

Spektrum nástrojov strategického plánovania pre zabezpečenie dostupného bývania v českých sídlach

*Set of Tools for Strategic Planning to Ensure Affordable
Housing in Czech Residencies*

Lucia Dobrucká, Michal Kohout, Petr Štěpánek, David Tichý

Abstract:

Housing is a basic human right. It has a profound impact on the quality of life, wellbeing, health, environment, mobility and society as a whole. Well-planned housing solutions are a prerequisite for cities and other human settlements to become socially, ecologically and economically sustainable and culturally adequate. Lack of housing that inhabitants can afford leads to heavy problems such as unhealthy environment, poverty and homelessness, social crises, and an overall non-competitiveness. Therefore, an affordable housing have become a particularly important policy objective over last decades.

This article discusses what the role of strategic planning is when municipalities strive for improved housing affordability. It considers the connections between affordable housing, strategic planning, and all the aspects of physical planning, environmental sustainability, economic feasibility, and social cohesion. It states a few examples of actions and tools which can be set up via strategic plans, and which municipalities might use to provide more affordable housing for their inhabitants. Those include methodological tools (e.g. audit of housing possibilities or a concept of housing development), regulative tools (e.g. in urban plans), restrictive tools (e.g. taxes on non-used empty houses or foreign investments) as well as proactive tools (e.g. creating funds for housing development or supporting good image of a locality). The listed actions and tools are divided into six categories: a) political, legislative, and administrative, b) social, c) economic, d) rooted in infrastructure and environment, e) dealing with planning system and processes, and f) based on reputation, marketing, and branding. Also, they point on the whole process of strategic planning.

The article warns that when the listed criteria are applied individually, none of them is able to solve the situation of unaffordable housing. It stresses the necessity to combine the wide set of actions and tools which are mutually interconnected and create synergies. However; this requires stronger involvement of local actors, a more effective cross-sectoral cooperation, and coordination between national and local authorities.

Keywords:

Affordable housing; strategic planning; actions; tools

DOBRUCKÁ, Lucia, KOHOUT, Michal, ŠTĚPÁNEK, Petr, TICHÝ, David (2020).

Spektrum nástrojov strategického plánovania pre zabezpečenie dostupného bývania v českých sídlach. In: KUGL, Jiří, ed. *Člověk, stavba a územní plánování* 13. ČVUT v Praze, Fakulta stavební. pp. 186–201. ISBN 978-80-01-06762-8. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uvedte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

1 Úvod

Bývanie patrí medzi základné ľudské práva. Má podstatný vplyv na kvalitu života, primeranosť prostredia pre život, zdravie obyvateľov a ich mobilitu, aj na spoločnosť ako celok. Dobre nastavená politika bývania je predpokladom k tomu, aby boli mestá a obce sociálne, ekologicky aj ekonomicky udržateľné a kultúrne adekvátne. Nedostatok takého bývania, ktoré si občania môžu dovoliť, vedie k zásadným problémom, ako sú chudoba a bezdomovecstvo, sociálna vylúčenosť a konflikty, nezdravé prostredie či celkovo nedostatočná konkurencia schopnosť obce. Preto v posledných dekádach rastie význam problematiky dostupného bývania.

Verejná správa pôsobiaca v liberálnom tržnom prostredí má v zásade dva spôsoby, ako ovplyvniť dostupnosť bývania. Prvým je správa existujúceho bytového fondu, kde môžu mestá a obce kompenzovať nerovnováhy spôsobované inherentnou neelasticitou bytového trhu prostredníctvom vlastnej politiky a stratégie, či svojou úlohou tržného regulátora (vrátane verejne vlastneného či neziskového bývania, ktoré sa na tvorbe tržného prostredia podieľa). Druhým významným spôsobom je územná politika, ktorá zaisťuje podmienky pre výstavbu, či už v intraviláne sídel (transformácie) alebo v extraviláne (záber). V kontexte systému priestorového plánovania uplatňovaného v strednej Európe zároveň platí, že územné plány vyjadrujú priemet rozvojových aktivít do usporiadania územia a regulatív, ktoré sú zásadným nástrojom pre implementáciu nastavených rozvojových zámerov, a sociálno-ekonomický rozvoj je doménou najmä strategických plánov. Aj keď sú územné a strategické plány vzájomne previazané, v tomto texte sa venujeme strategickému plánovaniu.

Príspevok sa zaoberá otázkou: Akú úlohu môže mať strategické plánovanie miest a obcí pri zabezpečovaní a zlepšovaní dostupnosti bývania? Popisuje príklady opatrení a nástrojov, ktoré je možné nastaviť v rámci strategických plánov, a ktoré môžu mestá a obce využiť na zvýšenie dostupnosti bývania v tržnom prostredí. Príspevok rozdeľuje navrhované opatrenia a nástroje do šiestich kategórií: a) politické, legislatívne a administratívne, b) sociálne, c) ekonomické, d) zamerané na infraštruktúru a životné prostredie, e) zamerané na systém a procesy plánovania, f) založené na reputácii, budovaní imidžu a PR aktivitách (niektoré opatrenia môžu byť súčasťou viacerých kategórií). Jednotlivé kategórie kombinujú opatrenia metodické (napr. audit bytového fondu či tvorba koncepcií bývania), regulačné (napr. v rámci územných plánov), reštriktívne (napr. zdanenie nevyužívaných prázdnych bytových domov či zahraničných investícií) aj proaktívne (napr. podpora nových právnych foriem bytových spoločností, tvorba fondu rozvoja bývania či budovanie dobrej adresy). Uvedené opatrenia a nástroje sú tiež prepojené s kapitolami strategického plánu (napr. analýzy, stanovenie cieľov a financovanie) a procesom jeho tvorby (napr. manažment a participácia aktérov). Rozsah tohto príspevku je limitovaný, preto uvádzame iba niekoľko príkladov na vykreslenie problematiky, a to bez ambície zoradiť ich podľa dôležitosti. Dôvodom je, že v pestrej štruktúre českých miest a obcí nie je možné stanoviť jeden odporúčaný prístup. Vhodnejším prístupom sa javí predstavenie širšieho spektra nástrojov, z ktorých si môžu mestá a obce vyberať podľa vlastných špecifik.

Príspevok zároveň upozorňuje na fakt, že žiadne z uvedených opatrení implementované v mestách a obciach samostatne nevedie k vyriešeniu situácie s nedostupným bývaním. Zdôrazňuje nutnosť uplatňovať kombinácie opatrení a nástrojov a dbať na spoluprácu lokálnej, krajskej a štátnej úrovne, ktoré sú vzájomne prepojené a vytvárajú synergické efekty. Pre dosiahnutie žiadúcich efektov je tiež potrebná väčšia angažovanosť lokálnych aktérov, efektívnejšia medzi-sektorová spolupráca a kvalitný manažment daného mesta či obce.

2 Problematika (ne)dostupnosti bývania a význam strategických plánov

Problematika (ne)dostupnosti bývania sa u nás často obmedzuje na zabezpečenie tzv. sociálnych bytov. Tým myslíme byty pre sociálne slabých a znevýhodnených obyvateľov, ktorí si nedokážu zabezpečiť bývanie vlastnými silami a sú odkázané na rôzne formy priamej pomoci. Ako je to však s dostupnosťou primerane kvalitného bývania u iných než priamo ohrozených skupín, napr. u strednej vrstvy obyvateľov? A prečo by sa touto problematikou mal popri územnom pláne zaoberať aj strategický plán?

2.1 (Ne)dostupné bývanie

V kontexte tohto článku hovoríme o bývaní v zmysle zaistovania potrieb domácností, pričom na strane poskytovateľov bývania sú sektor verejný (štát a obce) a súkromný (ziskový, neziskový a vlastnícky). Takáto široká štruktúra poskytovateľov poukazuje na fakt, že bývanie je komplexný statok s (neraz konfliktnými) parametrami súkromného vlastníctva aj verejného blaha, strategickej investície aj dennej nutnosti, finančnej náročnosti aj sociálno-kultúrnej hodnoty. Zároveň bývanie občanov (domácnosti) bolo a zostáva primárnou funkciou miest a obcí (týka sa ho cca 75% stavebných povolení), cez ktorú mestá a obce ovplyvňujú svoj sociálno-demografický vývoj. Preto je potrebné venovať adekvátnu pozornosť bytovej politike. Bytová politika (z pohľadu verejného sektora) je súhrn aktivít, ktoré vytvárajú vhodné právne, inštitucionálne a ekonomické prostredie pre všetkých aktérov na trhu s bývaním.

V súčasnosti sa v oblasti bývania odzrkadľuje tzv. paradox prosperity. Ten hovorí, že pri zvyšujúcej sa prosperite spoločnosti rastie dopyt po bývaní, a tým aj ceny bývania. Ceny bývania však rastú rýchlejšie než príjmy spoločnosti, a preto má rastúci blahobyt spoločnosti ako celku za následok nižšiu dostupnosť bývania pre stále väčšiu časť obyvateľov. Priamy dopad tohto javu dnes pociťujú už aj stredné vrstvy. Teda ľudia, ktorí nespĺňajú kategóriu sociálne slabých občanov, a napriek tomu na vlastné bývanie nedosiahnu. Bežným príkladom sú pomerne vzdelaní ľudia pracujúci v pomáhajúcich profesiách, ako sú učitelia, zdravotní a sociálni pracovníci, policajti, štátni zamestnanci, a podobne. Títo ľudia majú na jednej strane príliš vysoké príjmy na to, aby si mohli nárokovať na sociálne byty či podporu od štátu. Na strane druhej im príjmy neumožňujú zabezpečiť si kvalitné bývanie v rámci bežných tržných cien. Keďže ide o ľudí vzdelaných, tak majú prirodzene vyššie nároky na zabezpečenie seba i svojej rodiny. Práve nemožnosť získať bývanie primerané spoločenskému statusu (tzv. nedostupnosť bývania) je častým dôvodom odchodu kvalitných ľudí z verejne prospešných profesií. To má negatívne dopady na celé mesto či obec, pretože práve tieto profesie sú nevyhnutné pre zabezpečenie primeranej kvality, stability a udržateľnosti danej lokality.

Za touto situáciou je ukrytý celý rad aspektov, kvôli ktorým je trh s bývaním veľmi špecifický, komplexný a komplikovaný, a to v celosvetovom meradle. Je ovplyvňovaný cenami na kúpu bytu aj nákladmi na bývanie, cenami pozemkov aj lokalitou, verejnými politikami bývania, systémom regulácií a dotácií, legislatívnym rámcom ochrany majiteľov aj nájomníkov, finančnými produktami bánk, pomerom zahraničných investícií, demografickým vývojom, systémom hodnôt vyznávaných v danej lokalite, mierou korupcie a klientelizmu, subjektívnymi očakávaniami budúcich príjmov u ľudí a ich spoločenským statusom, životným štýlom, nevyhnutnosťou bývať či naopak túžbou investovať, citovým vzťahom a mnohými ďalšími faktormi (napr. Sunega, Mikeszová, Lux, 2009; Suhaida, et.al, 2011; Sunega, Lux, 2013; Schipper, 2015; Ram, Needham, 2016; Zufan, 2016; Kraftová, Šmidová, 2017; Wyatt, 2018; Clegg, Farstad, 2019; Deschermeier, Haas, Voigtländer, 2019; Ryan-Collins, 2019; a ďalší). Pri nákupe nehnuteľností ide teda o širokú kombináciu objektívnych aj subjektívnych faktorov, ktoré vedú k rozhodnutiam racionálnym aj čisto emotívnym.

Nízka elasticita trhu s bývaním je tiež podmienená legislatívnym rámcom vplývajúcim na proces výstavby, administráciu povolení a technické parametre stavieb (napr. Wallbaum, et.al, 2012; Mulliner, Smallbone, Maliene, 2013; Nanyam, Sawhney, Gupta, 2017; a ďalší). Známym je nesúlad medzi existujúcim bytovým fondom a požiadavkami kladenými na novú výstavbu. Stavebné štandardy sú na jednej strane žiadúce, na druhej strane predražujú stavby domov a bytov a zvyšujú mieru ich nedostupnosti. Indikátory udržateľnosti zdôrazňujúce kvalitu sú nezriedka v rozpore s kritériami dostupnosti, najmä ekonomickými. Funkcia stavieb a ich vzťah k spôsobu života spoločnosti aj fyzickému okoliu zastaráva podstatne rýchlejšie než ich fyzická životnosť. Špecifikom Českej republiky (najmä Prahy) je tiež mimoriadne dlhý, nepružný a administratívne náročný proces získania stavebného povolenia (napr. Hudeček, et.al, 2019).

Problematika (ne)dostupnosti bývania je teda značne ošemetná, globálna a ďaleko presahuje diskusiu o sociálnom bývaní.

2.2 Strategické plány

Priestorové plánovanie je v strednej Európe postavené na troch pilieroch – strategickom, územnom a krajinno-ekologickom (napr. Dobrucká a kol., 2007; Finka a kol., 2009; Schöffel, Jamečný a Ondrejčíková, 2014). Každý z týchto troch pilierov má svoje špecifiká a vytvára interakcie s ďalšími dvoma piliermi. Environmentálne hľadisko hodnotí dopady ľudskej činnosti na životné prostredie a hľadá optimálne využívanie zdrojov. U nás je zohľadňované pri všetkých plánovacích procesoch v podobe krajinno-ekologického plánu, (M)ÚSES, SEA či EIA. Územné plány určujú funkčné využívanie územia s ohľadom na analýzy aktuálneho stavu i rozvojové zámery a určujú regulatívy tohto využívania. Zameriavajú sa na obytné a obývatelne prostredie. Doménou strategických plánov je najmä sociálno-ekonomický rozvoj riešeného územia. Sú zamerané na dlhodobú budúcnosť, okrem aktuálneho stavu analyzujú tiež vývojové trendy a hľadajú synergie medzi široko akceptovateľnými rozvojovými prioritami. Strategické plány vnímajú bývanie ako hodnotový aspekt kvality života občanov. Aj keď sú všetky tri uvedené dokumenty vzájomne previazané, v tomto texte venujeme pozornosť strategickému plánovaniu.

Strategický plán je v legislatíve ukotvený najmä metodicky, zostáva však dobrovoľným a flexibilným dokumentom bez záväznej formálnej stránky. V porovnaní s územným plánom využíva širšiu škálu voľných pojmov a významových interpretácií, je preto ľahšie čitateľný pre rozličné skupiny aktérov. Navyše ide o dokument známy vo sfére verejnej, komerčnej aj neziskovej, čím zvyšuje zrozumiteľnosť procesu hľadania spoločne akceptovaných cieľov. Ako uvádza Dobrucká (2018), vďaka týmto charakteristikám podporuje strategický plán spoluprácu naprieč spektrom rozvojových priorít, projektov, rezortov, oddelení, odborníkov, záujmových skupín a občanov. Je vhodnou bázou pre diskusiu, vyjednávanie a nastavovanie rozvojových stratégií, ako aj pre vznik spolupráce a partnerstiev založených na win-win prístupe. Zároveň umožňuje identifikáciu nežiadúcich spoločenských javov a dohodu o akceptovateľných formách využívaných na ich prevenciu či potlačenie. Strategický plán teda poskytuje platformu pre koordináciu bývania s inými rozvojovými prioritami (hľadanie synergií medzi rôznymi aktivitami) i pre vzájomnú koordináciu jednotlivých opatrení a nástrojov vzťahujúcich sa k bývaniu (komplexné nastavenie lokálnych bytových politík).

Z uvedených dôvodov je vhodné a žiadúce hľadať presahy medzi strategickými plánmi a problematikou bývania. Tento príspevok sa venuje špecificky možnostiam zvýšenia dostupnosti bývania prostredníctvom opatrení a nástrojov nastaviteľných v strategickom pláne. Rozličné krajiny a mestá volia pri hľadaní riešenia rozličné prístupy, politiky a sady nástrojov, a to s rôznym úspechom a dopadmi (napr. Scanlon, 2017; Balmer, Gerber, 2018; Granath Hansson, 2019; Wakely, 2019; a ďalší). Nižšie ponúkame príklady opatrení a nástrojov, ktoré môžu využiť mestá a obce v Českej republike. Niektoré z nich sú využiteľné takmer ihneď, iné sú podmienené širšími zmenami legislatívy, inštitucionálneho zázemia či dokonca zvyklostí.

3 Opatrenia a nástroje ovplyvňujúce dostupnosť bývania v strategických plánoch miest a obcí

Táto kapitola ponúka tri pohľady na opatrenia a nástroje pre zabezpečenie dostupnosti bývania: 3.1) šesť kategórií v členení podľa oblasti ich vplyvu (tzv. funkčné členenie), 3.2) tri kategórie v členení podľa ich vzťahu k procesu tvorby strategického plánu (tzv. procesné členenie) a 3.3) význam vo vzťahu k manažmentu sídla, spolupráci medzi rozličnými zložkami riadenia a participácii aktérov. Niektoré opatrenia a nástroje môžu byť súčasťou viacerých kategórií (napr. opatrenie „dotácie na opravy využívaných budov“ je možné zaradiť funkčne do troch kategórií – ekonomické, administratívne a environmentálne – a procesne do poslednej fázy zabezpečenia implementácie). Pre lepšiu názornosť obsahuje každý bod v rámci týchto troch pohľadov (a príslušných kategórií) aj jeden či dva vybrané príklady. Pripomínáme, že v tomto príspevku nejde o vymenovanie všetkých opatrení a nástrojov, ale o rámcový prehľad ich spektra, zvýraznenie pestrej mozaiky, ktorú majú mestá a obce k dispozícii (reálne vo vlastnej réžii aj potenciálne za predpokladu spolupráce so štátom), a načrtnutie súvislostí. Komplexnejší zoznam s popismi je uvedený v záverečnej správe z projektu TAČR ÉTA č. TL01000413 „Udržiteľné a dostupné bydlenie v strategických plánoch miest“.

3.1 Opatrenia a nástroje podľa oblasti ich vplyvu

Prvé členenie navrhovaných opatrení a nástrojov je takzvané funkčné, založené na oblasti vplyvu daného opatrenia či nástroja. Ide o šesť kategórií.

3.1.1 Politické, legislatívne a administratívne

Tieto opatrenia a nástroje reflektujú verejný záujem, hodnoty zdieľané lokálnymi aktérmi a ideové východiská politickej reprezentácie daného mesta či obce. Ich nevýhodou je, že vyžadujú politickú vôľu na prijatie špecifického legislatívneho rámca na príslušnej úrovni, či už štátnej alebo lokálnej, a v mnohých prípadoch je takáto vôľa v nedohľadne. Ak sa však podarí tieto opatrenia nastaviť, môže ísť o vysoko účinné nástroje, pretože reflektujú zdieľané hodnoty aktérov a stávajú sa záväznými. Táto skupina opatrení a nástrojov je veľmi pestrá. Môžeme sem zaradiť reštriktívne zdanenie (napr. nevyužívaných prázdnych bytových domov, druhej nehnuteľnosti či zahraničných investícií), regulácie (obmedzenie nemestotvorných aktivít, úprava stavebných predpisov) aj aktívne podpory a intervencie (využívanie obecného majetku, podpora zdieľaného bývania).

Príklad – Zdanenie nevyužívaných bytových domov: Nevyužívané či prázdne domy sú pre danú lokalitu negatívnym javom. Znižujú ponuku na realitnom trhu, a tým prispievajú k celkovému rastu cien, zároveň však znižujú hodnotu nehnuteľností v bezprostrednom okolí. Prinášajú technické, sociálne i estetické riziká, ktoré môžu generovať externality v podobe degradácie verejného priestoru, znižovania kultúrnej či historickej hodnoty, tvorby negatívnej reputácie danej lokality i nárastu sociopatologických javov. Preto je tlak na využívanie rezidenčných budov (napr. formou prenájmu) verejným záujmom. Reštriktívne zdanenie je v našej daňovej legislatíve možné cez previazanie miesta trvalého pobytu na výšku dane z nehnuteľnosti. Výnosy z tejto dane by mohli byť zdrojom pre účelovo viazaný fond rozvoja bývania, čím by došlo k zdvojeniu pozitívneho dopadu na oblasť bývania. Opatrenie je však zároveň politicky citlivé, preto vyžaduje prácu s verejnosťou a dobrú informovanosť.

Príklad – Zdanenie zahraničných investícií: Ide o politické opatrenie, ktoré reaguje na vnímanie bývania ako strategické investície obchodovanej na globálnom trhu, v dôsledku čoho dochádza k zlyhaniu lokálneho trhu v určitom mieste a čase. Luxusné bývanie (resp. špekulatívne investície) začína postupne prevládať nad dostupným, a to nezriedka už z pohľadu pracujúcej strednej triedy. Tento stav je nežiadúci v prípade, ak

znižuje lokálnu konkurencie schopnosť a udržateľnosť. Zdanenie zahraničných investícií zvýhodňuje lokálnych, resp. štátnych aktérov voči globálnym, a tým posilňuje sociálnu funkciu bývania oproti investičnej. Možným a žiaducim efektom tohto opatrenia je posun na realitnom trhu v prospech ponuky, zníženie cien rezidenčných nehnuteľností a reštrukturalizácia trhu smerom k ekonomicky a sociálne udržateľnejšej a viac diverzifikovanej bytovej výstavbe. V Českej republike je však potrebné prepojenie opatrenia so Zákonom o dani z nemovitých vecí (338/1992 Sb.).

3.1.2 Sociálne

Sociálne opatrenia a nástroje reflektujú potrebu sociálnej kohézie a udržateľnosti, tj. súdržnosť generačnú, národnostnú a komunitnú. Nakoľko strategické plány pracujú nielen s aktuálnym stavom, ale aj s analýzami dlhodobých trendov vývoja, umožňujú tvorbu prognóz sociálnych a demografických zmien danej lokality a možných scenárov budúceho vývoja. Zároveň pomáhajú formulovať spoločný hodnotový rámec. Príkladmi sú využívaná výstavba sociálnych bytov pre skupiny obyvateľov v núdzi, ale tiež aktívna bytová politika vo vzťahu k žiaducim skupinám (nie nutne odkázaným občanom, ale občanom potrebným pre danú lokalitu), politika tvorby sociálneho mixu či podpora komunitného života. Aj keď tieto opatrenia nepatria medzi politicky populárne, sú účinné najmä pre svoj preventívny charakter. Vo všeobecnosti totiž platí, že prevencia sociálnych problémov je efektívnejšia (a lacnejšia) než riešenie už vzniknutých problémov a sociopatologických javov.

Príklad – Politika sociálnej a demografickej diverzity (tzv. sociálny mix): Vo svete využívaným spôsobom, ktorým je toto možné docieľiť, je povinný podiel (typicky 10-20%) bytov v developerských projektoch alokovaný ako sociálne (resp. dostupné). Tým je zabezpečené dostupné bývanie pre rozličné príjmové skupiny obyvateľov, vrátane obyvateľov so štandardne vyššími nárokmi na kvalitu života avšak žiadúcich pre mesto (napr. verejné profesie ako učítelia, lekári, sociálni pracovníci, policajti). Žiaducim dopadom je rovnomernejšie rozloženie mestom spravovaných bytov rozličnej kvality naprieč rôznymi časťami mesta, a tým aj rovnomernejšie rozloženie žiadaných profesií či skupín obyvateľov. Dochádza k prevencii vzniku monolitických (tj. nestabilných) štruktúr, vylúčených lokalít a nežiadúcich sociálnych javov. Podporovaná je sociálna funkcia bývania pred investičnou. Táto politika sa v rámci EU opiera o sdelení Generálneho riaditeľstva pro vnitřní politiku Social housing in the EU (2013). V rámci ČR sa jej dotýkajú Zákon o obcích (128/2000 Sb.), Nařízení vlády o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů (112/2019 Sb.) a Koncepce bydlení jednotlivých měst a obcí (pokial' existujú).

3.1.3 Ekonomické

Ekonomické opatrenia a nástroje využívajú spektrum motivačných aj reštriktívnych finančných nástrojov, ktoré sú (v maximálnej možnej miere) oddelené od iných rozpočtových položiek. Príkladom je diverzifikácia finančných nástrojov použiteľných v kontexte bývania (napr. vytvorenie fondu rozvoja bývania ako účelovej rozpočtovej položky, investície cez PPP projekty, príjmy z prenájmov obecných bytov), aktívne využívanie majetku mesta či obce (zvyšovanie hodnoty či naopak úspory nákladov), ciele dotácie (napr. podpora žiaduceho spôsobu užívania bytového fondu, investícií do rekonštrukcií, nových environmentálne šetrných materiálov) aj reštrikcie (zamedzenie nežiaducejmu spôsobu užívania nehnuteľností).

Príklad – Fond rozvoja bývania: Cieľom je vytvoriť účelový peňažný fond, ktorý by bol viazaný priamo na investície do rezidenčného bývania, podporu stavebnej kultúry a urbánneho životného prostredia, poskytovanie účelových pôžičiek, apod. Zdrojom príjmov do tohto fondu môžu byť napr. príjmy z privatizácie, výnosy z nájmu a daň

z nehnuteľností (priamo viazané na bývanie), ale tiež zdroje z rozpočtu mesta, dotácie či sankčné poplatky za externality viazané k bývaniu. Medzi doporučené ustanovenia a pravidlá fungovania fondu rozvoja bývania patria vymedzenie jeho pôsobnosti, nastavenie grantových schém (vrátane indikátorov), zoznam uplatniteľných finančných nástrojov (vrátane revolvingových), deklarovaná previazanosť na bytovú politiku, a ďalšie. Dopadom nástroja je dlhodobé, udržateľné, stabilné a politicky nezávislé zaistenie rozpočtových zdrojov pre účely tvorby a využívania bytového fondu, ale tiež zvýšenie transparentnosti hospodárenia obcí. Inšpirovať sa možno napr. z fondov životného prostredia, ktoré v ČR fungujú dlhodobo a úspešne. V súčasnom systéme zriadení obdobného účelového fondu na podporu bývania mestám a obciam nič nebráni.

Príklad – Regulácia cestovného ruchu na platformách zdieľanej ekonomiky (napr. Airbnb): Toto opatrenie je špecifické tým, že môže fungovať ako reštrikcia aj ako stimul (zamedzenie či podpora určitého javu na vybranom území). Vzhľadom na narastajúci problém s dostupnosťou bývania je primárnym cieľom zvýšiť dostupnosť rezidenčného bytového fondu, teda obmedzenie premeny bytov z funkcie bývanie (základná potreba, statok dennej spotreby) na funkciu krátkodobé ubytovanie (ekonomická investícia, finančný zisk). Avšak vo vybraných lokalitách môže fungovať aj opačný cieľ, tj. krátkodobé ubytovanie ako nástroj na redistribúciu turistických aktivít v rámci mesta, podporu podnikateľských aktivít a investícií do nehnuteľností v menej exponovaných lokalitách. Konkrétne nástroje sa môžu pohybovať od úplného zákazu v určitých miestach či typoch bytov, cez spoplatnenie a účelové zdanenie takto využívaných bytov až po limitovanie počtu dní na prenájom.

3.1.4 Zamerané na infraštruktúru a životné prostredie

Tieto opatrenia a nástroje cielia na výstavbu, ktorá je vnímaná holisticky, zvyšuje kvalitu života a znižuje náklady na bývanie, do istej miery teda podmieňujú udržateľnosť bývania. Príkladom je politika adaptácie na klimatické zmeny v spojení s reflektovaním demografických zmien (seniori sú citliví na efekt mestských tepelných ostrovov, preto sú byty pre seniorov a verejné priestranstvá v okolí prispôbené trendom zelenej architektúry), znižovanie bezpečnostných rizík (napr. v kontexte dopravy či využívania zdrojov) alebo projekty znižujúce energetickú náročnosť budov (a ich dopady na zníženie rizika energetickej chudoby).

Príklad – Energetický manažment bytových domov: Toto opatrenie pomáha šetriť zdroje vlastníkov bytov (úspory nákladov) aj bytových spoločností (presun ušetrených nákladov za energie do príjmov z nájmov). Pozitívne dopady sú v oblasti environmentálnej (ochrana klímy, ovzdušia a zdravia) aj v ekonomickej udržateľnosti (prevencia energetickej chudoby a navýšenie účelových prostriedkov spojených s bytovým fondom). Napomáha sociálnej a demografickej diverzite aj stabilite danej lokality. Môže zvýšiť reputáciu mesta či obce. Opatrenie síce vyžaduje investície, je však viazané na stratégiu pre udržateľný rozvoj *Strategický rámec Česká republika 2030* (2017). Na jeho realizáciu je preto možné získať prostriedky z rozsiahlej verejnej podpory, napr. cez Program MŽP a SFŽP Nová zelená úsporám, prostredníctvom integrovaného regionálneho operačného programu alebo vďaka Sociálnemu fondu rozvoje bydlia.

3.1.5 Plánovacie

Plánovacie opatrenia a nástroje z tejto skupiny majú presahy aj do iných skupín, najmä do prvej pre svoj regulatívny charakter (administratívne nástroje). Nezriedka bývajú pevne legislatívne a metodicky ukotvené, vykazujú vysokú mieru vplyvu expertov, majú potenciál dosiahnuť stanovené ciele s nižšími investičnými nákladmi a súčasne umožňujú diverzifikáciu opatrení v územiach s odlišným charakterom, a tým reagovať na ich špecifiká (napr. historické centrá, kompaktné mesto, sídlisko, transformačné územie, atď). Patria sem najmä územné plány s regulačnými prvkami, ale tiež rôzne štúdie (napr. územná štúdia, demografická štúdia, štúdia revitalizácie verejných priestranstiev, apod.).

Príklad – Územný plán s regulačnými prvkami: Územný plán je dokument, ktorý má jasne vymedzený právny rámec a metodiku postupov, podlieha schvaľovaniu zastupiteľstvom a jeho záväzná časť má charakter lokálnej právnej normy. Regulačné prvky územného plánu je možné vnímať ako rozšírenie pravidiel pre výstavbu tak, aby bola zabezpečená kultúrna udržateľnosť lokality, urbanisticko-architektonický ráz miesta a kvalita stavieb aj verejného priestoru medzi nimi. Ukotvenie problematiky dostupného bývania v územnom pláne, ktorý je zároveň prepojený na strategický plán, vytvára silný nástroj pre nasmerovanie rozvojových aktivít k žiadúcim prioritám a vymáhanie stanoveného smeru. Priestorová regulácia podstatným spôsobom určuje charakter a kvalitu bývania, mieru sociálnej diverzifikácie aj kvalitu komunitného života vo verejných priestoroch. V niektorých prípadoch môže existencia regulačných prvkov zjednodušiť proces získania stavebného povolenia a zrýchlenie rezidenčnej výstavby, i keď je to v praxi podmienené dodržaním stanovených prvkov na strane stavebníkov a politickou vôľou na stanovenie a následné dodržiavanie pravidiel na strane mesta či obce. Základné predpoklady k tomu existujú, nakoľko je toto opatrenie ukotvené v existujúcom Stavebnom zákone (183/2006 Sb.) a metodických pokynoch Ministerstva pro místní rozvoj ČR vzťahujúcich sa k územným štúdiám.

3.1.6 Reputačné, komunikačné a marketingové

Ide o tzv. mäkké opatrenia a nástroje, ktoré však majú veľký dopad na ekonomickú a sociálnu udržateľnosť mesta či obce. Hodnota danej lokality totiž závisí od jej povesti, ktorá je tvorená lokálnym manažmentom, samotnými obyvateľmi, geniom loci a vnímaným image, kvalitou života, apod. Dajú sa zhrnúť pod stratégiu goodwill, resp. stratégiu dobrej adresy.

Príklad – Stratégia goodwill /stratégia dobrej adresy: Toto stredno- až dlhodobé opatrenie smeruje primárne k podpore sociálnej a ekonomickej udržateľnosti, demografickej stabilite, sociálnej kohézii a konkurencie schopnosti mesta či obce. Založené je na formulovaní a aktívnej tvorbe identity miesta prostredníctvom marketingových nástrojov, komunikácie a PR aktivít. Využíva pritom všetky atribúty lokality, ako je geografická poloha, história aj legendy, urbanisticko-architektonický ráz, ikonické stavby, národnostný charakter, sviatky a významné udalosti, kultúrne špecifiká, významné osobnosti, symbolu a ďalšie. Budovanie pozitívnej reputácie úzko súvisí so subjektívnym vnímaním kvality života v konkrétnej lokalite (nezriedka bez vzťahu k realite), a tým pomáha predchádzať negatívnym javom, ako sú odcudzenie, odchod obyvateľov a premena na postihnutú lokalitu.

3.2 Opatrenia a nástroje podľa ich vzťahu k tvorbe strategického plánu

Iný spôsob členenia opatrení a nástrojov reflektuje ich prepojenie na jednotlivé kapitoly strategického plánu a/alebo na proces jeho tvorby.

3.2.1 Analýzy

Prvým krokom, resp. kapitolou strategického plánu bývajú analýzy danej lokality. V praxi sú bohužiaľ často neaktuálne, statické a bez súvislostí. Dáta zamerané špecificky na bývanie bývajú nedostatočné, povrchné a bez prepojenia na pravdepodobný demografický vývoj. Príkladmi opatrení a nástrojov v tejto kategórii sú analýzy a štúdie obsahujúce vývojové trendy, dáta v súvislostiach a potreby lokality, napr. vzájomne prepojené demografická štúdia a audit bytového fondu (tj. predpokladaný sociálno-demografický vývoj lokality a pripravenosť bytového fondu na daný vývoj).

Príklad – Audit bytového fondu: Ide o administratívne opatrenie, ktoré je realizované na úrovni miest a obcí, a ktoré súvisí so získaním relevantných dát pre bytovú politiku. Cieľom je vytvorenie a aktualizácia bázy znalostí o existencii a využívaní majetku obce (a iných verejných subjektov), ktorý je určený na bývanie či perspektívne

rekonštruovateľný pre tento účel. Vedľajším avšak nezanedbateľným prínosom je zvýšenie transparentnosti správy obecného majetku, informácie o dôvodoch znehodnotenia či dokonca straty bytového fondu, zneužívaní verejného majetku, možnostiach harmonizácie štandardov a zhodnocovania, apod. Formou by mal byť pasport (priestorový, stavebný, technický a technologický) apod. Formou by mal byť pasport (priestorový, stavebný, technický a technologický) apod. Bohužiaľ, prehľad o bytovom fonde a jeho aktuálnom aj možnom využívaní nie je samozrejmosťou, brániť auditu môže i samotná politická reprezentácia.

3.2.2 *Kľúčové smery rozvoja a kvantifikované ciele*

Obvyklým krokom, resp. kapitolou po analýzach býva stanovenie kľúčových smerov rozvoja mesta či obce, čiže vízia, priority a strategické ciele. Strategický plán je dokument, ktorý umožňuje interakcie medzi rozličnými aktérmi, zladovanie záujmov a formulovanie synergických efektov. Stanovenie priorít a cieľov rozvoja je významným aspektom aktívnej bytovej politiky (napr. štandardy bývania by mali zodpovedať požiadavkám preferovanej skupiny obyvateľov aj zníženiu rizika vzniku nežiadúcich sociálnych javov). Príkladmi nástrojov a opatrení môžu byť „nastavenie priority“ (napr. posilnenie politiky sociálneho mixu alebo nadradenie problematiky bývania), ale tiež „absencia priority“ (napr. zníženie počtu nemestotvorných ekonomických aktivít ich vypustením zo žiadúcich rozvojových aktivít, prípadne reštrikciou). Súčasťou nastavenia smerov rozvoja môžu byť aj konkrétne kvantifikované ciele, špecifikácia krokov a nastavenie indikátorov (napr. kvóty sociálnej výstavby či žiaduce parametre v rámci energetického manažmentu bytových domov).

Príklad podpory žiaduceho – Nadradenie miestnej bytovej politiky v strategickom pláne: Výsledky bytových politík nezávisia ani tak od jednotlivých opatrení a nástrojov, ako skôr od ich harmonizácie navzájom aj s inými rozvojovými politikami. Miera úspešnosti intervencií na trhu s nehnuteľnosťami je priamo úmerná schopnostiam vedenia mesta či obce vytvoríť tzv. synergické efekty. Práve z tohto pohľadu je evidentný prínos strategického plánu, ktorý vytvára priestor pre široký ideový konsenzus a nastavenie prierezových paradigiem. Povýšenie problematiky bývania na úroveň hodnotovej priority (ako sú tiež napr. trvalá udržateľnosť, kvalita života, sociálna kohézia či konkurenčná schopnosť) vytvára rámec pre koordináciu všetkých rozvojových zámerov v prospech zvolenej bytovej politiky tým, že navrhované aktivity a projekty posudzuje optikou ich vplyvu na dostupnosť bývania. Týmto prístupom dochádza k znásobovaniu pozitívnych efektov každého prijatého opatrenia.

Príklad utlmenia nežiaduceho – Regulácia nemestotvorných podnikateľských aktivít: Ide napr. o herne, zastavárne, sexuálny priemysel, necitlivé turistické aktivity, apod., teda o aktivity, ktoré deštruujú rezidenčný charakter miesta a kvalitu života obyvateľov, znižujú mieru objektívnej aj subjektívnej bezpečnosti, zhoršujú priestorovú a sociálnu priestupnosť, devalvujú kultúrne parametre a architektonickú hodnotu, prípadne inými externalitami zhoršujú sociálnu a ekonomickú udržateľnosť aj reputáciu danej lokality. Dlhodobým dopadom vysokej koncentrácie nemestotvorných aktivít môže byť postupná premena lokality na horšiu adresu, odchod obyvateľov strednej a vyššej vrstvy a koncentrácia nízkoprijmových skupín, a s tým spojený nárast negatívnych sociálnych javov. V konečnom dôsledku dôjde k finančnému zaťaženiu, pretože náprava je vždy nákladnejšia než prevencia. Toto opatrenie môže byť realizované na úrovni miestnych noriem prostredníctvom vyhlášok, procesov, rozhodnutí samosprávy a cez územné plány. Vyžaduje však spoločenský konsenzus a politickú vôľu.

3.2.3 *Zabezpečenie implementácie*

Súčasťou strategického plánu, a predovšetkým akčných plánov, býva konkretizácia zabezpečenia realizácie vo forme finančných zdrojov, technicko-personálnych kapacít a inštitucionálneho zázemia. Ide o veľmi praktickú časť dokumentu (prípadne nadväzujúcich dokumentov) so zásadným vplyvom na realizovateľnosť

plánovaných aktivít. V kontexte bývania ide teda o pragmatické opatrenia a nástroje spojené s realizáciou, zamerané najmä na financie (napr. fond rozvoja bývania, dotácie podporujúce využívanie domov a ich opravy, podpora výstavby sociálnych bytov) a na inštitucionálne zabezpečenie (napr. inštitút verejného developera, podpora nových právnych foriem bytových spoločností, PPP projekty, architektonické súťaže, podpora komunitných aktivít).

Príklad – Inštitút verejného developera: Cieľom je zaistiť rezidenčnú výstavbu vo verejnom záujme. Primárne ide o správu pozemkov vo vlastníctve mesta a ich verejno-prospešné využitie, ktorá môže ale nemusí byť doplnená stavebnou činnosťou. Výhodou tohto inštitútu je priama kontrola nad majetkom mesta či obce. Možným dopadom je vytvorenie silného hráča, ktorý ovplyvňuje žiadúcim smerom lokálny realitný trh, vrátane parametrov kvality výstavby a verejného priestoru. Forma by mala kombinovať výhody verejného subjektu s princípmi fungovania komerčných developerov (typicky ide o mestom zriadenú samostatnú organizáciu). Limitom pre realizáciu opatrenia je nutnosť vysokej miery politického konsenzu.

3.3 **Opatrenia a nástroje vo vzťahu k manažmentu sídla**

Dôležitým aspektom prepojenia politiky dostupného bývania a strategického plánovania je fakt, že žiadne z vyššie uvedených opatrení nevedie k riešeniu situácie s nedostupným bývaním ak je implementované samostatne. Je nevyhnutné uplatňovať širšie spektrum opatrení a nástrojov, vzájomne ich prepájať a vytvárať synergické efekty (ako bolo uvedené vyššie v rámci príkladu „nadradenie miestnej bytovej politiky v strategickom pláne“). K tomu je však potrebná väčšia angažovanosť lokálnych aktérov, efektívnejšia medzi-sektorová spolupráca a efektívna koordinácia medzi lokálnymi a národnými autoritami, čiže manažment daného mesta či obce.

Špecifickou témou v rámci diskusie o bytových politikách na zabezpečenie dostupného bývania je teda kvalita manažmentu a participácia lokálnych aktérov, miera a formy ich spolupráce, a to v procese plánovania aj neskôr pri implementácii plánov. Bohužiaľ, znalosti, schopnosti a vôľa jednotlivcov vo funkciách konkrétnych samospráv sú často na nízkej úrovni a podobne nízka je ochota k spolupráci naprieč sektormi, oddeleniami či rozvojovými zámery. Aktivity mnohých záujmových skupín bývajú individuálne a zamarené úzko na vybranú oblasť, bez širšieho nadhľadu, súvislostí a spolupráce. Skutočný záujem obyvateľov o veci verejné je dnes skôr výnimkou než pravidlom. Z týchto dôvodov hrajú mimoriadne významnú úlohu tie opatrenia a nástroje, ktoré priamo súvisia so štýlom riadenia miest a obcí. Patria sem dodržiavanie územného plánu s regulačnými prvkami a stavebných predpisov, využívanie architektonických súťaží (kde hlavným kritériom výberu nie je iba cena), zhoda lokálnej reprezentácie na podpore nových právnych foriem bytových spoločností a postoj k aktívnym intervenciám do realitného trhu. Pozornosť je však potrebné venovať predovšetkým prepájaniu jednotlivých opatrení a nástrojov, ich koordinovanej implementácii.

Príklad – Aktívna bytová politika: V strede tohto opatrenia je aktívny postoj mesta či obce voči situácii na trhu s bývaním a ochota robiť intervencie s cieľom dosiahnuť rovnováhu, dostupnosť a udržateľnosť bývania – čiže nehmotná charakteristika štýlu manažmentu. Tento postoj zásadným spôsobom závisí od hodnotového systému obyvateľov aj politických reprezentantov. V primárnej rovine ide o plánovaciu a manažérsku kapacitu pre oblasť bývania, ktorá v sebe zahŕňa nielen správu bytového fondu (obvyklý význam bytového oddelenia), ale tiež priebežné zhromažďovanie a vyhodnocovanie dát o trhu v bývaní, príprava a koordinácia opatrení vo vzťahu k tomuto trhu aj následné vyhodnocovanie efektivity jednotlivých nástrojov. K ďalším prejavom „štýlu riadenia“ patria tiež postoj k privatizácii (tj. znižovanie obecného majetku) a k budovaniu bytového fondu (tj. investovanie do rozširovania majetku), (ne)existencia parametrov a pravidiel na posudzovanie (ne)vhodnosti predaja a investície, a v neposlednej

rade miera (ne)zamedzovania špekulatívnym obchodom. Komplikovanejším prejavom postoja k bytovej politike je etablovanie bytových družstiev s podielom obce či inštitút verejného developera. Ide teda o široko definované politicko-administratívne opatrenie, ktoré je priamym odrazom kvality manažmentu mesta či obce a má ďalekosiahle dopady na dostupnosť bývania aj na jeho sociálno-ekonomickú udržateľnosť.

Opatrenie „aktívna bytová politika“ je dobrým príkladom nutnosti prepojiť každé prijaté opatrenie na iné opatrenia, a tým vytvoriť komplexný „balíček“ prístupu k politike bývania. Aktívna bytová politika vytvára nevyhnutné väzby na audit bytového fondu a demografickú štúdiu (potreba relevantných dát pre intervencie) a na územný plán (toto sú nutné predpoklady pre vyjadrenie aktívneho postoja politických predstaviteľov, príslušných zamestnancov aj verejnosti). Následne môže byť aktívna bytová politika prepojená tiež na inštitút verejného developera, podporu nových právnych foriem bytových spoločností, podporu zdieľaného bývania, reguláciu cestovného ruchu na platformách zdieľanej ekonomiky, reštriktívne zdanenia prázdnych bytov a ďalšie opatrenia a nástroje.

Vhodným príkladom aktívnej bytovej politiky je Viedeň, ktorá dlhodobo uplatňuje princípy udržateľného rozvoja, aktívnej participácie občanov a v posledných rokoch aj koncept smart city. Problematika bývania je v centre manažmentu Viedne a synchronizovaného úsilia veľkého množstva opatrení. Nadradená politika sociálnej a demografickej diverzity (sociálny mix) je podporená premyslenou urbanistickou štruktúrou mesta (nastavenie a dodržiavanie územného plánu), inštitútom verejného developera (Wiener Wohnen je najväčší developer v Európe, ktorý prispieva k harmonizácii kvality, efektívite aj transparentnosti napĺňania verejného záujmu), podporou nových právnych foriem bytových spoločností (rakúsky zákon o neziskovom bývaní, zákon o podpore bytovej výstavby, zákon o určení nájomného, zákon o vlastníckom bývaní, apod.), zvýšenou ochranou práv nájomníkov (nastavenie rovnovážneho stavu práv medzi nájomcom a nájomníkom, pravidiel k úpravám nájomného, bytu aj zariadenia, odstránenie neprimeranej neistoty a nepremlčateľné právo uspokojenia pohľadávok za bývanie) a mnohými ďalšími opatreniami.

Za úspechom Viedne je však potrebné vidieť nielen konkrétne opatrenia a nástroje, ale najmä koncepčné a vytrvalé smerovanie k udržateľnej kvalite života, vyššej konkurencie schopnosti a schopnosti čeliť sociálnym, demografickým, ekonomickým a environmentálnym výzvam. Podľa Rámcovej stratégie (2014), základného strategického dokumentu Viedne, je nosným princípom samosprávy aj jednotlivých mestských častí najmä vzájomné prepájanie jednotlivých cieľov, ktoré je podmienené spolupracou, harmonizáciou čiastkových dokumentov a zapojením všetkých relevantných aktérov. Rámcová stratégia (str. 82) uvádza: „nedostatok spolupráce spôsobuje vysoké náklady v podobe nekonzistentnosti, duplicit v vynaloženom úsilí alebo rozporov.“ V rovine rozhodnutí o rozvoji Viedne je uplatňovaná rovnováha medzi politickou a operatívnu úroveňou riadenia. Tá je založená najmä na vyžadovanej dohode medzi primátorom mesta a riaditeľom magistrátu (pozície zabezpečujúce vzájomnú protíváhu), čím je daná aj silná spoločná pozícia voči zastupiteľstvám a následná kontinuita politických rozhodnutí. V praktickej rovine sa to premieta nielen do postupnej harmonizácie všetkých rozvojových projektov, ale tiež do rozpočtu Viedne. Ten sa nedelí na smart aktivity a iné „štandardné“ aktivity, ale existuje iba ako jeden smart rozpočet s rovnakými kritériami na všetky položky. Riaditeľ magistrátu Erich Hechtner sa k princípom riadenia Viedne vyjadril takto: „Ne-smart rozvoj už viac neexistuje. Rozvoj je tu tak či onak, tak prečo by nemal byť rovno smart?“ (rozhovor s Pamelou Mühlmann, zástupkyňou TINA Vienna – Smart City Agentur & Energy Center, rozhovor dňa 28.9.2016). Viac o princípoch manažmentu vo Viedni v Štěpánek a kol., 2016.

4 Závěr

Po určitom historickom období, kedy mala verejná správa malý záujem o problematiku bývania a prenechala ho takmer výlučne tržnému mechanizmu (reakcia na socialistickú snahu riadiť bývanie centrálné) sa dnes vraciame k stredno- a západoeurópskemu štandardu starostlivosti o bývanie a koordinácii bytových politík zo strany verejnej správy. Zároveň narastá význam otázky (ne)dostupnosti bývania, a to ďaleko nad rámec bývania sociálneho. Silnie diskusia o politikách, opatreniach a nástrojoch, ktoré je možné využívať na riešenie či aspoň zlepšenie situácie, a ktoré pokrývajú oveľa širšie spektrum subjektov a životných situácií než v minulosti. Tento príspevok uviedol tri pohľady na opatrenia a nástroje, ktoré by mohli viesť k zlepšeniu situácie na trhu s bývaním, sú opodstatnené v kontexte Českej republiky a je ich možné nastaviť v rámci strategických plánov miest a obcí (aj keď nie nevyhnutne okamžite).

V členení podľa oblasti vplyvu boli opatrenia a nástroje rozdelené do šiestich kategórií:

- politické, legislatívne a administratívne** – napr. reštriktívne zdanenie (nevyužívaných prázdnych bytových domov, druhej resp. tretej nehnuteľnosti, zahraničných investícií), regulácie (obmedzenie nemestotvorných aktivít, úprava stavebných predpisov), podpora a intervencie (využívanie obecného majetku, podpora zdieľaného bývania)
 - sociálne** – napr. výstavba sociálnych bytov pre skupiny obyvateľov v núdzi, aktívna bytová politika vo vzťahu k žiadúcim skupinám, politika tvorby sociálneho mixu, podpora komunitného života
 - ekonomické** – napr. diverzifikácia finančných nástrojov použiteľných v kontexte bývania (fond rozvoja bývania, PPP projekty, príjmy z prenájmov obecných bytov), aktívne využívanie majetku mesta či obce (zvyšovanie hodnoty či naopak úspory nákladov), dotácie (podpora žiadúceho spôsobu užívania bytového fondu, investícií do rekonštrukcií a nových environmentálne šetrných materiálov), reštrikcie (zamedzenie nežiadúcemu spôsobu užívania nehnuteľností)
 - infraštruktúrne a environmentálne** – napr. politika adaptácie na klimatické zmeny, znižovanie bezpečnostných rizík, projekty znižujúce energetickú náročnosť budov
 - plánovacie** – napr. územné plány s regulačnými prvkami, štúdie (územná štúdia, demografická štúdia, štúdia revitalizácie verejných priestranstiev)
 - reputačné, komunikačné a marketingové** – napr. stratégia dobrej adresy
- V členení podľa vzťahu opatrení a nástrojov k procesu tvorby strategického plánu, resp. s jeho kapitolami boli uvedené tri kategórie:
- analýzy** – napr. analýzy a štúdie obsahujúce vývojové trendy, dáta v súvislostiach a potreby lokality (napr. prepojené demografická štúdia a audit bytového fondu)
 - klúčové smery rozvoja** – napr. nastavenie priority (politika sociálneho mixu, nadradenie problematiky bývania), absencia priority (zníženie počtu nemestotvorných ekonomických aktivít), kvantifikované ciele (kvóty sociálnej výstavby, parametre v rámci energetického manažmentu bytových domov)
 - zabezpečenie implementácie** – napr. zamerané na financie (fond rozvoja bývania, dotácie podporujúce využívanie domov a ich opravy, podpora výstavby sociálnych bytov), na inštitucionálne zabezpečenie (inštitút verejného developera, podpora nových právnych foriem bytových spoločností, architektonické súťaže)

V poslednej časti bol zdôraznený význam manažmentu mesta či obce, ktorý odráža také charakteristiky, ako sú postoje aktérov voči bytovým politikám, miera spolupráce medzi rozličnými zložkami riadenia a participácia aktérov (aktívna bytová politika). Ako príklad bola uvedená Viedeň, kde za úspechom stojí najmä dlhodobý vyvážený manažment mesta.

Tento príspevok určite neuviedol všetky existujúce a možné opatrenia a nástroje. Jeho cieľom bol iba rámcový prehľad ich spektra, zvýraznenie pestrej mozaiky, ktorú majú mestá a obce k dispozícii (teraz alebo perspektívne) a načrtnutie súvislostí bytových politik. V pestrej štruktúre českých miest a obcí sa tento prístup javí vhodnejším než zoradenie opatrní podľa dôležitosti či návrh konkrétneho riešenia, pretože takto si môžu mestá a obce nastavovať vlastné kombinácie podľa vlastných špecifik a potrieb. Viac opatrení a nástrojov, vrátane ich podrobnejšieho popisu je možné nájsť v záverečnej správe z projektu TAČR ÉTA č. TL01000413 "Udržiteľné a dostupné bývanie v strategických plánech miest".

Literatúra

- Balmer, Ivo, Gerber, Jean D. (2018). Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy. In: *Housing Studies*, Vol. 33, No. 3, pp. 361-385, DOI: 10.1080/02673037.2017.1344958
- Clegg, Liam, Farstad, Fay M. (2019). The local political economy of the regulatory state: Governing affordable housing in England. In: *Regulation and Governance*, Article in press, DOI: 10.1111/rego.12276
- ČESKO (1992). Zákon 338/1992 Sb. o dani z nemovitých věcí [online]. [vid. 10. 8. 2019]. Dostupné z: <https://zakony.kurzy.cz/338-1992-zakon-o-dani-z-nemovitych-veci/>
- ČESKO (2000). Zákon 128/2000 Sb. o obcích [online]. [vid. 10. 8. 2019]. Dostupné z: <https://zakony.kurzy.cz/128-2000-zakon-o-obcich/>
- ČESKO (2006). Zákon 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2006, částka 63, s. 2226 – 2290.
- ČESKO (2019). Nařízení vlády 112/2019 Sb. o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů [online]. [vid. 12. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2019-112>
- Deschermeier, Philipp, Haas, Heide, Voigtländer, Michael (2019). Impact of housing market transformation in Germany on affordable housing: the case of North Rhine-Westphalia. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 34, No 2, pp. 385-404. DOI: 10.1007/s10901-018-09641-z
- Dobručka, Lucia, ed. (ed.) (2007). *Strategický rozvojový plán obce*. Bratislava: Peter Mačura – PEEM. ISBN 978-80-89197-77-4.
- Dobručka, Lucia (2018). Strategický plán ako nástroj komunikácie s developermi: Príklad dostupného bývania. *Regionální rozvoj mezi teorií a praxí*, číslo 4, str. 4-12.
- Dobručka, Lucia, ed. (2019). *Dostupné bydlení v 21. století (sborník z mezinárodní konference)*. Vysoké učení technické v Praze. ISBN 978-80-01-06640-9.
- Dobručka, Lucia, Kohout, Michal, Kubcová, Jana, Peňázová, Veronika, Štěpánek, Petr, Tichý, David (2019). *Dostupné bydlení v 21. století (souhrnná výzkumná zpráva)*. Vysoké učení technické v Praze.
- Evropský parlament, Generálního ředitelství pro vnitřní politiku (2013). *Social housing in the EU* [online]. Spracovateľ IZA - Institut pro výzkum práce, Michela Braga a Pietro Palvarini. Brusel. [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>

- Finka, Maroš, ed. (2009). *Priestorové plánovanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. ISBN 978-80-223-2741-1.
- Granath Hansson, Anna (2019). *City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg*. In: *International Journal of Housing Policy*, Vol. 19, No. 1, pp. 95-119, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581
- Hudeček, Tomáš, Hlaváček, Pavel, Hainc, Jaromír, Červinka, M. (2019). Statistics and Governance. Current Issues of Affordable Housing: The Case of Prague. In: *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 290, No. 1, DOI: 10.1088/1755-1315/290/1/012166
- Institut plánování a rozvoje hlavního města prahy (2016). *Územní analýza aktuálních developerských projektů výstavby bytových domů v Praze* [online]. [vid. 25. 8. 2019]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/bydleni>
- Institut plánování a rozvoje hlavního města prahy (2017). Analýza bydlení a realitního trhu na území hl.m. Prahy z pohledu jeho dostupnosti a potřeby [online]. [vid. 25. 8. 2019]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/bydleni>
- Institut plánování a rozvoje hlavního města prahy (2019). Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl.m. Prahy [online]. [vid. 25. 8. 2019]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/bydleni>
- Kraftová, Ivana, Šmidová, Jitka (2017). Diferenciační faktory bydlení a jejich zmeny v regionech české republiky. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, ročník 24, číslo 39, str. 98-106.
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2010). Územní studie, metodický pokyn [online]. [cit. 20. 8. 2019]. Dostupné z: https://mmr.cz/getmedia/f653ecc5-e6e8-4825-b36d-374042a4b167/UzemniStudie_17122010.pdf
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2015). Územní studie veřejného prostranství, metodický návod pro pořízení a zpracování [online]. [cit. 20. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.dotaceu.cz/getmedia/003217c0-2c21-437a-b4d0-a9e4ee4a29e7/Uzemni-studie-verejneho-prostranstvi-3-11.2015.pdf>
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2016). Koncepce bydlení České republiky do roku 2020, revidovaná [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/465cbc40-0ecf-491f-ad09-f9488697cb08/KB-R_VIII-2016_web-min_4.pdf?ext=.pdf
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2018). Prověřování aktuálnosti a úpravy územních a urbanistických studií, metodický pokyn [online]. [cit. 20. 8. 2019]. Dostupné z: <http://www.ur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/12-aktualizace-uzemni-studie-11595-2018.pdf>
- Mulliner, Emma, Smallbone, Kieran, Maliene, Vida (2013). An assessment of sustainable housing affordability using a multiple criteria decision making method. In: *Omega (United Kingdom)*, Vol. 41, No. 2, pp. 270-279. DOI: 10.1016/j.omega.2012.05.002
- Nanyam, Nihar V.P.S., Sawhney, Anil, Gupta, Prateek A. (2017). Evaluating Offsite Technologies for Affordable Housing. In: *Procedia Engineering*, Vol. 196, pp. 135-143, DOI: 10.1016/j.proeng.2017.07.183
- Ram, Padmini, Needham, Barrie (2016). Why is Public Policy for Affordable Housing in India Changing So Slowly: Explaining Institutional Inertia. In: *Environment and Urbanization ASIA*, Vol. 7, No. 2, pp. 177-195, DOI: 10.1177/0975425316664634
- Ryan-Collins, Josh (2019). Breaking the housing-finance cycle: Macroeconomic policy reforms for more affordable homes. In: *Environment and Planning A*, Article in press, DOI: 10.1177/0308518X19862811
- Scanlon, Kathleen (2017). Social housing in England: Affordable vs 'affordable'. In: *Critical Housing Analysis*, Vol. 4, No. 1, pp. 21-30, DOI: 10.13060/23362839.2017.4.1.321

- Schipper, Sebastian (2015). Urban social movements and the struggle for affordable housing in the globalizing city of Tel Aviv – Jaffa. In: *Environment and planning A*, Vol. 47, No. 3, pp. 521-536, DOI: 10.1068/a140249p
- Schöffel, Joachim, Jamečný, Lubomír, Ondřejčková, Silvia (eds.) (2014). *Participatívne plánovanie na úrovni samospráv: príručka pre samosprávy*. Bratislava: ROAD/SPECTRA Centrum Excelencie. ISBN 978-80-88999-48-5.
- Suhaida, M.S., Tawil, M.M., Hamzah, N. Che-ani, a.i., Barsi, H., yuzainee, M.Y. (2011) Housing affordability: A conceptual overview for house price index. In: *Procedia Engineering*, Vol. 20, pp. 346-353. DOI: 10.1016/j.proeng.2011.11.176
- Sunega, Petr R., Mikeszová, Martina, Lux, Martin R.N. (2009). Příčiny regionálních nerovností ve finanční dostupnosti bydlení v ČR. In: *E a M: Ekonomie a Management*, ročník 12, číslo 2, str. 55-75.
- Sunega, Petr R., Lux, Martin R.N. (2013). Systémová rizika trhu bydlení v ČR. In: *E a M: Ekonomie a Management*, ročník 16, číslo 4, str. 55-70.
- Štěpánek, Petr (ed.) (2016). *Praha - Vídeň: Možnosti Cesty k Smart City ve Střední Evropě*. Praha: BEZK, z.s., ISBN 978-80-905254-8-1.
- Úřad vlády České republiky, Odbor pro udržitelný rozvoj (2017). Strategický rámec Česká republika 2030 [online]. Polygrafie Úřadu vlády České republiky v Praze. [cit. 16. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/>
- Viedeň (2014). *Smart City Wien: Framework Strategy*. Wien: Vienna City Administration.
- Wakely, Patrick (2019). Partnership: a strategic paradigm for the production & management of affordable housing & sustainable urban development. In: *International Journal of Sustainable Development*, Article in press, DOI: 10.1080/19463138.2019.1647016
- Žufan, Pavel (2016). Development of costs of living in the south moravian region of the Czech Republic, and affordable housing. In: *Lecture Notes of the Institute for Computer Sciences, Social-Informatics and Telecommunications Engineering LNICST*, Vol. 166, pp. 598-604, DOI: 10.1007/978-3-319-33681-7_51
- Wallbaum, Holger, Ostermeyer, York, Salzer, Corinna, Zea Escamilla, Edwin (2012). Indicator based sustainability assessment tool for affordable housing construction technologies. In: *Ecological Indicators*, Vol. 18, pp. 353-364, DOI: 10.1016/j.ecolind.2011.12.005
- Wyatt, Peter J. (2018). Can land value uplift deliver affordable housing? Experiences from England. In: *Journal of European Real Estate Research*, Vol. 11, No. 1, pp. 87-101, DOI: 10.1108/JERER-02-2017-0009

Tento článok bol vytvorený s podporou Technologickej agentúry ČR v rámci Programu ÉTA, projekt č. TL01000413 „Udržitelné a dostupné bydlení ve strategických plánech sídel“.

Informace o autorech

Mgr. Lucia Dobrucká, PhD.
ČVUT v Praze – Masarykův ústav vyšších studií,
ldobrucka@gmail.com

Prof. Ing. arch. Michal Kohout
ČVUT v Praze – Fakulta architektury,
michal.kohout@fa.cvut.cz

Ing. arch. Petr Štěpánek, PhD.
ČVUT v Praze – Masarykův ústav vyšších studií,

Doc. Ing. arch. David Tichý, PhD.2
ČVUT v Praze – Fakulta architektury,