

# ÚKOLY BYTOVÉ POLITIKY NA POČÁTKU 21. STOLETÍ

Bytová politika závisí ve všech zemích na souboru podmínek politické, ekonomické a kulturní povahy země v jejím historickém a současném vývoji. Závisí i na **vizi** budoucího vývoje konkrétní společnosti v jejím úhrnu i územních aspektech. Tyto podmínky a **vize** se přirozeně v čase mění. Mnohé závisejí i na širším mezinárodním kontextu, což je zvláště aktuální od konce 20. a na počátku 21. století, významné etapy globalizace světové ekonomiky, sociálního prostředí a kultury ve všech jejich dimenzích. I když každá země reaguje na soubory vlastních podmínek po svém, jak jí to dovoluje demografická a ekonomicko sociální situace, přece se hledají **společné rysy** stavu a předpokladů bydlení obyvatelstva různých zemí s politickým a sociálním cílem uspokojování potřeby bydlení na stále vyšší úrovni.

Nad úkoly **bytové politiky** se v širších mezinárodních souvislostech zamýšlejí stále častěji odborníci pro bytovou politiku a **výzkum bydlení** z různých zemí, ale zejména specialisté výzkumných ústavů,

zaměřených na otázky bytové politiky, bytové výstavby a jejich aspekty z různých pohledů přístupů. Jedním ze závažných příspěvků k těmto otázkám je studie **Hugo Priemuse**, významného odborníka pro výzkum bydlení z Evropské sítě pro výzkum bydlení (European Network for Housing Research) z počátku letošního roku.<sup>1)</sup>

**Bytová politika** je podle autora produktem průmyslové revoluce minulého století spojená se vznikem koncepce budoucí sociální politiky. Rozvoj průmyslové výroby vyžadoval růst počtu pracovních sil, které nebylo možno rekrutovat pouze z městských zdrojů, takže je bylo nutno hledat na venkově, v zemědělství i mimo ně. Tito lidé se stěhovali většinou do sídel nových závodů, což byla téměř výhradně města. Tím začaly vznikat první problémy bytového nedostatku prováděné od počátku přelidňováním bytů. Vlády na to reagovaly poměrně pohoťově. A tak již na konci 19. a počátku 20. století přejímají za tuto situaci odpovědnost a zabývají se jak podporou bytové výstavby, tak problé-

my dostupnosti bytů pro žadatele. Stranou nezůstává ani problém **kvality bydlení** odpovídající požadavkům té doby. Byla to doba, kdy bydlení bylo považováno nejen za nutný „statek“ v ekonomickém smyslu, ale i „statek“ morální.

Časem se mění nejen ekonomika, ale také sociální skutečnosti. Rostou příjmy i majetek domácností, roste jejich kupní síla. Do měst se z venkova nyní stěhují mladí lidé nejen za práci, ale také za studiem a prvním pracovním uplatněním. Kromě větších měst se však usazují i v jejich předměstích a vzniká tak první **suburbanizace**. Stranou náporu na bydlení nezůstávají však ani širší zázemí měst a městeček a ani blízké vesnice. Mladí lidé zakládají rodiny a tlak na bydlení roste současně s tlakem demografickým.

**Věk informatiky** mění od základů strukturu profesní, profil pracovních sil. Podobně jako v etapě industrializace se zmenšoval význam a podíl zemědělství na národních ekonomikách, stejně je tomu nyní pokud jde o snižování významu vý-

roby, průmyslu a navazujících bezprostředních odvětví. Roste význam **třetího ekonomického sektoru**. To se promítá i do života společnosti. Z hlediska domácností vznikají často z jedné domácnosti domácnosti dvě, mění se dělba práce v rodině mezi muže a ženu. Zvyšuje se **individualizace** členů rodiny a domácností, dochází k osamostatňování jednotlivých členů rodin a dětí v nukleární rodině. Bydlení se stává dražší a místo „nezbytného statku“ se stává „luxusním zbožím“.

Většina domácností je schopna a ochotna platit za bydlení. Pro část z nich je to však stále obtížnější. Přesto lze říci, že problém bydlení je pro ně spíše **problémem příjmovým** než problémem v terminologii „bydlení“. Jejich příjem je proto z hlediska zajištění bydlení zvyšován různými formami, např. daňovými úlevami nebo sociální podporou. V současné době lze v Evropě zaznamenat, že dochází k omezování finanční podpory bydlení formou různých přídavků, nájemních slev nebo nájemních „**voucherů**“. To vše však **nelze** označit za skutečnou bytovou politiku, protože v daných souvislostech jde jen o umožnění bydlet i sociálně slabším domácnostem.

Z tohoto pohledu přestává být podle Priemuse bydlení důležité pro politiku jako takovou, avšak zůstávají její vazby k řadě jiných politických priorit různého stupně důležitosti a úzce spjatých s bydlením. Autor má na mysli **čtyři okruhy problémů**: udržitelnost vývoje světa ve smyslu ekologických a environmentálních požadavků; ekonomický rozvoj; sociální integraci a spravedlivou (fair) soutěž. Každý z uvedených okruhů představuje soubor několika dalších **subproblémů**.

**a) Udržitelný vývoj.** Vlády mají za povinnost chránit životní prostředí a mají k tomu dostatek nástrojů. Patří mezi ně na prvním místě územní plánování, na dalším místě je to urbanistická politika včetně obnovy měst a sídel, dále podpora místního rozvoje a konečně zajištění environmentálně bezpečných zdrojů energie. Cestami k dosažení uvedených dílčích cílů jsou legislativní předpisy o používaných materiálech, tedy také stavebních, předpisy o emisích bránících zhoršování skleníkového efektu, intervence cenové i administrativní. Lze uplatňovat různé **zákazy**, nebo na druhé straně **iniciativy** vedoucí ke zlepšení životního prostředí. **Stavebnictví** patří k oborům činnosti, které se na životním prostředí prohřešuje na předním místě. Jeho činnost má pro život-

ní prostředí význam přesahující ostatní odvětví. Ovlivňuje úroveň a ráz „kulturní krajiny“, kam patří i zastavěná krajina. Má vliv na množství a kvalitu vodstva v konkrétních oblastech. Vztahy bytové výstavby a bydlení k životnímu prostředí a ochraně krajiny jsou těsné. Stavebnictví je sice motorem ekonomického rozvoje, avšak vlády mu musí vymezit hranice, které nesmějí být z hlediska ekologického překračovány.

**b) Ekonomický rozvoj.** Okruh problémů řazených pod pojem ekonomického rozvoje je velmi široký. Na prvním místě je zde citován soubor informačních a komunikačních technologií (information and communication technology – ICT), dále sem patří pracovní trh, ale také **regenerace měst (oživení na rozdíl od jejich obnovy)**. Rozvoj ekonomiky je tradičním cílem veřejné politiky. V ní hlavní slovo „rozvoj“ představují v současné době informační a komunikační technologie. Nejde jen o vznikání podniků a oběh statků v nejšířším pojetí, ale zde konkrétně ve vztahu k bydlení o ty další aktivity, kde je zřejmá převaha požadavků souvisejících s bytovou výstavbou. V ní je nutno stále více respektovat požadavky nejen na stavební techniky a komplexní příslušenství klasické podoby, ale také nové požadavky na **kvalitu bydlení** zajišťovanou prostřednictvím „televizí“ jako např. práce mimo klasická pracoviště, nyní prováděné přímo v bytě pracovníka („teleworking“), jako je vzdělávání na dálku („telelearning“), dálkový, resp. spojový styk s úřady, bankami, s přáteli atd., vše „na dálku“. Byt tak dostává **zcela odlišný charakter** od pouhého klasického bydlení. Historické **pracoviště v bytě** se tak stává novou skutečností. To klade nové požadavky na velikost bytu, poměr mezi obytnou a pracovní (doslova „užitnou“) plochou bytu a jeho technickým vybavením, odlišným od pouhého „příslušenství“. K ekonomickému rozvoji patří nesporně i regenerace měst a obcí, která může zkvalitnit a rozšířit aktivity prováděné v obci. Regenerace může zvýšit i **vitalitu měst a obcí** jako demografického faktoru.

Třetím vztahem mezi ekonomickým vývojem a bydlením je vztah mezi pracovním trhem a trhem bytovým. Tyto vztahy jsou známé: mobilita bytového trhu umožňuje mobilitu pracovního trhu. Má-li dojít ke skutečně flexibilnímu pracovnímu trhu, je nutno odstranit překážky bránící rozvoji bytového trhu, a to různými formami (sem patří i starý problém sociálního bydlení,

ochrana nájemníků, volné neregulované nájemné, vlastní bydlení, úrokové sazby, náklady na správu bytového fondu, atd.).

**c) Sociální integrace.** Ve všech zemích Evropské unie je sociální **exkluze** považována za „zlo, které musí být vymýceno“. Bydlení a bytová politika přitom mohou hrát významnou úlohu. Za **sociální vyčlenění** se považuje exkluze z důvodu chudoby, příslušnost k národnostní menšině, žadatelství o přiznání statutu azyllanta, příslušnost k seniorům a ostatní případy sociálního vyloučení. Ve všech případech u těchto osob nejde jen o problém dostupnosti bydlení, ale také o jeho přiměřenost; nejde jen o „**affordability**“, ale také „**accessibility**“, o možnost alespoň určité míry slušné kvality bytu, a ovšem o možnost hradit **náklady** takového bydlení. V tržním hospodářství a při volném tržním bytovém fondu představuje bydlení pro vyloučené skupiny obyvatelstva formu společenského **stigmatu**. Tomu by měla zabránit rozumná bytová politika, aby vyčlenění ze společnosti pro určité společenské skupiny neznamenalo jejich **sociální ponižování**. Právě k tomu by měly přispívat různé formy podpory bydlení pro uvedené skupiny obyvatelstva. Z jiných pramenů, založených na sociologických poznatcích vyplývá, že bydlení, jeho formy a dostupnost bydlení různě diferencovaným sociálním entitám může kladně přispívat k **sociální integraci** a vyrovnávání někdy ostrých sociálních rozdílů ve společnosti.

**d) Spravedlivé soutěžení.** V pojetí H. Priemuse jde o **korektní soutěžení** (fair competition) v oblasti celého komplexu problémů spojených s bytovou politikou a politikou bydlení. Nejsou to jen americké zkušenosti s nekorektním trhem nemovitostí, které nutí veřejnou moc zasahovat v této oblasti různými opatřeními legálními nebo administrativními proti nekalé soutěži nebo jinému protiprávnímu jednání na poli realitního trhu, ale i zkušenosti evropské. V tomto směru má **trh s pozemky** a jinými nemovitostmi obecně špatnou pověst. Vede v mnoha směrech k monopolizaci tohoto trhu. Partnerství veřejného a soukromého sektoru vede často ke vzniku protiprávních postupů, které vylučuje korektní soutěžení v této oblasti. Bydlení je podstatnou součástí trhu s nemovitostmi a stát má povinnost dbát, aby aktivity na tomto poli byly korektní. Autor považuje za závažný i požadavek, aby došlo k reformě předpisů o vlastnictví k pů-

dě a k soustavné podpoře **výběrových procedur** tam, kde je to účelné. To se proto týká i celého trhu s nemovitostmi včetně objektů určených k bydlení, ale také navazujících činností jako jsou **servis bydlení**, management apod. V tomto směru je partnerství veřejného a soukromého sektoru účelné a na místě, avšak bez potencionálního jeho zneužití k nabízejícím se nekorektnostem.

Volání po snížení zásahů státu a veřejné moci do bytového trhu je dnes moderní **parola**. V zemích Evropské unie nelze totiž mluvit o zásadním nedostatku bytů, který by tyto zásahy zdůvodňoval. Je však třeba brát v úvahu, že v bytové politice mají důležitou úlohu i **nebytové vlivy**, a to ve stejném rozsahu jako při neexistenci bytové politiky, jak na to upozornil už v roce 1981 **L. S. Bourne** v knize „The Geography of Housing“. Bytová politika má proto nadále strategické místo v ekonomice nové doby a v moderní společnosti, a to nikoli jako nástroj zaopatření bydlení pro obyvatelstvo, ale spíše v širším konceptu společenského problému bydlení. Proto měla smysl už před několika lety konference konaná v Glasgowě pod záštitou ENHR na téma „Bydlení jako zprostředkovatel vztahů“. Toto téma přetrvává jako aktuální podle H. Priemuse i pro 21. století.

Z Priemusova příspěvku vyplývá sociologický přístup k problému. Je to zřejmě reakce na nové podněty pro výzkum bydlení, který by se měl odvrátit od technických stránek a globální politiky bydlení k jejím prvkům, vycházejícím ze společenských věd. Výzkum by se měl ještě více zabývat lidmi a společenskými skupi-

nami, účastníky „bydlení“. Na to poukazuje i **David Clapham**, profesor Cardiffské univerzity, člen Koordinačního výboru ENHR v témže 1. čísle letošních **Newsletter ENHR**. Pracovní skupina „Životní styl a sociální interakce“ ENHR jako by nevnímala, že tento problém má v současné době **nové dimenze**, když toto téma a problém sám má i ve výzkumu **dlouhé tradice**. Podobně je tomu s výzkumem otázek vztahu různých forem bydlení (ve vlastním, v nájemném bydlení) na život uživatelů těchto různých druhů bytů. Takové otázky se zdají **Claphamovi** aktuální zvláště ve východoevropských zemích.

Z pohledu **českého výzkumu bydlení** se mi v současné době zdají jako nejaktuálnější problémy vztahu bydlení k **reprodukcí obyvatelstva**. Nejstarší náš výzkum demografického chování obyvatelstva (1956, Srb – Kučera, „Výzkum o rodičovství“) se těmito vztahy zabýval prvně a rovněž většina dalších šetření reprodukce obyvatelstva v našich zemích. Podobně i řada mezinárodních výzkumů, kterých se účastnilo i Československo se těchto vztahů dotkla, nikoli však poslední „Family and Fertility Survey“ z roku 1997, jehož se účastnila i Česká republika.<sup>2)</sup> Ani poslední rozsáhlý výzkum Sociologického ústavu AV ČR, věnovaný bytové situaci novomanželů, neučinil tyto vztahy předmětem šetření.<sup>3)</sup> Náběh k šetření o vztahu bydlení k reprodukci rodiny učinil v roce 1998 založený „Registr bydlení mladé generace ve vybraných městech České republiky“, koncipovaný z pověření Ministerstva pro místní rozvoj **Terplanem, a. s.**, jako permanentní šetření

o bydlení mladé generace, reprezentované novomanželi mladšími 35 let, uzavírajícími manželství ve vybraných městech, účastnících se výzkumu. Výzkum etapy 2000 ukázal, že pronatalitní klima mladé generace je velmi oslabeno: jen 28 % respondentek odpovědělo, že získání bytu by mělo vliv na úvahu o vyšším počtu dětí, celkově 1,42 dětí.<sup>4)</sup> Pro **etapu 2001** byla otázka formulována přesněji, aby odpovědi mohly být přesněji interpretovány. Pokud se podaří získat **validní odpovědi**, stane se „Registr“ permanentním zdrojem informací o dynamice populačního klimatu v České republice v období, kdy vývoj jejího obyvatelstva lze označit za kritický, patřící ke třem nejméně úspěšným nejen v Evropě, ale i celosvětově. Dva další státy se v této trojici střídají (např. Španělsko, Lotyšsko, Estonsko aj.).

**Výzkum bydlení a bytové politiky** je prováděn v téměř všech zemích Evropy. Ve většině z nich má institucionální zastřešení. O České republice to zatím nelze říci, i když dílčí průzkumy provádějí úspěšně různé organizace nebo vysoké školy.

Alois Andrlé

1) Hugo Priemus: *The Wider Goals of Housing Policy in the 21st Century*. In: *ENHR Newsletter*, 2001, 1, 4 – 5.

2) *Šetření rodiny a reprodukce 1997 – mezinárodní srovnání*. Praha 2000. Český statistický úřad. 96 s.

3) *Bytová situace novomanželů*. Praha 1997. Sociologický ústav, edice *Data a Fakta* 4 s.

4) *Bydlení mladé generace. Etapa 2000*. Praha 2000. *Terplan, a. s.*, 70 s.