

## **Participace nájemníků a sociální aspekty regenerace panelových sídlišť**

Ing. Petr Sunega

Sociologický ústav AV ČR

tým Socioekonomie bydlení

Jilská 1

110 00 Praha 1

Následující text byl prezentován jako příspěvek na závěrečné konferenci projektu SUREURO-NAS s názvem „Regenerace obytných celků v kontextu udržitelného rozvoje“, která se konala v Praze dne 24.3.2004. Tým Socioekonomie bydlení (SEB) se v rámci projektu SUREURO-NAS zabýval zejména problematikou participace nájemníků na regeneraci panelových sídlišť, hlavním výstupem jeho činnosti v rámci tohoto projektu bylo proto vytvoření manuálu k participaci nájemníků. Následující text do určité míry kopíruje jeho strukturu, manuál je však pochopitelně mnohem obsáhlejší.

### **1. Pojem participace**

Úvodem je vhodné definovat vlastní pojem participace nájemníků. Definice participace je celá řada, participace může být chápána jako spoluúčast občanů na rozhodování správních orgánů a politickém dění, nebo jako zapojování občanů do přípravy konkrétních plánů. Pravděpodobně nejuvěstižněji lze definovat participaci nájemníků jako „dvousměrný proces zahrnující sdílení informací a idejí mezi majitelem bytu (resp. správní firmou) a nájemníkem, kde nájemník má mimo to přímo možnost ovlivňovat rozhodování majitele a účastnit se na správě bytového fondu či utváření jeho bezprostředního okolí.“ Z uvedené definice je zřejmé, že hovoříme zejména o vztahu obec ↔ nájemník, resp. správní firma ↔ nájemník, ale je potřeba zdůraznit, že to nejsou jediné dva (nebo tři) subjekty, které se mohou účastnit participačního procesu. Naopak, v závislosti na povaze řešeného problému je žádoucí, aby se na řešení podílely všechny dotčené subjekty (tj. subjekty, kterých se výsledné řešení nějakým způsobem týká) v dané lokalitě. Z teoretického hlediska lze rozlišit tzv. minimální a maximální participaci. Minimální participace nebo také pseudo- či nepravá participace je taková forma participace, kdy rozhodující vliv na konečný výsledek jednání má pouze jedna ze zúčastněných stran (tedy v tomto případě správní firma nebo obec). Maximální participace (pomineme-li situaci, kdy rozhodovací pravomoc přechází zcela do rukou nájemníků) je taková forma participace, kdy jednající strany mohou konečný výsledek ovlivnit ve stejném rozsahu; zároveň však za své rozhodnutí přebírají přímou a vynutitelnou odpovědnost.

Podle toho, od jakého subjektu vychází prvotní impuls k zahájení participace, lze odlišit tzv. participaci „shora“ a participaci „zdola“. Participace „shora“ je taková forma participace, při které impuls k jejímu zahájení vychází ze strany subjektu majícího rozhodovací pravomoc či odpovědnost za příslušnou aktivitu. Participace „zdola“ je forma participace, která je iniciována samotnými nájemníky (impulsem k jejímu zahájení může být např. petice občanů, impulsy mohou být jak pozitivní, tak negativní). Formální participace je druh participace právě naplňující literu příslušných právních nařízení, z nichž vychází. Příkladem formální participace může být například veřejné projednávání nebo vystavení územně plánovací dokumentace (ať už ve formě návrhu zadání, konceptu řešení nebo konečného návrhu) obce v rámci územního či stavebního řízení. Neformální participace je taková forma participace, která přesahuje a rozšiřuje omezený rámec daný právními předpisy, zpravidla vykazuje některé prvky přímé demokracie.

## 2. Potenciální přínosy participace aneb proč participovat

Nabízí se otázka, proč vlastně participovat, jaké mohou být přínosy participace pro jednotlivé subjekty. Uvedme několik příkladů potenciálních přínosů participace z hlediska obce (správní firmy) a z hlediska nájemníků. Z hlediska obce (resp. správní firmy) je přínosem zejména dlouhodobá udržitelnost přijímaných řešení. Nájemníci obecně raději přijímají rozhodnutí na jejichž formování se sami podíleli než řešení, která jsou jim diktována „shora“. Přízpůsobení výsledného řešení přáním a požadavkům nájemníků obvykle vede k tomu, že lidé přejímají ochotněji část zodpovědnosti za péči o to, co považují (alespoň částečně) za vlastní „produkt“.

Větší efektivnost vynakládaných investic. Finanční prostředky by měly být vynakládány více v souladu s přáními a potřebami nájemníků, které jsou identifikovány v průběhu participačního procesu. Zapojením nájemníků se lze vyhnout situacím, kdy jsou prostředky vynakládány na projekty, které veřejnost nepřijme nebo jejichž realizace nepokládá za užitečnou. Spolupráce s nájemníky ve fázi realizace jednotlivých projektů může přispět k včasnému odhalení některých nedostatků, které by později musely být odstraňovány při vynaložení daleko většího objemu finančních prostředků. Rovněž lze dosáhnout daleko účinnější kontroly kvality prováděných stavebně-technických zásahů, které zčásti nebo zcela provádějí externí dodavatelé a jejichž pozdější reklamace bývá spojena s většími náklady (ať už časovými či finančními).

Větší efektivita v oblasti využití energií a nakládání s obnovitelnými zdroji. Informováním nájemníků o možnostech úspor ve spotřebě energií, nebo jejich aktivnějším zapojením do kontroly spotřeby energií v jejich domě lze přispět k efektivnějšímu hospodaření a úsporám finančních prostředků. Pozitivní roli mohou sehrát i existující aktivity na ochranu a zlepšení životního prostředí v lokalitě, které mohou sloužit a být prezentovány jako vzor pro ostatní nájemníky.

Zvýšení pocitu zodpovědnosti a sociální soudržnosti. Práce s nájemníky posiluje pocit jejich sounáležitosti s lokalitou a podněcuje vzájemnou důvěru. Výsledkem může být vyšší spokojenost nájemníků s bydlením, zlepšení image lokality v očích veřejnosti (a z toho plynoucí vyšší poptávka po bydlení v daném místě), snížení rizika sociálních konfliktů, poklesu kriminality a vandalismu. Všechny tyto efekty se však projevují zpravidla ve středně-či dlouhodobém horizontu (v řádu několika let práce s nájemníky).

Zkvalitněním rozhodovacího procesu v důsledku přenosu a sdílení zkušeností a znalostí, sdílení informací, vytváření nových struktur a spolenectví, budování týmové práce, společného „učení se“. Tímto způsobem lze dosáhnout tzv. synergického efektu - každý participant přináší určité specifické zdroje, které by jinak nebylo možno využít. Výsledkem společného užití těchto zdrojů je jakási „přidaná hodnota“, „něco navíc“, co je více než prostý součet jednotlivých zdrojů. Použitím nových metod spolupráce s nájemníky je možno dosáhnout rovněž nekonvenčních řešení, kterých nebylo možno dosáhnout s využitím tradičních přístupů.

Participace umožňuje lidem navazovat vzájemné kontakty a sociální vazby (lidé se seznámí se svými sousedy a dalšími lidmi z okolí). Kromě toho představuje proces sebevzdělávání, kdy se nájemníci blíže seznámí s tím, co obnáší činnost správní firmy, pochopí jak složité je často její rozhodování. V důsledku toho lze očekávat, že přestanou být pouhými kritiky činnosti správní firmy, budou tolerantnější k jejím aktivitám a zvýší se jejich spokojenost s úrovní

údržby a správy domu/bytu. Pozitivním důsledkem participace tudíž může být i „zkulturnění“ místní komunity, které se projeví změnou ve způsobu trávení volného času.

Participace mimo jiné umožňuje také lepší kontrolu rozhodovacího procesu ze strany nájemníků a zejména účinnější kontrolu realizace přijatých řešení.

Lepší komunikace mezi nájemníky a obcí, průzkumy spokojenosti, obecně lepší zpětná odezva umožňuje obci lépe kontrolovat činnost správní firmy (správních firem), které spravují bytový fond. Pro správní firmy jsou spokojenější nájemníci nejlepší vizitkou z hlediska případného rozšiřování jejich působení do dalších lokalit.

Vyšší spokojenost nájemníků s bydlením se může projevit snížením výše nedoplatků na nájemném, menším počtem nepronajatých bytů a obecně vyšší poptávkou po bydlení v daném místě.

Z hlediska nájemníků lze jako možná pozitiva participace uvést například lepší informovanost o činnosti obce, resp. správní firmy, což jim umožňuje vznášet kvalifikovanější dotazy, připomínky, náměty a usnadňuje vzájemnou komunikaci.

Posílením (empowerment) nájemníků (ve smyslu přechodu části pravomocí nebo většího prostoru pro vyjádření vlastních představ, názorů a myšlenek, včetně možnosti jejich realizace) získávají nájemníci možnost podílet se na utváření kvality bydlení v dané lokalitě.

Nájemníci jsou více motivováni zapojit se do participačního procesu. Pokud mají nájemníci reálnou šanci, že jejich přání a názory budou vyslyšeny a diskutovány, případně budou mít možnost sami ovlivnit podobu přijímaných rozhodnutí, jejich motivace zapojit se do celého procesu bude určitě větší. Neznamená to přirozeně, že se zapojí všichni, ale ti, kdo mají zájem pro danou věc něco udělat. V této souvislosti je důležité, aby v relativně krátkém čase viděli odezvu ze strany obce nebo správní firmy na své podněty.

Jak již bylo řečeno, participace vede k utváření nových sociálních vazeb mezi nájemníky, nájemníkům je dána příležitost, aby se v rámci společných setkání lépe seznámili se svými sousedy, žádoucí je podporovat různé sportovní nebo společensko-kulturní akce v lokalitě, což opět přispívá k smysluplnějšímu využití volného času. Jinými slovy, participace vede ke zintenzivnění společenského života v dané lokalitě.

Významným „vedlejším“ efektem intenzivnějších sociálních kontaktů je následné snížení míry vandalizmu, kriminality a sociálních konfliktů, protože členové komunity se lépe znají a jsou tudíž lépe "identifikovatelní", snižuje se míra anonymity v daném prostředí.

V neposlední řadě mohou nájemníci získat lepší přehled nad hospodařením obce (správní firmy), a to zejména s prostředky vybranými formou nájemného. Nájemníky pochopitelně zajímá, na co jsou použity prostředky, které pravidelně odvádí obci, jaká jejich část se vrací zpět do bytového fondu, jak efektivně jsou využity apod.

Je třeba otevřeně uvést, že participace kromě toho, že přináší určitá pozitiva, také něco stojí. Podle zahraničních zkušeností (Francie, prezentováno M. Bonettim na prvním národním workshopu SUREURO NAS na Praze 11) obvykle celkové finanční náklady na participaci nájemníků činí zhruba 1 % celkových investičních nákladů, ale úspora, které je možno zapojením nájemníků dosáhnout, se pohybuje v rozmezí 10 % – 30 % celkových nákladů. Pravděpodobně nelze očekávat, že by v ČR za současných podmínek bylo možno dosáhnout

podobných hodnot, nicméně do budoucna je tento předpoklad reálný. Dalším nákladem participace je čas. Jednání s nájemníky a hledání společného konsensu je časově náročné a tuto skutečnost je třeba zohlednit v rámci konkrétních regeneračních projektů.

### 3. Stupně participace jako míra zapojení nájemníků

Podle míry zapojení nájemníků do správy a managementu bytového fondu lze rozlišit různé stupně participace. Obecně platí, že míra participace roste s tím, jak se vliv dvou nebo více subjektů zúčastněných na rozhodovacím procesu blíží rovnováze. Graficky si lze různé stupně participace představit jako jakýsi „žebřík“ participace. Čím výše se pohybujeme, tím více jsou nájemníci zapojeni do managementu bytového fondu, tím větší mají obvykle pravomoci (ale tudíž i zodpovědnost) a jejich vliv na výsledné rozhodnutí se vyrovnává vlivu ostatních subjektů (správní firmy, obce).

Nejnižší pomyslnou příčku takového žebříku představuje **informování**. Nájemníci vystupují pouze jako pasivní příjemci informací, zpětná vazba mezi nájemníky a správní firmou nebo obcí se omezuje pouze na zodpovězení dotazů upřesňujících poskytované informace. Informování je v podstatě jen prvním krokem na cestě ke skutečné participaci. Občané jsou informováni o otázkách spojených se správou bytového fondu a dění v lokalitě. Výhodou této formy „participace“ je relativně rychlé přijímání rozhodnutí (odpadá nezbytné vyjednávání a vyjasňování stanovisek, hledání společného řešení, konsensu). Nevýhodou je zejména fakt, že nájemníci nemají zájem na jakékoliv účasti na "správě věcí veřejných", protože nemají možnost je ovlivnit. Výsledná rozhodnutí pak nepředstavují společný konsensus všech zúčastněných stran, ale pouze jednostranný projev vůle.

**Konzultace** znamená stav, kdy nájemníci mají právo aktivně se zapojit a ovlivnit diskusi, která předchází přijetí konkrétních rozhodnutí. Nájemníci mají právo vyjádřit se k poskytovaným informacím a mají právo vyjádřit své námitky a připomínky. Obec nebo správní firma obvykle mají povinnost se k jejich podnětům vyjádřit, musí na ně reagovat. Vlastní rozhodnutí stále zůstává v pravomoci zodpovědného subjektu, který v konečném důsledku nemusí brát zřetel na připomínky a názory občanů. Podstatné je však to, že samospráva diskutuje s občany a naslouchá jim, obě strany se snaží najít společné řešení. Výhodou je dlouhodobá udržitelnost přijatých rozhodnutí, zlepšování komunikace mezi správcem a nájemníky, budování vzájemné důvěry, hledání společné cesty. Nevýhodou je zejména časová a finanční náročnost.

**Společné rozhodování** představuje proces intenzivní dvou- či vícestranné komunikace mezi všemi zúčastněnými subjekty, proces sdílení rozhodovacích pravomocí. Nájemníci v tomto případě mají nejen poradní hlas při přijímání konkrétních rozhodnutí, ale disponují hlasovacím právem. Postavení nájemníků však ještě v tomto případě nemusí být zcela rovnocenné postavení ostatních zúčastněných stran. Výhodou je skutečnost, že nájemníci mají reálnou možnost ovlivnit výsledné rozhodnutí, jsou aktivně zapojeni do rozhodování. Výsledné rozhodnutí by mělo být společným řešením všech zúčastněných stran. Nevýhodou je nutnost hledání společného konsensu, což s sebou nese zvýšené finanční a časové nároky, nebezpečí vzniku nejrůznějších nátlakových uskupení na straně nájemníků apod.

**Partnerství** odpovídá situaci, kdy vyjednávací pozice nájemníků a obce (správní firmy) jsou v zásadě vyrovnané, nájemníci jsou bráni jako rovnocenní partneři. Současně s dalším přesunem rozhodovacích pravomocí ve prospěch nájemníků je spojen i přesun zodpovědnosti. Tato forma spolupráce vyžaduje jasné a přesné rozdělení kompetencí a odpovědnosti

(nejčastěji ve formě smlouvy). Nájemníci se podílejí nejen na rozhodování, ale i na realizaci některých přijatých rozhodnutí, předpokladem je dlouhodobá zainteresovanost na řešení. Výhodou a zároveň nevýhodou je skutečnost, že ani jedna strana nemá při jednání dominantní postavení, předpokladem je vysoká úroveň informovanosti obou stran, vysoká kultura jednání, vysoká úroveň odborných znalostí. Najít konsensus (společné řešení) může být ještě náročnější než při předchozí formě participace.

Nejvyšší stupeň pak představuje úplný **přechod managementu do rukou nájemníků**. Nájemníci sami rozhodují o záležitostech údržby a správy bytového fondu. Předpokladem je v tomto případě vysoká kvalifikace a úroveň odborných znalostí nájemníků, jejich ochota a schopnost věnovat se tak náročné činnosti jako je management bytového fondu. Výhodou je fakt, že nájemníci sami rozhodují o záležitostech, které se jich bezprostředně dotýkají, nehrozí konflikt zájmů. Na druhou stranu pochopitelně i mezi nájemníky mohou existovat specifické skupiny, které mohou sledovat své vlastní zájmy, které nebudou v souladu se zájmy spoluobčanů.

Uvedené rozdělení jednotlivých stupňů participace není samoúčelné. Obec by si měla v první řadě ujasnit, na které příčce pomyslného žebříku se momentálně nachází, jaká je současná úroveň zapojení nájemníků, z jakého stavu vlastně vychází. Měla by mít představu o tom, jaká by do budoucna měla být role současných nájemníků v oblasti správy bytového fondu, jaké úrovně zapojení nájemníků chce dosáhnout, jaké pravomoci jim chce přiznat. Tyto úvahy by měly být součástí strategického plánu obce (či správní firmy) v oblasti správy bytového fondu. Z těchto úvah se pak odvíjí nejen stanovení konkrétních cílů, kterých má být zapojením nájemníků do regeneračního projektu dosaženo, ale i výběr vhodných metod a nástrojů, které přitom lze uplatnit. Bohužel neexistuje jednoznačné pravidlo podle kterého by bylo možno říci, že nejvhodnější je právě určitá konkrétní úroveň zapojení nájemníků, ale základním vodítkem může být zodpovězení následujících otázek (detailněji viz zmíněný manuál k participaci nájemníků):

- Jaká je Vaše úloha v procesu participace? Co se od Vás očekává?
- Čeho má být prostřednictvím participace dosaženo (vycházet vstříc očekáváním nájemníků při přípravě regeneračních projektů, dát nájemníkům právo ovlivnit přípravu plánů regeneračního projektu, dát nájemníkům právo kontrolovat realizaci přijatých rozhodnutí, zlepšit informovanost nájemníků atp.)?
- Kdo má rozhodovací pravomoc v procesu participace (obec, tým tvořený zástupci managementu správce/vlastníka, všechny zúčastněné subjekty, politická instituce, jiná instituce)?
- Jak jsou připraveny ostatní dotčené subjekty participovat (z hlediska přání participovat, potřebných znalostí, možností, schopností, jsou oprávněny participovat)?
- Jaká je současná úroveň participace? Nakolik se osvědčila? Je čas pokročit na vyšší úroveň nebo se naopak zdá, že by bylo lepší vrátit se o krok zpět?
- Do jaké míry jsou naplněny předpoklady úspěšné participace pro zvažovanou úroveň zapojení nájemníků? Tyto předpoklady jsou pro jednotlivé úrovně zapojení nájemníků blíže specifikovány v manuálu.

#### 4. Nástroje participace

Existuje řada metod, technik a nástrojů participace nájemníků na regeneraci panelových sídlišť. Bohužel však nelze vytvořit univerzální návod, která metoda či nástroj je vhodný pro řešení určitého konkrétního problému, který nástroj by měl být v dané situaci použit a kterého

se naopak vyvarovat. Důvodem je skutečnost, že každý projekt je unikátní, probíhá za odlišných podmínek, jednotlivé nástroje a metody nezaručují úspěch samy o sobě - jejich použití často vyžaduje odborné znalosti a zkušenosti. Na druhou stranu však lze, na základě zkušeností ze zemí, kde jsou tyto nástroje používány delší dobu, říci, při jaké úrovni zapojení nájemníků je daný nástroj obvykle používán, jaký je hlavní cíl jeho použití, předpoklady pro jeho použití a případná omezení či nedostatky. V již několikrát zmiňovaném manuálu naleznete přehled nástrojů používaných správními firmami zemí účastnících se projektu SUREURO doplněný o některé další nástroje. Obecně lze říci, že volbě konkrétního nástroje by mělo předcházet zvážení odpovědí na následující otázky:

- Disponujete potřebnými znalostmi a zdroji (finančními, lidskými atd.), které jsou nezbytným předpokladem použití daného nástroje?
- Jste schopni odpovídajícím způsobem využít výstupy, které daný nástroj přinese?
- Nepotřebujete odbornou pomoc? Použití některých komplexnějších metod (například plánovací víkend) vyžaduje spolupráci se subjekty, které mají praktické zkušenosti s jejich aplikací.

## **5. Fáze participace v rámci regeneračního projektu**

Součástí manuálu k participaci nájemníků na regeneraci panelových sídlišť je rovněž jakýsi vzorový postup (fáze) participace v rámci konkrétního regeneračního projektu. Tyto fáze participace představují kombinaci metodiky doporučované v rámci projektu SUREURO a praktických zkušeností založených na projektech realizovaných v několika českých městech za účasti občanského sdružení AGORA CE. Na tomto místě se omezíme pouze na jejich vyjmenování, obsah (náplň) jednotlivých fází je součástí manuálu.

- 1) vymezení oblastí k řešení vhodných pro participaci;
- 2) analýza současného stavu řešené oblasti ve vazbě na problematiku participace;
- 3) vytvoření plánu řešení projektu z hlediska participace;
- 4) aktivizační fáze spolupráce;
- 5) spolupráce na tvorbě plánů;
- 6) rozhodnutí;
- 7) implementace rozhodnutí;
- 8) kontrola plnění rozhodnutí;
- 9) hodnocení (zpětná vazba).

## **6. Doporučení pro oblast participace nájemníků**

Na závěr by bylo vhodné zmínit několik doporučení pro oblast participace nájemníků v ČR. Rychlejšímu a méně chaotickému rozvoji participace nájemníků v ČR by podle mého názoru prospělo vytvoření jakýchsi obecných směrnic (guidelines), z nichž by mohly čerpat obce při vytváření svých koncepcí bytové politiky, v nichž by podrobněji specifikovaly i své záměry v oblasti participace. Přínosem pro konkrétní kroky obcí v této oblasti by bylo i vytvoření jakéhosi centrálního zásobníku dobrých příkladů, a v neposlední řadě zakotvení práva nájemníků na participaci v současné legislativě. Dalším předpokladem úspěšné participace je decentralizace správy bytového fondu na úroveň menších obytných celků (výborným příkladem je zavádění tzv. „správy zblízka“ v rámci pilotního projektu Havířov – Šumbark), postupné vytvoření reprezentací nájemníků, které budou partnerem správní firmy (obce) při projednávání otázek týkajících se jak operativního managementu, tak dalších strategií rozvoje bytového fondu, zajištění finančních a lidských zdrojů, organizačních předpokladů na úrovni obce i správních firem, zajištění vzdělávání nájemníků a pověřených pracovníků obcí a správních firem v otázkách participace. Neméně důležitou zásadou je vnímání participace

jako kontinuálního procesu vyjednávání mezi obcí, správní firmou a nájemníky (případně dalšími zúčastněnými subjekty); neměla by mít charakter *ad hoc* participace v rámci jednotlivých regeneračních projektů.

Několikrát zmiňovaný manuál k participaci nájemníků je součástí tohoto CD, další informace nejen z oblasti participace nájemníků na regeneraci panelových sídlišť najdete na internetových stránkách týmu Socioekonomie bydlení, na adrese <http://seb.soc.cas.cz>. Na stejné adrese uvítáme i veškeré Vaše připomínky, postřehy a názory, které se týkají formy nebo obsahu manuálu.