

TEORETICKÉ OTÁZKY VÝZKUMU BYDLENÍ V ZÁPADNÍ EVROPĚ

Alois Andrlé

Výzkum bydlení se v posledních 10-15 letech zaměřuje ve stále větší míře na teoretické otázky této problematiky. Předmětem tedy není jen kvantitativní a kvalitativní stránka bytové výstavby a postačitelosti bytového fondu, ale rovněž politické aspekty problému, psychologické otázky bytové politiky a bydlení. Sociální aspekty se nezaměřují jen na sociální stránku bydlení, ale také na způsob, jímž bydlení ovlivňuje společenský vývoj, a opačně na vliv společenské atmosféry na požadavky na bydlení z pohledu státu a z pohledu uživatelů, příslušníků jednotlivých sociálních skupin.

Organizační základna výzkumu bydlení je v západní Evropě velmi široká. Jde nejen o veřejnoprávní organizace, ale rovněž o vysoké školy, specializované instituce a organizace privátní, které mají jako předmět výzkumu výhradně bytovou problematiku. Ve stále větší míře se do tohoto výzkumu zapojují i organizace ze střední a východní Evropy. Společným orgánem evropského výzkumu bydlení je **Evropská síť pro výzkum bydlení** (European Network for Housing Research - ENHR) se sídlem ve švédském Gävle, jež publikuje ve čtvrtletních intervalech revue NEWSLETTER ENHR.

Dva patrně nejaktuálnější problémy bydlení představují jednak **sociální bydlení** a rovněž **psychologické aspekty bydlení**. K prvnímu problému lze uvést jako nejučenější studii Prof. **V. Karnové** z Manchester Housing Research Group Vysoké školy sociální politiky Univerzity v Manchesteru¹⁾, k druhému problému pak analýzu **Ch. Allena** a **C. Gurneye** z Cardiffské univerzity, resp. jejího Centre for Housing Management and Development²⁾, nebo publikaci **P. Kinga** "The Limits of Housing Policy"³⁾, případně starší studie **J. Kemenyho**⁴⁾.

V. Karnová zpracovala svou studii pro Housing Quality Working Group of the ENHR spolu s **L. Nyströmovou** a **R. Lawrence**. Vyšla ze základních požadavků na kvalitu bydlení a zachování ekologické rovnováhy, formulovaných jako nároky na:

- uchování veřejného blaha (good), jako je zdraví obyvatelstva a jeho bezpečnost z hlediska ekologické povahy bydlení a sociální spravedlnosti ve společnosti,

- ochranu vložených investic, zejména investic veřejných,
- ochranu individuálních zájmů občanů.

V úhrnu představují tyto nároky, resp. požadavky to, čemu se obecně říká "**kvalita bydlení**". Jsou chráněny jak zájmy společnosti, tak zájmy jednotlivých obyvatel.

Obě kategorie zájmů byly chráněny jak v minulosti, tak v současnosti. Vývoj ochrany (regulace) bydlení prošel v jednotlivých zemích rozdílným vývojem, a to někdy i protichůdným, od regulace k deregulaci a opačně. Obecně vzato, zdravé bydlení a bezpečí obyvatel jsou kvality, které jsou politicky i sociálně považovány za neoddiskutovatelné. Ve všech zemích existují předpisy o bezpečnosti staveb, sankce při porušování předpisů o zdravé výstavbě ve smyslu osobního zdraví i environmentálních podmínek, jako jsou například předpisy o míře přípustné vlhkosti staveb, jejich ventilaci, o přístupu denního světla, vyloučení toxických stavebních prvků v domě i bytě, tepelné a akustické izolaci, protipožárních opatřeních, odpadcích a jejich likvidaci, o příslušenství, jako koupelna, toalety, prádelny a sušárny prádla, atd.

Koncepce pojmu "veřejné zdraví" se vyvíjela v různých zemích odlišně, avšak měla vždy řadu společných prvků. Pojmy "znečištění ovzduší" a "zachování přírodních zdrojů" vstoupily do programů zdravotní koncepce bytové výstavby a bydlení později, avšak naléhavě. Právě tyto pojmy se staly nejnověji předmětem zájmu státu o "regulaci bydlení". Regulace se vztahuje například na regulaci energií, zásobování vodou, především na měření jejich spotřeby. Trendy zavádění nebo naopak šetření energií jsou ovlivňovány různými "lobby", a tím ovlivňují formy bydlení, náklady na bydlení a v úhrnu i kvalitu životního prostředí bydlících. Na jejich působení reagují buď celostátní orgány nebo místní správní orgány. Pohyb v zásadách ve prospěch regulace nebo deregulace je v Evropě zaznamenáván ve zvýšené míře teprve v letech osmdesátých a devadesátých. Zásahy mají vliv na komfort bydlení, ochranu dlouhodobých investic, ochranu uživatelů bytů a také na sociální spravedlnost.

Předmětem ochrany, a tedy regulace jsou například předpisy o velikosti, uspořádání a

funkci jednotlivých místností v bytě, o odkladných prostorech, prostoru pro bydlení a pro komunikaci obyvatel bytu, o dovoleném zalidnění bytů, zevních zařízeních, komunální obsluze atd. Zvláštní předpisy jsou přijímány ve vztahu k handicapovaným osobám, například k vozíčkářům. Jsou formulovány zásady bezbariérového přístupu do domů a bytů, do různých místností apod. V tomto směru stojí na předním místě **Švédsko**.

V historii předpisů o regulaci a deregulaci se od počátku 80. let zmiňuje nejčastěji **Norsko** a **Velká Británie**. Obě země upustily na počátku 80. let od zmíněných regulací v souvislosti s uvolněním předpisů o bytové výstavbě a sociálním bydlení. Avšak **Norsko** se v roce 1992 vrátilo k regulaci (**re-regulation**), a to v souvislosti s novým postupem bankovního sektoru ve sféře bydlení, který nastolil požadavky na zvýšení kvality bytů stavěných na úvěr. V **Anglii** a **Walesu** to byly rovněž finanční organizace, kdo dal hlavní podnět k obnově regulace předpisů, konkrétně Housing Corporation v Anglii a Tai Cymre ve Walesu, vyžadující zvýšení kvality nových bytů ("**quality floor**"), i když ne na úroveň před rokem 1967, kdy se začalo ve Velké Británii s uvolňováním tehdy značně přísných předpisů o kvalitě bytů.

Regulační systémy dělí autorka na tři druhy:

- Prvním typem** regulačních a poté regulačních pravidel byla "rozlohová kritéria" kvality bytů ("**dimension-based criteria**"), jako například minimální počet místností v bytě, event. "uživatelská kritéria" ("**performance-related criteria**"). Příkladem aplikace tohoto způsobu regulace bytové výstavby může být **Nizozemsko**. Zde byl dokonce požadavek počtu místností nahrazen přísnějším kritériem na obytnou plochu. V jiných zemích se aplikace mírně lišila, avšak rovněž spočívala především na kritériích rozlohy jako obecném požadavku kvality trhu. Proti tomuto způsobu regulace kvality bytů bylo namítáno, že je jím svazována iniciativa při volbě forem bydlení. Byl to však výsledek aktivní politiky "sociálního bydlení" poválečné bytové výstavby, která dávala přednost množství před kvalitou bytů. To byl i

případ bývalého Československa, jak víme z nedávné historie.

- Druhý trend** vycházel z nepřímé kontroly kvality bytů, kde na prvním místě stála ovšem rovněž rozloha bytu, avšak usměrňování se dělo formou "nepřímé kontroly", kdy uživatel bytu byl chráněn obecnějšími předpisy o dodržování některých standardů při bytové výstavbě. Při výstavbě byl stavebník upozorňován na nutné, event. doporučené odchylky použitelné v konkrétním případě výstavby bytů, a bylo jeho rizikem, zda na ně přistoupí. Je jasné, že často šlo o řešení problému nákladovosti výstavby konkrétních bytů. Stavebník měl prostě volbu přijmout či nepřijmout připomínky stavebního úřadu. Tento typ kontroly měl tedy výraznou administrativní formu.

- Za třetí formu regulace** kvality bytové výstavby a bydlení je označován systém "nátlakový" ("**system of enforcement**"). V podstatě však šlo o samoregulaci stavitelských subjektů pod tlakem různých kontrolních mechanismů a inspektorů. Kontroly byly prováděny decentralizovaným způsobem, zejména ve **Švédsku** nebo ve **Velké Británii**, a to ve spojení s pojišťovacími organizacemi, které měly zájem na kvalitě výstavby a snížení pojišťovacího rizika. Ve výsledku tak docházelo ke zvyšování kvality. Při slabé formě zevního donucování však mohlo být výsledkem naopak i snížení kvality výstavby, a tím i bydlení. Obecně lze říci, že zkušenosti s kvalitou bytové výstavby vedly v řadě zemí k nastolování přísnějších režimů při dodržování zásad chránících kvalitu nové výstavby.

Některé země, jako **Švýcarsko** a většina zemí **Spolkové republiky Německo** (Länder), neuvolnily v 80. a 90. letech své předpisy o dodržování kvality bytové výstavby. Kontrola zůstává přísná jak na celostátní, tak místní hladině. V řadě zemí se úroveň a přísnost kontroly v čase nemění, avšak lze říci,

že nikdy zde předpisy nebyly tak přísné jako ve **Švédsku** nebo **Norsku**, které jsou sice považovány za státy s "deregulovanými předpisy", tedy s formálně volnějším režimem, **de facto** je zde však režim značně přísný. Hodnocení přísnosti předpisů je totiž poměrně relativní a lze je někdy dokonce považovat za **kontradiktorní**, v zásadě velmi variabilní. I v jednotlivých zemích dávajících za příklad regulačních předpisů, jako **Švédsko** a **Nizozemsko**, lze mluvit o trvale "experimentálním stadiu" regulace a deregulace stavebních předpisů. V zemích jako **Norsko** a **Anglie** se často dochází k závěru, že deregulační fáze nevedla ke zvýšení kvality bytového fondu a uvažuje se o změně ve prospěch re-regulace.

Uznává se, že otázky kvality bydlení nelze oddělit od otázek **financování** bytové výstavby. To úzce souvisí s kvalitou používaných stavebních materiálů a bytových instalací. Pro uživatele a stavebníky se pak nabízí přechod od podpor na výstavbu a stavební materiály k podporám na bydlení, což znamená přesuny fází a nové časování podpor na bydlení. Filozofii takového přechodu časování podpory na výstavbu a bydlení je přesun podpor z generace stavebníka na **uživatele bytů**. Jde o teorii "**nákladového efektu**" s odděleným časováním. Jím může být preferován buď stavebník nebo uživatel, jde-li o dlouhodobé závazky.

Na pozadí evropských zkušeností lze **zkušenosti z USA** považovat za odlišné. Spočívají již v samém financování bytové výstavby, v odlišných uživatelských formách, ve vlastnictví bytů a domů. Americké zákonodárství, často odlišné v jednotlivých státech, vytváří rozdílné sociální prostředí, nezřídka vede k **zonální a sociální segregaci**, která není považována za pozitivní. Aplikace amerických metod zajišťování kvality bydlení je proto pro Evropu nevhodná.

Příkladem vnášení sociologického a filozofického myšlení do řešení problému bydlení a vytváření vztahů mezi společností a jednotlivými obyvateli je epistemologický

přístup **P. Kinga** ve výše citované publikaci. Závěry autora vyúsťují v poznání, že otázka bydlení není ani ryze veřejnou záležitostí, ani záležitostí ryze soukromou, a proto je nutno nazírat problematiku bydlení i z pozice kombinace filozofického kriticismu a sociálně-politické analýzy. Autor se přitom opírá o zkušenosti z bytové politiky od roku 1979 ve **Velké Británii**, označované za etapu modernistické sociální politiky navazující na celkový sociální progres. Ta však považovala bydlení za smysl snažení společnosti, zatímco jedinec-člověk chápal bydlení jako prostředek své seberealizace. Analýzu bydlení je však podle Kinga třeba řešit jako problém odehrávající se v rámci celé společnosti. Autor odmítá modernistické pojetí jako **metafyzický přístup** k řešení problému. Bydlení podle něj nelze hodnotit pouze podle toho, čím je, ale podle toho, **co nám dovoluje** v našem konání. Stát a vláda má podle něj umožňovat, aby člověk mohl sám rozhodovat, **jak bydlet a jak žít**.

Jak je zřejmé, **výzkum bydlení** má v posledních letech další inspirace a dimenze. Kvantitativní problematika ustupuje do pozadí a do popředí vystupují individuální zájmy lidí. Avšak podle mne je to možné jen tam, kde kvantitativní stránka bydlení je už uspokojena. V jiném prostředí zůstává filozofování nad bydlením nadále jen filozofováním.

Doc. RNDr. Alois Andrlé, CSc.
TERPLAN, a.s., Praha

Vysvětlivky:

- Karn V. (1996) Trand in the Regulation of New Housing Quality in Western Europe, in: Newsletter ENHR 1996, 4, 3-5.**
- Allen Ch., Gurney C. (1997) Beyond „Housing and Social Theory“, in: Newsletter ENHR 1997, 3, 3-5.**
- King P. (1997) The Limits of Housing Policy. London. Middlesex University Press.**
- Kemeny J. (1992) Housing and Social Theory. London. Routledge.**