

PATNÁCTILETÁ FRANCOUZSKÁ ZKUŠENOST S MÍSTNÍMI PROGRAMY BYDLENÍ

V roce 1983 byla ve Francii uskutečněna decentralizace veřejné správy. Nově vzniklé oblastní rady a kompetenčně přebudované departementální rady převzaly mj. odpovědnost za urbanismus a územní plánování. V rukou státu (prefektur departementů) však zůstala bytová politika. Proto současně s přijetím decentralizačního zákona se státní a samosprávná sféra dohodly na způsobu vzájemné koordinace svých činností v měřítku rozhodujících sídelních útvarů, tj. měst, či - lépe - sídelních aglomerací. Vznikla koncepce uceleného programového dokumentu, nazvaného místní program bydlení (Programme local de l'habitat, PLH) s cílem zajistit syntetizující a dlouhodobější vizi a v zájmu jejího naplňování harmonizovat příslušné činnosti všech správních orgánů s působností v místě¹⁾. Čerpalo se také ze zkušeností předchozího několikaletého ověřování podobného experimentu v rámci programu Laboratoř bydlení v Nancy. Revue Urbanisme využila příležitosti patnáctileté existence PLH a přinesla článek²⁾, zhodnocující dosavadní zkušenosti s nimi.

Své místní programy bydlení přijaly stovky francouzských měst (většinou po dohodě s přílehlými obcemi pro celou svou aglomeraci), některá dříve, jiná později. Průměrná doba platnosti PLH byla 5 let. Lze říci, že neexistuje město, které by nemělo schválený program alespoň na jedno období, a mnoho měst přijímalo PLH opakovaně, na období po sobě následující.

Jaké jsou hlavní klady celé této koncepce? Mezi přínosy PLH patří v první řadě to, že radnice si jejich prostřednictvím uvědomily souvislost a provázanost nejrůznějších skutečností a jevů, které někdy více, jindy méně viditelně působí jako faktory ovlivňující komplex bydlení (sociální, ekonomické, prostorové, technické, právní atd.). V souvislosti s programy bylo provedeno mnoho průzkumů a rozborů prostředí měst, které přispěly k lepšímu poznání jejich potenciálních silných a slabých stránek. Programy podnítily rozvíjení - někdy vznik - tematických diskusí, výměn zkušeností a debat mezi účastníky, kteří dosud neměli spolu kontakt. PLH přispěly k tomu, že samosprávy se vesměs ztotožnily s důležitými urbanistickými zásadami (jakými jsou např. nepřipouštění vzniku stavebních homogenit větších částí města, které by se tak stávaly i sociálně uni-

formní, či prvořadost podporování kvality bydlení, neboť ta je motorem celkového socioekonomického rozvoje města).

Pokud jde o nedostatky a nevyužitě možnosti, jako nejčastější se uvádí, že PLH se jen málokdy staly v souladu s intencí zákona skutečnou městskou politikou, ovlivňující i "zbytek" rozhodovacích činností radnic a prefektur. S některými výraznými výjimkami (Nancy, Rennes, Strasbourg) převládalo dosti statické pojetí PLH, nevytvářející v dostatečné míře prostor pro aktuální vývojové změny a neumožňující průběžnou inovaci prostředků a nástrojů. Často byly z PLH vybírány jen izolované dílčí prvky pro zdůvodňování určitých rozhodnutí. Po desetiletích existence silné státní správy ve Francii se představitelé samosprávy dostatečně nenaučili využívat své nové kompetence a přesvědčivě jednat se státními orgány, v jejichž rukou zůstalo financování bytové výstavby, ať již přímé (většina soustředěné výstavby) či nepřímé (podpora bydlení). Zastupitelé si ponechávali "rezervy" ve své angažovanosti. Problémem také bylo praktické uplatňování PLH v měřítku městských aglomerací. O autoritu odvozenou od schválení voleným samosprávným orgánem se může totiž PLH opírat jen v hranicích města, v ostatních částech aglomerace má formu doporučení příslušným obcím. Uvádí se příklad aglomerace Lille, kde program, schválený společnou delegovanou radou městského společenství (tj. aglomerace), odmítla později většina obcí aglomerace realizovat na komunální úrovni. Koncepční a sjednocující význam PLH trpěl množstvím souběžných a "samostatně žijících" resortních aktů, podání, žádostí, rozhodnutí. Problémy s aplikováním PLH měly někdy samy orgány samosprávy. Tíživí úředníci magistrátů, kteří se podíleli na přípravě PLH, podávali leckdy na departementálních radách návrhy, které se neshodovaly s jeho závěry. Kabinetní politika (převažující uzavřená jednání jen mezi starosty, prefekty, poslanci, senátory), která provázela některé PLH, nezvyšovala rovněž jejich popularitu pro občany.

Co dále? Předně se vidí jako nutné zlepšit efektivnost, dopady a využívání stávajících místních programů bydlení. Výzkumné pracoviště Laboratoř bydlení předložilo v letech 1985-91 četné návrhy, které obsahují konkrétní úkoly pro orgány

státu a územních společenství ve smyslu zlepšení vzájemných "pravidel hry" a otevření více prostoru pro iniciativu. Komplex místní politiky, denně konfrontovaný s nejrůznějšími problémy, které vyžadují konkrétní řešení, se potřebuje uvolnit z rámce "systému" dosud široce administrativně řízeného a centralizovaného, s překrývajícími se a málokdy vhodně územně nastavenými kompetencemi, s těžkým v dílčích procedurách a ve vyplňování dílčích žádostí. V rámci městských aglomerací se zdá být nutné věnovat větší pozornost meziobecní koordinaci, ale současně i posílit váhu společně přijatého PLH vůči všem obcím aglomerace. Postavení místního programu bydlení jako výrazu skutečné komunální politiky by zřejmě prospělo jednoznačné sjednocení jeho návrhového období s volebním obdobím samosprávných orgánů. Místní programy bydlení by se měly stát pro určené období skutečnou smlouvou mezi občany, obcí a státem, stejně jako mezi sousedícími a funkčně spjatými obcemi, a konečně i mezi jednotlivými resorty státní správy, smlouvou solidní, trvalou a vyváženou.

Jan Bína

Poznámky:

- 1) Místní programy bydlení byly zákonem definovány:
 - jako souhrnné vyjádření záměrů jednoho nebo více místních územních společenství ve věcech bydlení s ohledem na místní situaci a v dohodě s co nejvíce zúčastněnými stranami;
 - jako střednědobá a dlouhodobá strategie upřesňující orientaci, objekty a nástroje v souladu s urbanistickou koncepcí města, projekty rozvoje a pravidly trhu;
 - jako akční program výstavby reagující na aktuální potřeby a odstraňující existující disfunkčnosti;
 - jako prostředek stanovení priorit pro operativní řízení a zajištění souladu mezi všemi účastníky vstupujícími do utváření sféry bydlení;
 - jako nástroj koordinace opatření veřejné správy směrem k obyvatelstvu, zejména pokud jde o přidělování podpor bydlení.
- 2) F.-X. Roussel: Heurs et malheurs de la politique locale de l'habitat, Urbanisme, roč. 1998, č. 298, str. 84-86.