

# PLÁNOVÁNÍ OBYTNÉ FUNKCE VE SMRŠŤUJÍCÍCH SE MĚSTECH

Tomáš Peltan, Irena Benešová, Vladka Kirschner, Daniel Franke, Tomáš Soukup, Jiří Mika, Václav Jetel, Vojtěch Novotný, Jiří Čermák, Jan Cihlár, Jiří Hlaváček, Kristýna Mecnerová, Karel Maier

*S úbytkem obyvatel se některá česká města potýkají přinejmenším od počátku 90. let 20. století, ale přesto jsou zkušenosti s tímto procesem, jeho dopady a plánováním v českém prostředí dosud omezené. Zejména negativní dopady související s nadbytečnými kapacitami bydlení a veřejné infrastruktury se dosud prakticky neprojevovaly. Města tak procesu smršťování buď nevěnovala odpovídající pozornost, nebo se snažila obnovit růst expanzivními politikami. Tento článek představuje zkušenosti ze zpracování pilotních studií tří českých měst – Milevska, Orlové a Sokolova – a metodické postupy, které byly na základě těchto studií odvozeny. Ukazuje se, že i přes aktivní snahu smršťování zvrátit bude docházet k prohlubování ztráty obyvatel, ve které se bude ve stále větší míře uplatňovat obtížně ovlivnitelný úbytek přirozenou měnou. Začne také docházet ke vzniku často rozsáhlého převisu nabídky bytového fondu nad poptávkou. Pokud bude tento nadbytek ponechán svému osudu, bude docházet k dlouhodobé neobsazenosti bytového fondu a zanedbávání jeho údržby a vytvoří se prostor pro další aktivity predančních podnikatelů. To pravděpodobně povede k narušení struktury města, jeho image a sociální soudržnosti. Města proto dnes stojí před výzvou radikální změny své politiky, která musí být založena na přijetí smršťování jako faktu. Plánování bude stát před cíli stabilizace zástavby a obyvatelstva, obnovy rovnováhy na trhu s bydlením a předcházení nežádoucímu extenzivnímu rozvoji, ale také před příležitostmi, které nabízí možnost využití nadbytečných kapacit. Pro efektivní naplňování cílů je potřebné rozdělení území podle formy řízeného smršťování a také odlišný důraz na jednotlivé cíle ve vztahu k časovému průběhu smršťování.*

Klíčová slova: města, úbytek obyvatel, územní management, udržitelný rozvoj

## Úvod

Ke smršťování měst (anglicky *urban shrinkage*)<sup>1)</sup> v moderním smyslu, tedy k dlouhodobému úbytku počtu obyvatel a souvisejícím dopadům, dochází ve světě od druhé poloviny dvacátého století. Proces smršťování se vyskytuje zejména v Severní Americe (např. Detroit, Cleveland, St. Louis), Evropě a východní Asii (zejména v Japonsku) [Wiechmann, 2015; Neill a Schlappa, 2016]. V Evropě postihuje smršťování jak západní část, tak i postsocialistické země. V postsocialistických zemích probíhal proces smršťování velmi rychle zejména v bývalé NDR po sjednocení Německa díky silné migraci do starých spolkových zemí.

K poklesu počtu obyvatel docházelo (a dochází) zejména v tradičních průmyslových městech a periferních oblastech. Mezi hlavní příčiny smršťování patří ekonomický pokles (ukončení těžby, strukturální postižení ekonomiky, periferizace), suburbanizace a demogra-

fické změny (zejména klesající porodnost a důsledky selektivní migrace) [Pallagst et al., 2014; Wirth et al., 2016]. V některých případech ke smršťování přispěly geopolitické změny (např. sjednocení Německa, postsocialistická transformace) [Bernt, 2017] nebo environmentální faktory [Wiechmann a Bontje, 2015].

Proces smršťování měst probíhá také v České republice. Jedním z prvních příspěvků, který u nás na tuto problematiku upozorňoval, byl článek [Schmeidler et al., 2011], smršťování ale často probíhalo již od začátku 90. let 20. století. Postupně vznikly metodiky, které řešily v té době aktuální problémy související s identifikací smršťujících se měst a řešením příčin smršťování [Svobodová et al., 2015a, 2015b].

Negativní dopady smršťování byly i přes jeho dlouhodobou přítomnost dosud spíše omezené. To do značné míry souvisí jednak s výchozími podmínkami, kdy si města, která se intenzivně rozvíje-

la v období socialismu, často nesla výchozí deficit kapacit bydlení. Tento jev je v postsocialistických městech častý [Großmann et al., 2013]. Zároveň docházelo k postupnému snižování velikosti domácností, často v souvislosti s demografickým stárnutím obyvatelstva. Tím byly do značné míry kompenzovány dopady smršťování ve vztahu k potřebě bydlení. Prakticky tak dosud nedochází ke vzniku problémů, které souvisí s nesoouladem mezi nabídkou a poptávkou po bydlení. Tato raná fáze smršťování je v tuzemské literatuře někdy označována jako „řidnutí měst“ v protikladu k zúženému pojmu smršťování ve smyslu zmenšování kapacit fyzického prostředí [Mika, 2020, 2021]. V ojedinělých případech, kdy česká smršťující se města problémy s nadbytečnými kapacitami řešila, se jednalo o nadbytečné kapacity v oblasti školství [Peltan et al., 2020].

Další dopady, které jsou obvykle spojovány s nadbytečnými kapacitami, jako jsou aktivity predančních podnikatelů

1) V článku jsme se při překladu pojmu „*shrinkage*“ přiklonili k pojmu „smršťování“ v souladu s článkem [Rumpel a Slach, 2012]. V české odborné diskusi se setkáme také s alternativním překladem „zmenšování“ [Svobodová et al., 2015b]. Je používán také významově užší pojem „řidnutí“ [např. Mika, 2020], který ale označuje (dnes typické) stadium smršťování, pro které ještě nejsou charakteristické problémy související s nesoouladem mezi potřebou a nabídkou kapacit fyzického prostředí. Vzhledem k zaměření článku zejména na následující stadia procesu smršťování měst proto tento pojem nepoužíváme.

a vznik vyloučených lokalit, proto dosud souvisely převážně s rozvojem chudoby jako důsledku strukturálního postižení ekonomiky a často vysoké míry nezaměstnanosti.

Nepřítomnost závažnějších dopadů a pomalý průběh smršťování vedly k absenci reflexe tohoto procesu v plánování postižených měst. Pokud česká města na tuto hrozbu vůbec reagují, tak jen prorůstovými opatřeními [Peltan et al., 2020]. Často však města problematiku ve svých plánech nanejvýš okrajově konstatují, ale problém ignorují.

Zametání pod koberec i víra v obnovu růstu ztrácejí své opodstatnění. Český statistický úřad ve své prognóze vývoje počtu obyvatel do roku 2070 [ČSÚ, 2019] předpokládá silný úbytek obyvatel v regionech, pro které je smršťování typické. U Karlovarského kraje se jedná o pokles z 295 na 227 tisíc obyvatel (– 23 %), u Moravskoslezského kraje z 1 203 na 883 tis. (– 27 %). Tato úroveň poklesu nedává příliš velkou naději na to, že by bylo možné pokles účinně zvrátit a obnovit růst. V regionálním měřítku se jedná o hru s nulovým součtem, kdy úspěch jednoho znamená ztrátu ostatních měst v regionu [Schlappa a Neill, 2013]. Situaci měst navíc zhoršuje suburbanizace, která probíhá i v těchto regionech. Světlem na konci tunelu přitom nejspíš nebude ani současný příchod válečných uprchlíků z Ukrajiny, kteří těžko najdou podmínky pro živobytí ve strukturálně postižených a periferních regionech, které nenabízí dostatečné podmínky pro obživu ani stávajícím obyvatelům.

To neznamená, že by města neměla podnikat opatření zaměřená na příčiny smršťování. Tato opatření jsou důležitá pro postupnou stabilizaci ekonomiky a obyvatelstva a zajištění kvality života. Měla by se ale změnit očekávání spojená s těmito kroky. Na příkladu tří měst si v další části ukážeme, že i pokud by došlo k zastavení ztráty obyvatel migrací, přesto bude smršťování dále pokračovat jako důsledek negativního salda přirozené změny demograficky velmi starých populací. Navíc se postupně vyčerpá potenciál mechanismů, které bránily poklesu počtu domácností, a tím i vzniku převisu nabídky bydlení nad jeho potřebou. Nebude tedy již možné spoléhat, že úbytek oby-

vatel povede pouze k „řídnutí“ bez dopadů na kapacity vybudovaného prostředí.

Ponechání smršťování přirozenému vývoji je přitom problematické, protože jak fyzické prostředí, tak demografický vývoj vykazují velmi vysokou setrvačnost. Díky tomu hrozí vznik vysokých škod. Ohrožená je technická infrastruktura, občanská vybavenost i bydlení. Pro bydlení je charakteristická nízká elasticita nabídky, navíc zdůrazněná asymetrickým vztahem mezi elasticitou nabídky v případě nárůstu a poklesu poptávky, protože kapitál zabudovaný v bydlení je velmi trvanlivý a jen špatně se adaptuje na jiné konfigurace [Galster, 2017]. Při ponechání samovolnému vývoji se přitom opuštěné nemovitosti ve městě vyskytují do značné míry nahodile podle principu „městského šrapnelu“ [Newman a Kim, 2017] a přispívají k degradaci prostředí ve svém okolí.

Tento článek ukazuje možnosti přístupů vycházejících z respektování faktu smršťování s cílem dosáhnout nové rovnováhy mezi populační velikostí města a bytovým fondem v něm. Ve výzvě, kterou smršťování představuje, hledá potenciály pro udržitelný rozvoj města, zejména pro zlepšení kvality života v něm. Článek vychází ze zkušeností ze tří pilotních studií, které se zaměřily na možnosti plánování smršťování v českých městech. Pozornost přitom bude věnována zejména problematice bydlení.

## **Hlavní přístupy k plánování smršťujících se měst**

Smršťující se města jsou z pohledu plánování velmi různorodou skupinou. Odlišují se příčiny smršťování, jeho souvislosti a průběh v různých geografických oblastech (západní a východní Evropa, Severní Amerika, východní Asie) i mezi jednotlivými městy. Od toho se odvíjí odlišný charakter dopadů a související diskuse [Großmann et al., 2013]. Významnou roli hraje institucionální prostředí, předchozí zkušenost, vlastnická struktura, dostupné zdroje i urbanistická struktura měst. Významnou překážkou pro plánování je také prorůstové nastavení, často zesílené neoliberální ideologií založenou na představě růs-

tu a konkurenceschopnosti jako ukazatelů úspěchu [Hackworth, 2014]. Na rozdíl od plánování v růstových regionech, kde se rozdělují zisky, se ve smršťujících se regionech rozdělují politicky problematictější ztráty [Hospers, 2014]. „Smršťování není obtížné problematizovat z analytické perspektivy, ale je obtížné zarámovat ho jako věc politik a akce“ [Mallach et al., 2017].

Plánování ve smršťujících se městech je možné rozdělit do několika základních přístupů a jejich kombinací. Ne všechny přístupy je přitom možné považovat za efektivní řešení problémů těchto měst. V dalším textu vycházíme ze členění podle [Hospers, 2014], který rozlišuje čtyři fáze: trivializaci, bránění smršťování, přijetí smršťování a využití smršťování. Do jejich kontextu zařazujeme také práce ostatních autorů.

### *Nic nedělat a zamést pod koberec*

Tato strategie je běžná zejména v raných fázích smršťování měst, kdy město plánuje, jako by procesem smršťování neprocházelo [Rink et al., 2012; Hospers, 2014]. Jedná se většinou o období, kdy se dosud neprojevují negativní dopady a smršťování je často kompenzováno zmenšováním velikosti domácností v souvislosti s demografickým stárnutím. Důsledky smršťování mohou být dokonce pozitivní, pokud dochází ke kompenzaci minulého deficitu bydlení. Na straně plánování se často jedná o setrvačnost v přístupu, kdy města stále používají postupy a sledují cíle, které byly relevantní pro předchozí období růstu. Důvodem pro tento přístup je i politicky riskantní přiznání si problému a upřednostnění jeho bagatelizace. Hospers [2014] proto tuto fázi charakterizuje jako trivializaci smršťování.

### *Prorůstové strategie*

Prorůstové strategie jsou populární, protože odpovídají celkovému nastavení, které spojuje růst s úspěchem. Z hlediska plánování se jedná o „pohodlnou“ variantu, která může použít recepty z předchozího růstového období. V rámci tohoto přístupu je smršťování považováno za dočasný problém, politiky se zaměřují na podporu růstu, depopulaci má vyřešit přilákání nových firem a lidí – budují se mj. obytné oblasti, dělá se place marketing. Je sporné,

zda tyto strategie fungují – smršťující se města často soutěží o stejné skupiny obyvatel a výsledkem je hra s nulovým součtem. Migrace obyvatel, ale i malých a středních firem v Evropě probíhá většinou v rámci regionů, ne „na dálku“ [Hospers, 2014], případně dochází k poklesu počtu obyvatel i v celostátním měřítku (např. v Japonsku) a tak jsou zisky v jednom městě vykoupeny ztrátami jinde [Mallach et al., 2017].

### **Přijetí a využití smršťování**

Základem přístupu je přijetí smršťování jako faktu a radikální proměna místní politiky, která se řídí jeho důsledky [Rink et al., 2012].

Přístupy zařazené do této skupiny bychom mohli na základě odborné literatury rozdělit do tří podtypů:

- Strategie údržby [Pallagst et al., 2017a] – přechodný typ částečného přijetí zaměřený na uchování atraktivity prostorové struktury.
- Přijetí smršťování [Hospers, 2014] – města se zaměřují na zlepšení kvality života, zejména na městský „hardware“, podporováno je „stárnutí na místě“, tj. úprava domů pro potřeby života seniorů, v některých městech jsou bořeny celé bloky domů. Výzkum ukazuje, že přijetí smršťování je nejvhodnější a nejudržitelnější strategií reagující na smršťování měst; do této kategorie patří také např. plánování pro pokles [Pallagst et al. 2017b], úprava na správnou velikost („rightsizing“) [Aalbers a Bernt, 2017], chytré smršťování („smart shrinking“) [Dewar a Thomas, 2013; Neill a Schlappa, 2016].
- Využití smršťování [Hospers, 2014] – snaha získat ze smršťování výhodu, vnímání nadbytku kapacit jako příležitosti a zaměření na kvalitu života. Mezi tyto přístupy mohou být řazena „pomalá města“ (Cittaslow Network), „stříbrná ekonomika“ (zaměření na seniory), městské zemědělství nebo snahy o rozvoj zelené infrastruktury [Schilling a Logan, 2008].

Přístupy řízeného smršťování často narážení na odpor obyvatel [Dewar a Thomas,

2013; Neill a Schlappa, 2016], většinou proto, že růst je ztotožňován s úspěchem. Podporu získávají často až když jsou dobře patrné negativní dopady nadbytku bytového fondu a infrastruktury.

Podoba, cíle a postupy jednotlivých programů reakce na smršťování se liší podle toho, jaké je institucionální prostředí v jednotlivých zemích, jaká je vlastnická struktura a jaké jsou k dispozici zdroje. Na jedné straně stojí převážně reaktivní přístup některých amerických měst, která mají jen omezené zdroje i možnosti získání nemovitostí, které se nacházejí v rozdrobeném soukromém vlastnictví. Proto se soustředují převážně na demolice nezanedbanějšího domovního fondu a případné znovuvyužití uvolněných pozemků.

Na opačném konci spektra přístupů stojí německý program Stadtbau Ost, který řešil přestavby spojené s redukcí nadbytečného bytového fondu ve skokově vyhledných východoněmeckých městech. V tomto případě hrála klíčovou roli kombinace uceleného vlastnictví bytového fondu v kombinaci s dostupností financování ze spolkové úrovně [Bernt, 2017].

### **Metodika**

Cílem projektu byla tvorba a prověření metodických přístupů k plánování ve smršťujících se městech. Zaměřili jsme se přitom na ta města, ve kterých se proces smršťování nepodaří zvrátit a bude v nich docházet k výhledovému převisu nabídky bydlení nad jeho potřebou. Tyto postupy doplňují existující Metodiku předcházení a řešení důsledků zmenšování měst a obcí [Svobodová et al., 2015b], která pokrývá plánovací přístupy zaměřené na příčiny poklesu. To je také důvod, proč v rámci řešení nebyla aplikace těchto postupů uvažována.

Řešení bylo založeno na přístupu výzkumu formou návrhu („research-by-design“). Pro účely výzkumu byla vybrána tři města reprezentující odlišné typy smršťujících se českých měst. Byla zvolena dvě města ve strukturálně posti-

žených regionech (Orlová v Moravskoslezském kraji a Sokolov v Karlovarském kraji) a jedno město reprezentující menší města v periferních a semiperiferních polohách (Mílevesko). Pro tato města byly zpracovány pilotní studie, které analyzovaly proces smršťování a jeho budoucí vývoj, identifikovaly rozsah dopadů a prověřovaly možnosti návrhu řízeného smršťování. V průběhu zpracování pilotních studií byl vyvíjen a ověřován metodický postup pro plánování řízeného smršťování, který je popsán v dalších částech článku.

Pilotní studie byly zpracovány s návrhovým horizontem třiceti let. Tento časový horizont je delší než časový horizont běžných plánovacích dokumentů a je odůvodněný pomalým průběhem procesů, které jsou příčinami smršťování (zejména přirozené měny obyvatel) a vysokou setrvačností procesů, které souvisejí se zvládnutím smršťování. Pomalé tempo změny se týká především fyzického prostředí – stavebního fondu a infrastruktury.

Uvažovaný výhled proto představuje kompromis mezi mírou nejistoty v prognóze budoucího vývoje a potřebou dostatek času pro realizaci efektivních opatření a minimalizaci nákladů redukcí. U objektů určených k dožití a redukcí je totiž při delším výhledu oprávněné očekávat, že před jejich odstraněním dojde k vyčerpání většiny jejich ekonomické a fyzické životnosti.<sup>2)</sup> Vliv vyšší míry nejistoty může být omezen průběžným sledováním vývoje a pravidelnými aktualizacemi vytvořených plánů.

Zpracované pilotní studie i výsledná metodika zahrnují prvky jak územního, tak i strategického plánování a dotýkají se také otázky hospodaření dotčených obcí. V následujícím textu se budeme na aplikaci popsaného metodického postupu odkazovat jako na „plán smršťování“. Budeme tak ale činit s vědomím, že v praxi se může jednat o více provázaných dokumentů s různou formou a mírou závaznosti. Možnostem územního a strategického plánování ve vztahu ke smršťování jsme se věnovali v samostatném textu [Peltan et al., 2021].

2) Jinak řečeno, objekty již budou v důsledku opotřebení a často i zanedbané údržby ve stavu, kdy nebudou bez větších oprav vhodné k užívání (vyčerpáná fyzická životnost). Tyto opravy se ale již nevyplácí provádět a cena pozemků s těmito objekty bude nižší, než by byla bez nich (vyčerpáná ekonomická životnost).



## Očekávaný vývoj smršťování

### Demografická prognóza

Prvním krokem při zpracování pilotních studií byla analýza budoucího vývoje smršťování. K tomu sloužily demografické prognózy a stanovení převisu nabídky bydlení. Převis pak sloužil k určení potřebného rozsahu řízeného smršťování. Pozornost byla věnována také příčinám budoucího vývoje a jeho očekávanému průběhu v čase.

Demografické prognózy byly zpracovány kohortně-komponentní metodou se zohledněním migrace a její věkové struktury. Výsledkem byl vývoj počtu obyvatel a jejich věková skladba v jednotlivých letech návrhového horizontu.

Podle výsledků demografických prognóz bude ve všech třech městech pokračovat pokles počtu obyvatel. Největší relativní pokles očekáváme v Milevsku (– 31 %), dále v Sokolově (– 27 %) a Orlové (– 20 %). Nejcitelnější bude úbytek obyvatel v ekonomicky aktivním věku s poklesem o 31 % (Sokolov) až 44 % (Milevsko).

Změní se význam příčin úbytku obyvatel. V minulosti bylo hlavní příčinou smršťování negativní migrační saldo. Města opouštěli zejména mladší obyvatelé, kteří se stěhovali obvykle za práci nebo kariérou převážně do jiných krajů a v menší míře do zázemí těchto měst. Odchod mladších obyvatel vedl k urychlení demografického stárnutí. Proto se ve výhledovém období stane dominantním mechanismem úbytku obyvatel přirozená měna. Nejvýrazněji tento posun očekáváme v případě Milevska (74 % očekávaného úbytku díky přirozené změně) a Sokolova (73 %), ale i v Orlové (63 %). Dále přitom bude pokračovat demografické stárnutí, kdy v Milevsku očekáváme nárůst indexu stáří z hodnoty 194 v roce 2019 na více než 300 po roce 2035. V ostatních městech bude nárůst mírnější, i v nich však bude index postupně převyšovat hodnotu 200.

Rostoucí význam negativního salda přirozené měny v kombinaci s pokračující

cím demografickým stárnutím a úbytkem ekonomicky aktivních obyvatel výrazně omezí možnost použití prorůstových opatření. V takové situaci bude narůstat význam přístupů, které přijmou smršťování jako nezvratný fakt, kterému se je nutné přizpůsobit, případně ho v mezích možností využít.

### Vývoj počtu domácností a potřeba bydlení

Na základě věkové skladby byl určen počet bytových domácností. Byly využity výsledky SLDB 2011, které poskytují informaci o tom, do jak velkých domácností a v jakém poměru patří obyvatelé určitého věku. Vynásobením počtu obyvatel v jednotlivých věkových skupinách jejich podílem podle velikostí domácností byl získán počet lidí žijících v domácnostech jednotlivých velikostí a z něj byl získán počet a velikostní struktura domácností.

Tento postup je složitější než běžně používané projekce pracující s extrapolací velikostí domácností, údaje ale umožňují zohlednění vlivu měnící se věkové struktury obyvatelstva. To je důležité právě ve smršťujících se městech, která procházejí zejména vlivem selektivní migrace výrazným procesem demografického stárnutí.

Výsledky ukazují, že počet domácností bude sice kvůli nárůstu malých domácností seniorů nadále klesat pomaleji než počet obyvatel, ale přesto se bude jednat o výraznou změnu. V případě Milevska očekáváme pokles o 26 %, v Orlové o 13 % a v Sokolově o 12 %.

Prognóza počtu domácností byla podkladem pro stanovení potřeby bydlení. Při jejím stanovení jsme vycházeli z předpokladu, že jedna domácnost potřebuje k uspokojení svých bytových potřeb jeden byt. Vzhledem k očekávanému nadbytku bytového fondu jsme neuvažovali situaci, kdy tato potřeba zůstává nenaplněna. Neuvažovali jsme ani opačnou situaci, kdy vzniká poptávka po bytech nad rámec této potřeby. Některé takové situace jsme však uvažovali v návrhové části pilotních studií (například otázku rekreačního bydlení).

Potřebu bydlení odvozenou od počtu domácností bylo nutné navýšit o frikční neobsazenost, tedy o počet bytů, které jsou neobsazené například z důvodu hledání nového nájemníka, oprav, modernizací a podobně. Bez započtení frikční neobsazenosti by došlo k nežádoucímu zhoršení dostupnosti bydlení pro obyvatele a paradoxnímu tlaku na jejich odstěhování. Tato neobsazenost se pohybuje mezi 3 a 10 procenty [Couch a Cocks, 2013; Rink a Wolff, 2015; Belsky, 1992]. V rámci zpracování pilotních studií byla využita hodnota 10 procent, která vytváří kapacitní rezervu například pro různá minoritní nebytová využití, dočasná využití a krátkodobou neobsazenost z důvodů na straně vlastníka.

### Převis nabídky bydlení

Prognózovanou potřebu bydlení jsme srovnali s výchozími kapacitami bydlení zvýšenými o předpokládanou novou výstavbu. Do výchozího počtu bytů nebyly zařazeny byty, které byly podle Sčítání lidu, domů a bytů 2021 trvale neobydlené, protože sloužily rekreaci. Předpokládáme, že podobný počet bytů bude využíván pro rekreaci i nadále a nebude vstupovat na trh s bydlením.

U nové výstavby jsme vycházeli z předpokladu, že bude zachováno průměrné tempo výstavby za posledních 10 let<sup>3)</sup> upravené podle úbytku počtu potenciálních stavebníků (pro zjednodušení jsme uvažovali věkovou skupinu 24 až 39 let).

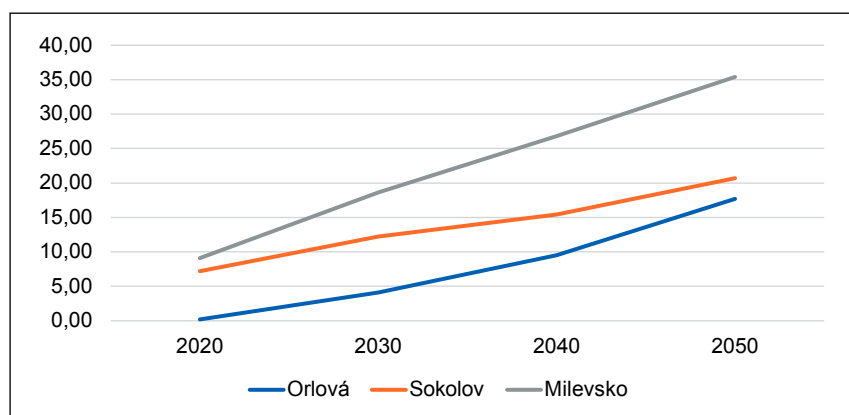
Pokles počtu domácností v kombinaci s pokračující (byť relativně málo intenzivní) novou výstavbou zejména rodinných domů a v případě Milevska a Sokolova i výchozím převisem nabídky bydlení povede k poměrně vysokým očekávaným převisům (tab. 1). Extrémní hodnotu očekáváme v Milevsku (35 % výchozího počtu bytů), ale i v ostatních městech se bude jednat o zhruba pětinu. Pokud bychom očekávaný převis v Milevsku vztáhli pouze k bytům v bytových domech, jednalo by se o téměř dvě třetiny takových bytů.

Demografická prognóza tak ověřila, že ve všech třech městech bude ve výhledovém období docházet k převisu nabídky

3) Delší období bylo voleno pro omezení vlivu nahodilých výkyvů a ekonomických cyklů.



**Obr. 1:** Ticho před bouří, nedávno rekonstruované bytové domy v Milevsku zatím nijak nesignalizují očekávanou míru neobsazenosti bytového fondu



**Graf 1:** Převis nabídky bydlení nad rámec frikční neobsazenosti vůči výchozímu počtu bytů (v procentech)

bydlení a je žádoucí uplatňovat v nich přístupy přijetí a využití smršťování.

### Cíle řízeného smršťování

Návrhová část pilotních studií je založena na předpokladu, že bude postupně docházet k vyrovnání nabídky a poptávky a převis nabídky tak bude odpovídat po-

čtu bytů, které postupně zaniknou. Pokud by města procházela smršťováním neřízeně, jednalo by se o bytový fond, který by zůstal nevyužitý, jako nepotřebný by nebyl udržován, chátral by a zanikal. Tento proces by přitom probíhal relativně nahodile na většině území města, jak ukazují zahraniční zkušenosti popisované jako „městský šrapnel“ [Newman

a Kim, 2017]. Dlouhodobě neobsazené a zanedbané byty a domy by narušovaly atraktivitu ve svém okolí. Zprvu nahodilé rozdíly by se tak posilovaly. Celý proces by byl urychlen aktivitami predačních podnikatelů a vznikem vyloučených lokalit. Postupně by docházelo k narušení image a soudržnosti na úrovni celého města a obyvatelé by byli motivováni město opouštět.

V návrhu jsme se tomuto vývoji snažili předcházet a hledali jsme způsob, jak dosáhnout potřebného rozsahu redukci řízeným způsobem s minimalizací negativních dopadů. Prvním krokem bylo stanovení základních cílů řízeného smršťování, které vycházely z charakteru očekávaných dopadů a také ze snahy vnímat smršťování jako příležitost:

- stabilizovat zástavbu a obyvatelstvo,
- využít smršťování,
- obnovit rovnováhu na trhu s bydlením,
- předcházet negativnímu extenzivnímu rozvoji a navyšování nadbytečných kapacit.

Jednotlivé cíle jsou vzájemně provázané a jednotlivá opatření v ideálním případě přispívají k naplňování více cílů. Příkladem může být sloučení dvou bytů (využití smršťování), které přispívá ke zvýšení atraktivitu zástavby díky vyššímu standardu bydlení (stabilizace zástavby), může přispět k udržení pracovníků veřejných služeb (stabilizace obyvatelstva) a zároveň i k obnově rovnováhy na trhu s bydlením (snížení převisu nabídky o jeden byt).

Jiným příkladem může být odstranění málo atraktivní nadbytečné obytné zástavby blížící se konci životnosti (s cílem obnovení rovnováhy na trhu s bydlením), které vytvoří prostor pro vznik veřejné zeleně. Ta přispívá adaptaci na změny klimatu (využití smršťování) a zvyšuje

Město	Domácnosti		Frikční neobs.	Potřeba celkem	Nabídka bydlení (bytů)			Převis (2050)	
	2020	2050			2020	Výstavba (odhad)	2050 <sup>4)</sup>	Počet bytů	% byt. fondu
Milevsko	3 442	2 550	283	2 833	4 166	140	4 306	1 473	35 %
Orlová	11 501	10 009	1 112	11 121	12 799	590	13 389	2 268	18 %
Sokolov	9 230	8 163	907	9 070	11 050	326	11 376	2 306	21 %

**Tab. 1:** Prognóza potřeby, nabídky a převisu bydlení

4) Ve výpočtu neuvažujeme odpad z bytového fondu – jeho management je předmětem řešení v další části.

je atraktivitu navazující zástavby, která podobné veřejné prostranství postrádala (stabilizace zástavby a obyvatelstva).

## Rozdělení území podle formy řízeného smršťování

Pokud by byly jednotlivé cíle naplňovány v území plošně, nebylo by možné vyhnout se efektu „městského šrapnelu“. Prvním krokem v rámci celkové strategie je proto rozdělení území, které slouží

jako podklad pro různé přístupy ke smršťování, stanovení priorit pro naplňování cílů řízeného smršťování v jednotlivých plochách a pro volbu detailních nástrojů. Mělo by také poskytovat rámec pro rozhodování o změnách v území, které nejsou součástí řízeného smršťování, zejména o veřejných investicích. V neposlední řadě by mělo sloužit jako podklad pro revizi zastavitelných ploch, aby nově vznikající využití území nevytvářelo vztahy a vazby, které budou překážkou pro realizaci plánovaného smršťování.

V rámci zastavěného území jsme uvažovali tyto základní druhy ploch:

- stabilizované,
- určené ke stabilizaci,
- určené k redukci s předpokladem přestavby,
- určené k redukci bez předpokladu následného stavebního využití,
- neřešené plochy, například plochy výroby.

Plochy jednotlivých typů jsme identifikovali na základě vyhodnocení atrakti-

Zdroj: Metodika pro plánování obytné funkce a infrastruktury ve městech procházejících procesem smršťování [Peltan et al., 2022]

	Neatraktivní zástavba	Atraktivní zástavba
Neatraktivní území	<p>Území s předpokladem úpadku, často s vysokým rizikem vzniku rezidenční segregace. Do této kategorie spadají také území, ve kterých existuje veřejný zájem na odstranění zástavby (například výstavba dopravní infrastruktury) a ohrožená území (zástavba v záplavových územích, poddolovaných a geologicky nestabilních územích), a to až na výjimky<sup>5)</sup> bez ohledu na charakter zástavby.</p> <p>Klasifikace: <b>území určené k redukci bez předpokladu následného stavebního využití</b></p> <p>Přístup: Cílené demolice objektů, případně jejich ponechání „na dožití“ a návrat plochy do nezastavěného území.</p>	<p>Obvykle nová zástavba, často vlastnického bydlení, v hůře dostupných lokalitách na okraji zástavby nebo v segregovaných polohách vůči městu. Tato zástavba je v návrhovém horizontu obvykle atraktivní, přesto může dojít k její degradaci v dlouhodobém horizontu</p> <p>Klasifikace: <b>stabilizované území</b></p> <p>Přístup: V již existujících územích monitorovat vývoj a při zhoršení atraktivity zástavby aktualizovat klasifikaci na <i>území určené k redukci bez předpokladu následného stavebního využití</i>. <i>Města by se měla snažit předcházet dalšímu vzniku a rozšiřování podobných území, zejména revizí zastavitelných ploch v územním plánu.</i></p>
Atraktivní území	<p>Vysoce atraktivní území se značně neatraktivní zástavbou, často s charakterem urbanistické závady.</p> <p>Klasifikace: <b>území určené k redukci s předpokladem přestavby</b></p> <p>Přístup: Tato území obvykle vyžadují dočasnou stabilizaci a následnou transformaci na využití, které odpovídá atraktivitě území.</p> <p>Území atraktivní pro zástavbu s nižší intenzitou využití, ale méně atraktivní pro zástavbu se stávající intenzitou využití.</p> <p>Klasifikace: <b>území určené k redukci s předpokladem přestavby</b></p> <p>Přístup: Tato území obvykle vyžadují dočasnou stabilizaci a následnou transformaci na <i>zástavbu nižší intenzity</i>. Období stabilizace může být značně dlouhé, zejména pokud má být dominantním motorem transformace město.<sup>6)</sup></p> <p>Území atraktivní pro zástavbu se stávající intenzitou využití, ve kterých se nachází zástavba, která je méně atraktivní.</p> <p>Klasifikace: území s potřebou stabilizace – předcházet vzniku neobsazenosti a akvizicím nemovitostí predačními podnikateli, zvyšovat atraktivitu území a bytového fondu. Toto je území s nejvyšší mírou uplatnění přístupu „využití smršťování“.</p>	<p>Území s jen malým rizikem vzniku negativních projevů smršťování.</p> <p>Klasifikace: <b>stabilizovaná území</b></p> <p>Přístup: Tato území nevyžadují větší míru intervencí. Je potřeba monitorovat další vývoj a v případě zhoršení atraktivity nebo při rozvoji negativních projevů smršťování změnit klasifikaci na <i>území s potřebou stabilizace</i>.</p>

Tab. 2: Identifikace základních typů ploch s různými formami řízeného smršťování na základě atraktivity

5) Například v souvislosti s památkovou péčí.

6) Transformace vedená soukromým sektorem se dá očekávat pouze v územích, která jsou v uceleném soukromém vlastnictví a v atraktivních polohách v rámci města.



vity území a atraktivitu zástavby podle tabulky 2. Každá plocha je charakterizována atraktivitou území, ve kterém leží, a atraktivitou zástavby, která se v ní nachází. Atraktivita území je dána zejména jeho polohou – např. vztahem k prostoro-rové struktuře města, dostupností veřejné infrastruktury, vlastnostmi z hlediska hygieny prostředí, ohrožení živelnými katastrofami a image prostředí. Atraktivita obytné zástavby je dána zejména preferencí obyvatel a stavebně-technickým stavem objektů. Preference obyvatel se mohou lišit od expertního pohledu zvenčí, protože jednotlivým faktorům je přiřkládána různá váha.

Při zpracování studií jsme jako vodítko při vyhodnocení atraktivitu ploch a zástavby srovnávali také nabídkové ceny obdobně velkých bytů v různých částech měst. Takto určená atraktivita však může být výrazně zkreslena přítomností sociálně patologických jevů v jinak atraktivních lokalitách. Další slabinou může být omezené množství bytů dostupných na trhu.

Na základě atraktivitu území a zástavby jsme plochy nejprve předběžně zařadili do jednotlivých typů. Zohlednili jsme také dopad případné redukce na prostoro-rovou strukturu města. Zejména jsme se snažili předejít jejímu narušení vznikem rozsáhlých proluk uvnitř zástavby. Příkladem může být pilotní studie Milevska, kde jsme se snažili zachovat zástavbu kolem spojnice nádraží a centra města. Do rozhodování o výsledné klasifikaci přistoupily také další faktory, jako jsou vlastnická struktura a její ucelenost, zájmy památkové péče a ochrany přírody nebo potenciál následného využití (pro novou zástavbu i pro rozvoj zelené infrastruktury).

Podíl jednotlivých druhů ploch byl následně upravován tak, aby z něj vycházející objem redukci bytového fondu odpovídal celkové potřebě redukce určené na základě převisu nabídky bydlení. Návrh jsme prováděli iterativním způsobem, kdy jsme úvodní návrh rozdělení využili jako podklad pro podrobný návrh rozsahu redukci souvisejících s naplňováním různých cílů. Na základě vyhodnocení jsme upravili rozsah ploch jednotlivých typů. Postup jsme opakovali až do vyrovnání rozsahu navržených redukci

a jejich potřeby. V rámci podrobného návrhu jsme zohledňovali také schopnost města nebo vlastníků jednotlivé uvažované intervence provést.

### **Stabilizované plochy**

Stabilizované plochy se vyznačují příznivou kombinací atraktivitu území i zástavby. Může se jednat například o atraktivní zástavbu v městských centrech (Milevsko, Sokolov), případně o zástavbu rodinných domů v odpovídajícím stavebně-technickém stavu v polohách splňujících kritéria atraktivitu (ve všech studiích).

Tyto plochy se vymezují v případech, kdy v nich díky vysoké atraktivitě neočekáváme kumulaci negativních dopadů smršťování. Díky tomu nejsou nutná stabilizační opatření nad rámec průběžné údržby a monitorování vývoje. V případě, že by se v nich negativní dopady začaly v rozporu s očekáváním projevovat, je nezbytné neprodleně reagovat (od odstranění ojedinělého domu v havarijním stavu po změnu klasifikace na plochy určené ke stabilizaci).

Ve stabilizovaných plochách se může v menší míře naplňovat cíl využití smršťování. Místo zde má sloučení menších bytů a pozemků, nebytová využití, ale třeba i rozvoj veřejných prostranství a zelené infrastruktury. Například v pilotní studii Milevska jsme v centrální části města uvažovali možnost využití jednotlivých domů pro doplnění malých veřejných prostranství a kapesních parků.

Pokud je to možné, měla by ve stabilizovaných plochách převažovat soukromá iniciativa nebo levná řešení malého rozsahu, aby mohlo město využívat své omezené zdroje zejména v plochách určených ke stabilizaci.

### **Plochy určené ke stabilizaci**

Tyto plochy se zpravidla nacházejí v atraktivní poloze, ale jejich zástavba je méně atraktivní. Typickým příkladem je sídlištní zástavba dobře zapojená do struktury města s velmi dobrou dostupností veřejné infrastruktury, zejména občanské vybavenosti a hromadné do-

pravy. Jiným příkladem je městská zástavba v méně atraktivních centrálních částech města nebo ve zhoršeném stavebně-technickém stavu.

V těchto plochách můžeme očekávat postupný nahodilý nárůst neobsazenosti v souladu s principem „městského šrapnelu“. Proto je potřebné zaměřit se na stabilizaci těchto ploch, pro kterou může město využít následující postupy a jejich kombinace:

- jasná deklarace zájmu na zachování a rozvoji těchto území, zejména v plánovacích nástrojích,
- posilování atraktivitu (např. kvalitní veřejná prostranství, umístění a zhodnocení veřejných budov),
- strategický výkup části bytového fondu s cílem jeho stabilizace a rozvoje městského bydlení.

V doplňkové roli se uplatňuje přístup využití smršťování zaměřený na zvyšování kvality a atraktivitu tohoto území, tj. zvyšování plošného standardu bytů, řešení urbanistických problémů, zlepšováním prostupnosti území doplněním pěších propojení a podobně.

### **Plochy určené k redukci s předpokladem přestavby**

Plochy určené k redukci s předpokladem přestavby naplňují zejména cíl obnovy rovnováhy na trhu s bydlením redukci nadbytečných kapacit. Přestavbou často vzniká alternativa k vymezení nových zastavitelných ploch – tím je naplňován cíl předcházení nežádoucímu extenzivnímu rozvoji. Uvažované následné využití je proto třeba zahrnout do celkové bilance při revizi zastavitelných ploch a ploch přestavby. Přitom je nutné uplatnit i předpokládanou časovou dostupnost těchto ploch přestavby, protože realizace redukci bude většinou – kromě případů, kdy se již nyní jedná o opuštěné nebo velmi zanedbané domy bez problematických vlastnických vztahů – časově značně náročná.

V některých případech se také může jednat o naplnění cíle využití smršťování, kdy nadbytečné kapacity související se smršťováním umožňují řešit například urbanistické závady. Příkladem z pilotních studií může být měřítkově a hmo-

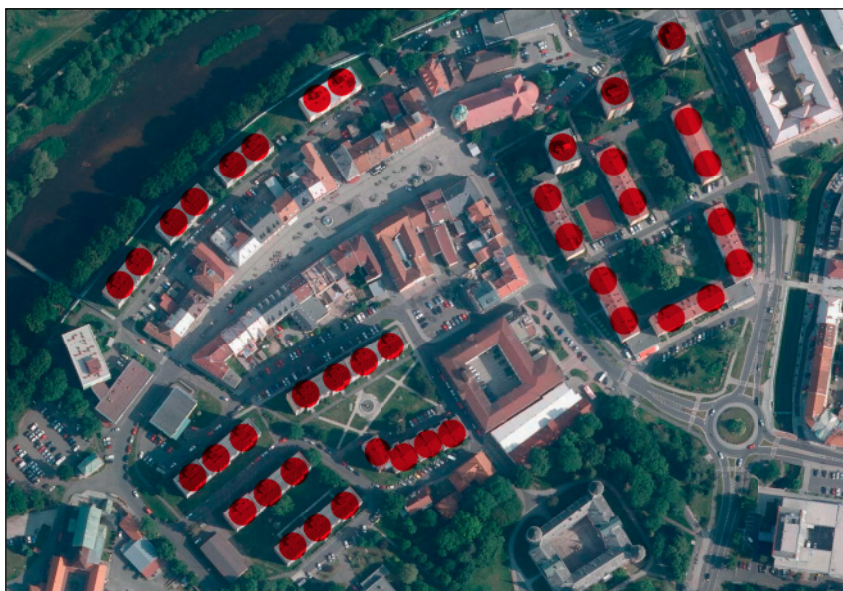
tové nevyhovující panelová zástavba v centru Sokolova (obr. 2).

Může se jednat například o tyto případy:

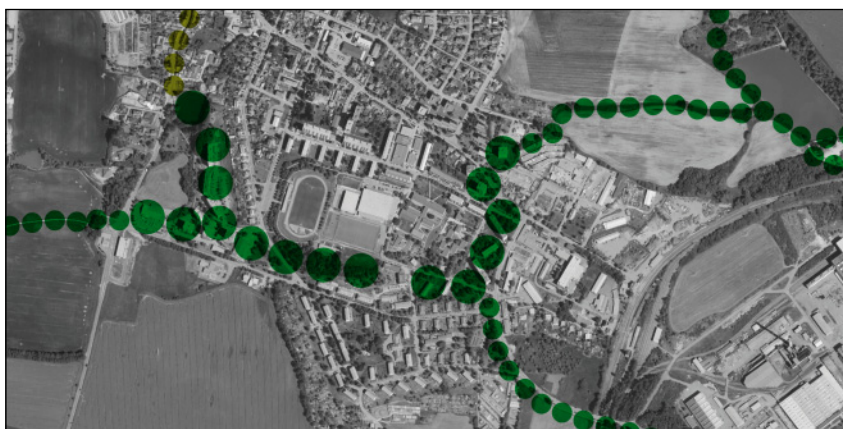
- urbanisticky problematická zástavba v územích s vysokou atraktivitou (například vysokopodlažní bytová zástavba nižší kvality v historickém jádru města),
- problematické enklávy zástavby nižší atraktivity ve stabilizovaných plochách (například skupina panelových domů v zástavbě rodinných domů),
- enklávy obytné zástavby uvnitř ploch výroby a skladování (předpoklad přestavby na nebytové využití odpovídající charakterem jejich okolí),
- měřítkově předimenzovaná zástavba, která je předmětem částečných demolí spojených se zatraktivněním (často v místech s uceleným vlastnictvím).

Zpravidla se jedná o plochy dobře integrované do okolní zástavby, která je stabilizovaná nebo určená ke stabilizaci. To znamená, že tyto plochy je většinou nutné dočasně stabilizovat tam, kde by hrozilo negativní ovlivnění okolí. To může zvyšovat jak náklady na realizaci redukce v těchto plochách, tak i komplikovat stabilizaci ploch určených ke stabilizaci, kterým mohou tyto plochy dočasně konkurovat. Z pilotních studií se tento problém týkal zejména otázky řešení urbanistické závady spočívající v necitlivě umístěné panelové zástavbě v centru města Sokolova. Řešení jsme navrhli ve dvou alternativách – jedna předpokládala kompletní řešení závady, tedy odstranění všech problematických objektů (obr. 2), druhá předpokládala jen částečné řešení v nejproblematictějších částech v bezprostředním kontaktu s historickou zástavbou a realizaci potřebných redukcí směřovala do méně atraktivních okrajových částí sídliště Michal.

Při plánování redukce nadbytečných kapacit je nezbytné omezit negativní dopady na sociální soudržnost obyvatel území, zejména s ohledem na bytovou situaci nejzranitelnějších sociálních skupin obyvatel. Přestavba by neměla vyústit v nežádoucí gentrifikaci, tedy neměla by vytlačit původní obyvatele ve prospěch nově přichozích majetnějších.



**Obr. 2:** Červeně označené domy vyznačují plný rozsah urbanistické závady v centrální části města. Vymezením ploch redukce s předpokladem přestavby a následnou realizací redukce včetně dočasné stabilizace by vznikly značné náklady v porovnání s náklady na stejný objem redukce v méně atraktivních polohách s menší potřebou stabilizace. Pilotní studie Sokolov.



**Obr. 3:** Plochy redukce bez předpokladu následného stavebního využití umožnily uvažovat o velkorysém rozvoji zelené infrastruktury a veřejných prostranství. Pilotní studie Milevsko.

### **Plochy určené k redukci bez předpokladu následného stavebního využití**

Plochy určené k redukci bez předpokladu následného stavebního využití se současně vyznačují nízkou atraktivitou území a nízkou atraktivitou zástavby. Jedná se například o vysokopodlažní sídlištní zástavbu v územích se zhoršenou dostupností, ale také o území se zástavbou ohroženou živelnými katastrofami. Tyto plochy slouží k naplňování cíle obnovy rovnováhy na trhu s bydlením odstraněním nadbytečného bytového fondu jeho úplnou demolicí. Tyto plo-

chy obvykle přispívají také k rozvoji hodnot území, zejména k posílení zelené infrastruktury (obr. 3).

Rozhodování o zařazení jinak srovnatelných ploch do kategorie „ke stabilizaci“ nebo „k redukci“ ovlivňuje potenciál redukce veřejné infrastruktury nebo naopak předpoklady pro zachování její funkčnosti. Ovlivněna je zejména technická infrastruktura (zásobování vodou, odkanalizování, centrální zásobování teplem) a základní veřejná občanská vybavenost (zejména mateřské a základní školy). Roli mohou hrát také náklady nebo potenciální škody, kterým se reduk-



cí podaří předejít. V Orlové se to týkalo potenciálních škod u zástavby na poddolaných územích, v Sokolově jsme uvažovali náklady potřebné na vybudování ochrany před živelnými katastrofami u ploch v záplavovém území nebo úsporu nákladů na výstavbu parkovacích domů na sídlištích.

### Předcházení nežádoucímu extenzivnímu rozvoji a navyšování kapacit bydlení

Podle zkušeností získaných při zpracování pilotních studií i v rámci rozboru širšího vzorku [Peltan et al., 2020] disponují smršťující se města často velmi rozsáhlými zastavitelnými plochami a částečně i plochami přestavby pro bydlení. Tento stav je dán jak historicky (často se jedná o města, která v období socialismu trpěla nedostatečnou kapacitou bydlení), tak i snahou o aplikaci prorůstových opatření. Příkladem může být Milevsko, kde je vymezení široké nabídky zastavitelných ploch motivováno snahou o omezení migrace, která směřuje do obcí v jeho zázemí. Silnou motivací je také struktura bytového fondu, ve kterém dominují byty v bytových domech a existuje tak poptávka po rozšíření nabídky bydlení v rodinných domech.

Zastavitelné plochy jsou často překážkou pro naplňování cílů řízeného smršťování. Nejedná se jen o navyšování převisu nabídky bydlení, ale nové zastavitelné plochy mohou být problematické zejména pokud navazují na potenciální plochy redukce bez předpokladu stavebního využití. Nově vznikající zástavba bývá obvykle napojena na stávající technickou a dopravní infrastrukturu těchto ploch. Proto i v případě realizace redukce zástavby není možné efektivně odstranit stávající infrastrukturu, která zatěžuje rozpočet města. Díky nové zástavbě také mohou vznikat nežádoucí proluky v místě redukce.

Problémy může způsobovat i nevhodně umístěná komerční občanská vybavenost, která zvyšuje atraktivitu zástavby ve svém okolí. Relativně tak klesá atraktivita ploch určených ke stabilizaci v jiných částech města. Ty pak může být obtížnější stabilizovat, i když se jedná o plochy významnější z hlediska

prostorové struktury města. Příkladem mohou být nové supermarkety, které vznikly v Milevsku v okrajové poloze a relativně snižují atraktivitu zástavby v okolí sekundárního centra na spojnici jádra města a nádraží. Fungování obchodů by naopak mohlo být negativně ovlivněno ztrátou zákazníků, kteří by opouštěli dožívající panelové domy.

Zástavba vznikající na nevhodně vymezených zastavitelných plochách s návazností na plochy redukce také může v těchto plochách vytvářet potřebu nákladných dočasných stabilizačních opatření v rozsahu, který by jinak nebyl potřebný. Stabilizační opatření v těchto oblastech mohou dále konkurovat opatřením v částech města, kde dominuje naplňování cíle stabilizace.

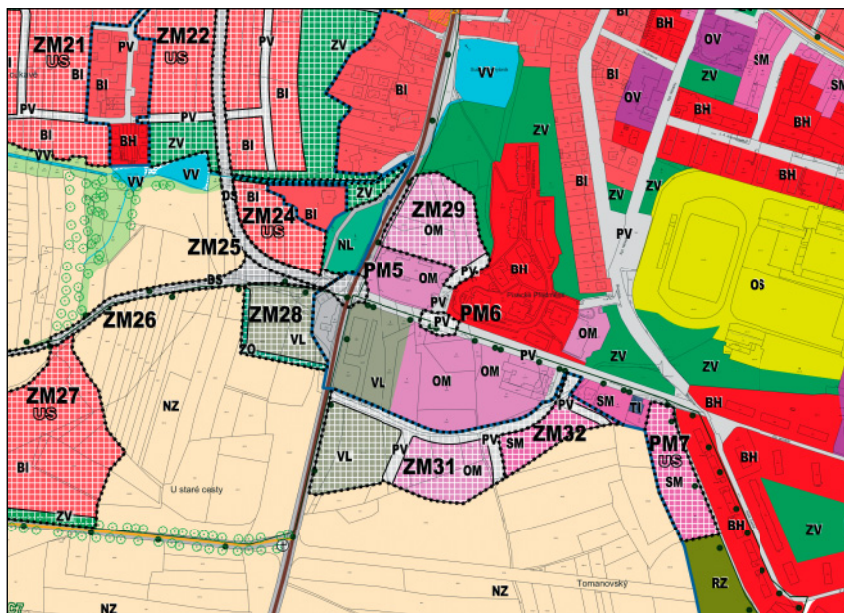
Revize zastavitelných ploch proto musí vycházet ze zpracovaného rozdělení území do ploch podle formy řízeného smršťování. Je přitom důležité, aby zastavitelné plochy a jejich části, které jsou vymezeny v rozporu s potřebami řízeného smršťování, byly vypuštěny co nejdříve, aby se minimalizovaly nežádoucí změny v území.

Při vyhodnocení se uplatní metodický pokyn MMR Vyhodnocení potřeby za-

stavitelných ploch [MMR, 2022]. Rozsah zastavitelných ploch a ploch přestavby pro bydlení je vzhledem k převisu nabídky bydlení dán výhradně vnitřní poptávkou plynoucí zejména z případného nízkého podílu bydlení v rodinných domech. Při aplikaci tohoto metodického postupu se v Milevsku a Orlové ukázala potřeba (velmi podstatné) redukce stávajících zastavitelných ploch a ploch přestavby pro bydlení (tabulka 3). Odlišná situace v Sokolově je ovlivněna zejména malým množstvím potenciálních zastavitelných ploch v rámci území obce.

Další zastavitelné plochy je žádoucí vypustit na základě vyhodnocení vnitřních rezerv zastavěného území a potenciálu přestavby. Z pilotních studií se to týká zejména Orlové, kde se vyskytuje zástavba s velkým množstvím proluk, které mohou uspokojit podstatnou část poptávky. V rámci stávající zástavby existuje také potenciál náhrady jednotlivých objektů neodpovídajících stávajícímu standardu bydlení (např. na jižním okraji centrální části Milevska).

Naplnění tohoto cíle není možné chápat pouze jako omezení nové výstavby na zelené louce. Je nezbytné vytvářet alternativy, které umožní uspokojení poptávky po kvalitním bydlení bez navyšová-



Obr. 4: Milevsko. Návrh komerční občanské vybavenosti a dalších zastavitelných ploch v návaznosti na plochu sídliště Písecké předměstí (plocha BH v centru obrázku) zvyšuje atraktivitu této lokality a může být překážkou pro případnou redukci technické a dopravní infrastruktury v této oblasti. Vymezení zastavitelných ploch by mělo umožňovat redukci nadbytečných kapacit stávající zástavby.

Zdroj: Územní plán Milevsko. Návrh pro VP: Brůha & Krampéra architekti, 2022

Město	Zastavitelné plochy a plochy přestavby pro bydlení [ha]	Nadbytečné kapacity [při 10 bytů/ha]
Milevsko	45 ha	68 %
Orlová	200 ha	69 %
Sokolov	60 ha	9 %

Tab. 3: Nadbytečné kapacity ploch pro bydlení

ni celkových kapacit. Může se jednat o přípravu ploch přestavby na místě neatraktivní zástavby, zvyšování plošného standardu bytů i pozemků domů jejich slučováním, ale také vytváření atypických bytových jednotek s terasami v rámci částečných demolací hmotově naddimenzovaných deskových domů.

### Priority naplňování jednotlivých cílů v čase

Důraz na naplňování jednotlivých cílů se musí lišit nejen v prostoru, ale také v čase. Uvažovali jsme proto několik stadií smršťování. Tato stadia jsou založena na předpokládaném charakteru dopadů, příležitosti a tomu odpovídajících cílů řízeného smršťování.

Většina měst se v současnosti nachází ve stadiu skrytého smršťování. Pro toto stadium je charakteristické, že ve městech nedochází k nežádoucímu převisu nabídky bydlení nad poptávkou, který by vedl k dlouhodobé nechtěné neobsazenosti. V tomto stadiu je žádoucí zaměřit se zejména na příčiny smršťování, které je vhodné doplnit o naplňování cíle stabilizace jak vybraných částí zástavby, tak i populace, například postupným výkupem bytů pro rozvoj městského bydlení. Již v tomto stadiu je také žádoucí podniknout kroky k naplnění cíle předcházení extenzivnímu rozvoji a nežádoucímu navyšování kapacit bydlení. V plochách určených k redukci je žádoucí omezit zbytečné výdaje, které by byly v rámci redukce nadbytečných kapacit zmařeny.

Pokud smršťování pokračuje, města přecházejí do stadia raného smršťování. Dochází k mírnému nárůstu převisu nabídky bydlení nad jeho potřebou včetně frikční neobsazenosti. Nemovitosti si však většinou zachovávají dobrý stav z předchozího období, a i když jejich ceny klesají, nedochází ještě k narušení stability trhu s bydlením. V tomto období je žádoucí zaměřit se přednostně na cíl stabilizace zástavby a obyvatel-

stva. Zejména ve městech s rozdrobenou strukturou vlastnictví bytového fondu je žádoucí využít klesajících cen bytů k rozvoji městského bydlení v plochách určených ke stabilizaci. Tento bytový fond přispívá nejen ke stabilizaci obyvatelstva (sociální a startovací bydlení, služební byty), ale také ke stabilizaci ploch, ve kterých se nachází, (veřejné bydlení typicky vykazuje menší míru neobsazenosti) a omezení prostoru pro aktivity predačních podnikatelů.

Stadium raného smršťování postupně přechází do stadia, které jsme označili jako střední smršťování. Pokud byla stabilizační opatření v předchozích obdobích úspěšná, dochází k postupné koncentraci dlouhodobé neobsazenosti v plochách určených k redukci. Tím klesá jejich atraktivita, omezují se investice do zhodnocování nemovitosti a postupně i do jejich nákladnější údržby. Pokud by se neobsazenost koncentrovala i v plochách určených ke stabilizaci, bylo by v nich nutné posílit stabilizační opatření. Vzhledem k vyššímu množství bytů, které nemohou najít majitele, a předpokládanému poklesu jejich ceny, se jedná o období, ve kterém je dobré zaměřit se také na cíl využití smršťování.

Město postupně přechází do stadia pokročilého smršťování, ve kterém v plochách určených k redukci převažuje neobsazenost bytů a budovy v těchto plochách postupně dosahují konce fyzické i ekonomické životnosti. V tomto stadiu přichází na řadu cíl obnovy rovnováhy na trhu s bydlením, protože dožívající budovy je možné získat relativně snadno a s nízkými náklady pro veřejné rozpočty i minimálními negativními dopady na jejich majitele a na dostupnost bydlení pro obyvatele města.

I když je možné stadia určit na základě jejich charakteristik, není možné stanovit konkrétní hranice, ve kterých bude docházet k přechodu z jednoho stadia do jiného. To se projevilo zejména v pilotní studii Milevska, které by podle hodnot převisu

nabídky mělo být přinejmenším ve stadiu raného smršťování. Přesto je nabídka bytů na reálním trhu poměrně omezená a ceny jsou výrazně vyšší než ve zbývajících městech zařazených do pilotních studií.

Tento rozpor má pravděpodobně několik příčin. V první řadě je to neobsazenost, která je ze strany majitelů dobrovolná – byt si uchovávají s předpokladem budoucího využití (na stáří, pro případ rozchodu, pro děti, jako uchovatel hodnoty), udržují ho v dobrém stavu, podílejí se na fungování společenstev vlastníků jednotek, ale byt nevstupuje na trh s bydlením. Jiným důvodem je de facto zánik druhých bytů v rámci vícegeneračních rodinných domů, které jsou obydleny pouze jedinou, často velmi malou domácností. Tyto byty stále figurují ve statistikách, ale ani v tomto případě nevstupují na trh s bydlením.

S opačnou situací jsme se setkali v Sokolově. Zde došlo vinou predačních podnikatelů k výraznému zhoršení sociální situace v některých částech města. Výsledkem jsou zanedbané opuštěné domy. Část těchto domů byla následně vykoupěna městem a zbořena. Přítom z hlediska převisu nabídky bydlení nad poptávkou je Sokolov v příznivější situaci než Milevsko.

Chování majitelů tak může přechod do dalšího stadia pozdržet nebo uspíšit. Zejména v prvním případě je na místě obezřetnost. Je nezbytné situaci monitorovat a připravit se na relativně náhlý přechod do dalšího stadia spojený s rychlým uvolněním nadbytečných bytů na trh. Příčinou může být například náhlá ztráta důvěry majitelů v byt jako uchovatel hodnoty ve chvíli, kdy ceny začnou výrazněji klesat, nebo pokračující generační výměna. Zejména stabilizační opatření je tak nutné podnikat i ve chvíli, kdy se neobsazenost bytového fondu ještě zřetelně neprojevuje. Je také nezbytné alokovat dostatečné finanční zdroje pro efektivní reakci na změnu situace.

## Hledání shody a podpory

Plánování řízeného smršťování se týká všech obyvatel města a popřípadě jeho zázemí. Proto by mělo od počátku probíhat za jejich účasti a mělo by při respektování zjištěných objektivních skutečností reflektovat i jejich postoje a jimi zastávané hodnoty.

Je třeba počítat s tím, že první reakci komunity na informaci o probíhajícím nebo nastávajícím smršťování a jeho dopadech bude (pochopitelný) apel na vedení města a státní orgány s cílem zvrátit nepříznivý vývoj. K tomu možná přistoupí zpochybňování relevantnosti zjištěných skutečností. Těmto reakcím je třeba věnovat patřičný prostor, srozumitelnou formou sdělovat zjištěné skutečnosti a společně s komunitou hledat adekvátní reakci na ně.

Pro zvládnutí výzvy smršťování je nezbytné v první řadě získat aktivní podporu těch představitelů města, kteří si výzvy smršťování přiznají jako nezvratnou skutečnost, které je třeba přizpůsobit rozvojovou strategií a záměry města. Ve spolupráci těchto představitelů s dalšími místními autoritami a odborníky je třeba vytvořit pozitivní vizi i v podmínkách populačního poklesu, a tuto vizi prezentovat dotčeným občanům, aby se předešlo pocitům beznaděje a křivdy.

Protože management řízeného smršťování je dlouhodobá činnost, měl by plán řízeného smršťování, který v diskusích vznikne, být přijat jak současnou vládnoucí koalicí ve městě, tak i rozhodující částí opozice. Měl by také mít podporu nebo by alespoň neměl narážet na odpor dalších důležitých aktérů rozvoje města: správních orgánů, podnikatelů, významných vlastníků, občanských sdružení (s různou právní formou i neformálních) a zájmových spolků. Proces přípravy plánování řízeného smršťování bude tedy zřejmě náročný a možná i zdoluhavý. Rozhodně nelze doporučit jakákoliv „silová“ řešení, opírající se o momentální složení rady či zastupitelstva a ignorující odpor dalších významných aktérů ve městě.

Pokud se v rozumném časovém horizontu nedaří dosáhnout shody na komplexním řešení ve smyslu plného dosažení

cílů řízeného smršťování uvedených výše, je možné pokusit se dosáhnout shody alespoň na částečném naplnění cíle stabilizace v (nejdůležitějších) plochách, u kterých panuje shoda o jejich perspektivnosti. V některých případech je také možné dosáhnout shody na dílčím naplnění ostatních cílů.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat bytovým potřebám obyvatel demolovaných domů a otázce dostupného bydlení. V ideálním případě by měli tyto obyvatelé nalézt nové bydlení v blízkosti toho původního. Je proto „užitečné uvažovat o způsobech, jak mobilizovat stávající politiky tak, aby současně stabilizovaly (realitní) trhy a zvýšily příležitosti pro dostupné bydlení“ [Hackworth, 2014].

## Závěr

Zkušenosti z pilotních studií ukazují, že smršťování začne v blízké budoucnosti představovat několik vzájemně propojených výzev, které budou ve srovnání se stávajícími problémy těchto měst mnohem náročnější.

V první řadě se proměňují příčiny smršťování. Dominantním mechanismem se stane ztráta obyvatel přirozenou měnou. Tato změna zpochybní stávající prorůstové strategie, které se snaží změnit migrační toky. Smršťování se tak bude stávat stále hůře ovlivnitelným faktem.

Ve všech třech zkoumaných městech se ukázalo, že již v blízké budoucnosti dojde k často výraznému nesouladu mezi kapacitami vybudovaného prostředí a potřebami místních komunit. To, co se dosud projevovalo jen okrajově v souvislosti se školami nebo velkorysími sportovní areály, se začne stále častěji dotýkat i ostatních druhů veřejné infrastruktury a zejména bytového fondu. Zahraniční zkušenosti přitom ukazují, že s tímto nesouladem jsou spojeny závažné sociální a ekonomické dopady, narušení struktury města a efektivity jeho obsluhy infrastrukturami.

Bude proto nutná změna přístupu k plánování ve smršťujících se městech. V dnešní době je smršťování často vnímáno neoliberalní optikou jako „selhání“ a „neúspěch“, ale pro omezení ne-

gativních dopadů je nezbytné začít včas využívat příležitosti přijetí a případně využití smršťování. Města tak budou muset začít svou pozornost věnovat cílům stabilizace vybraných částí zástavby, využití smršťování a v neposlední řadě také cíli obnovy rovnováhy na trhu s bydlením. Zejména poslední cíl může být v dnešní situaci rostoucích cen bydlení a jeho zhoršující se dostupnosti těžko uchopitelný, přesto je nutné jej předjímat. Vzhledem k omezeným zdrojům, které budou k dispozici, je nutné jednotlivé cíle koordinovat v čase a prostoru a hledat mezi nimi synergie.

Přístup k plánování ovlivní také setrvačnosti, které jsou s procesem smršťování a jeho ovlivněním spojeny. Zejména v městech, kde došlo díky masivní privatizaci bytového fondu k rozdrobení jeho vlastnictví, bude nutné dosáhnout včas širokého konsenzu, aby bylo možné potřebné zásahy nejen naplánovat, ale také realizovat i v situaci měnící se politické reprezentace. Dosažení konsenzu a stabilního plánu smršťování přispěje také ke snížení nejistot soukromým investořům a podpoří jejich aktivitu, zejména vzhledem k dosažení cíle stabilizace bydlení a populace a využití smršťování.

Smršťování nepředstavuje jen negativní proces, ale také velkou příležitost pro posílení udržitelného rozvoje zasažených měst, zejména pro zlepšení kvality života jejich obyvatel. Smršťování tak může vytvářet příležitosti, které se v rostoucích regionech nevyskytují. Pro využití těchto příležitostí bude rozhodující, zda a v jaké formě a rozsahu získají města podporu z vyšších úrovní státní správy a do jaké míry se jim podaří aktivizovat zdroje soukromého sektoru.

Na základě zkušeností z řešení projektu byla zpracována certifikována metodika [Peltan et al., 2022], která je k dispozici na stránkách projektu.

Tento článek prezentuje zkušenosti z řešení výzkumného projektu TL02000308 Územní management smršťování měst podpořeného Technologickou agenturou ČR v rámci Programu ÉTA 2. Samotný text vznikl v rámci implementace výsledků projektu.



## Použité zdroje:

- AALBERS, M. B., BERNT, M. 2017. The political economy of managing decline and right-sizing. In: *Urban Geography* [on-line]. **40**(2), 165–173. ISSN 02723638. Dostupné z: doi:10.1080/02723638.2018.1524654.
- BELSKY, E. S. 1992. Rental vacancy rates: a policy primer. In: *Housing Policy Debate*. **3**(3), 793–813.
- BERNT, M. 2017. The emergence of “Stadtumbau Ost”. In: *Urban Geography* [on-line]. **40**(2), 174–191. ISSN 02723638. Dostupné z: doi:10.1080/02723638.2017.1332926.
- COUCH, CH., COCKS, M. 2013. Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool. In: *Housing Studies* [on-line]. ISSN 02673037. Dostupné z: doi:10.1080/02673037.2013.760029.
- ČSÚ. 2019. *Projekce obyvatelstva v krajích ČR do roku 2070* [on-line]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/projekce-obyvatelstva-v-krajich-cr-do-roku-2070>.
- DEWAR, M. E., THOMAS, J. M. 2013. *The city after abandonment*. Philadelphia: University of Pennsylvania. ISBN 978-0-8122-4446-5.
- GALSTER, G. 2017. Why Shrinking Cities Are Not Mirror Images of Growing Cities: A Research Agenda of Six Testable Propositions. In: *Urban Affairs Review* [on-line]. ISSN 1078-0874. Dostupné z: doi:10.1177/1078087417720543.
- GROSSMANN, K., BONTJE, M., HAASE, A., MYKHENKO, V. 2013. Shrinking cities: Notes for the further research agenda. In: *Cities* [on-line]. **35**, 221–225. ISSN 02642751. Dostupné z: doi:10.1016/j.cities.2013.07.007.
- HACKWORTH, J. 2014. The limits to market-based strategies for addressing land abandonment in shrinking American cities. In: *Progress in Planning* [on-line]. **90**, 1–37. ISSN 03059006. Dostupné z: doi:10.1016/j.progress.2013.03.004.
- HOSPERS, G. J. 2014. Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. In: *European Planning Studies* [on-line]. **22**(7), 1507–1523. ISSN 14695944. Dostupné z: doi:10.1080/09654313.2013.793655.
- MALLACH, A., HAASE, A., HATTORI, K. 2017. The shrinking city in comparative perspective: Contrasting dynamics and responses to urban shrinkage. In: *Cities* [on-line]. **69**, 102–108. ISSN 02642751. Dostupné z: doi:10.1016/j.cities.2016.09.008.
- MIKA, J. 2020. Řídnoucí města: specifická forma fenoménu shrinking cities v České republice. In: *Sborník ke konferenci Architektura v perspektivě 2020*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, s. 20–27.
- MIKA, J. 2021. Urban Planning of the Shrinking Cities of the Region of Ostrava in the International Context. In: PEŘINKOVÁ, M., JÜTTNEROVÁ, S., VIDECKÁ, L., ed. *Architecture in Perspective 13*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, s. 136–143.
- MMR. 2022. *Vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch* [on-line]. 2022. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/vyhodnoceni-potreby-zastavitelnych-ploch>.
- NEILL, W. J. V., SCHLAPPA, H., ed. 2016. *Future directions for the European shrinking city*. New York ; London: Routledge. ISBN 978-1-138-81470-7.
- NEWMAN, G., KIM, B. 2017. Urban shrapnel: spatial distribution of non-productive space. In: *Landscape Research* [on-line]. **42**(7), 699–715. ISSN 14699710. Dostupné z: doi:10.1080/01426397.2017.1363877.
- PALLAGST, K., FLESCURZ, R., SAID, S. 2017a. What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases. In: *Town Planning Review* [on-line]. **88**(1), 15–28 [vid. 2019-03-27]. ISSN 0041-0020. Dostupné z: doi:10.3828/tp.2017.3.
- PALLAGST, K., FLESCURZ, R., TRAPP, F. 2017b. Greening the shrinking city—policies and planning approaches in the USA with the example of Flint, Michigan. In: *Landscape Research* [on-line]. **42**(7). ISSN 14699710. Dostupné z: doi:10.1080/01426397.2017.1372398.
- PALLAGST, K., WIECHMANN, T., MARTINEZ-FERNANDEZ, C. 2014. *Shrinking cities: international perspectives and policy implications* [on-line]. Routledge [vid. 2019-03-27]. ISBN 9780203597255. Dostupné z: <https://www.routledge.com/Shrinking-Cities-International-Perspectives-and-Policy-Implications-1st/Pallagst-Wiechmann-Martinez-Fernandez-p/book/9780203597255>.
- PELTAN, T., BENEŠOVÁ, I., FRANKE, D., ČERMÁK, J. 2020. Hlava v písku: územní plánování v českých smršťujících se městech malé a střední velikosti. In: PEŘINKOVÁ, M., JÜTTNEROVÁ, S., VIDECKÁ, L., ed. *Architecture in Perspective 12*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Fakulta stavební, Katedra architektury, s. 104–108.
- PELTAN, T. et al. 2021. Územní management smršťování měst. In: *Od strategie ke koncepci. Sborník z konference AUÚP ČR, Olomouc 14.–15. 10. 2021*. B.m.: Ústav územního rozvoje a Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR.
- PELTAN, T., MAIER, K., BENEŠOVÁ, I., SOKUP, T., FRANKE, D., JETEL, V., KIRSCHNER, V., NOVOTNÝ, V., ČERMÁK, J., MIKA, J., KADLECOVÁ, P., CIHLÁŘ, J., GLOSER, M., MECNEROVÁ, K., HLAVÁČEK, J. 2022. *Metodika pro plánování obytné funkce a infrastruktury ve městech procházejících procesem smršťování*. Dostupné on-line na: <http://smrstovani.mapovyportal.cz/>.
- RINK, D., RUMPEL, P., SLACH, O., CORTESE, C., VIOLANTE, A., CALZA BINI, P., HAASE, A., MYKHENKO, V., NADOLU, B., COUCH, CH., COCKS, M., KRZYSTOFIK, R. 2012. FP7 project Shrink Smart, work package 7: Governance of shrinkage – Lessons learnt from analysis for urban planning and policy [on-line]. 1–47. Dostupné z: [https://www.ufz.de/export/data/400/39029\\_WP7\\_D13\\_14\\_15\\_FINAL\\_2.pdf](https://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D13_14_15_FINAL_2.pdf).
- RINK, D., WOLFF, M. 2015. Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011. In: *Raumforschung und Raumordnung*. **73**(5).
- RUMPEL, P., SLACH, O. 2012. Je Ostrava „smršťujícím se městem“? In: *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*. **48**(5), 859–878.
- SCHILLING, J., LOGAN, J. 2008. Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America’s Shrinking Cities. In: *Journal of the American Planning Association* [on-line]. **74**(4), 451–466 [vid. 2019-03-27]. ISSN 0194-4363. Dostupné z: doi:10.1080/01944360802354956.
- SCHLAPPA, H., NEILL, W. J. V. 2013. From crisis to choice: re-imagining the future in shrinking cities [on-line]. 52. Dostupné z: [https://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/19120/From\\_Crisis\\_to\\_Choice\\_June\\_2013.pdf?sequence=2](https://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/19120/From_Crisis_to_Choice_June_2013.pdf?sequence=2).
- SCHMEIDLER, K., JIŘÍČKOVÁ, H., ZÁMEČNÍK, P. 2011. Výzva shrinking cities u nás, v Evropě i ve světě. In: *Urbanismus a územní rozvoj*. **XIV**(6), 21–27.
- SVOBODOVÁ, H., BINEK, J., ŠERÝ, O., BÁRTA, D., CHMELAŘ, R., ŠILHAN, Z., GALVASOVÁ, I. 2015a. *Metodika identifikace příčin procesu zmenšování obcí a měst* [on-line]. 2015. Brno: GaREP, spol. s r. o. Dostupné z: [http://www.garep.cz/wp-content/uploads/2016/03/TB030MMR002-METODIKA1-Identif\\_pricin-FINAL.pdf](http://www.garep.cz/wp-content/uploads/2016/03/TB030MMR002-METODIKA1-Identif_pricin-FINAL.pdf).
- SVOBODOVÁ, H., BINEK, J., ŠERÝ, O., BÁRTA, D., CHMELAŘ, R., ŠILHAN, Z., GALVASOVÁ, I. 2015b. *Metodika předcházení a řešení důsledků zmenšování obcí a měst* [on-line]. 2015. Brno: GaREP, spol. s r. o. Dostupné z: [http://www.garep.cz/wp-content/uploads/2016/03/TB030MMR002-METODIKA2-Reseni\\_dusledku\\_FINAL.pdf](http://www.garep.cz/wp-content/uploads/2016/03/TB030MMR002-METODIKA2-Reseni_dusledku_FINAL.pdf).
- WIECHMANN, T. 2015. 10 Jahre SCiRN™ – Ein Netzwerk zur weltweiten Erforschung schrumpfender Städte. In: *disP – The Planning Review* [on-line]. **51**(1), 96–98 [vid. 2019-03-27]. ISSN 0251-3625. Dostupné z: doi:10.1080/02513625.2015.1038083.
- WIECHMANN, T., BONTJE, M. 2015. Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities. In: *European Planning Studies* [on-line]. ISSN 14695944. Dostupné z: doi:10.1080/09654313.2013.820077.
- WIRTH, P., ELIS, V., MÜLLER, B., YAMAMOTO, K. 2016. Peripheralisation of small towns in Germany and Japan – Dealing with economic decline and population loss. In: *Journal of Rural Studies* [on-line]. ISSN 07430167. Dostupné z: doi:10.1016/j.jrurstud.2016.07.021.

*Ing. arch. Tomáš Peltan, Ph.D. (Fakulta životního prostředí ČZU; ✉ peltan@fzp.czu.cz), doc. Ing. Irena Benešová, Ph.D. (Provozně ekonomická fakulta ČZU), Ing. arch. Vladka Kirschner, Ph.D. (Fakulta životního prostředí ČZU), Ing. Daniel Franke, Ph.D. (Fakulta životního prostředí ČZU), PhDr. Tomáš Soukup, Ph.D. (Fakulta životního prostředí ČZU), Ing. arch. Jiří Mika (Fakulta životního prostředí ČZU, Fakulta architektury ČVUT), Ing. Václav Jetel, Ph.D. (Fakulta životního prostředí ČZU, Fakulta stavební ČVUT), Ing. Vojtěch Novotný, Ph.D. (Fakulta životního prostředí ČZU), Ing. Jiří Čermák, Ph.D. (Provozně ekonomická fakulta ČZU), Ing. Jan Cihlár (Fakulta životního prostředí ČZU, Fakulta stavební ČVUT), Ing. Jiří Hlaváček (Fakulta životního prostředí ČZU), Ing. Kristýna Mecnerová (Fakulta životního prostředí ČZU), prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc. (Fakulta životního prostředí ČZU)*

## ENGLISH ABSTRACT

**Planning of the housing function in shrinking towns**, by Tomáš Peltan, Irena Benešová, Vladka Kirschner, Daniel Franke, Tomáš Soukup, Jiří Mika, Václav Jetel, Vojtěch Novotný, Jiří Čermák, Jan Cihlár, Jiří Hlaváček, Kristýna Mecnerová and Karel Maier

Although several Czech towns have decreased in population since the beginning of the 1990s, this process and its impacts are little reflected in Czech settings, and there is a lack of relevant planning. This is mainly due to the fact that the negative impact of superfluous housing capacities and public infrastructure has not yet become apparent, resulting in municipalities either not paying adequate attention to the shrinkage or their trying to renew growth by expansive policies. This article presents experience gained from pilot studies conducted in three Czech towns (Milevsko, Orlová and Sokolov) and methodological procedures derived from these studies. It can be seen that despite active efforts to stop the shrinkage, the loss in population will continue and natural compensation for this loss will become even more difficult. Also, the supply of housing stock will soon exceed the demand. If such a surplus remains unaddressed, housing stock will be vacant continuously, its maintenance will be neglected, and this will result in greater leeway for predatory businesses and subsequent disruption to the structure, image and social cohesion of the town. Therefore, towns are facing the challenge of making radical changes to their policy which must be based on acceptance of shrinkage as proven fact. Planning must aim at consolidation of built-up areas and population, renewal of balance in the housing market and prevention of undesirable extensive developments. At the same time, there will be opportunities to utilize superfluous capacities. In order to achieve these objectives efficiently, it is necessary to divide territories by forms of controlled shrinkage and put diversified accents on these objectives according to the progress of shrinkage in real time.