickou oblast lze uvést např. počet ekonomických subjektů na 1.000 obyvatel).
- *Agregované indikátory* – integrují do jediného údaje řadu skutečností s cílem poskytnout celkový obraz (za ekonomickou oblast je nejčastěji využívaným indikátorem hrubý domácí produkt přepočtený na obyvatele, ve finanční oblasti u měst se používají např. indikátory zadluženosti).

U souborů klíčových indikátorů jde především o správnou selekci indikátorů tak, aby byly dostatečně reprezentativní, tzn., aby významně korelovaly s dalšími jevy. Výhodou postupu založeného na agregaci je spojení relativně nehomogenních složek do jednoho konečného ukazatele (*indexu*), přičemž jednotlivé složky mají vliv na celkový výsledek na základě zvolených vah. Agregované indikátory musí mít jednak „správný“ výběr proměnných (složek), jednak musí být založeny na správném agregačním algoritmu, ať už pro sloučení dílčích dat či indikátorů.

<sup>5</sup> Intenzita využití je dána výškou zastavění, hustotou zastavění, indexem podlažních ploch aj. (Maier, 2006).

<sup>6</sup> Externalita (též „efekty přelévání“, vnější efekty, kladné a záporné úspory, efekty sousedství) nastávají tehdy, pokud některý tržní subjekt (v tomto případě investor respektive developer) podnikne akci, která má na jiný subjekt (město, veřejný rozpočet) vliv, za niž původce externality nemusí platit či nejsou odškodněni za strpění jejich spotřeby. Z hlediska trhu se jedná o nechtěný, vedlejší efekt. Z hlediska prospěchu pro ostatní subjekty rozlišujeme externalitu na pozitivní a negativní (Peková, 2008, s. 46 - 47).

Opět se můžeme vrátit k úvodní citaci (Hrůza, 1977), neboť problémem v oblasti indikátorů není jejich nedostatek, ale jejich vhodná volba, využitelnost pro to, co chceme měřit, a také jejich interpretace, která je mnohdy nesprávná či dokonce účelová.

Základní *kritéria použitelnosti* indikátorů lze sumarizovat následovně (Centrum pro otázky životního prostředí, 2005):

- Významnost pro danou souvislost nebo širší kontext udržitelného rozvoje.
- Správnost, a to jak z hlediska koncepce (paradigma, teorie), tak i metodiky (správnost z vědeckého hlediska).
- Nezatíženost významnějšími chybami ve všech fázích získávání a zpracování dat (v souvislosti s ekonomickým hodnocením nesprávnými analýzami či postupy při zpracování dat).
- Reprezentativnost (musí být zřejmé, jaký předmět nebo jev daný indikátor nebo určitá data reprezentují).
- Jedinečnost získaných údajů (indikátory by neměly dublovat nějaké již existující informace).
- Měřitelnost, možnost získání primárních dat (např. existence nebo dostupnost statistických údajů, případně zohlednění technických aspektů měření).
- Úměrnost nákladů a užítka plynoucích z pořízení, zpracování a poskytování jakýchkoliv informací.
- Spolehlivost, tj. prověření dat z hlediska spolehlivosti.
- Srovnatelnost dat v mezinárodním měřítku a v dlouhém časovém období (většina postupů měření, statistických šetření apod. je mezinárodně standardizována, což srovnatelnost zaručuje).
- Průhlednost/transparentnost postupu získávání primárních dat a indikátorů tak, aby bylo jasné, jaké metody byly použity, jak se prováděly výpočty apod.
- Pochopitelnost (jednoznačnost a srozumitelná prezentace jsou předpokladem jakéhokoliv využití údajů).
- Výpovědní schopnost, možnost interpretace (indikátory nemají smysl samy o sobě, nýbrž jen v určitém kontextu, v určitých souvislostech).
- Načasování, tj. dostupnost ve správný čas (respektive co nejrychleji, neboť data a indikátory mají jen výjimečně nadčasový význam).
- Využitelnost, a to buď okamžitá, nebo po určité době (např. ve formě časových řad). Posouzení možností využití dat by se mělo dít v poměrně širokém časovém, geografickém i věcném kontextu.

V praxi bývá pojem indikátor ztotožňován s pojmem „*ukazatel*“. Tento pojem má původ v urbanistické praxi před rokem 1989, kdy se prostřednictvím tzv. *urbanistických ukazatelů* určovaly velikost, počty, druhy a další determinanty jednotlivých druhů staveb v území (např. žádoucí velikost plochy v m<sup>2</sup> zařízení občanské vybavenosti na 1 obyvatele). Bylo však běžné, že při výstavbě tyto ukazatele ustupovaly politickým a hospodářským preferencím. Po roce 1989 přestaly být v urbanistické praxi využívány a pojmem ukazatel je označován (včetně tohoto příspěvku) především souhrn určitých výsledků a požadavků stanovených na základě daných metodologických přístupů.

### **Zhodnocení existujících indikátorových sad**

Mezi existujícími indikátorovými sadami, které obsahují indikátory ekonomického pilíře udržitelného rozvoje, jsou významné zejména následující zdroje (Kučerová, 2009):

- Sada Společných evropských indikátorů (European Common Indicators, ECI);
- Sada Společných evropských indikátorů na místní úrovni ECI/TIMUR.

Koncepční východiska ekonomických ukazatelů udržitelného rozvoje v ČR obsahují zejména následující strategické dokumenty:

- Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR (2010).
- Národní síť zdravých měst.
- Územně analytické podklady (ÚAP) krajů a obcí.
- Koncepční dokumenty kohezní politiky EU po roce 2013.

Indikátorové sady jsou rovněž součástí výstupů z realizovaných výzkumných projektů, a to např. níže uvedených:

- Uplatnění principů udržitelného rozvoje v územním plánování, ČVUT, 2005 – 2006;
- Formy efektivního snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony České republiky, ÚRS Praha, a.s., 2007 – 2009.
- Indikátory trvale udržitelného rozvoje jako nástroj sledování a snižování disparit v úrovni obyvatelstva jednotlivých regionů, Civitas per Populi, 2007 – 2010 (Šilhánková, 2011).
- Koncepce územního plánování a disparity v území, ČVUT, Ústav pro ekopolitiku, o.p.s., 2007 – 2010.

K hodnocení použitelnosti existujících indikátorových sad a dominujícího přístupu, na kterém jsou založeny ekonomické indikátory, lze využít kritéria vymezená v kapitole 2.2. Pro účely jejich využití k hodnocení ekonomického pilíře udržitelného rozvoje není ve stávající podobě průkazné splnění následujících kritérií:

- Významnost – Spíše než pro danou souvislost (rozvoj území, úroveň sídel) jsou indikátory významné pro širší kontext udržitelného rozvoje.
- Správnost – Ačkoli je jejich výpočet založený na ověřené/správné metodice, nelze jednoznačně prokázat správnost z hlediska koncepce.
- Reprezentativnost – Není zcela zřejmé, jaký předmět nebo jev spojený s udržitelným rozvojem území dané indikátory reprezentují.
- Jedinečnost – Některé indikátory jsou založené na již existujících informacích, které duplikují.
- Výpovědní schopnost indikátorů není průkazná, stejně jako jednoznačná vazba na kontext ekonomického pilíře (ve vztahu ke kvalitativnímu ekonomickému rozvoji).

Ekonomický rozvoj je totiž chápán především ve smyslu naplňování makroekonomických ukazatelů (vycházejících nejčastěji z HDP), případně zkoumání mikroekonomické základny (typicky ukazatele hodnotící podnikatelskou aktivitu), nikoli ve smyslu kvalitativním.

Důvody, proč nejsou indikátory založené na HDP optimálně využitelné k hodnocení ekonomického pilíře, shrnuje ve své práci Sklenáková:

Přírodní zdroje v tomto pojetí nemají žádnou finanční hodnotu a jsou automaticky chápány jako neomezené (ekonomické ohodnocení přírodního kapitálu je nulové), tzn., že zisky se projeví na příjmové straně národních účtů, i když způsobí nevyčísitelné škody.

HDP neodráží nic z toho, čemu lidé přiřkládají hodnotu, není-li to spojeno s finančními toky (Sklenáková, 2006, s. 43).

Problémem většiny ekonomických indikátorů je rovněž to, že mají pouze malou vazbu na územní rozvoj, respektive na indikátory územního rozvoje („land use“). Tyto indikátory pak stojí o samotě, bez vazby na ekonomickou stránku rozvoje území a její kvantifikaci.

Z výše uvedených důvodů mohou ukazatele založené na existujících indikátorových sadách poskytovat výstižnou a reprezentativní charakteristiku míry naplnění udržitelného rozvoje území pouze za předpokladu doplnění o přístupy využívané v prostorové ekonomii, a to zejména metodiku posuzování veřejných investic a poznatky o alokaci investic v návaznosti na hodnotu a zhodnocení území.

### **Využití ekonomických ukazatelů v urbanistické praxi**

Z dosavadních rešerší vyplývá, že priority pro ekonomický pilíř nejsou pro úroveň sídel rozpracovány tak, aby odrážely veškeré dílčí cíle udržitelného rozvoje území. Tento určitý nesoulad vytváří potřebu tuto sadu indikátorů dotvořit na vhodnou skupinu ukazatelů a přizpůsobit její konstrukci reálným činnostem spojeným s územním rozvojem sídel.

Prostřednictvím uzpůsobené sady ukazatelů ekonomického rozvoje bychom měli být schopni vyhodnotit následující oblasti:

- Lokalizaci a vzájemné prostorové vztahy významných funkčních a stavebních souborů, obytných komplexů apod. Ukazatele by měly umožňovat stanovení prahových hodnot, porovnání ekonomické efektivity z dlouhodobého hlediska. Definice vhodného typu ukazatelů spočívá v aplikaci metod používaných v urbanistické ekonomii.
- Ekonomickou udržitelnost konkrétních urbanistických řešení/záměrů. Ukazatele této oblasti by měly vycházet jednak z dostupných indikátorů místního a regionálního udržitelného rozvoje (mj. odvozených z mezinárodně uznávaných sad indikátorů), jednak z technik využívaných pro finanční plánování měst a pro hodnocení jejich finančního zdraví (Hrůza, 1977, s. 95).

Pokud stanovíme určité hodnoty, kterých by jednotlivé faktory měly dosahovat, získáme účinný nástroj, podle kterého můžeme posuzovat, vyhodnocovat respektive doporučovat konkrétní urbanistické záměry. Těmito faktory udržitelnosti jsou:

- Vyhodnocení, zda je stávající urbanistické řešení dané lokality/objektu provozně efektivní.
- Vyhodnocení, zda stávající řešení generuje ekonomický příjem/přínos.
- Posouzení, zda je území využíváno efektivně z hlediska své hodnoty. Tato hodnota může být nejen finanční (ziskovost nebo ztrátovost území), ale i nefinanční (hodnota, kterou nelze adekvátně vyjádřit penězi, např. v případě vzácných parků a zeleně, unikátnost pro účely kulturního či sportovního využití apod.).

Hodnocení by mělo mít schopnost vyvažovat tržní síly v území, které jsou sledovány soukromými investory a které jsou předmětem ekonomického posouzení projektových záměrů (zejména např. pokud se jedná o developerské projekty). Jak uvádějí např. Maier a Řezáč, ziskově orientované subjekty územního rozvoje upřednostňují především svoje zájmy, tj. zisk v dohledném časovém horizontu (nikoli s ohledem na potřeby budoucích generací). To vede k tomu, že zatímco se ekonomická, ekologická a sociální hlediska udržitelného rozvoje a ekologie dlouhodobě sbližují, v kratších časových horizontech, které jsou rozhodující při praktickém rozhodování, se dostávají do střetů (Maier, Řezáč, 2006, s. 12).

Kromě ekonomicky jasně kvantifikovatelných ukazatelů pro hodnocení dané politiky či záměru samozřejmě hrají roli i další faktory (kvalita dopravní obslužnosti, adaptovatelnost lokality/objektu na nové využití apod.), sledované dosud pouze prostřednictvím mimoekonomických indikátorů. Ekonomickou stránku těchto faktorů je třeba při konstrukci ukazatelů rovněž zohlednit.

Metodický přístup k vyhodnocení konkrétního urbanistického záměru

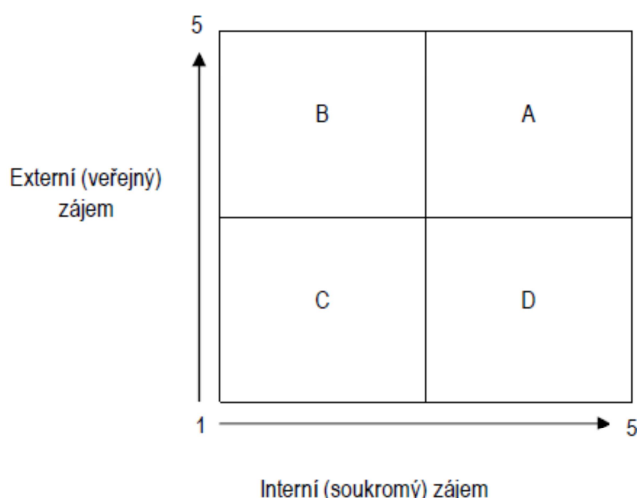
Principem posouzení urbanistických řešení je vzájemný vztah mezi veřejným zájmem a ekonomickou efektivností, která vyjadřuje zájem soukromého investora/developera.

Ekonomickou efektivnost řešení ovšem musí sledovat i město, neboť má vliv na jeho finanční zdraví, ať už krátkodobě (vynaložením investičních nákladů z kapitálového rozpočtu), nebo dlouhodobě (nutností dotovat případnou provozní ztrátu z běžných výdajů). Také aspekt finanční udržitelnosti na straně města tvoří součást veřejného zájmu. K vyjádření, resp. ověření tohoto zájmu využijeme ukazatel finanční stability města (viz kapitola 3.2).

Interakci mezi ekonomickou efektivností (externí zájem) a veřejným zájmem čili udržitelností na straně města (interní zájem) můžeme graficky znázornit pomocí **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** Stupeň 1 až 5 vyjadřuje míru naplnění jednotlivých faktorů udržitelnosti stávajícího stavu, přičemž hodnota 5 vyjadřuje nejvyšší možnou udržitelnost současného řešení a hodnota 1 nejnižší míru udržitelnosti.

Míra vyjadřující udržitelnost je dána agregací zvolených ukazatelů ekonomického pilíře (a to jak přímých, vyjadřující finanční udržitelnost záměru, tak nepřímých, spočívajících v internalizaci externích nákladů<sup>7</sup> a finančním vyjádření hodnoty území). Pro rozhodování o finanční udržitelnosti záměru z hlediska města by mělo být podstatné „zrcadlové“ ekonomické posouzení investice (tj. vyjádření dopadu nákladů a výnosů investora pro rozpočet města, a to včetně monetizace nefinančních nákladů a výnosů). Tato monetizace se na jedné straně týká vyjádření ztrát z nevyužívání území (nebo neoptimálního využití) ve srovnání s příjmy z jeho prodeje či pronájmu. V případě znehodnocení území (reálného i potenciálního) využívá tato agregace expertního stanovení nákladů, při kterém je v peněžním vyjádření vyhodnoceno zamezení znehodnocení území, tzn., že je odvozena částka, kterou by bylo třeba vynaložit, aby byly odstraněny negativní dopady v území určité kvality.

<sup>7</sup> Internalizace externích nákladů má svou analogii s agregovaným indikátorem „Ekologická stopa“, kde je však externí náklad vyjádřen „stínově“, tj. velikostí plochy území nutné k napravení negativní externality (Ščasný, Kopecký, Cudlínová, 2000, s. 16).



Obrázek 7. 1 Schéma vhodnosti a nevhodnosti urbanistického řešení z hlediska ekonomické udržitelnosti

Zdroj: McIntosh, A. *A Closer Look at Investor Successes and Failures*. Bollscheivel: Lou Hagbarth, 2005. In *Entrepreneurial Spirit in Cities and Regions*. Bollscheivel: Lou Hagbarth, 2005, s. 68.

Funkční využití, které spadá do kategorie A, je ve stávající podobě žádoucí jak pro soukromé investory, tak z hlediska veřejného zájmu. Urbanistickým řešením by proto měly být cesty, které z tohoto využití vyjdou a zúročí jej, nikoli případná demolice nebo komplexní urbanistická přeměna.

Naopak v sektoru C je stávající řešení či využití objektu/lokality nežádoucí jak pro veřejný, tak pro soukromý zájem, proto je vhodné hledat nová řešení (včetně sanace území a demolice stávajících objektů).

Zbylé dva sektory představují střet mezi zájmem soukromým a veřejným (B – veřejným zájmem je demolice a sanace, soukromým zachování, či častější situace, kdy je ve veřejném zájmu zachování objektu či lokality stávajícímu účelu, ale soukromý investor preferuje demolici a změnu využití – D). V takových situacích je rozhodující uplatnění promotivní či restriktivní funkce územního plánování (Markvart, 2006) a kontext daného urbanistického řešení s dalšími vhodnými ukazateli (např. ukazateli vyhodnocující finanční situaci města ze střednědobého hlediska, indikátory využití krajiny „land use“, případně sociálního či environmentálního pilíře).

Pokud využijeme tuto metodiku u již realizovaných záměrů, můžeme vyhodnotit, zda se z hlediska ekonomické udržitelnosti jedná o úspěšný záměr, o relativně úspěšný záměr s dílčími nedostatky nebo o celkové selhání.

### Indikátor finanční stability města a schopnosti realizovat investice

Z předchozích kapitol vyplývá, že součástí ekonomického pilíře udržitelného rozvoje sídel je schopnost financovat své investiční záměry na základě vlastních zdrojů (tj. z úspor z pozitivních výsledků provozního rozpočtu minulých let) nebo na základě cizích zdrojů (tj. zejména formou zadlužování).

Ukazatel finančního stability sídla vychází ze sledování výsledků hospodaření sídel a jejich prognózování. Základním nástrojem hospodaření sídel<sup>8</sup> je rozpočet, tj. jednoletý finanční plán. Zdrojům rozpočtu se musí přizpůsobit jeho výdaje (jak běžné, tak i kapitálové neboli investiční), a to nejen co do výše, ale i co do pořadí (plnění rozpočtu, rozpočtový výhled). Při sestavování rozpočtu by mělo zastupitelstvo postupovat tak, aby příjmy pokryly výdaje. Při tomto zvažování lze vycházet z rozpočtového výhledu, tj. pomocného nástroje finančního plánování (pro střednědobý horizont dvou až pěti let).

Hodnocení finanční stability je založeno na konstrukci základních hodnotících ukazatelů finanční situace sídel na základě veřejně dostupných dat (zejména výsledků hospodaření, tj. výkazů o plnění rozpočtu, publikovaných prostřednictvím systému ÚFIS<sup>9</sup>).

Pomocí jednoduchých výpočtů využívajících data z konečných finančních výkazů za příslušný kalendářní rok vyjadřuje agregovaný ukazatel vývoj finanční situace sídla z hlediska minulosti, tj. 4 – 5 let<sup>10</sup>. Tento přístup nabízí srovnání hospodářských výsledků sídla v uplynulých letech a naznačuje trendy jeho vývoje do budoucna, což usnadňuje finanční plánování budoucího vývoje (prognózování). Rovněž umožňuje porovnávat finanční stabilitu jednotlivých sídel mezi sebou.

Ukazatel je založen na agregaci zejména následujících základních dílčích ukazatelů:

- Přebytek běžného rozpočtu.
- Ukazatel krytí dluhové služby.
- Ukazatel investiční aktivity.
- Kapacita samofinancování.

Metodickým východiskem celého agregovaného ukazatele je skutečnost, že stěžejním zdrojem financování rozvojových aktivit měst je *přebytek běžného rozpočtu* (provozní přebytek). Přebytek běžného rozpočtu vyjadřuje výsledek provozního hospodaření města, tj. rozdíl mezi běžnými příjmy (zejména výnosy ze sdílených daní, nedaňové příjmy a neinvestiční dotace) a běžnými (tj. provozními čili neinvestičními) výdaji. Vzorec využívající jednotlivé položky z ÚFIS lze vyjádřit následovně:

Přebytek běžného rozpočtu = (Třída 1 Daňové příjmy + Třída 2 Nedaňové příjmy + Třída 4 Přijaté transfery – Konsolidace příjmů – Položky 42xx Investiční dotace) – (Třída 5 Běžné výdaje – Konsolidace výdajů).<sup>11</sup>

<sup>8</sup> § 3 a 4 Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Zřizovatelem tohoto systému Ministerstvo financí. Dostupné z WWW: <http://www.info.mfcr.cz/ufis/> [cit. 2012-02-19].

<sup>10</sup> Databáze ÚFIS shromažďuje finanční výkazy měst za rok 2010 a pozdějších a je nástupcem aplikace ARIS, která archivuje táz data od roku 2001.

<sup>11</sup> Pro potřeby porovnání s dluhovou službou se k přebytku připočítávají i položky, dluhovou službu vyjadřující, tj. Položka 5141 Placené úroky z úvěrů + 5178 Splátky leasingu + 6143 Investiční úroky.

Při hodnocení finanční stability sídla a jejím prognózování do budoucna se zkoumá zejména výše provozního přebytku i to, jak se vyvíjí v jednotlivých letech, jaký podíl svých běžných příjmů je sídlo schopno transformovat do přebytku. Výše přebytku musí být vždy kladná (vyrovnaný rozpočet či záporné saldo vyjadřují krátkodobě nestabilní hospodaření sídla, v případě opakovaných negativních sald pak střednědobě nestabilní).

Finanční stabilita sídla je vyjádřena i ve schopnosti dostát svým dluhovým závazkům (tj. dluhové službě). Tuto schopnost lze vyjádřit *ukazatelem krytí dluhové služby* (splátek úroků z úvěrů, leasingu, splátky jistin dlouhodobých úvěrů):

Ukazatel krytí dluhové služby = Přebytek běžného rozpočtu + Dluhová služba / Dluhová služba.

Ukazatel krytí dluhové služby by měl vždy vycházet vyšší než 1, což znamená, že město je schopno uhradit své závazky a ještě ušetřit část svých provozních zdrojů. V případě, že ukazatel vychází menší než 1, hrozí sídlu platební neschopnost.

Dalším předpokladem konstrukce ukazatele jako měřítka udržitelného rozvoje je skutečnost, že zásadní vliv na rozvoj sídla mají jeho *investiční aktivity*, které se v rámci finančního plánování promítají především do kapitálové stránky rozpočtu, tedy do kapitálových příjmů a investičních (kapitálových) výdajů. Ukazatel investiční aktivity vyjadřuje podíl investičních výdajů na celkových výdajích a umožňuje vyhodnotit, kolik celkových výdajů pojme „provoz sídla“.

Ukazatel investiční aktivity = (Třída 6 Kapitálové výdaje) / (Výdaje celkem – Konsolidace výdajů)

Dále je vhodné sledovat u jednotlivých sídel podíl přebytku běžného rozpočtu a kapitálových příjmů na kapitálových výdajích (což můžeme považovat za schopnost sídla samofinancovat své rozvojové aktivity).

Kapacita samofinancování = (přebytek běžného rozpočtu + Třída 3 Kapitálové příjmy) / Třída 6 Kapitálové výdaje.

Agregace ukazatele a jeho interpretace je založena na algoritmu zařazování sídel do tří kvalitativních skupin (A, B, C) podle dosažených výsledků jednotlivých dílčích Ukazatelů. Jedná se o princip, se kterým mj. pracují ratingové agentury. Na základě dosavadních praktických zkušeností s hospodařením (především) měst jsou ke každému z dílčích výpočtů přiřazeny hodnoty, které lze považovat za optimální (A), únosné (B) a dlouhodobě zcela neudržitelné (C). Každý z dílčích výpočtů má přiřazenu svoji váhu v procentech podle toho, nakolik je jeho výsledek podstatný pro celkové vyhodnocení hospodaření sídla v jednotlivém roce.

Aby bylo možné na základě výsledků vysledovat určitý trend v hospodaření sídel, je efektivní a nezbytné seřadit výsledná data do malé časové řady, tj. vstupní data a především zjištěnou příslušnost ke kvalitativní skupině sledovat v průběhu minimálně 3 – 4 let.

## Závěr

Pojetí udržitelného rozvoje se s postupem let proměnilo z naplňování etických principů v oblasti životního prostředí ke kritériím růstu ve smyslu kvalitativním, který zahrnuje všechny pilíře udržitelného rozvoje, včetně ekonomického.

Tomu však dosud neodpovídá zpracování indikátorových sad na úrovni koncepčních dokumentů i výzkumných projektů. Za jejich hlavní nedostatek lze považovat malou provázanost na konkrétní činnosti prováděné v území, na územní aspekty vyjádřené příslušnými indikátory a také na plánovací nástroje, které udržitelný rozvoj v území ovlivňují (zejména územní plánování).

Udržitelný rozvoj v rámci sídel je třeba měřit v jeho konkrétních podobách, tj. na základě vyhodnocení dlouhodobé ekonomické udržitelnosti, která v peněžním vyjádření porovnává:

- stávající urbanistické řešení s případnými navrhovanými změnami (včetně vyjádření ztrát na území, které vyplývají z navrhovaného řešení nebo ze stávajícího využití území pomocí pozitivních či negativních externalit);
- krátkodobé náklady a výnosy pro investora, vyvolané příjmy a výdaje v dlouhodobém horizontu (a to jak z hlediska provozního, tak z hlediska zhodnocení území).

Vzhledem k tomu, že v posledních dvaceti letech převzali dominantní roli při rozvoji a budování sídel soukromí investoři, je nezbytné zahrnout do porovnání také jejich příjmovou a výdajovou stránku, a to nejen z krátkodobého hlediska (které je těmito subjekty nejvíce sledováno), ale i z hlediska dlouhodobějších dopadů.

Pokud bude tvorba výsledné sady ukazatelů ekonomického pilíře udržitelného rozvoje úspěšná a výstižná, bude využitelná jako podpůrný argument pro výběr takového urbanistického řešení, které je ekonomicky udržitelné, tj. dlouhodobě ekonomicky efektivní s minimální mírou negativních externalit v ekonomickém vyjádření.

## Zdroje

- [1] HRŮŽA, Jiří. Slovník soudobého urbanismu. 1. vyd. Praha: Odeon, 1977. 344 s. ISBN 01-527-777.
- [2] Indikátory udržitelného rozvoje (online). 2012-05-19 [cit. 2012-05-19]. Dostupné z WWW: <http://cozp.cuni.cz/COZP-14.html>.
- [3] KUČEROVÁ, Zita. Indikátory sociálního pilíře udržitelného rozvoje na lokální úrovni. Disertační práce. Brno: Vysoké učení technické, 2009. 92 s. Dostupné z WWW: [http://www.vutbr.cz/www\\_base/zav\\_prace\\_soubor\\_verejne.php?file\\_id=19977](http://www.vutbr.cz/www_base/zav_prace_soubor_verejne.php?file_id=19977).
- [4] MAIER, Karel; ŘEZÁČ, Vít. Ekonomika v území. Urbanistická ekonomika a územní rozvoj. Praha: České vysoké učení technické v Praze, 2006. 91 s. ISBN: 80-01-03447-X.
- [5] MARKVART, Josef. Koncepce územního rozvoje České republiky. Principy a pravidla územního plánování. Brno: Ústav územního rozvoje, 2011. Dostupné z WWW: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaB-2011/B1-20101021.pdf>.
- [6] MAŠTÁLKA, Martin. Územně prominentné indikátory udržitelného rozvoje. Disertační práce. Brno: Vysoké učení technické, 2009. 131 s. Dostupné z WWW: [http://www.vutbr.cz/www\\_base/zav\\_prace\\_soubor\\_verejne.php?file\\_id=20019](http://www.vutbr.cz/www_base/zav_prace_soubor_verejne.php?file_id=20019).

- [7] MCINTOSH, Angus. A Closer Look at Investor Successes and Failures. Bollschweil: Lou Hagbarth, 2005. Entrepreneurial Spirit in Cities and Regions. Bollschweil: Lou Hagbarth, 2005.
- [8] PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance. Úvod do problematiky. 4. vyd. Praha: ASPI, 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [9] RYNDA, Ivan. Trvale udržitelný rozvoj a vzdělávání. In Hledání odpovědí na výzvy současného světa. Praha: Společnost pro trvale udržitelný život, 2000. Dostupné z WWW: [http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf\\_hledani/sbornik/rynda.htm](http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/sbornik/rynda.htm).
- [10] SKLENÁKOVÁ, Diana. Trvale udržitelný rozvoj a ekonomický růst. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 105 s. Dostupné z WWW: [http://is.muni.cz/th/63031/esf\\_m/DIPLOMOVA\\_PRACE.pdf](http://is.muni.cz/th/63031/esf_m/DIPLOMOVA_PRACE.pdf).
- [11] ŠČASNÝ, Milan; KOPECKÝ, Ondřej; CUDLÍNOVÁ, Eva. Alternativy k ukazateli HDP – zhodnocení předpokladů a využití indikátoru trvale udržitelného ekonomického blahobytu (ISEW) pro Českou republiku. Praha: Univerzita Karlova, 2000. Dostupný z WWW: <http://www.czp.cuni.cz/projekty/sdcz/moduly/4F/ISEW.pdf>.
- [12] ŠILHÁNKOVÁ, V. a kol. Indikátory udržitelného rozvoje pro města a obce. Hradec Králové: Civitas per populi, 2011.
- [13] TŘEBICKÝ, Viktor. Indikátory udržitelného rozvoje. In Místní Agenda 21 – Informace, postupy, kritéria (Příloha 7). Praha: CENIA, 2006. Dostupný z WWW: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFK2CK1O/\\$FILE/07\\_Indikatory%20UR.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFK2CK1O/$FILE/07_Indikatory%20UR.pdf).
- [14] ÚFIS – Prezentační systém Ministerstva financí České republiky. [online] c2011 [cit. 2012-01-14]. Dostupný z WWW: < <http://wwwinfo.mfcr.cz/ufis/> >.