

ŠETŘENÍ BYTOVÉ SITUACE VE MĚSTECH A PROGRAMY BYDLENÍ

Alois Andrlé, Jaroslav Dupal

Stať se zabývá problematikou prohloubení informačního sepětí mezi různými stupni řízení, zejména propojením prací na koncepcích (programech) rozvoje bydlení ve vybraných městech a státní bytové politiky. V poslední době všude ve světě roste význam lokálních faktorů rozvoje a jejich zapojení do postupující tendence globalizace.

Zvláště v oblasti bydlení má úzké sepětí mezi komunální, regionální a státní bytovou politikou rostoucí význam a přináší dobré možnosti jejich vzájemného efektivního ovlivňování.

Je zde analyzován způsob šetření bytové situace ve městech s více než 5 tis. obyvateli a tvorba programů bydlení jako součásti koncepčních prací v zainteresovaných městech. Metodický postup je dokumentován příklady z vyhodnocení dotazníkového šetření ve 267 městech a ze zpracovaných programů ve městech Pardubice a Přerov.

1. Lokální faktory a globalizace

Až do určité doby celosvětově převládal názor, že lokální stránka rozvoje ustupuje do pozadí. V osmdesátých letech dochází ke změně pohledu. Zdůrazněna je integrace řízeného a samovolného vývoje, nově oceněna problematika využití různorodosti. Lokální rozvoj je na diversifikaci založen. Dochází ke zvláštní vazbě mezi lokální a globální úrovní. Rozvíjí se a utváří globální tendence v rámci místního rozvoje.

Tradiční lokalita byla založena převážně na izolovanosti místa. Současný lokální rozvoj se odvíjí od informačních vazeb, které

umožňují spojení "se světem", aniž by se projevovaly jako pouhá závislost či podřízenost vůči vyšším (centrálním) řídicím strukturám.

Život v každém konkrétním sídle je formován každodenními zkušenostmi obyvatel, je lehce ověřitelný, dobře "čitelný". Průhlednost činností se stává současně výrazným motivačním faktorem. V případě, že je využit, působí nejen v místě, ale v sumě i v rámci celé společnosti. Posílena je adaptace na prostředí a kulturní svébytnost. To vše tvoří novou kvalitu života a nepochybně roste i celková průzračnost systému a posiluje se proces inovací.

Stát v nových podmínkách nikomu neurčuje, kolik bytů se má postavit. Přesto objem výstavby a rekonstrukcí bytových domů (zvláště u cenově dostupnějšího nájemního bydlení) bezprostředně ovlivňuje tím, že stanoví, jak velký rozsah bude podporovat buď přímo nebo nepřímo.

Obce tvoří základní celky územní samosprávy. Hospodaří se svým majetkem a na základě rozpočtu s finančními prostředky. To nepochybně zvýšilo autoritu samosprávy oproti období 1948-1989. Proti tomu však stojí, že místní rozpočty jsou zhruba z 80 % závislé na finančních zdrojích státu a program rozvoje obce pak příliš často zpracován buď není, nebo sice je, ale nedostatečně.

Zejména menší obce a města jsou postiženy omezením dotací a snížením daňových příjmů. Obce s velkou rozlohou a menší hustotou obyvatel nesou dopady ekonomických výkyvů nejhůře. Všeobecně je pocítována potřeba zavést systém místních daní.

V souvislosti s bytovou politikou, jejími nedostatky, jsou výstižně připomínky starosty L. Kupky (Smířice), který největší problémy vidí v oslabení občanské zodpovědnosti. Podepsal se na něm dřívější systém, ale také nezáměr vlády a parlamentu o obnovení významu samospráv obcí a měst v životě státu. Dále uvádí změny pravidel příjmů obcí provázené snižováním daňových výměstků a následným zadlužováním, soustavné posilování moci byrokratů, centrálních úředníků. Je potřebné vrátit obcím jejich příjmy a všimnout si toho, že města se zadlužují a chátrají.

Dvě pětiny obcí jsou zadluženy (2 543 obcí). Ve skupině měst přesahujících 20 tis. obyvatel jsou zadlužena všechna města, ve městech s 5-20 tis. obyvateli přesahuje zadluženost 90 % z celkového počtu těchto měst. Vysoký podíl zadlužených obcí nacházíme i ve skupinách obcí s počty obyvatel 1-5 tis. osob. Přitom hospodaření obcí (v souhrnu) je v České republice schodkové již od roku 1993. Situace stále více svědčí o tom, že chybí zákon o majetku obcí. Ten je dosud stále jen připravován. Zadluženost jednotlivých obcí (konkrétní výše) se nezveřejňuje. Pro tyto údaje platí v souladu s právními předpisy ochrana (předmět státního, hospodářského a služebního tajemství).

2. Potřeba šetření bytové situace a tvorby programů bydlení ve městech České republiky

S růstem významu a pravomoci komunální politiky doprovázeném pochopitelně i růstem zodpovědnosti za stabilní rozvoj v dané obci se stále více pocítuje nedostatek informovanosti, a to jak v aktuálních otázkách bytové situace, tak i v otázkách souvisejících s dlouhodobou koncepcí bydlení. K tomu však nepostačují informace získané pouze ze statistických podkladů.

Proto je pochopitelná snaha o informace, které by se opíraly bezprostředně o městský článek řízení. V doplnění ke statistickým "tvrdým" datům se zde zapojují tzv. data "měkká", umožňující nahlédnout dovnitř do rozhodovací sféry. Měkká data nabývají všeobecně na významu. Právě z nich je možné dedukovat, jak se osvědčuje státní bytová politika, jak je na místech pocítována zastupitelskými orgány i jednotlivými skupinami (vrstvami) obyvatelstva.

Zpětná vazba pak umožňuje, aby se nejen zvýšila znalost centra o záměrech měst a způsobech i možnostech jejich řešení, ale současně, aby byly upraveny (doplněny) nástroje a formy státní bytové politiky. Souběžně s tím je na základě průzkumů v celém souhrnu měst a programů bydlení za jednotlivá města možné přenášet i zkušenosti mezi obcemi a zejména prohloubit spolupráci odborných organizací

s jednotlivými městy a vytvořit tak lepší předpoklady pro městský článek řízení.

V roce 1995-1996 zpracoval TERPLAN koncepci rozvoje bydlení pro města Sušice, Pardubice a Karlovy Vary. Tyto práce byly postupně metodicky skloubeny s průzkumy bytové situace ve městech České republiky a obě metodicky zdokonalovány v letech 1996-1997. V roce 1997 pokračovaly i práce na tvorbě koncepcí (programů) bydlení ve městech Přerov a Hostinné.

Při úvahách o metodickém postupu v obou úkolech jsme vycházeli ze dvou tezí:

- Bytový fond České republiky představuje velkou hodnotu. Odhaduje se až na 3,6 bilionu Kč, což tvoří bezmála 1/3 národního bohatství. Již to hovoří o významu zjišťování a ovlivňování bytové situace. Bydlení je přitom integrální veličinou, která zahrnuje mnoho oblastí (sektorů i území). Problematika bydlení se prakticky dotýká každého obyvatele. Získat a udržet odpovídající bydlení není záležitostí jednoduchou. V moderních společnostech na ní participují občané, stát, obce, družstva, velký počet specializovaných soukromých podniků. Platí přitom obecně, že s bydlením jsou nejvíce spokojeni tam, kde si lidé a veřejná správa s problémy dokáží poradit, aniž by objektivně daná složitost byla pocítována jako nadměrná, těžko překonatelná.
- Žádná obec, ani to největší město, nežije bez vztahu k okolí. Obec je vždy součástí vyššího územního celku. Program rozvoje obce a rozvoje bydlení z toho musí vycházet. To platí např. pro všechny liniové stavby, stavby komunální infrastruktury, ale i pro stavby pro bydlení s jejich vlivem na migraci.

První otázkou, kterou právě z hlediska metodiky je potřebné zodpovědět, je, proč při tvorbě programů měst počítáme i s průzkumem bytové situace ve městech (jejich souhrnu za celou ČR). V čem je jejich spojitost, zčásti i vzájemná podmíněnost?

Odpověď tkví v tom, že se tím oslabí určité nedostatky vyplývající pouze z izolovaného pohledu na jedno či druhé město. To ovšem na druhou stranu neznamená, že metodika tvorby programu bydlení města "X" by měla přísně sledovat tendence, které byly odhaleny skupinovým rozbohem, tj. to, co je typické pro kategorii měst, do níž město "X" velikostí (vybaveností bytovým fondem či jiným kritériálním začleněním) patří. Průzkum bytové situace ve městech je ovšem třeba brát v úvahu. Představuje velmi dobrý metodický nástroj jak v přípravné fázi zpracování programu, tak i při všestranném ověřování závěrů a doporučení.

Průzkum bytové situace ve městech České republiky má přitom nejen tento význam. Jeho další (možná hlavní) využití je směrem ke státní (vládní, regionální) bytové politice, kterou informačně obohacuje o obecněji (hlouběji) formulovaná stanoviska měst.

Zpracovatelé programů mohou získat údaje obsažené v dotaznicích několika způsoby:

- centrálně při zpracování návrhu (oferty) programu bydlení ve městě "X", dotazníky jsou uloženy u zpracovatele v TERPLANu,
- výběrem již částečně zpracovaných údajů (relativní ukazatele) z publikovaných statí k výsledkům rozboru¹⁾,
- přímo z kopií vyplněných dotazníků, které si pořizovala jednotlivá města. Metodicky hodnoceno, je obeznámení se s dotazníkem úplně nejprvnější fází prací na programu nebo na ofertě.

Pro zpracování programu rozvoje bydlení v jednotlivých městech mají určitý metodický význam i další fáze rozboru bytové situa-

ce ve městech, tj. práce s respondenty po odeslání dotazníku a skupinová a regionální analýza celého souboru 267 měst. Význam spočívá v tom, že je možné (a potřebné) znát i charakteristiku a tendence té skupiny měst, do které dané město patří (velikostí, vybaveností bytovým fondem či dalšími použitými kritériálními ukazateli), a současně vidět totéž i v regionálním průřezu (kraje a nové regiony zcela nedávno uzákoněné). Tyto obecněji působící tendence je pak možné porovnat s konkrétními údaji a příp. zvláštnostmi daného města, jehož program je zpracováván.

V přístupu k získání originálního materiálu z jednotlivých měst jsme vycházeli z toho, že porovnáním, sčítáním a měřením, jež jsou publikovány běžně při sběru a hodnocení údajů statickými metodami, je možné získat jen malou část využitelných poznatků, které by jinak mohli poskytnout odborníci s nahromaděnými zkušenostmi v přímém (úředně nezprostředkovaném) styku s tazajícím se. Tazající může přicházet za dotázaným, klást otázky "z očí do očí", to má však i své nevýhody. Především mohou odpovědi "ad hoc" být nedostatečně promyšlené. Proto je lépe, jestliže je dotázaný s otázkami seznámen dříve a má určitou dobu na jejich zodpovězení. Pak je ovšem osobní styk jen ještě umocňujícím faktorem.

Pokud nelze přikročit ve všech případech k seznámení respondenta s dotazujícím, je to potřebné nahradit větším pocitem důvěry a reálnou možností konzultací. To již zcela jasně hovoří o potřebě neanonymity v tomto typu průzkumů (se specialisty, politicky zodpovědnými představiteli měst spod.). Neanonymita otevírá cestu k prů-

běžnému řešení nejasností, k doplňující konzultaci. Obě strany jsou tak aktivovány.

Obecně se přitom ukazuje, že anketní forma průzkumu (platí to nejen u průzkumu 267 měst České republiky, ale i u průzkumů "uvnitř města" při tvorbě programů) není pouze doplňující formou zjišťování a poskytování informací, ale v řadě případů to může být hlavní zdroj poučení nejen pro zpracovatele, ale, a to především, i pro řídicí orgány na různých stupních řízení.

Jako příklad grafického zobrazení několika odpovědí na zadané otázky uvádíme problematiku privatizace (kartogramy č.1 a 2), hlavních problémů bytové výstavby (graf č.1) a bytovou situaci rodin (graf č. 2)²⁾.

Byli jsme si přitom vědomi toho, že názory (poznatky) takto získané jsou v určité míře vždy zatíženy subjektivními představami. Pokud jsou však tyto představy výsledkem poznání (a také dobré formulace a dobrého pochopení otázky) tázaného v konkrétním městě a konkrétní komunitě a pokud jsou zodpovědně (reprezentativnost, statisticky ověřené postupy při rozčleňování materiálu do skupin a vytváření reálně odůvodněných vazeb) zpracovány, pak je tato subjektivita bezmála zanedbatelná.

Poněkud obecněji vyjádřeno, v průběžném styku s respondenty se podařilo posunout stupně získání informací o samotném systému řízení, jenž je vždy vyjádřen velkým počtem vzájemně propojených článků zpětné vazby nelineární povahy.

Je vcelku známé, že o otázkách techniky průzkumu, o zjišťování a dotazování bylo již napsáno mnoho cenných návodů. Náš přístup

se v těchto uzuncích a zásadách příliš neliší. Pro naše cíle byly ovšem důležité praktické metodické kroky, které odrážely potřebu nejednorázového kontaktu. Jestliže se při splnění vytyčených cílů nejedná ani tak o věci jako o lidi, o získání jejich názorů a úmyslů, o jejich reakce a požadavky, pak otevřenost v dotazování (i "choulostivě otázky") a důvěra při komunikaci sehrávají největší úlohu, a to nejen ve vysoké návratnosti dotazníků.

U tohoto typu šetření se obvykle rozlišují tři postupové fáze: vlastní šetření, zpracování a vyhodnocení. Obecně platí, že početní chyby při zpracování lze opravit, metodu hodnocení nahradit příště metodou lepší, avšak s prvotním záznamem již nelze učinit zhola nic. Právě tato absolutní tvrzení jsme se pokusili v zájmu věci oslabit. "Investice" k tomu směřující, vynaložené časové a finanční náklady se podle naší zkušenosti v získané kvalitě vyplatí.

Při zpracování dotazníků jsme použili jak jednodušší metody rozřídění odpovědí ze všech měst podle respondentů uvedených pořadí (otázky s pořadím), tak i ve složitější podobě relativních ukazatelů a kombinačního třídění. Jako příklad kombinačního třídění uvádíme údaje o podílu nájemních bytů z celkového počtu bytů připravených k výstavbě ve vazbě na velikostní skupiny měst. Tuto tabulku doplňujeme grafickým vyjádřením zjednodušujícím a současně zvýrazňujícím tendence (graf č.3). Jako příklad regionálního seskupení uvádíme údaje podle vyšších územně správních celků a tyto doprovázíme kartogramovým znázorněním potřeby zpracování koncepce (programů) bydlení podle názorů respondentů - představitelů a specialistů 267 měst (kartogram č.3).

Otázkou, kterou je potřebné ještě zodpovědět, je, proč se stávají programy aktuální až v současné době. Je vcelku pochopitelné, že jejich nezbytnost byla známa již dříve. K tomu, aby se však řešení

posunulo směrem k praxi, jsou vždy potřebné určité podmínky, v nichž státní bytová politika hraje důležitou úlohu. Rovněž v obcích (městech) musí problémy "dozrát". Z počátku transformačního procesu se poněkud nedocenila otázka bytové výstavby (poukazovalo se na velké rezervy bytů, které se v nových tržních podmínkách budou realizovat) a přecenila otázka privatizace bývalého státního bytového fondu a transformace družstevních bytů do vlastnictví. Jinak řečeno, propad bytové výstavby bylo nutné reálně pocítit a ve spojitosti s výraznější sociální diferenciací a zhoršením dostupnosti bydlení pro širší vrstvy obyvatel nastolit změny v systému řízení na všech úrovních (obec, region, stát).

Dlužno dodat, že povinnost zpracování ze zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) je pouze u územně plánovací dokumentace. Program rozvoje obce je v zákonu č. 367/1990 Sb. pouze uváděn, nikoli nařizován. Programy bydlení vznikly jako iniciativa zdola, jako využití zkušeností. Hovoří pro ně především praktická potřeba a dobrá využitelnost.

Tvorba programu bydlení v konkrétním městě, nazvěme ho město "N", se může ocitnout ve třech situacích:

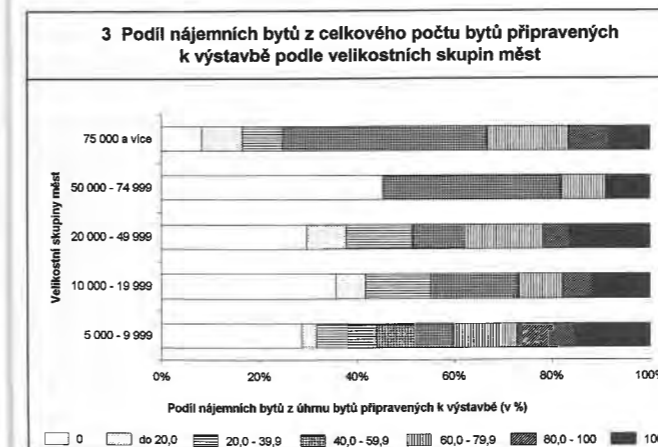
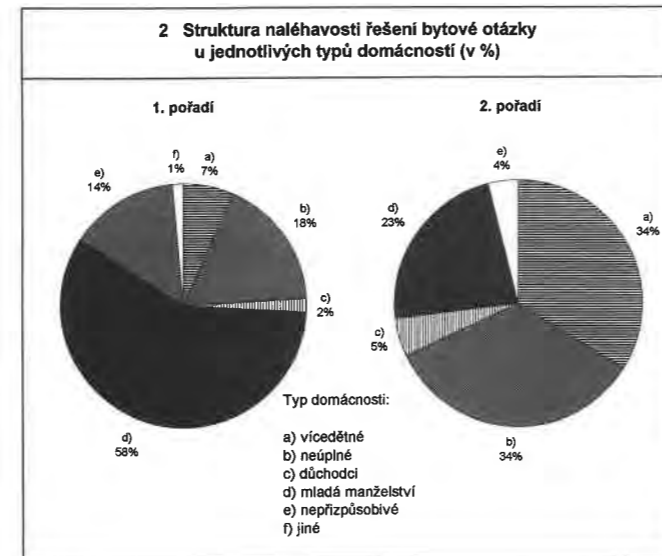
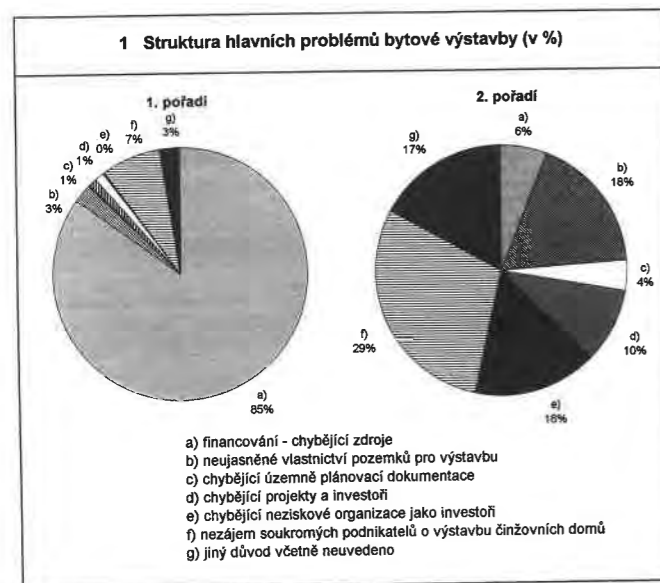
- Ve městě existuje územní plán, který je dostatečně aktuální a je průběžně využíván. Současně existuje i program sociálního a ekonomického rozvoje.
- V daném městě je územně plánovací dokumentace zastaralá a překonaná. Nová ÚPD je teprve v určitém stadiu rozpracovanosti, program rozvoje obce rovněž chybí.
- Existuje ÚPD a neexistuje program rozvoje obce.

Další variantu (existence programu rozvoje obce a neexistence ÚPD) neuvádíme, je vysoce nepravděpodobná.

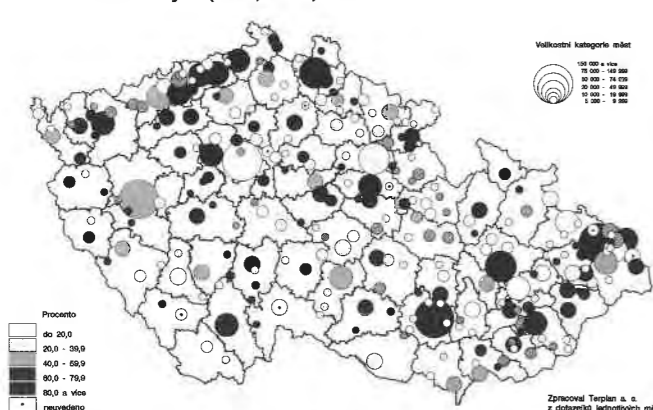
U první možnosti je úkolem tvorby programů bydlení prohloubení programu rozvoje města, a je třeba dodat, že podmínky pro zpracování programu bydlení jsou nepochybně velmi příznivé. Nejvíce náročná je situace č. 2, avšak i zde je tvorba programu bydlení odůvodněná a vysoce potřebná. Využívají se jiné aktivní podklady a v případě rozpracovanosti ÚPD práce na programu bydlení postupují paralelně.

Nejvíce případů zpracování programů bydlení je u varianty č. 3³⁾. Program bydlení je pak zpracován v těsné návaznosti na aktuální ÚPD. Územní plány sídelního útvaru jsou práce, které mají svůj ustálený postup a řídí se i doporučenými celostátně platnými metodickými pokyny. Územní plány jsou vymezeny po obsahové a postupové stránce zákonem o územním plánování z roku 1976, jehož výrazná novela se stále dosud jen připravuje.

Do procesu zpracování, projednávání a schvalování územního plánu by neměl vstupovat žádný koncepční materiál, který by přinášel zásadní rozporná stanoviska vůči platnému územnímu plánu. Vstupy, které by neodpovídaly územním a hospodářským zásadám, soubornému stanovisku nebo schválenému územnímu plánu, by se vymykaly právním předpisům. To ovšem neznamená, že v rámci hlavních cílů územního plánu není možné hledat prohloubení jeho jednotlivých sektorů, v našem případě sektoru bydlení a dokonce i vyvozovat možné varianty řešení oproti fixovaným v ÚPD. Koncepce rozvoje bydlení mohou přinášet i nové podklady vyplývající ze změn, s nimiž územní plán zpracovaný na delší perspektivu nemohl dost dobře počítat. Obvykle programy rozvoje bydlení se ve stanovení dlouhodobějších cílů navazujících na demografickou prognózu neodlišují od podkladů potřebných ke zpracování územního plánu. Také do plánu rozmístění (lokalizace) bytové výstavby program



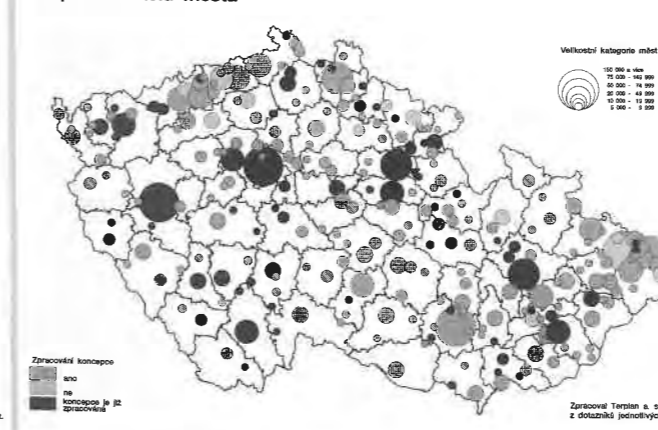
1 Podíl bytů uvažovaných k privatizaci z úhrnu trvale obydlených komunálních bytů (1996, 1997)



2 Podíl privatizovaných bytů z úhrnu komunálních bytů (1996, 1997)



3 Potřeba zpracování koncepce bydlení podle názoru představitelů města



bydlení většinou nezasahuje. V krátkodobějším zacílení se ovšem programy zaměřují i na otázky, které územní plán nemusí obsahovat, resp. nikoli v podrobnější formě. Jedná se o otázky privatizace komunálního bytového fondu, sociálních stránek bytové výstavby, finančních zdrojů z vlastního rozpočtu a státních, či regionálních podpor.

Dodejme ještě, že program bydlení v podmínkách, kdy neexistuje program rozvoje obce, musí být koncipován poněkud širěji, resp. musí zřetelně uvést i vazby bydlení na ekonomiku a sociálně profilované procesy.

Jak již bylo v textu naznačeno, existuje těsné propojení především průzkumů a rozborů pro ÚPD s programy rozvoje obcí a programy bydlení, popřípadě dalšími rozborů, které se na území města provádějí. Směřování ke stejnému cíli, tj. k zabezpečení hospodářského a kulturního vzestupu a zamezení na druhé straně zbytečných přerývů a propadů sjednocuje tyto práce a v podstatě zabraňuje rozporným závěrům. Nejenom pro ulehčení a metodické sjednocení těchto prací nepochybně slouží vybudování městského informačního systému.

Prolnutí územně plánovací činnosti, programů rozvoje obcí a programů bydlení jako jednu z možností budoucí těsné spojitosti a propojenosti systému řízení v městském článku je možné si představit např. tak, jak to ukazuje schéma na následující straně.

3. Postup zpracování programů bydlení Proces transformace má zvláštní rysy, které ovlivňují či dokonce přímo determinují chování subjektů. Patří k nim:

- nedokonalejší trh způsobuje oslabení alokačního nástroje,
- privatizační proces představuje neukončenou vlastnickou strukturu,
- citlivost sociálních vazeb je v důsledku transformačních kroků obzvláště vysoká.

Tyto procesy mají viditelné důsledky ve sféře bydlení, kterou silně relativizují. Nelze je ovlivňovat intuitivně (zkušenostně, ad hoc), je potřebné "změřit" jejich působení a nalézt přijatelná řešení.

Jsou některé znaky a signály, které je potřebné brát v úvahu vždy a pozorně analyzovat. Patří k nim zejména:

- pohyb obyvatelstva,
- skladba bytového fondu podle kvality (věková struktura, kategorie bytů),
- vybavenost obyvatel obytnou plochou,
- realita bytových rezerv,
- podíl rekonstrukcí bytového fondu,
- úbytky bytového fondu,
- vynucené soužití více domácností v jednom bytě.

Z těchto znaků je potřebné "sestavit" problémové zóny, např. podle tohoto typu. Stagnující město se vyznačuje současně:

- dlouhodobějším úbytkem obyvatel,
- nízkou úrovní vybavenosti obyvatel byty a nízkou kvalitou bytového fondu,
- stísněným bydlením vysokého (resp. i rostoucího) podílu domácností,
- růstem počtu neuspokojených zájemců o nájemní bydlení,
- souběžně se při nedostatku bytů vyskytuje vysoký podíl bytů neobydlených.

Signály je potřebné nejdříve "slyšet", poté posoudit jejich váhu a sestavit strategický postup a cíle. Bude mezi nimi nejspíše nezby-

nost rekonstrukcí (nebo i sanací) zchátralého bytového fondu, oživení (a stimulace) nabídky ploch pro podnikání všeobecně i ploch pro výstavbu bytů, získání startovních podpůrných opatření (subvence, zvýhodněné úvěry a další).

Bohužel velmi často to, co se naskýtá jakoby samo sebou, např. rychlá privatizace, skoková deregulace zaměřená na využití rezerv neobydlených bytů apod., je více plodem teoretické konstrukce než skutečného (reálně očekávaného) efektu. Přerývy se mohou projevit i opačně, jako faktory prohlubující stávající problémy.

Cílem každého rozboru bytové situace v kterémkoliv městě je nalézt hlubinné příčiny strukturální povahy, odvozené od celkového chování systému. To pak již v určité míře napovídá, co je třeba dělat, a otázkou pak je, jak zvolit postupy, jak získat vlastní prostředky, jak zapojit obyvatele a jak přesvědčit vyšší správní orgány o nezbytnosti a účelnosti dotací a dalších podpor.

Jak by měla taková koncepce vypadat, jaké části by měla obsahovat a které problémy by měla řešit podrobněji, je závislé především na potřebách toho kterého města. Podle dosavadních zkušeností by se měla zaměřit především na tyto úseky:

- Analýzu a prognózu demografické situace, sociální situace, stav a vývoj bytového fondu a úrovně bydlení. Svůj význam zde má i porovnání s obdobnými městy a jejich situací v oblasti bydlení. Na základě provedených analýz je možné kvalifikovaně navrhnout budoucí potřeby výstavby i potřebu komunálních bytů v budoucnosti. To má svůj význam především v současnosti, kdy řada měst hledá odpověď na otázku, kolik bytů by se mělo odprodat a jakým způsobem, a kolik bytů by mělo zůstat v majetku města a to s ohledem na současné i budoucí potřeby.
- Prognózu ekonomického rozvoje města, především jeho ekonomické základny. Tato prognóza je důležitá jak z hlediska budoucí sociální situace ve městě, tak z hlediska budoucích příjmů městských rozpočtů, které sice mají legislativně stále se měnící pravidla, nesporně však je, že prosperita podniků a podnikatelské sféry ve městě se nakonec stejně odrazí v bohatství města a ve specifických potřebách bydlení diferencovaného podle sociálních skupin obyvatelstva, a to jak v přítomnosti, tak především v budoucnosti.
- Doporučený rozsah a způsob provedení privatizace komunálních bytů dává především odpověď na rozsah této privatizace a doporučuje způsob jejího provedení. Důležité je upozornění na důsledky rozsáhlé privatizace bytového fondu obcí v budoucnosti v souvislosti s postupně probíhající sociální stratifikací domácností a rozdílnými způsoby chování jednotlivých sociálních skupin domácností na postupně vznikajícím trhu bytů. Doporučení v této sféře by mělo každé město citlivě zvážit, neunáhlená řešení v této oblasti mohou sice městu v přítomnosti poněkud komplikovat situaci, v budoucnosti se ale mohou ukázat jako oprávněná. Zde je možné poukázat např. na rozdíly v řešení kritické situace ve městech postižených povodněmi, kdy města, která byla zdrženlivější v privatizaci komunálních bytů, byla schopná řešit mnohem rychleji náhradní bydlení postižených občanů.
- Koncepce komunální bytové politiky musí reagovat i na potřebu výstavby bytů a její zajištění. Naše zkušenosti shodně s názory měst potvrzují tezi o tom, že angažovanost města by se měla v oblasti bytové výstavby zaměřit jen na nezbytné potřeby specifických skupin obyvatelstva, především těch, kteří se o své bydlení mohou jen obtížně postarat sami. Jsou to především starší rodiny, které mají potřebu bydlení v menších bytech, včetně diferencované poskytovaných sociálních služeb, jejichž rozsah roste úměrně s

věkem. Obdobně může být poptávka po "startovacích bytech" pro mladší rodiny, které se zatím nemohou pohybovat na vznikajícím a finančně náročném trhu bytů.

- Důležitou součástí Koncepce bytové politiky města je i proces vytváření trhu bytů. V současnosti je sice teprve ve svém počátku, v dalších letech se bude postupně rozvíjet. Rychlost jeho vývoje nepochybně záleží i na počtu bytů v soukromém vlastnictví. Je zde tedy těsná vazba jak s tendencemi v privatizaci komunálních bytů, tak se snahami o výstavbu bytů do soukromého uživatelského a podnikatelského vlastnictví.

Jak je zřejmé z výčtu součástí Koncepce komunální bytové politiky, je její sestavení zaměřeno především na vytváření podmínek pro postupné řešení bytové problematiky občanů toho kterého města. Je tedy nanejvýše potřebné znát i názory občanů na řešení této problematiky. Z toho důvodu je Program bydlení doplněn i o sociologické sondy do problematiky bydlení.

Jako příklad vymezení problematiky řešené při tvorbě programu bydlení je možné uvést obsah studie, která byla zpracována pro potřeby městského zastupitelstva v Pardubicích:

OBSAH

A. Vyhodnocení současného postavení města se zaměřením na bydlení⁴⁾

1. Význam, postavení a stavební vývoj Pardubic
2. Ekonomická základna, zaměstnanost, průměrné výdělky
3. Obyvatelstvo a jeho skladba
4. Domovní a bytový fond
5. Sociální klima, bydlení sociálně slabších domácností
6. Hlavní problémy jednotlivých forem bydlení
7. Formování trhu bytů
8. Územně plánovací příprava a bytová výstavba
9. Rozpočet a majetek města

B. Sociologická sonda do problematiky bydlení a životní úrovně

1. Organizace průzkumů
2. Vyhodnocení průzkumu žadatelů o komunální a družstevní byty
3. Vyhodnocení průzkumu bytové situace mladých manželství
4. Závěry ze sociologické sondy do problematiky bydlení

C. Budoucí vývoj bydlení a jeho zajištění

1. Potřeba bytů a bytové výstavby
2. Specifické problémy bytového fondu, reprodukce a modernizace
3. Financování bytové výstavby

D. Zásady bytové politiky města Pardubic

1. Komunální bytový fond
2. Podnikové byty
3. Družstevní byty
4. Byty v domech restituentů a jiných fyzických a právnických osob
5. Byty v rodinných domech
6. Záměry na výstavbu bytů a její financování
7. Podmínky pro realizaci městské bytové politiky

E. Shrnutí hlavních problémů města ve sféře bydlení formou otázek a odpovědí

Logická návaznost jednotlivých kroků vychází z osvědčeného algoritmu řešení obdobných systémů různorodých a vzájemně provázaných problémů:

- východiska - shromáždění nezbytných podkladů (založení informační báze pro tvorbu programu, získání údajů z městské databáze [pokud existuje] a z odborů, statistické služby, stavebního úřadu);
- identifikace problémů v jednotlivých úsecích a oblastech, zejména na jejich švech, kde mohou být nejčastěji patrné protikladné tendence. K tomu se váží různá operativní jednání, příp. i panelové diskuse;
- vyhodnocení možností a rizik jednotlivých návrhů a formulace variant dílčích řešení (použití tzv. SWOT analýzy⁵⁾ za účasti místních i externích odborníků);
- stanovení cílů a kritérií koncepce rozvoje bydlení;
- formulování, projednání a přijetí programu bydlení včetně katalogu úkolů městským zastupitelstvem (předchází diskuse na bytové komisi se zpracováním věcně správných připomínek);
- utřídění dlouhodobých problémů, z jejichž řešení lze odvozovat kontrolu. K tomu stanovení souboru indikátorů, které umožní průběžnou kontrolu.

Pro budoucí vývoj našich měst a regionů bude zapotřebí přecházet na městský a regionální marketing, jako nástroj soutěžení mezi městy a regiony. V programu bydlení je právě u příjmových položek městského hospodaření potřebné ukázat i na možné doplňující zdroje z marketingu. Pokud se marketing ve městě již provádí, je potřebné s jeho uvažovanými výsledky v programu bydlení vždy počítat⁶⁾.

Vlastní práce na programu bydlení se člení na:

- analýzu bytové situace včetně zhodnocení dosud působících nástrojů;
- zjištění rozsahu a struktury bytové výstavby a rekonstrukce bytového fondu minimálně za posledních 5 let;
- zjištění potřeby bytů celkem a bytů sociálních;
- vyhodnocení probíhajícího procesu privatizace městských bytů a transformace do vlastnictví bytů družstevních. Jak probíhá proces soukromopodnikatelského zapojení do bytové výstavby? Odhad a zdůvodnění vlastnické struktury bytového fondu v době nejbližších 3-5 let. Důsledky jednotlivých variant (včetně varianty varovné⁷⁾);
- ověření potřeby a realnosti získání finančních prostředků pro očekávané (uvažované) prognózní naplnění rozšíření (kvantitativně i úrovní bydlení) reprodukce bytového fondu, především nájemních bytových domů;
- vytvoření městského fondu bydlení s možností využití účelové výhodné startovní půjčky s následným přechodem na samofinancování;
- zavádění registrů nemovitostí a vytvoření databanky domácností;
- vyhodnocení příjmové úrovně domácností;
- zpracování katalogu aktuálních úkolů v oblasti bydlení;
- vyhodnocení bytového hospodářství daného města, především v oblasti správy městských bytů s cílem zvýšení efektivnosti nebo zamezení zbytečných vícenákladů.

4. Sociologická šetření

Sociologická sonda je nástrojem, který je možné v tvorbě programů bydlení všestranně využít. Poskytuje podklady pro vyhodnocení příjmové úrovně domácností-respondentů, z nichž je potom

možné odvodit obecnější závěry. Ukazuje přitom na provázanost bytové a populační politiky, může také směřovat činnost městských úřadů na zjištění zájmu o privatizaci bytů.

Průzkum bytové situace u obyvatel je prováděn s respektováním anonymity respondentů. Jako příklad vyplnění dotazníku M (mladá manželství) a dotazníku C (vzorek ze všech obyvatel) uvádíme dvě odpovědi (nahodile vybrané z celkem zpět zaslanych), které v prvním případě charakterizují mladé manžele (23-25 let) a ve druhém případě penzistu (60 let a více). Mladí manželé uvádějí, že nemají podánu žádost o přidělení komunálního bytu, protože "naděje na získání bytu tímto způsobem je velmi malá". Bydlí v podnikovém (služebním) bytě 2+1 (40-59 m² celková plocha bytu) s 1 dítětem, kvalitu bydlení považují za dobrou. Náklady na bydlení činí bezmála 20 % hrubých příjmů domácnosti. Pro zlepšení bydlení (ve vlastním rodinném domě) chtějí využít stavební spoření a toto doplnit hypotečním úvěrem. V případě, že by získali městský byt, jsou ochotni složit kauci v rozsahu 3-6 měsíčních nájmů, souhlasili by se spoluúčastí na rekonstrukci v rozsahu 50-100 tis. Kč. V nájemním bydlení je pro tuto domácnost únosné platit až 3 500 Kč za celkové náklady na bydlení, což oproti stávajícímu rodinnému příjmu představuje dosti velký podíl (27 % z hrubých příjmů). Rodina počítá s druhým dítětem, v bydlení s větším bytem (3+1). Bydlení považuje za prioritu městské politiky.

V dotazníku C (vzorek z celku obyvatel) se vyjadřuje důchodkyně - vdova starší 60 let, bydlící v družstevním bytě. V bytě (2+1) bydlí 2 osoby, s bydlením jsou spokojeni. Náklady na bydlení činí 2.200 Kč, výši příjmu domácnost neuvádí. Nájemné považuje za vysoké, únosné by bylo ve výši 1 500 Kč. O jiné bydlení neusiluje, chtěla by bydlet na stejném místě jako dosud.

Pohled na bytovou situaci z hlediska soužití více generací prokázal očekávanou vyšší míru soužití v jednom bytě.

Reálnost přidělení komunálního bytu hodnotí žadatelé o byt pesimisticky. V přidělení věří necelá čtvrtina žadatelů.

Pro tvorbu programu bydlení se průzkumy bytové situace u občanů a jejich sociálně, či jinak vymezených skupin jeví jako velmi silný informační zdroj, který ovlivňuje nejen běžnou bytovou politiku ve městě, ale v řadě problémů inspiruje zpracovatele programu a poté i rozhodovací sféru k hlubšímu zamyšlení a úpravě či dopracování až dosud uvažovaných řešení.

Z hlediska komplexu metodických nástrojů a postupů vidíme průzkumy u obyvatel jako neoddelitelnou součást rozboru a navrhovaných řešení, zčásti i prognostických úvah a odhadů. Velmi důležitá metodicky je i skutečnost, že ve všech městech, ve kterých byl program bydlení zpracováván (i v řadě dalších, se kterými jsme ve stálém pracovním kontaktu), se s tímto postupem počítá a tzv. měkká data jsou náležitě oceňována.

5. Ověření programu, jeho schválení a kontrola

K metodickému aparátu tvorby programů bydlení ve městech patří i postup při atestaci, schválení a využívání programu, jakož i následná kontrola plnění přijatých závěrů a doporučení.

Důležitou fází tvorby programu je jeho vyhodnocení, jež je konec konců vždy i součástí zadání. Uskutečňuje se souběžně s oficiálním předáním dokumentu na úrovni, která je stanovena zadavatelem. Diskusní ověření materiálu je přitom vhodné provést nejdříve na zasedání bytové komise, aby městský zastupitelský orgán mohl být předem seznámen i se stanoviskem komise.

Na ověřovacích zasedáních by se měla projevit sebereflexe nejen zpracovatelů, ale i zadavatele, a to především ve směru objasnění vzniku a dosavadního řešení (neřešení) odhalených problémů tak, aby se ze závěrů diskuse načerpala i větší rozhodnost k realizaci programu.

Není a nemůže být pochopitelně i po zásadní diskusi zcela jasné, jak se program detailně a konkrétně uplatní. Obdrží-li obec například uvažované dotace, bude-li reálné navrhované finanční zajištění, ujme-li se programu výstavby soukromý investor, vznikne-li v nejbližších letech neziskový bytový podnik atd. Na diskusi k vypracovanému programu se přesto právě tyto otázky jeví jako nejdůležitější. Obecně vyjádřeno, je potřebné dosáhnout toho, aby realizace programu znamenala vždy ze strany města, nejlépe ve spolupráci se zpracovatelem, neustálé úsilí o přizpůsobení rámcových podmínek proměnlivým tržním podmínkám, přičemž by se současně neztrácela se zřetelem cílová směrnice. Spojitost s trhem v žádném případě nesmí znamenat přehlížení sociální stránky vyjádřené trvalým úkolem zvyšování dostupnosti bydlení.

Speciálním úsekem závěrečných diskusí o naplňování zásad a doporučení z předkládaného programu by měla být v každém městě (ovšem v různé intenzitě naléhavosti) rozprava o privatizaci městského bytového fondu. Prakticky všude bude potřebné počítat s tím, že v důsledku transformačních procesů bude téměř vždy docházet ke změnám, které budou pro část obyvatel bolestné. Lidé, kteří budou schopni se lehce přizpůsobit, tvoří vždy jen malou část obyvatel.

Pro další léta je proto třeba v programech předvídat, že se města pravděpodobně setkají s řešením několika obecně platných problémů:

- nezbytnost podpory nájemního bydlení, ať novou výstavbou nebo odkoupením bytů od nových vlastníků (obvykle bude potřebné obojí);
- rozšíření rozsahu úvěrů (garancí) pro uživatelský typ soukromého vlastnictví domů a bytů po privatizaci;
- vypořádání se s tím, že se zvýšením nákladů na bydlení bude zvyšovat i tlak na přestěhování do skromnějších bytů. Zde budou vznikat i otázky možnosti prodeje odprivatizovaného bytu novým vlastníkem a případné získání menšího nájemního bytu od obce (neziskové organizace).

I na tyto otázky je potřebné na ověřovacích zasedáních v souvislosti s předáváním vypracovaného dokumentu vždy upozornit.

S hlavními zásadami, cíli a úkoly programu bydlení by měla být vždy obeznámena veřejnost. To je při aplikaci navrhované metody zpracování programu usnadněno tím, že zastupitelský orgán spolu se zpracovatelem se na veřejnost obrací již v procesu zpracování programu anketně s dotazy, a tím již obyvatele aktivizuje.

Zejména otázky, na které jsou zaměřeny zásady a doporučení, by se měly stát všeobecně známé, a široce, nejen státní správou, ale také veřejností, kontrolovatelné.

Na základě schváleného programu by města měla realizovat katalog úkolů. Katalog úkolů se v jednotlivých městech liší. Pro většinu měst však bude typický následující seznam úkolů rozdělený do krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých opatření.⁸⁾

Krátkodobá opatření

Nemovitosti a stavební pozemky:

- databáze nemovitostí, jejich funkční zařazení,
- databáze cen pozemků - umožní zkvalitnění infrastrukturní politiky,

- výběr pozemků pro bytovou výstavbu jako příprava k rozhodnutí o stavebním povolení,
- zjištění vlastnických práv ke vhodným pozemkům.

Výstavba a financování:

- zjištění stávajících standardů úrovně bydlení a příjmů domácností,
- stanovení plánu bytové výstavby,
- stanovení limitních nákladů stavebních a za pozemky v přepočtu na 1 m² užitkové plochy,
- úvaha o výši nákladového nájemného u nově postavených bytů se státní podporou,
- úvaha o stavebnících (soukromá firma pracující na ziskovém principu, neziskový bytový podnik).

Střednědobá opatření

Nemovitosti a stavební pozemky:

- kapacitní úvahy,
- technická vybavenost,
- úvahy o zvýšení dostupnosti pozemků a omezení spekulativních tendencí.

Výstavba a financování:

- založení fondu rozvoje bydlení a stanovení plánu jeho využití,
- rozdělení úkolů ve výstavbě cenově dostupných nájemních bytů mezi neziskový bytový podnik a obec,
- rozsah rekonstrukcí spojený s přístavbami a vestavbami,
- deregulace nájemného a ponechání místních regulačních prvků s možnostmi antispekulativní regulace,
- privatizační rozsah - kolik bytů zůstane ve vlastnictví obce, resp. přejde do vlastnictví neziskového bytového podniku,
- formy podpor z prostředků města, ulehčení směn bytů s cílem posílení mobility obyvatel uvnitř města.

Dlouhodobá opatření

Nemovitosti a stavební pozemky:

- zvýšení stupně využití bez monotónní sídlištní výstavby. Poměr rodinných domů a vícepodlažní zástavby. Zajištění výstavby s pestřejší nabídkou standardů. Dlouhodobý cíl spočívá na jedné straně v úsporném využití pozemků a technické infrastruktury a v zamezení tendencí k segregaci v bydlení na straně druhé.

Výstavba a financování:

- cílový standard bydlení u jednotlivých typů výstavby (nájemní s vyčleněním sociální, vlastnické - rodinné domy a v bytových domech),
- propočty potřeby bytů včetně skladby; opření koncepce o dlouhodobý demografický výhled a stabilitu finančních zdrojů,
- úvahy o výhodnosti jednotlivých zdrojů financování,
- optimální rozvržení neziskové bytové výstavby podle sociálního rozvrstvení ve výhledu (odhady sociální struktury domácností),
- zapojení soukromého podnikatelského sektoru do výstavby činžovních domů s podporou z veřejných prostředků.

Kromě těchto úkolů a opatření by měl katalog úkolů obsahovat i návrh způsobu (harmonogram) kontroly s vymezením zodpovědnosti a použitelné formy zapojení veřejnosti do řešení všech závažnějších problémů (celková sociální situace, informace o možnostech získání podpor a o požadavcích vznášených městem na bydlení i zájemce o nový byt).

U závěrů a doporučení (katalog úkolů) se nemá na mysli, že ke každé řešené otázce budou vyjmenovány všechny konkrétní úkoly, příp. i s osobní zodpovědností. Takovýto program by měl velmi krátký život, ztroskotat by na první závažné odchylce nebo změně (v politické oblasti např. na změně zastupitelstva po volbách). Program musí být koncipován tak, aby sice problémy "nevynechával", ale především je utřídil, a tím i zdůvodnil věrohodnost navrhovaných řešení. Jedná se tedy o řešení spíše takových úkolů, které vyžadují pro své naplnění i určitý čas, vytvoření prostředků apod. V zastupitelstvu musí po schválení programu být více jasné, jak a k jakému cíli postupovat, ale méně jasné, jaká konkrétní usnesení budou přijata za 1 rok či delší období. Ta se musejí stát znovu a znovu diskusními tématy. Program bydlení má pro správné rozhodnutí pouze vytvořit pevné rámce a dobrou základnu. Dále jeho možnosti nesahají. Tak je tomu ovšem nejen ve sféře bydlení.

Zpracovatelé programu by přitom neměli výsledek své práce opustit. Pokud návrhy směřovaly k cílům, jež se rýsují ke splnění až za několik let, některé jsou zaměřeny i na více než desetiletí, je nepsanou povinností zpracovatelů podílet se na jeho uplatnění; navrhnout systém evidence, kontroly a registrace závažnějších změn, spolupůsobit při pravidelné aktualizaci, či novém zpracování.

*Doc.RNDr.Alois Andrlé, CSc., Doc.Ing. Jaroslav Dupal, CSc.
TERPLAN, a.s.*

Poznámky

- 1) Stať za všech 267 měst se souhrnnou tabulkou byla publikována v prosinci 1997 jako samostatná příloha v časopise "Moderní obec".
- 2) Grafické zobrazení má ilustrační charakter.
- 3) Z průzkumu bytové situace ve 267 městech bylo zjištěno, že 205 měst má novou ÚPD nebo územní plán ve vysokém stupni rozpracovanosti.
- 4) Kapitola A má pro orientaci rozsah 80 stran textu, textových tabulek a grafického doprovodného zobrazení bytové situace v jednotlivých částech města (zón a urbanistických obvodů). Kapitola B představuje 40 stran textu a doprovodné grafiky. Formuláře dotazníků jsou umístěny v příloze. Kapitola C má rozsah 20 stran textu, tabulkové a grafické dokumentace. Kapitola D má charakter vytyčení hlavních zásad a představuje shrnutí problematiky, má 15 stran. V kapitole E je podržena variantnost návrhů. Diskusní formou jsou dány odpovědi na otázky, které byly v roce 1996 v Pardubicích vysoce aktuální (8 stran textu). Celkem zpráva zahrnuje 170 stran.
- 5) SWOT představuje metodu vyhodnocení slabých a silných stránek, možností (šancí) oproti rizikům (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).
- 6) V některých obcích, např. ve Svitavách, byla zřízena funkce manažera obce, jehož úkolem je i vypracování cílených marketingových studií.
- 7) Analýza a prognóza vývoje bydlení je doplňována a v potřebné míře také souběžně korigována probíhajícími sociologickými průzkumy.
- 8) Krátkodobá opatření mají charakter 1-2 let, střednědobá se pohybují v rozmezí 3-5 let, případně až 10 let. Dlouhodobá opatření mají etapizaci obvykle 10-15 let.

Literatura:

- Andrlé A., Dupal J.: Komunální bytová politika - průzkumy a rozbor. Terplan Praha, 1996, 1997.
- Andrlé A., Dupal J.: Bytová politika ve světle současnosti a budoucích potřeb. Stavitel, č. 10 a 11, 1994.
- Císař J.: Obce a bydlení. Moderní obec, 6/1995.
- Csefalvay Z., Rohn W.: Die Transition des ungarischen und Budapester Wohnungsmarkten. ISR, Wien, 1992.
- Matyáš F. a kol.: Koncepce komunální bytové politiky ve městech Sušice, Karlovy Vary,

- Pardubice, Přerov a Hostinné. Terplan, 1996 - 1997.
- Mejstřík J.: Územní rozvoj obce. Územní rozvoj č. 3, 1996.
- Obrovský J.: Plánování - klíčový faktor. Moderní obec č. 1, 1997.
- Rýdl J.: Program kompletního řešení bytové problematiky města Svitavy. Projektování a výstavba č. 3, 1997.
- Srb V. a kol.: Bydlení mladé generace. Terplan, Praha, 1995.
- Večerník a kol.: Sociální diferenciacie v bydlení. Sociologický ústav ČAV, 1995.
- Wolf G.: Wohnbau und Wohnbauförderung, Report spezial 1, Wien, 1994.

Schéma zapojení programu bydlení do ostatních územně rozvojových prací

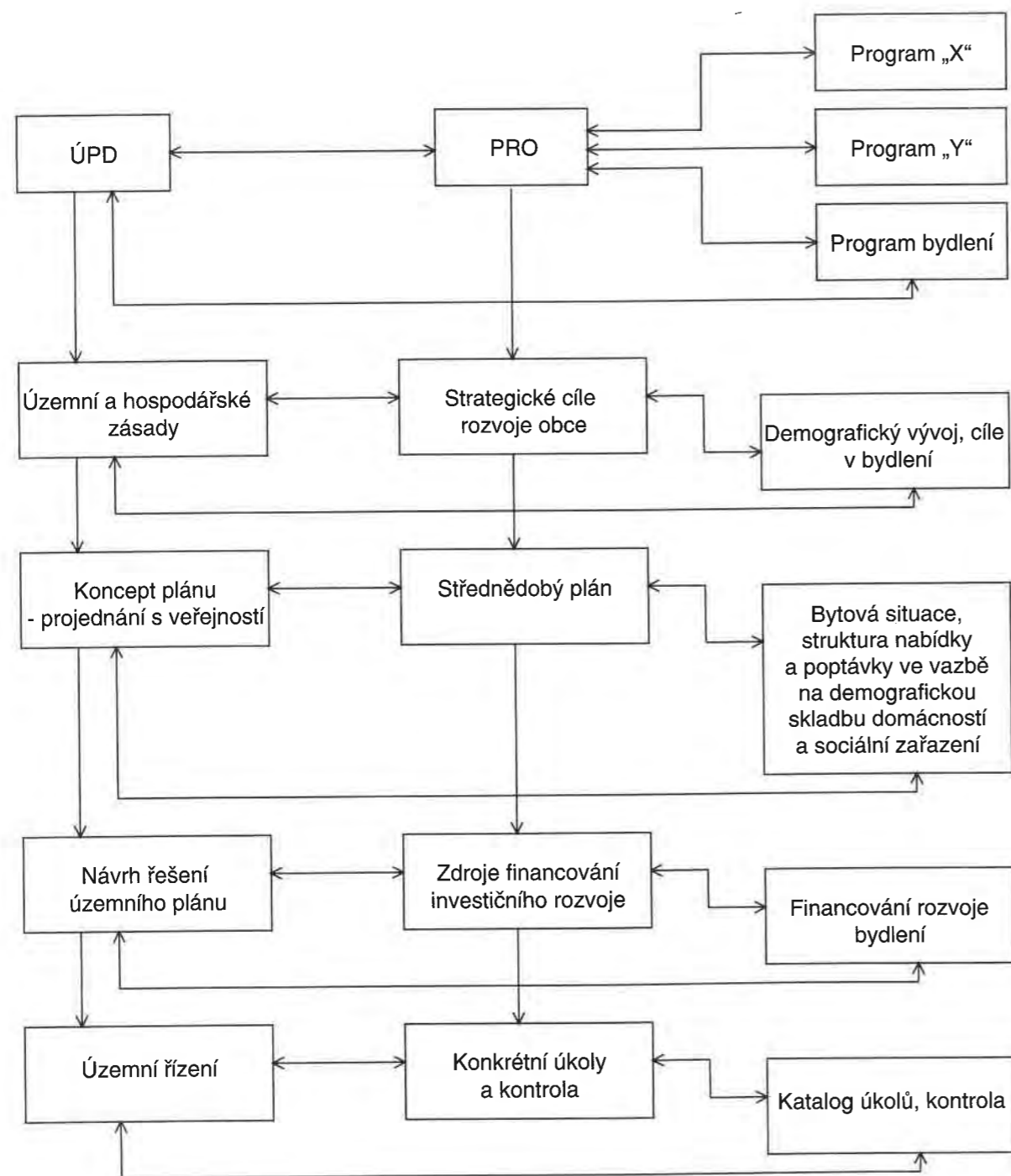


Schéma postupu zpracování programu bydlení

