

Sociální pilíř udržitelného rozvoje území – náměty ke zpracování dat

Jiří Jedlička, Český statistický úřad, jiri.jedlicka@czso.cz

Tento text rozvádí prezentaci z 10. a 18. září 2008 pro pracovníky úřadů obcí s rozšířenou působností (dále jen ORP) a další, kteří zadávají nebo zpracovávají Územně analytické podklady (ÚAP) obcí podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a navazujících vyhlášek.

Těžištěm textu jsou vybraná **doporučení, jak zpracovávat data pro tzv. sociální pilíř**, čili - v terminologii stavebního zákona – jak zjistit a vyhodnotit stav a vývoj území, jeho hodnoty a limity, a to za účelem rozboru udržitelného rozvoje území.

Statistická data pro sociální (a také hospodářský) pilíř jsou v zásadě dostupná na webové stránce Českého statistického úřadu (ČSÚ): www.czso.cz. Jde o data o obyvatelstvu, bydlení, rekreaci a ekonomických jevech (zejména ne/zaměstnanosti, pohybu za prací a údaje z Registru ekonomických subjektů). Tato relativně snadná dostupnost ale nevyklučuje nutnost osobní znalosti území, kontroly dat, jejich aktualizaci, případně i odhady chybějících dat. Komerční zpracování ÚAP „na klíč“ a od „zeleného stolu“ by mělo být proto průběžně kontrolováno zadavatelem (úřadem územního plánování).

Webová stránka ČSÚ je komplikovaná, data je třeba hledat zejména pod hesly „Regiony, města, obce“, „Stránky krajských pracovišť ČSÚ“, „Databáze, registry“ – konkrétně „Veřejná databáze“ a konečně i „Data v publikacích“ - „Obyvatelstvo“ a „Souborné publikace“ – „Informace o regionech a obcích“.

Pojem **Veřejná databáze ČSÚ** znamená dlouhodobý projekt databáze ČSÚ, která umožní uživatelům definovat si přes internet vlastní uživatelské tabulky, které se automaticky naplní. Zatím jsou k dispozici většinou jen předdefinované tabulky, mezi nimi např. fiše pro jednotlivé obce ČR, resp. sumární Excel tabulka pro všechny obce, a metodický text k dostupným ukazatelům.

Kromě datových publikací poskytuje ČSÚ i **analytické publikace** (většinou podle jednotlivých krajů, je možno je stáhnout z webu většinou ve formátu PDF), poskytující řadu metodických námětů a příkladů konstrukce ukazatelů, kartogramů, grafů ... i vlastní analýzy dat. Ty umožňují rychlou orientaci v postavení konkrétních obvodů ORP v rámci kraje a ČR. Je možno se obracet pro osobní konzultaci na kontaktní osoby publikací, informační servisů ČSÚ v krajích a v Praze. Data vč. GIS vrstev se pro státní správu poskytují zdarma. Kontakty jsou rovněž na webu ČSÚ.

Při opatřování dat je třeba respektovat **trojí původ dat** v ČSÚ:

Cenzy (nejznámějším je Sčítání lidu, domů a bytů, SLDB) jsou plošným zjišťováním v terénu k rozhodnému okamžiku. Cenzy jsou drahé, ale poskytují data v územním detailu a ve vzájemné vazbě.

Výkazy – periodicky popisují průběžné jevy pomocí výkazů (papírových či elektronických – jsou také na webu), např. narození dítěte, dokončení bytu atd. Problémem je, že výkazy zatěžují respondenty a trpí tzv. non-respons. Cenzy i výkaznická statistika plní registry (např.

registr obyvatelstva - v gesci Min. vnitra, nebo Registr ekonomických subjektů či Registr ubytovacích zařízení) nebo účelové databáze ČSÚ (např. MOS – Městská a obecní statistika). Problémem registrů mohou být tzv. mrtvé duše.

Výběrová šetření jsou moderní metodou, jak na vzorku populace (domácností atd.) popsat aktuální jevy (např. Výběrové šetření pracovních sil; - příjmů a výdajů domácností; - života zdravotně postižených osob; - spotřeby energií apod.). Jsou však reprezentativní zpravidla jen pro kraje a ČR.

Doporučení a formální náležitosti při sběru, zpracování a prezentaci dat:

- uvádějte zdroje dat
- uvádějte povahu dat (předběžná čísla, odhady...)
- dbejte na přesný popis dat (metadata):
 - věcný aspekt** – rozlišujte např. byty celkem a byty trvale obydlené; narozené celkem a živě; populaci *de iure* a *de facto*; pozor na metodické změny ukazatelů;
 - časový** – např. střední a koncový stav obyvatel (1.7. a 31. 12.)
Při sestavování časových řad pozor na nutnost srovnatelných územních jednotek!
 - územní** – vždy jasně rozlišujte územní jednotky jako obec, část obce („sídlo“), základní sídelní jednotky (ZSJ); katastrální území (KÚ) – strukturu ozřejmí Lexikon obcí ČR (na webu každý rok v aktuální verzi), detailně pak aktualizovaný Územně identifikační registr ZSJ a nadřazených jednotek na webu ČSÚ.
- Územní jednotky (např. obce) lze při analýze vhodně **agregovat do subregionů** administrativního typu (např. POU), ad hoc „mikroregionů“ (např. dobrovolných svazků obcí), podle funkčních hledisek (mikroregiony podle pracovního či obslužného spádu) či typologických hledisek (rekreační, horské, se společnou územně plánovací problematikou), apod. Smyslem je blíže strukturovat osídlení a popsat je statistickými ukazateli.
- **VELMI DŮLEŽITÉ** – **vždy srovnávejte ukazatele dílčího území s nadřazenými územními celky** - negativní vývoj se může ukázat jako ještě příznivý. Izolované číslo nevypovídá dostatečně. V textu uvádějte kromě % podílů i absolutní čísla pro lepší pochopení řádu čísel.
- **pozor na malá čísla** – některé ukazatele nemají smysl na úrovni KÚ, obcí, ORP - spočítejte průměry několika let; pozor na ochranu individuálních dat
- **průměr vs. medián** – soubor dat může být vychýlen velkým městem; medián je zde vhodnější střední hodnotou souboru než průměr, neboť není citlivý na odlehle hodnoty;
Pro popis variability (rozdílnosti) souboru lze použít např. jednoduchou míru - variační koeficient – porovnáním v čase můžeme odpovědět na otázku, zda se sídla navzájem připodobňují podle určitého ukazatele, nebo se „rozevírají nůžky“?
Množství statistických funkcí je obsaženo v MS Excelu.
- **vhodné grafy** - dobře vizualizují data, zdůrazňujte řád čísel, spojnicové grafy jen pro takové jevy, kde jde skutečně o vývoj v čase (jinak použijte sloupkové aj. grafy).
„Méně bývá více“ – grafy zbytečně nekomplikujte.
- **kartogramy** – totéž, jejich výhody převažují, jen **pro relativní čísla!**, měly by výstižně popisovat realitu, nikoli ji zamlžovat či manipulovat;
barvy by měly být z jedné škály, mohou mít nějakou mnemotechniku (teplé vs. studené odstíny), lze využít dvoubarevnou škálu (např. studené odstíny pro záporné indexy, teplé pro kladné);
kategorií v legendě spíše méně než mnoho (5 až 7 stačí), data musí být jednoznačně zařaditelná; číselná posloupnost není předepsána, jde většinou o nějaký kompromis, ale měla by mít zřejmou logiku (nejčastěji jde o aritmetickou řadu) – jednotlivé

kategorie by měly být vnitřně z hlediska dat co nejvíce homogenní a přechody by měly respektovat skutečné rozložení souboru dat; odlehle (extrémní) nebo nulové hodnoty mohou mít zvláštní kategorii (barvu), podobně je vhodné vyloučit „podlimitní“ územní jednotky (např. KÚ s 10 a méně trvale bydl. obyvateli); nezapomeňte uvést výstižný název kartogramu a jasný popis ukazatele, zdroj dat, případně i srovnávací hodnoty pro kraj a ČR

- Při verbální **interpretaci** dat se vyhněte novinářským klišé typu „baby boom“, pozor na zažité mýty typu „venkov se všude vylidňuje“ apod. Při veřejné prezentaci analýz buďte připraveni na možnou povrchní interpretaci grafů, kartogramů atd. a různé katastrofické či účelově motivované výklady.

Nesbírejte, resp. nekupujte více dat a analýz, než žádá legislativa (pokud pro to není dobrý důvod), vycházejte z účelu ÚAP – mít funkční, aktuální a pravdivý podklad pro argumentaci, územní rozhodování a pořizování ÚPD.

Založte si funkční databázi statistických dat, kterou bude možno aktualizovat. Používejte oficiální kódy územních jednotek – zavádění vlastních číselníků bývá kontraproduktivní. Nezapomeňte na poznámky a metadata. Není to práce jen pro odborníka na GIS. Průběžně kontrolujte práci svých dodavatelů.

Budujte si okruh spolupracovníků a kontaktů, výhledově zapojte studenty např. pro ankety, sčítání návštěvnosti, apod. S případnou anketou si nechte poradit, minimálně otestujte srozumitelnost anketního lístku na „normálních“ lidech z ulice.

Rozbor sídelní struktury

Osídlení v krajině je komplexní, historicky podmíněný systém. Jednou z jeho základních vlastností je hierarchická struktura, tj. významové a funkční odstupňování jednotlivých sídel. Struktura osídlení podle populační velikosti je jen jedním (statickým) aspektem systému sídel. Význam sídel lze měřit ukazatelem pracovního významu (např. počtem pracovních míst celkem, z toho v terciéru), vybaveností sídel infrastrukturou a jejím významem pro zázemí. Nejdůležitějším územním procesem z hlediska významu a pravidelnosti je dojíždka za prací. Je podchycena daty ze SLDB a struktura pracovních regionů podle příslušnosti obcí k cílům dojíždky podle (relativně) nejsilnějších směrů je dosti stabilní. Lze odvodit ukazatele regionálního významu (např. počet obyvatel v centru + zázemí pracovních mikroregionů) nebo vztáhnout populační velikost zázemí k příslušnému centru. Sídla o stejné populační velikosti 1) v exponované poloze (v zázemí velkého města) a 2) v periferní poloze budou mít zcela rozdílný stupeň autonomie v osídlení, resp. relativní regionální význam. Pokuste se vytvořit jednoduché schéma regionálních vazeb ve vašem území.

Pokuste se strukturovat osídlení v obvodu ORP, například těmito způsoby:

- Ø součást rozvojové oblasti / osy / specifické oblasti (viz Politiku územního rozvoje ČR);
- Ø podle velikostních / významových charakteristik sídel,
- Ø funkční typologie (např. podle rekreačního významu);
- Ø typologie z hledisek územního rozvoje (sídla rozvojová – stabilizovaná – ostatní; sídla podle stupně vyváženosti pilířů udržitelného rozvoje; podle nároků na změny v území; atd.)

Není to normované, je to citlivé – vždy uveďte účel a jasnou metodiku takové „sídelní struktury“ v užším (územně plánovacím) slova smyslu.

Rozbor vývoje počtu obyvatel

Jde o stěžejní proces (ukazatel) pro posouzení sociálního pilíře, neboť v sobě shrnuje vliv řady dalších faktorů.

Je zpravidla územně výrazně diferencován (vývoj sídel je z tohoto hlediska „selektivní“, výběrový), je to výslednice přirozené a migrační měny:

- výchozí je **věková struktura** – ovlivňuje hrubé míry **porodnosti** a **úmrtnosti** – regionální diferenciace úhrnné plodnosti žen a standardizované úmrtnosti není tolik výrazná;
- **pozice** sídla v systému osídlení a atraktivnost pro bydlení a práci (úroveň veřejné i komerční vybavenosti a životního prostředí) ovlivňují **migraci**

Populační vývoj lze **prognózovat** a mělo by to být ambicí ÚAP, neboť budoucí počet obyvatel a jeho struktura (zejména věková) určují nároky na vybavení sídel infrastrukturou; prognózy jsou obtížné zejména kvůli nejasnému vývoji migrace, je nutno uvažovat reálnou poptávku po nových bytech, ale i ekonomicko-politické klima, ceny hypoték atd.

- nebojte se odhadovat „de facto“ (sezónní, skutečně přítomné, denní ...) obyvatelstvo, jde alespoň o řád čísel a o korekci případně zjevně chybných a tradovaných odhadů
- **retrospektivní** vývoj počtu obyvatel (podle cenů 1869 – 2001 z Historického lexikonu obcí, vydal ČSÚ 2006) – není nutné, ale je to velmi poučné východisko k prognózám
- **vývoj jednotlivých sídel** je možný jen srovnáním stavů posledních SLDB (pozor na srovnatelnost územních jednotek)
- vývoj počtu obyvatel z **průběžné demografické bilance** je možný od 1971 po rocích, ale jen za obce, pozor na změny v jejich vymezení, naposledy zejména kolem roku 1991; jsou k dispozici nejen stavy obyvatel, ale i přirozená a migrační měna – počty narozených, zemřelých, přistěhovalých a vystěhovalých - kromě migračního salda (=rozdíl) sledujte i migrační obrat (=součet) – lze sestavit názorné grafy,
- pro ORP celkem jsou na webu ČSÚ data pro mnoho dalších demografických ukazatelů v řadě 1995 – 2006, např. migrace podle věkových skupin, zemřelí podle příčin, atd. (pozor na malá čísla); pravděpodobnosti dožití – na webu dle pohlaví jen pro kraje a okresy

Další charakteristiky sociálního pilíře (s přesahy do ekonomického pilíře)

- **věková struktura** (SLDB pro ZSJ a bilance obyvatel ročně pro obce) – stačí podíly skupin 0 - 14, 15 - 64, 65 +; prognózy jsou obtížné kvůli migraci, názorný je graf „věková pyramida“ se srovnáním 2 období nebo 2 území (ORP a kraj/ČR)
dominantním tématem v blízké budoucnosti bude **trend stárnutí populace** – nároky na vybavení pro sociální péči
- **vzdělanost** (SLDB) (někdy užívaný pojem „kvalifikační předpoklady“ má jiný obsah)
- **struktura bytového fondu** (mnoho ukazatelů v SLDB) – např. podíl trvale obydlených bytů v rod. domech, zalidnění bytů („obložnost“), velikostní charakteristiky, stáří bytů (brát s rezervou), důvody neobydlenosti – zejména rekreační využití a technická nezpůsobilost,
výstavba z posledních let (2001-7) je k dispozici pro obce z výkazu o dokončených bytech (data nejsou absolutně přesná), rozestavenost v obcích statistika nepublikuje a data nejsou spolehlivá
- **rekreace** – počet chat, indiv. rekreačních objektů – SLDB; kapacity a kategorie ubytovacích zařízení (registr z webu – opatrně, nejsou sledovány malé penziony)

- **ekonomická aktivita** – zaměstnanost podle sektorů (SLDB), registrovaná nezaměstnanost (ročně pro obce z evidence MPSV- úřadů práce), vyjížďka za prací (SLDB) – bilance „pracovního trhu“, charakteristiky podnikatelské aktivity
- národnostní struktura není podstatná – data pro demograficky nejvíce odlišné etnikum Romů neexistují, národnost je v SLDB deklaratorní údaj
- rodáci - osoby narozené ve stejné obci – ukazují míru stability populace
- podíl jednočlenných domácností (koreluje s věkovou strukturou – více vdov kvůli nižší naději dožití u mužů, nároky na sociální péči; ve městech i fenomén mladých „singles“)
- sociálně **negativní jevy** (neúplné rodiny se závislymi dětmi, potratovost, rozvodovost, kriminalita, lokality sociální exkluze – eviduje je MPSV)
- podíl dětí narozených mimo manželství roste, ale interpretace tohoto jevu je složitá
- **vybavenost obcí (sídel) občanskou vybaveností** – školství, zdravotnictví; sociální péče, pošty, policejní služebny, kultura a sport, maloobchod (rychloobrátkové zboží)?
- volební účast, spolková aktivita, úroveň samospráv, dobrovolné svazky obcí – „měkká“ data o image obcí

Souhrnné hodnocení sociálního pilíře:

- existují sofistikované metody – např. shluková analýza
- metoda expertního vážení významu ukazatelů a následného **bodování** (známkování) konkrétních hodnot – použití je popsáno např. v publikaci ČSÚ „Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji Pardubického kraje v letech 2000 až 2005“, kapitola 4 - Syntetické hodnocení regionálních rozdílů (pro hodnocení obvodů ORP v rámci kraje)
- na úrovni obcí v rámci ORP lze doporučit spíše jednoduché bodovací tabulky a typologie obcí
- příliš nedoporučuji tvorbu tzv. **kompozitních** (složených) ukazatelů, které kombinují několik základních ukazatelů, případně jako vážený průměr – těžko se interpretují jejich změny v čase (triviálními příklady jsou index stáří, index ekonomického zatížení, index vzdělanosti, index rozdrobenosti sídelní struktury aj.)
- doporučuji vytypovat **klíčové** (monitorovací) **indikátory** (pro sídla, obce, ORP) a ty průběžně sledovat, například:
 - Ü počet obyvatel, přirozená a migrační měna
 - Ü % obyvatel v základních věkových skupinách 0 – 14, 15 – 64, 65+
 - Ü % obyv. ve věku 15+ se středo- a vysokoškolským vzděláním
 - Ü % ekonomicky aktivních v primárním sektoru
 - Ü relativní počet zaměstnavatelů a samostatně činných (podle RES)
 - Ü % vyjížďajících denně za prací
 - Ü % neúplných domácností se závislymi dětmi; % jednočlenných domácností
 - Ü % neobydlených bytů sloužících rekreaci
 - Ü počet dokončených bytů (podle typu budovy)
 - Ü dopravní obslužnost – např. počet spojů (párů) veřejné dopravy do sídla ORP ve všední den – bez přestupu / s 1 přestupem
 - Ü počet míst v základních školách, přítomnost (počet) samostatných ordinací praktických lékařů (4 typy) a lékáren; počet míst v zařízeních sociální péče

Pro hodnocení ukazatelů **nejsou obecné normativy**, je nutno zejména:

- zhodnotit trend vývoje klíčových ukazatelů, zejména počtu obyvatelstva a jeho věkové skladby

- porovnat charakter souborů dalších doplňkových ukazatelů (střední hodnoty a variabilitu - zejména odlehle hodnoty jednotlivých obcí či sídel), pokud možno ve vývoji, porovnat je se souborem ostatních obvodů ORP a s krajem nebo ČR
- formulovat závěry o regionální i lokální variabilitě ukazatelů sociálního pilíře (sociální soudržnost v obci i mezi obcemi či mikroregiony navzájem – nejvýraznější rozdíly a odchýlné trendy)
- sociologové popisují „začarovaný kruh“ formování vnitřních periférií: úpadek pracovních příležitostí, vysoký podíl zaměstnanosti v zemědělství, vysoká vyjíždka za prací, úbytek počtu obyvatel, stárnutí populace, omezování spojů veřejné dopravy, zhoršování vybavení infrastrukturou, ztížení provozu domácností a sociální exkluze, úbytek počtu obyvatel ...
- formulace hlavních závěrů formou tabulky SWOT pro populační vývoj a pro bydlení
 - silnou stránkou může být i stabilita
 - hrozby a příležitosti (= vnější vlivy) – např. pozice sídla v systému osídlení, rozvoj infrastruktury, úspěšnost čerpání fondů EU, geopolitická situace a zahraniční migrace, ...)

Příklady pro rozbor udržitelného rozvoje území z hlediska sociálního (a ekonomického) pilíře:

Limity -

nedostatek pracovních příležitostí nebo naopak pracovních sil,
 neúměrná vyjíždka za prací
 nedostatky v dostupnosti a kapacitách veřejné infrastruktury (zejména občanského vybavení)
 nedostatek rozvojových ploch pro bydlení, výrobu ...
 málo finančních zdrojů, nezáměr investorů,
 nízká vzdělanost (slabý lidský potenciál)

Hodnoty -

stabilita populačního vývoje, pracovního trhu ... ,
 příznivá diverzita bydlení,
 kvalita lidského potenciálu,
 nízká úroveň sociálně negativních jevů,
 příznivý image obce / regionu, nadprůměrná úroveň komunitního života

Záměry -

výstavba bytů
 výstavba (rušení) občanské / technické infrastruktury

Určení problémů k řešení v ÚPD – hlavní smysl

rozvoj bydlení, práce, sociální infrastruktury – zlepšení proporcí, diverzity, předcházení vzniku sociálně vyloučených komunit, regenerace brownfieldů ...