

VÝZKUM PRO ŘEŠENÍ REGIONÁLNÍCH DISPARIT V OBLASTI BYDLENÍ

Úvod

„Výzkum pro řešení regionálních disparit“ je název rezortního programu výzkumu MMR na léta 2007–2011 s počátkem řešení v roce 2007. Byl schválen usnesením vlády č. 1379 ze dne 25. 10. 2005 a notifikován Evropskou komisí pod č. N22/2006 ze dne 20. 3. 2006. Jeden z podprogramů Výzkumu pro řešení regionálních disparit¹⁾ je zaměřen na bydlení a nese název „Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit“. Cílem tohoto podprogramu je odhalit a kvantifikovat regionální disparity ve finanční a fyzické dostupnosti bydlení, jejich vývoj a dále pak analyzovat vybrané důsledky těchto disparit a navrhnout opatření, která povedou ke snížení disparit a zvýšení finanční a fyzické dostupnosti bydlení. Projektový tým tvoří Sociologický ústav Akademie věd České republiky jako příjemce a koordinátor řešení a dále pak Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Fakulta stavební a Institut regionálních informací, s. r. o., jako příjemci. Přínosem projektu by mělo být zejména odhalení a kvantifikace vývoje i aktuálních regionálních disparit mezi kraji NUTS 3 ve finanční i fyzické dostupnosti bydlení, komplexní analýza vybraných důsledků těchto disparit a definování přesnějších metod pro měření regionálních disparit ve finanční a fyzické dostupnosti bydlení mezi jednotlivými českými kraji. Nejčastějšími uživateli výsledků budou ústřední i územní orgány státní správy, samosprávné orgány, agentury regionálního rozvoje, zpracovatelé operačních programů, účelově zřízené instituce a v neposlední řadě zájmové společenské organizace v jednotlivých regionech i jednotliví občané.

V úvodu považujeme za nutné sdělit čtenáři, že za regionální disparity jsou

považovány **neodůvodněné** regionální rozdíly v úrovni ekonomického, sociálního a ekologického rozvoje regionů. Disparitou budou ve smyslu tohoto výzkumného programu rozdíly vyvolané subjektivní lidskou činností, což znamená, že program nebude řešit rozdíly, které vznikly z objektivních příčin (např. na základě přírodních podmínek).

Základní údaje o výzkumném programu

V rámci uvedeného výzkumného programu bude financován základní výzkum a ta část aplikovaného výzkumu, která zahrnuje experimentální nebo teoretické práce prováděné s cílem získání nových poznatků zaměřených na budoucí využití v praxi, jehož výsledky se však nebudou využívat v nových výrobcích, technologiích a službách, které jsou určeny k podnikání. Očekávané výsledky předpokládají tedy tyto dva typy výzkumu.

CÍLE VÝZKUMNÉHO PROGRAMU

Pro výběrové řízení projektů byly stanoveny tyto základní cíle:

- odhalit a kvantifikovat regionální disparity;
- zpracovat kauzální analýzu těchto disparit;
- zpracovat návrhy na eliminaci disparit;
- identifikovat klíčové faktory problematického vývoje v oblasti konkurenceschopnosti, inovací a podpory výzkumu a vývoje, dostupnosti vzdělání, územního plánování, cestovního ruchu a bydlení;
- zpracovat analýzu, ve které by se rozlišily jevy s vysokou mírou spontaneity a jevy, které je možno efektivně ovlivnit regulačními zásahy;
- nalézt teoretická východiska pro rozvojovou a disparitní složku regionální politiky;

- navrhnout nástroje ke snížení regionálních disparit ve zkoumaných oblastech;
- zpracovat návrh vhodných standardních kritérií pro hodnocení regionálního rozvoje a efektivity opatření.

Očekává se, že realizace programu pomůže:

- nalézt nové metody zkoumání nepříznivých regionálních disparit;
- nalézt metody měření jejich úrovně;
- vygenerovat postupy a nástroje jejich eliminace v oblastech regionálního rozvoje, cestovního ruchu, územního plánování a bydlení.

Podprogram bydlení

Jak již bylo uvedeno v úvodu, jedním z podprogramů Výzkumu pro řešení regionálních disparit je bydlení.

Cílem tohoto podprogramu je odhalit a kvantifikovat regionální disparity ve finanční a fyzické dostupnosti bydlení, jejich vývoj a dále pak analyzovat vybrané důsledky těchto disparit a navrhnout opatření, která povedou ke snížení disparit a zvýšení finanční a fyzické dostupnosti bydlení.

Jediný vybraný projekt v podprogramu bydlení nese název „**Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit**“.

STRUČNÉ PŘEDSTAVENÍ ŘEŠENÍ PROJEKTU

Hlavním předmětem zkoumání v tomto projektu bude dostupnost bydlení a regionální disparity v dostupnosti bydlení, potenciální důsledky vývoje dostupnosti bydlení a vývoje

1) V uvedeném výzkumném programu budou řešeny čtyři podprogramy. Kromě již zmíněného bydlení se budou zabývat podporou regionálního rozvoje, územním plánováním a cestovním ruchem.

těchto disparit, a konkrétní opatření směřující ke zvýšení dostupnosti bydlení, snížení regionálních disparit v dostupnosti bydlení, a tím i snížení negativních socioekonomických důsledků nízké dostupnosti bydlení anebo vysokých regionálních disparit v dostupnosti bydlení. V první fázi projektu budou předmětem výzkumu regionální disparity mezi všemi kraji ČR (regiony NUTS 3) a ve druhé fázi specifické regionální disparity mezi regiony na úrovni okresů, vybranými obcemi (v Praze městskými částmi, obvody) a případně též mezi mikroregiony. Druhá fáze se však bude týkat již jen čtyř vybraných českých krajů – Moravskoslezského, Jihomoravského, Středočeského a Hlavního města Prahy.

Kraje v ČR mezi sebou vykazují disparity především v ekonomické výkonnosti (podílu regionů na tvorbě HDP) a vývoje zaměstnanosti. Ekonomická výkonnost a zaměstnanost je však podmíněna disparitami ve vybavení infrastrukturou, vzdělávacími podmínkami i podmínkami bydlení.

Popis a analýza změn v oblasti bydlení a reforem v oblasti bytové politiky v průběhu ekonomické transformace v ČR byly předmětem již několika odborných publikací (např. Lux et al. 2002; Lux, Sunega, Kostecký, Čermák, Košíňar 2004; Conner 2006). Ekonomické změny měly mimo jiné za následek podstatné kvantitativní i kvalitativní změny v oblasti nabídky bydlení, zejména v rozsahu i formě nové bytové zástavby i ve výši a distribuci výdajů domácností na bydlení.

Ve výši tržních cen vlastnického a družstevního bydlení a rovněž ve výši tzv. tržního nájemného se postupně objevily značné regionální rozdíly, které mají přímý vliv na vytvoření a zvyšování regionálních disparit v dostupnosti bydlení. I přes tuto skutečnost nebyly disparity dosud důsledně zmapovány a analyzovány.

Jak vyplývá z několika provedených sociologických šetření, snížení dostupnosti bydlení v průběhu 90. let přispělo ke změně demografického chování mladé generace, tj. k odklá-

dání uzavření sňatků a zejména pak odkládání narození prvního dítěte a tedy i k obecnému snížení porodnosti v České republice. V průběhu 90. let minulého století došlo rovněž k obecnému snížení rozsahu stěhování domácností. Proto jsou regionální disparity důležitým faktorem v dostupnosti bydlení, který společně s dalšími vlivy stojí v pozadí nízké úrovně prostorové mobility pracovních sil a vysokých regionálních rozdílů v míře nezaměstnanosti.

Zmapování současných regionálních disparit v dostupnosti bydlení na úrovni krajů ČR (regiony NUTS 3) dosud **nebylo provedeno**. Analýza dostupnosti bydlení v českém prostředí předpokládá využití inovačních metodologických postupů, které dosud plně využity nebyly a které hodlá řešitelský tým při řešení cílů projektů uplatnit.

Možné důsledky zvýšení regionálních disparit v dostupnosti bydlení nebyly dosud důsledně analyzovány tak, aby byla váha vlivu regionálních disparit v dostupnosti bydlení přesněji odhadnuta na základě komplexního testování všech faktorů, které by na daný možný důsledek mohly mít významný vliv. Bez takového testování nelze vliv samotných regionálních disparit v dostupnosti bydlení relevantně odhadnout a zavést skutečně efektivní opatření.

Smyslem projektu je:

- zmapování vývoje od roku 2000 a průběžně v době řešení projektu i aktuálního stavu dostupnosti vlastnického i nájemného bydlení a regionálních disparit dostupnosti vlastnického i nájemního bydlení v ČR (na úrovni regionů NUTS 3);
- komplexní statistická analýza vlivu faktorů ovlivňujících potenciální sociálně-ekonomické důsledky snižování dostupnosti bydlení a zvyšování regionálních disparit v dostupnosti bydlení, zejména důsledků pro demografické chování mladé generace (na úrovni regionů NUTS 3), prostorové mobility domácností za pracovními příležitostmi (na úrovni regionů NUTS 3), velikosti skupin akutně

ohrožených sociálním vyloučením, kvality jejich bydlení a proces jejich sociální reintegrace (ve vybraných čtyřech regionech NUTS 3);

- hodnocení faktorů ovlivňujících potenciální sociálně-ekonomické důsledky snižování dostupnosti bydlení a zvyšování regionálních disparit v dostupnosti bydlení z hlediska významu a výše jejich vlivu a jejich možné regulace;
- předložení návrhu konkrétních opatření na obecné zvýšení dostupnosti bydlení a snížení regionálních disparit (na úrovni NUTS 3 i na nižších úrovních ve vybraných čtyřech regionech NUTS 3), které by vedly ke snížení výše zmíněných negativních sociálně-ekonomických důsledků nízké dostupnosti bydlení a vysokých disparit;
- prostřednictvím podrobnějších analýz disparit v dostupnosti bydlení mezi regiony na úrovni okresů, obcí, případně též mikroregionů ve vybraných čtyřech krajích zjistit ve druhé fázi řešení projektu lokální specifika navrhovaných opatření, přímé i vedlejší efekty zavedení těchto opatření, jejich nákladnost a ostatní regionálně specifická omezení, jež by mohly ovlivnit realizaci navrhovaných opatření ve vybraných krajích.

FINANČNÍ DOSTUPNOST BYDLENÍ

Jedna z nejčastěji citovaných definic finanční dostupnosti bydlení uvádí, že „dostupnost se vztahuje k zajištění určitého standardu bydlení za cenu či nájemné, které v očích nějaké třetí strany (zpravidla vlády) nepředstavuje nerozumné zatížení pro domácnosti.“ (MacLennan a Williams 1990).

Zkoumání finanční dostupnosti bydlení zahrnuje nejen analýzy zatížení různých skupin domácností výdaji na bydlení, analýzy efektivity a efektivnosti nástrojů bytové politiky směřujících ke zvýšení finanční dostupnosti, snížení sociálních nerovností a sociálních problémů, které trž s bydlením a nízká dostupnost bydlení pro některé znevýhodněné skupiny vytváří (např. bezdomovectví, ostatní



Foto © Martin Ferko

Panorama města Ostravy

skupiny domácností ohrožené sociálním vyloučením, nedostupnost bydlení pro příjmově slabé domácnosti a nově vytvořené mladé rodiny), ale zahrnuje též analýzy demografického chování mladých lidí a analýzy zamýšlené i skutečné prostorové mobility domácností za pracovními příležitostmi (vysoké regionální rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení mohou být hlavní překážkou pro stěhování domácností).

FYZICKÁ DOSTUPNOST BYDLENÍ

Fyzická dostupnost bydlení je zpravidla definována jako zajištění dostatečného počtu kvalitativně standardních bytových jednotek různé velikosti a různého právního důvodu užívání tak, aby tento počet odpovídal aktuální, případně i budoucí předpokládané potřebě domácností pro bydlení v dané lokalitě.

V současnosti je problém fyzické dostupnosti bydlení analyzován spíše z pohledu kvality bydlení (vytváření a sledování kvalitativních standardů, analýza efektivnosti procesu rehabilitace a modernizace bytového fondu), kvality sousedství (např. analýza dopadů kvality prostředí na sociální vzorce chování obyvatel, analýza procesů regenerace sousedství, analýza životního prostředí)

a též z pohledu minimalizace nebezpečí sociální segregace (sociálního vyloučení určité skupiny domácností) v určitých urbanisticky vymezených územích.

Ačkoliv koncept finanční dostupnosti, jejího měření a analýz dopadů nerovností postupně získal v posledních dvou dekadách minulého století ve vyspělých zemích větší pozornost než koncept fyzické dostupnosti bydlení, **obě roviny dostupnosti bydlení spolu úzce souvisí.**

Finanční a fyzická dostupnost bydlení tvoří v návrhu projektu základní teoretický i metodologický pilíř zkoumání regionálních disparit, ze kterého by měly být analyzovány ostatní procesy v oblasti bydlení a naplněny cíle celého projektu.

OČEKÁVANÉ PŘÍNOSY PROJEKTU

Přínosem projektu by mělo být zejména odhalení a kvantifikace vývoje i aktuálních regionálních disparit mezi kraji (NUTS 3) ve finanční i fyzické dostupnosti bydlení a komplexní analýza vybraných důsledků těchto disparit.

Přínosem by rovněž mělo být definování přesnějších metod pro mě-

ření regionálních disparit ve finanční a fyzické dostupnosti bydlení mezi jednotlivými českými kraji. Smyslem projektu je následně také identifikovat jevy ovlivňující fyzickou i finanční dostupnost bydlení a jejich regionální disparity, které je možno efektivně ovlivnit regulačními zásahy a následně navrhnout taková konkrétní opatření, která by vedla ke:

- zvýšení finanční dostupnosti vlastnického i nájemného bydlení;
- snížení regionálních disparit ve finanční dostupnosti mezi kraji (NUTS 3);
- snížení negativních důsledků nízké finanční dostupnosti bydlení nebo vysokých regionálních disparit ve finanční dostupnosti bydlení, a to zejména na demografické chování mladých lidí, prostorovou mobilitu domácností za pracovními příležitostmi a na nebezpečí sociálního vyloučení domácností ohrožených finanční nedostupností bydlení;
- zvýšení fyzické dostupnosti bydlení, zejména tam, kde existuje nepoměr mezi nabídkou bydlení a potřebou (poptávkou);
- zvýšení fyzické dostupnosti bydlení pomocí nástrojů určených na rehabilitaci (modernizaci) bytového fondu;
- zvýšení fyzické dostupnosti nájemního bydlení pomocí rozvoje nových forem tohoto bydlení.

Tato opatření by měla být upravena tak, aby odpovídala lokálním specifikům a byla **zejména vhodná k realizaci ve čtyřech** vybraných českých krajích (Moravskoslezský, Jihomoravský, Středočeský a Hlavní město Praha).

Výraznou motivací je zjistit skutečnou a nikoliv jen proklamativní a neověřenou váhu faktorů dostupnosti bydlení a jejich regionálních disparit a dopad na změny v demografickém chování mladé generace, prostorovou mobilitu domácností za pracovními příležitostmi a na nebezpečí sociálního vyloučení.

Motivací je též zabránit zbytečnému plýtvání veřejných zdrojů na příliš rozsáhlé programy, jejichž efekt není ověřen, a které by vedly svou zby-

tečnou nákladností k nezamýšleným negativním důsledkům. Motivací je též podchytit lokální specifika při případné realizaci takových opatření, a to formou podrobného testování ve vybraných čtyřech českých krajích. Pro tento účel bylo proto **vytvořeno širší konsorcium řešitelů** projektu se sídlem v různých regionech státu (Moravskoslezském, Jihomoravském a Praze) a do týmu byl zapojen subjekt s praktickými zkušenostmi při přípravě plánů regionálního rozvoje (Institut regionálních informací, s. r. o.).

OVĚŘENÍ DOSAŽENÝCH PŘÍNOSŮ

V návrhu projektu se předpokládá, že nástroje navržené řešitelským týmem pro lokální a regionální úroveň státní správy a případně pro neziskové obecně prospěšné společnosti působící v oblasti sociálních služeb pro osoby ohrožené sociálním vyloučením, by měly být realizovány v horizontu 2–5 let po skončení řešení projektu (tj. v rozmezí let 2014–2016).

Nástroje navržené pro centrální úroveň státní správy (které se z důvodu rozdělení kompetencí v oblasti bytové politiky v ČR nelze vyhnout), by mohly být realizovány ve stejném časovém horizontu, ale z důvodu možnosti některých strukturálních reforem v oblasti bytové politiky nelze jejich aplikaci v daném časovém horizontu garantovat.

Zavedení nových, byť i jen částečných, programů, nebo redefinice stávajících programů na centrální úrovni je proces, který z důvodu dlouhého mezirezortního i „mimorezortního“ připomínkového řízení, projednávání ve vládě, vyčlenění prostředků a jejich schválení Evropskou komisí může trvat i déle než 5 let. Jelikož centrální úroveň státní správy má v českém

prostředí dosud rozhodující vliv na bytovou politiku, není v žádném případě možné ji obejít pro případ, že bude zapotřebí provést úpravy či změny stávajících programů nebo zavedení programů nových.

Kritickým předpokladem dosažení účelu projektu **bude zejména ochota ze strany potenciálních uživatelů výsledků řešení** (tj. zejména státní správy na centrální úrovni) implementovat výsledky praktické realizace bytové politiky, která je v jejich kompetenci. Dalšími kritickými předpoklady je nedostupnost údajů o bydlení od soukromých vlastníků a nedostupnost nebo neaktuálnost údajů z územních plánů o připravenosti území. Právě v letech řešení projektu bude probíhat podle nového stavebního zákona obnova nebo přepracování územních plánů a zpracování zásad územního rozvoje krajů (termín rok 2010).

Kritickým předpokladem naplnění cílů projektu je rovněž dostupnost potřebných datových zdrojů pro účely analýz finanční i fyzické dostupnosti bydlení, regionálních disparit ve finanční i fyzické dostupnosti bydlení na úrovni menších regionálních celků než jsou kraje.

DÍLČÍ CÍLE ŘEŠENÍ

Řešení projektu je systematicky řazeno do dílčích cílů, kterých je dvanact. Pro každý z nich je nadefinován termín zahájení a ukončení, požadovaný výsledek, forma zpracování a kritické předpoklady k dosažení cíle.

Součástí řešení budou také tři národní workshopy a na závěr řešení pak mezinárodní konference.

– 1. národní workshop se uskuteční ve druhé polovině roku 2008 v Pra-

ze a budou na něm prezentovány regionální disparity ve finanční a fyzické dostupnosti bydlení.

- 2. národní workshop se uskuteční v první polovině roku 2010 v Ostravě a budou na něm představeny nástroje ke zvýšení finanční a fyzické dostupnosti bydlení a snížení regionálních disparit.
- 3. národní workshop se uskuteční ve druhé polovině roku 2010 v Brně na téma: Sociální vyloučení marginalizovaných skupin obyvatel – případ čtyř krajů.
- Mezinárodní konference se uskuteční ve druhé polovině roku 2011 v Praze na téma Regionální disparity – závěry projektu.

Závěr

V tomto článku nemohl být řešený projekt pro svoji složitost popsán v celé šíři. Jsou zde uvedeny jen základní postuláty řešení tak, aby čtenářská obec získala základní poznatky o řešené problematice.

Použité zdroje:

MMR ČR. *Výzkum pro řešení regionálních disparit. Zadání veřejné soutěže výzkumu a vývoje – výzkumný program WDMMR 2007–2011.*

Projektový tým. *Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit.* Návrh projektu do veřejné soutěže na výzkum a vývoj.

*Ing. František Kuda, CSc.
Ing. Vladimír Šmidák
Katedra městského inženýrství
Fakulta stavební
VŠB – TU Ostrava*