

Regenerace sídlišť v zemích Evropské unie

Původ a stručná historie evropských sídlišť

Ačkoliv je řada lidí přesvědčena o opaku, sídliště ve skutečnosti nejsou „vynálezem komunistů“. Již podstatně dříve, než se komunisté v Rusku a následně i v dalších zemích chopili moci, přemýšlela řada urbanistů a architektů o tom, jak ve městech důstojně ubytovat miliony venkovanů, kteří se do nich stěhovali za prací v nových průmyslových továrnách. Lidé, kteří přicházeli do měst z venkova, si s sebou nesli jisté představy o ideálním bydlení, nejspíše o domku s alespoň malou zahrádkou představujícím kousek venkova v rušném městském životě; skutečnost byla ovšem pro většinu z nich od ideálu podstatně vzdálená. Imigranti nacházeli ubytování v bytech v historických jádrech měst a především v činžovních nájemních bytech v rychle rostoucích nových rezidenčních čtvrtích a předměstích, budovaných nejrozličnějšími soukromými investory. Kvalita jejich bydlení se velmi různila, staré sociálně prostorové rozdíly ve městě se prohlubovaly a nové vznikaly, ve městech se daly zřetelně identifikovat elitní čtvrti i oblasti se špatnou adresou. Ti nejhudší z imigrantů, nejméně schopní, nejméně vzdělaní, nebo zkrátka ti, kteří měli v novém působišti největší problémy najít slušně placenou práci, se začali postupně soustřeďovat v nejméně lukrativních částech měst, v relativně nejlevnějších nájemních bytech nejhorší kvality. Tak se ve velkých městech postupně vytvořily chudinské slumy, ve kterých se v obtížně kontrolovatelné spirále úpadku a degradace zhoršovala kvalita bydlení i hygienické podmínky za současného zvětšování kriminality i sociálních a ekonomických problémů jejich obyvatel.

Právě tyto velkoměstské chudinské čtvrti se dostaly do středu zájmu urbanistů a architektů, kteří se postupně začali o bydlení lidí z nižších společenských vrstev zajímat. Otázka, která byla v této souvislosti zprvu kladena, zněla: Jak zlepšit kvalitu bydlení v existujících chudinských čtvrtích? Ta se ovšem postupem času proměnila do otázky mnohem obecnější: Jak by měli ve městech bydlet příslušníci nižších společenských vrstev? Architekti se při hledání odpovědi na obě otázky postupně stále více soustředili na druhou z nich (Le Corbusier, 1985). Možná to bylo i proto, že to znamenalo přemýšlet o stavbě nových domů, a že stavba nových příbytků pro přistěhovalce z venkova jim dávala větší prostor pro vlastní tvořivost a hledání

nových architektonických forem, než přemýšlení o renovaci existujících bytů a adaptaci existujících architektonických forem na potřeby industriálních měst. Teoretickou odpovědí na druhou z výše zmíněných otázek byla myšlenka kolektivního bydlení, jehož forma – domy s mnoha byty stavěné do výšky tvořící uzavřené obytné bloky – by umožňovala spojit ubytování relativně velkého počtu lidí na malé ploše při zachování volných prostorů zeleně, alespoň částečně připomínajících život v přírodě. Významnou roli v této oblasti sehrál především vývoj ve Francii, kde se architektům a urbanistům dostalo praktické podpory od některých průmyslníků a velkopodnikatelů, jako byli např. ve Francii Sellier (Chemetov, 2004), Michelin, Dolfus nebo Schneider (Edou, 1998), kteří už na konci 19. století výstavbu některých forem kolektivního bydlení částečně z filantropických a částečně z pragmatických důvodů (zajistit bydlení pro nové zaměstnance vlastních rostoucích továren) financovali. V důsledku kolektivního charakteru takto vznikajícího bydlení a sociálních aspektů jeho produkce začal ovšem poměrně brzy vstupovat do této oblasti aktivněji stát. V samotné Francii byl už v roce 1894 přijat z iniciativy průmyslníka a poslance parlamentu Julese Siegfrieda zákon právně upravující existenci organizací *Sociétés d'habitation a bon marché*, jejichž účelem bylo budovat za státem ovlivňovaných právních a ekonomických podmínek finančně dostupné (levné) nájemní byty. Role státu, včetně finanční, při výstavbě bytů tohoto typu se spolu s dalšími legislativními úpravami postupně zvětšovala.

Je nutné si ovšem uvědomit, že kolektivní bydlení budované s větší či menší angažovaností státu bylo v době, o níž referujeme v předchozím odstavci, stále relativně marginální záležitostí. Ve skutečnosti ještě nešlo o sídliště v dnešním slova smyslu, protože používané tradiční stavební technologie neumožňovaly stavět domy příliš vysoké, a také rozsah takto postavených obytných čtvrtí zůstával relativně omezený. Na postupnou změnu takto budovaných obytných souborů v celky, kterým dnes říkáme sídliště, měl opět významný vliv vývoj ve Francii v době mezi světovými válkami. *Klíčovou postavou se stal švýcarský architekt studující a posléze i žijící v Paříži Charles-Edouard Jeanneret, známější pod svým pseudonymem Le Corbusier*. Tento architekt s všestranným uměleckým nadáním se stal jedním z nejvlivnějších propagátorů minimalistických modernistických směrů v architektuře, které byly přímými předchůdci architektury panelových sídlišť, jak je známe z mnohem pozdějších let. Vliv Le Corbusiera spočíval hlavně v tom, že nebyl jenom

známým a uznávaným architektem, autorem mnoha dosud oceňovaných a obdivovaných funkcionalistických staveb, ale byl neúnavným aktivistou, propagujícím nové, moderní myšlení v architektuře a urbanismu. Moderní podle něj měly být nejenom stavební materiály (beton, sklo, ocel), ale i urbanistická řešení budoucích obytných čtvrtí, ve kterých se klonil k budovám, jejichž výška měla přesahovat vše, co bylo v jeho době postaveno. Jako modernista neměl příliš úctu k zachovávaní historických architektonických forem, často ve svých urbanistických plánech navrhoval demolici celých čtvrtí a jejich nahrazení moderními residenčními soubory. ***Le Corbusier věřil v hlubší společenskou roli poslání architektury a její schopnost měnit prostřednictvím architektonických a urbanistických forem samotnou společnost.*** Už během dvacátých let založil časopis *L'Esprit Nouveau*, v němž nové myšlenky propagoval on a jemu spříznění kolegové, stejně jako společnost zvanou *Congrés International d'Architecture Moderne* (CIAM). Tato organizace měla nejen mezinárodní členské obsazení, ale i významný mezinárodní vliv. Její členové nejen formalizovali architektonické přístupy modernistického hnutí, ale viděli architekturu jako prostředek, kterým lze, prostřednictvím designu budov a za pomoci územního plánování, změnit svět k lepšímu. ***Nejnámějším dokumentem shrnujícím jejich názory se stala tzv. „Aténská charta“, která mimo jiné zdůrazňovala funkčnost architektonicko-urbanistických řešení, navrhovala v rámci prosazení funkčnosti nerespektovat historicky vzniklé architektonické struktury a doporučovala fyzickou separaci funkčně odlišných ploch ve městech.***

Ačkoliv byly modernistické koncepty velice vlivné už ve 20. a 30. letech dvacátého století, jejich proponenti nedostali příliš mnoho prostoru k jejich praktickému uskutečnění. Pod vlivem modernistů byla sice už v letech 1924–25 ve Stockholmu postavena první výšková budova v Evropě – Kungstornen (Královské věže) (Borgegard, Kemeny, 2004), ale pořád šlo, stejně jako v ostatních podobných případech, které následovaly později, o relativně ojedinělé stavby. ***Situace se ovšem radikálně změnila po druhé světové válce. Přívržencům architektonického modernismu nahrálo k prosazení jejich zatím pořád spíše teoretických idejí do praxe několik vzájemně souvisejících faktorů.*** Především byla část stávajícího bytového fondu zničena a poškozena válečnými operacemi a zanedbáním údržby po čas války. V západní části Německa bylo kupříkladu zcela zničeno více než 2 miliony bytů (kolem 18 % z celého bytového fondu) a dalších zhruba 25 % bytů bylo více či méně vážně

poškozeno. Ve velkých městech, které byly zasaženy rozsáhlým bombardováním, byla situace samozřejmě ještě daleko horší. Odhaduje se, že v Hamburku byla zničena více než polovina všech obydlí (Friedrichs, 1990). Silně poničená však byla i řada velkých měst mimo Německo – např. polská Varšava nebo holandský Rotterdam. Zatímco válečné události se podepsaly na fyzickém úbytku bytového fondu, poválečný *baby-boom*, který bylo možno zaznamenat prakticky ve všech evropských zemích, na straně vítězů i poražených, zvětšil naopak poptávku po bydlení. Výsledkem zmíněného vývoje byla situace, která byla ve většině zemí nazývána „bytovou krizí“, a která přispěla k nebyvalému zvětšení tlaku na politiky, kteří se cítili za zdárný poválečný sociální a ekonomický vývoj zodpovědní.

Poválečná doba byla ovšem zároveň obdobím, v němž měly levicové politické strany a jejich vidění světa výrazně navrch nad konzervativci. Kolektivismus nebyl hlanlivým slovem, potřeba solidarity byla pociťována velice silně, stát měl velkou moc i vliv na ekonomiku a jen velmi pomalu pouštěl z ruky rozsáhlé rozhodovací pravomoci, kterých nabyl během války. Za této situace se koncepce nabízené architektonickými modernisty zdály být téměř ideálním řešením nastalého problému. Masová výstavba nových bytů byla obecně považována za hlavní prioritu bytových politik a architekti, okouzlení efektivitou automobilového průmyslu s jeho masovou produkcí (Chemetov, 2004), nabízeli možnost rychlé výstavby velkého počtu bytů z průmyslově předpřipravených stavebních dílců různého typu a přesvědčovali politiky, že dosáhnou v nových residenčních oblastech s vysokopodlažními domy velké hustoty obyvatel a dokáží tak ušetřit vzácnou nezastavěnou plochu. Někdy jejich urbanistické plány dokonce slibovaly, že nové, moderně pojaté urbanistické residenční čtvrti budou schopné vytvořit fyzickou strukturu příznivou pro budování sousedských vztahů díky vzájemnému častému setkávání se lidí (Borgegard, Kemeny, 2004).

Žádný z argumentů ve prospěch stavby sídlišť nenašel protiargumenty tak silné, aby jejich budování zastavil. Většina evropských států na obou stranách „železné opony“ byla připravena k masivním investicím do výstavby bytů ve vícebytových domech. V absolutních číslech byla nejvyšší výstavba bytů v Německu a ve Francii. V 50. a 60. letech se v Západním Německu postavilo ročně přes půl milionu bytů (ale jen relativně malá část z nich v obytných souborech s vysokopodlažními domy připomínajícími naše sídliště), z toho zpočátku více než dvě třetiny tvořily byty sociál-

ní, později se tento podíl postupně snižoval až na cca 30 % v roce 1970 (Friedrichs, 1990). Ve Francii se počet po válce postavených bytů zvyšoval naopak poněkud pomalejším tempem. Svého vrcholu dosáhl v 70. letech, kdy roční produkce na krátkou dobu také překročila půl milionu nově postavených bytů. Podíl sociálních bytů, stavěných s přispěním státních financí, byl nižší než v Západním Německu (20-25 %), zato byl poměrně stabilní. Podíl bytů ve vysokopodlažních domech byl podstatně vyšší než v Západním Německu – celkově dosáhl téměř 16 % z celkového objemu bytového fondu (*Sustainable Refurbishment...*, 2005). Relativně velkého rozmachu se výstavba bytových domů dočkala ve skandinávských zemích. Ve Švédsku, které má sotva pětinu obyvatel obou výše zmíněných zemí, se poválečná produkce postupně zvyšovala, až dosáhla v období 1964-74 kolem 100 000 nových bytů ročně. Velkou část nově postavených bytů tvořily obecní nájemní byty, většina z nich byla ovšem situována v tří- nebo čtyřpatrových domech a jen menší část (9 % z celkového počtu bytů) ve vysokopodlažní zástavbě (Borgegard, Kemeny, 2004). Velmi vysoký podíl bytů ve vysokopodlažních domech byl naopak postaven v sousedním Finsku – 44 %, což je vůbec nejvyšší hodnota ze všech západoevropských států. Relativně hodně bytů ve vysokopodlažních domech se postavilo také v zemích jižní Evropy (např. Portugalsko 22 % bytového fondu, Itálie 23 % a Španělsko 30 % bytového fondu), v nichž, s výjimkou Itálie, neměla výstavba mnohapodlažních budov větší tradice (*Sustainable Refurbishment...*, 2005).

Jedinou část Evropy, které se výstavba sídlišť z větší části vyhnula, představují ostrovní Velká Británie a Irsko. Zatímco v Británii existuje jistá tradice stavby bytů ve vícebytových domech (celkem tvoří zhruba 19 % bytového fondu), v Irsku se činžovní domy stavěly jen málo a vysokopodlažní domy prakticky už vůbec ne (*Sustainable Refurbishment...*, 2005). V tomto ohledu se zřejmě projevil skepticismus ostrovních architektů, kteří se příliš nezapojovali do modernistického hnutí a naopak patřili mezi jeho největší kritiky (Borgegard, Kemeny, 2004), ale i tradiční anglosaský konzervatismus a individualismus, které v tomto ohledu působily „proti duchu doby“. Menší podíl vysokopodlažních panelových domů je rovněž v Nizozemí. **V dnešních nových členských zemích EU, které po válce zůstaly na východní straně „železné opony“, byly naopak plány funkcionalistických modernistických architektů dovezeny až do absurdních rozměrů.** Zatímco průměrný podíl bytů ve vysokopodlažních domech dosahuje v zemích „staré Evropské patnáctky“ necelých 15 %, v zemích

Visegrádské čtyřky se pohybuje v rozmezí 23 % (Maďarsko) až 37 % (Polsko) a v pobaltských státech je ještě o něco vyšší (např. 39 % bytů v panelových domech v Estonsku – viz *Estonian...*, 2002). Mezi novými zeměmi EU představuje výraznou výjimku Slovinsko, v němž je naopak rozsah bytového fondu ve vícepodlažních domech velmi nízký: tyto byty tvoří jen 12 % z celkového objemu bytového fondu (*Sustainable Refurbishment...*, 2005).

Po určité době od zahájení hromadné výstavby bytů „průmyslovými metodami“ ve velkých residenčních celcích se ovšem začalo ukazovat, že nové obytné čtvrtě a život v nich přinášejí některé předtím neočekávané problémy. Rychlost výstavby a její industriální charakter připomínající pásovou výrobu nezaručily v mnoha případech (možná ve většině případů) dostatečnou kvalitu konečného produktu. Hned první obyvatelé, kteří se nastěhovali do nových bytů, si stěžovali na malou obytnou plochu bytů a jejich nízkou kvalitu, především špatnou tepelnou a zvukovou izolaci, nekvalitní okna, a také na nízkou kvalitu společných prostor v domech. Tyto nedostatky byly přímo legendární v komunistických zemích, ve kterých se obecně upřednostňovala kvantita před kvalitou, ale vyskytly se v mnoha případech i v obytných souborech postavených v zemích Západní Evropy (např. Sommerville-Woodward, 2002; Villechaise-Dupont, 2000; Roeloffzen et al., 2004; Fourcaut, 2004). Hned zpočátku byl podroben kritice také vzhled nově postavených budov. Zatímco funkcionalistické vily zůstaly předmětem obdivu, funkcionalismem inspirovaná architektura masově produkovaných vysokopodlažních budov byla kritizována nejen jejich novými obyvateli. Předmětem kritiky se v mnoha případech stala také spíše periferní lokalizace sídlišť v místech s nedostatečnou dopravní infrastrukturou, která nesplňovala požadavky jejich obyvatel na spojení s jinými částmi města.

Dalším problémem, a svým způsobem vážnějším, než byl problém samotné kvality technického zpracování bytů, se stala skutečnost, že teoretické představy architektů o kolektivním bydlení a vysokopodlažní zástavbě umístěné v ozeleněných prostorách parkového typu coby ideálním městským residenčním prostředím narazily na odlišné názory jejich klientů – potenciálních uživatelů těchto bytů. Ačkoliv byla sídliště stavěna pro příslušníky středních a nižších středních vrstev, včetně rodin s dětmi, právě tato skupina se ukázala ve svých představách o bydlení podstatně konzervativnější, než se předpokládalo. Vyplnily se tak varovné předpovědi některých kritiků

architektonického modernismu, kteří už v době mezi válkami upozorňovali na to, že vysokopodlažní domy s mnoha byty vytvoří fyzické bariéry mezi lidmi a speciálně se obávali, že fyzická vzdálenost mezi samotnými byty a venkovním prostředím určeným pro hry dětí, zkomplikuje komunikaci mezi matkami a dětmi (Borgegard, Kemeny, 2004). *Skutečnost opravdu ukázala, že bydlení ve vysokopodlažních domech se všude, kde ve své době existovaly nějaké jiné alternativy, snažily vyhnout především rodiny s dětmi* (Sommerville-Woodward, 2002; Roeloffzen, 2004). *Některé nové obytné komplexy získaly díky svým nedostatkům relativně brzy špatnou pověst, jiná sídliště získala špatnou pověst ještě dříve, než se do nich začali stěhovat první obyvatelé.*

Ekonomická situace na západě a východě Evropy se vyvíjela odlišně. Poválečný ekonomický boom v západním světě vedl nejenom k tomu, že státy měly relativně dost peněz na přímou i nepřímou podporu výstavby nájemních bytů ve vícebytových domech, ale vedl také ke znatelnému celkovému zvýšení životní úrovně většiny obyvatel. S růstem životní úrovně se zvyšovaly nároky obyvatel na bydlení. Střední třídy bohatly a začaly si, zprvu postupně, později už v masovém měřítku, uskutečňovat svoje sny o bydlení v rodinném domě se zahrádkou. Vybaveni auty, a často s nepřímou podporou státu ve formě dotovaných hypotečních úvěrů a slev na daních, začali se příslušníci vyšších a středních tříd postupně stěhovat do nově vznikajících příměstských rezidenčních lokalit. Relativně bohatší obyvatelé sídlišť je buď následovali, nebo se ze svých sídlištních bytů stěhovali do uvolněných kvalitnějších bytů v nízkopodlažní zástavbě ve čtvrtích s lepší adresou. Ropné krize 70. let a následné ekonomické problémy tento trend nezastavily, naopak, napomohly ve většině případů k rozhodnutí zcela zastavit státní pomoc výstavbě nájemních bytů ve vysokopodlažních rezidenčních čtvrtích sídlištního typu. Pokles porodnosti také vedl k postupně se snižujícímu tlaku nových domácností na straně poptávky po bydlení. *Na sídlištích v západní Evropě bylo možno pozorovat rychlý proces sociální marginalizace jejich obyvatel, koncentrace nezaměstnaných a sociálně problémových rodin na sídlištích, růstu kriminality a drogových závislostí. Sídliště už nebyla chápána jako výraz modernity, ale stala se problémem. Nepopulární sídliště ztrácela obyvatelstvo, postupně se zvětšoval podíl prázdných bytů, což ve svém důsledku vedlo k finančním problémům majitelů a správců bytového fondu.* Chátrající a vyprazdňující se sídliště byla sice na krátkou dobu „zachráněna od finančního kra-

chu“ přílivem imigrantů a žadatelů o azyl (převážně neevropského původu), kteří byli přednostně ubytovávaní v těchto uvolněných bytech (Blanc, 1990). Koncentrace imigrantů ovšem vedla ve svém důsledku k ještě větší sociální marginalizaci těchto čtvrtí a dalšímu snížení již tak nízkého kreditu sídlišť mezi místními středními vrstvami.

V komunistických zemích byl v této fázi vývoj poněkud jiný – duch funkcionalistické modernity přežil až do pádu režimů na konci 80. let. Masová výstavba sídlišť pokračovala v zásadě v nezměněné podobě, dílčí zlepšení se soustřeďovala na vyšší kvalitu samotných stavebních postupů. Státní politika příliš nepodporovala, často spíše omezovala, výstavbu individuálních rodinných domů, zvláště ve velkých městech. Omezené rodinné rozpočty domácností, dlouhé pořadníky a čekací lhůty na nájemní bydlení a socialistická ekonomika všeobecného nedostatku nabídky na trhu, udržovaly atraktivitu nově budovaných sídlištních bytů stále na relativně vysoké úrovni. *Sídliště v komunistických státech se tak, poněkud paradoxně, stala standardním bydlením tehdejších „středních vrstev“, udržela si sociální heterogenitu a až na výjimky (typu sídliště Chanov) se vyhnula problému sociální marginalizace.* Nízká kvalita původní výstavby, politika nízkých nájmu a obecně zanedbávaná údržba bytového fondu však naopak zvýraznila problém fyzické degradace bytového fondu.

Regenerace panelových sídlišť

Rostoucí problémy sídlišť samozřejmě nezůstaly nepovšimnuty. Vlády se brzy poté, co si uvědomily některé dříve nepředvídané důsledky jejich výstavby, snažily hledat metody, které by nedostatky sídlišť pomohly odstranit. Dá se říci, že v tomto ohledu existovaly značné rozdíly mezi zeměmi na západě a východě Evropy. *V Západní Evropě se programy regenerace objevily podstatně dříve než v zemích na východě kontinentu. To bylo způsobeno nejen tím, že byly problémy sídlišť na Západě i díky sociální marginalizaci obyvatel zřetelněji patrné, ale svoji roli hrála samozřejmě i rigidnost komunistických režimů, notoricky známých slabou schopností přizpůsobovat konkrétní politiky realitě a neochotou napravovat minulé chyby.* Regenerační programy se zprvu soustředily na nápravu fyzických nedostatků sídlištních bytů a rehabilitaci venkovního prostředí, později se jejich záběr rozšířil i na snahu o nápravu sociálně-ekonomických problémů sídlišť. Čím více se regenerační programy vzdalovaly od pouhé rekonstrukce fyzických nedostatků domů a bytů na sídlištích

a čím více se týkaly i sociálních a ekonomických aspektů fungování sídliště, tím větší roli v nich začala hrát i participace obyvatel.

Regenerace sídlišť ve východní části Evropy započala obecně mnohem později. Vzhledem k menšímu výskytu sociálních problémů na sídlištích a naopak větší zanedbanosti fyzického stavu sídlišť se regenerační programy soustředí dosud primárně na nápravu nedostatků budov a jejich okolí, podstatně menší pozornost je věnována problémům spojeným s (potenciální) sociální marginalizací sídlištního obyvatelstva a s tím souvisejícími problémy. V následující části textu se na příkladech vybraných zemí ze západní i východní Evropy nejprve seznámíme se základními politikami, principy, metodami a technikami regenerace, které se v Evropě používají, ve druhé fázi se budeme poněkud obecněji věnovat finančním aspektům regenerací.

Regenerační programy ve vybraných evropských zemích

Stejně jako stála **Francie** u kolébky výstavby bytů na sídlištích, byla také jednou z prvních zemí, která začala se systematickou politikou jejich regenerace. Část prostředků, které se po roce 1973, kdy byla oficiálně ukončena podpora sídlištní výstavby ve Francii (Chemetov et al., 2004), ušetřily, byla vložena do nejrůznějších typů státních podpor regenerace. Uvádí se (Blanc, 1990), že velká reforma bytové politiky, realizovaná v roce 1977, mimo jiné přeměrovala část peněz na zavedení příspěvků na bydlení, které umožnily obyvatelům nájemních bytů platit vyšší nájemné a majitelům nemovitostí přinesly více peněz na opravy. Speciálně pro sociální nájemní byty v držení organizací HLM (neziskových organizací provozujících sociální bydlení – *habitation a loyer modéré*), které vlastnily většinu bytů na sídlištích, byl zaveden program *Habitat et vie sociale*. Tento program byl unikátní v tom, že od počátku kombinoval příspěvky na fyzickou renovaci s dotacemi směřovanými do sociální oblasti. V rámci tohoto programu byly prováděny modernizace bytového fondu (tepelná izolace, modernizace elektrického vedení v domech, schodišť a společných prostor v domech), ale i zelených ploch v okolí domů. S pomocí tohoto programu se také začala na sídlištích budovat chybějící „sociální infrastruktura“, jako například zařízení pro trávení volného času mládeže na sídlišti. Investovalo se také do dopravní infrastruktury, která zajišťovala spojení sídlišť s centrálními částmi města s cílem zlepšit možnosti dojíždění za pracovními příležitostmi. Zkušenosti s nově

rozběhlými programy vedly postupně k ještě větší institucionalizaci těchto politik a rozšíření státního vlivu.

Rok 1981 se považuje za startovací rok rozsáhlého souboru nejrůznějších politik a programů, které jsou známy pod souborným označením „*Politique de la Ville*“. Jedním z nejviditelnějších konkrétních programů této nové „politiky města“ se stal program zvaný „*Développement social des quartiers*“, který se, jak už sám název napovídá, zaměřoval cíleně na regeneraci sociálního prostředí na sídlištích, což v praxi znamenalo především pokus o snížení nezaměstnanosti obyvatel sídlišť, zvýšení jejich kvalifikace, prevenci kriminality, zapojení většího počtu místních obyvatel jako aktivních participantů do stále probíhajících programů fyzické obnovy bytového fondu a venkovních prostor. Byly vytvořeny speciální teritoriálně definované zóny zahrnující nejproblémovější čtvrti, do kterých šlo větší množství peněz pro potřeby školství. Byla rovněž vytvořena regionální síť pracovišť zabývajících se problémy měst a jejich nejvíce ohrožených čtvrtí. Institucionalizace zájmu o problémy měst vyvrcholila povýšením problematiky měst a bydlení na ministerskou úroveň zřízením Ministerstva pro město (*Ministere de la Ville*) v roce 1990 (momentálně součástí Ministerstva práce, sociální koheze a bydlení). Za zmínku stojí ještě změna, která nastala v roce 1999. V tom roce totiž byl odsouhlasen projekt *Grand Projet de Ville*, který by měl tvořit základní rámec pro politiku státu vzhledem k rozvoji měst a jehož součástí se staly všechny dosavadní regenerační programy. Tento program si klade za cíl komplexní rozvoj měst a zajištění jejich trvale udržitelného rozvoje. Zahrnuje podprogramy jako diversifikace typů bydlení, rehabilitace problémových čtvrtí a sociální integrace městských částí. Přes velké množství nejrůznějších státních iniciativ a politik jsou však výsledky rehabilitačních programů hodnoceny jako obecně nepřilíš dostatečné, hlavně ve svých sociálních cílech. Stále častěji se tak mluví o nutnosti zahrnout do rehabilitačních programů sídlišť i demolice celých sídlišť nebo jejich částí. Ve francouzské praxi ovšem taková radikální metoda regenerace městského prostoru není příliš rozšířená, protože se během ní musí řešit nejméně tři vážné problémy: co s dosavadními nájemníky demolovaných domů, finanční vypořádání zpravidla ještě nesplacených půjček na stavbu a rekonstrukce domů na sídlišti a samotná cena demolice (Driant, 1999-2000). Dosud bylo provedeno jen několik rozsáhlejších demolic, které nebyly plošné, ale zpravidla se zaměřily na odstranění několika vybraných (nejméně využitých či nejvíce zdevastovaných) výškových

budov a následné využití nově uvolněného prostoru pro výstavbu objektů služeb, nebo luxusnějšího, zpravidla vlastnického, bydlení pro majetnější obyvatele. Veškeré aktivity se zpravidla řídí základním záměrem propojit sídliště více s ostatními částmi města, zvýšit standard služeb, zlepšit image čtvrti a zvýšit sociální status jeho obyvatel.

Dlouhou tradici státem podporovaných programů regenerací bytového fondu lze pozorovat i ve Skandinávii. V **Dánsku** byl již v roce 1939 přijat zákon o likvidaci slumů (Miller, 1959). Ten se samozřejmě v té době ještě netýkal sídlišť, ale nejzanebanějších segmentů historických částí měst. Zákon umožňoval demolici domů a jejich nahrazení novou výstavbou vyšší kvality. Další podobný zákon byl přijat v roce 1969. Ten byl zaměřen již podstatně širěji. Umožňoval financovat i opravy a rekonstrukce, rehabilitace prostoru mezi vlastními domy, a upravoval rovněž problémy spojené s relokací nájemníků domů dotčených rehabilitací a otázky výše jejich budoucího nájemného. Zkušenosti s novým programem regenerace byly vtěleny do nového zákona o „Obnově měst a zlepšení bydlení“, který byl přijat v roce 1982. Ačkoliv zákon stále připouštěl v nezbytných případech demolice, byl více zaměřen na modernizace (zvláště požární bezpečnost, tepelné a zvukové izolace) a renovace venkovních prostorů. Klíčovou změnou byla snaha o zapojení veřejnosti do regeneračních projektů. Zákon předpokládal, že příslušné obecní úřady vytvoří v případě potřeby plány regenerace celých městských částí či obytných bloků, jejichž stav regeneraci vyžaduje, případně požádají vlastníky příslušných budov o připravení takového plánu. Speciální neziskové organizace, které byly pro tento účel vytvořeny místními úřady, prakticky realizují schválený projekt regenerace. Ačkoliv klíčová role při regeneraci byla přisouzena obecním úřadům, centrální vláda si zachovala na celý proces silný vliv, mimo jiné už proto, že do rozpočtu těchto projektů přispívá částkou, která pokrývá 50 % všech plánovaných nákladů (Kimaryo, 1991). Plány regenerace musí být včleněny do územních plánů obcí. V první fázi je zpracován report o stavu oblasti určené k regeneraci a představy obce o její budoucnosti, který musí být povinně zveřejněn, a který je předmětem veřejné debaty. Na základě připomínek je zpracován konkrétní plán regenerace, který je opět předložen veřejnosti. Teprve po uplynutí zákonem stanovené lhůty dvou měsíců je možné, aby byla jeho konečná verze přijata obecními úřady jako závazný plán. Kumulace sociálních problémů v některých kodaňských předměstích sídlištního typu vedla v roce 1993 představitele jejich obecní samosprávy k veřejnému apelu na vládu, žádajícímu o pomoc s problémy, které pře-

sahovaly možnosti místních úřadů. V reakci na to ustavila centrální vláda speciální ministerskou komisi (Byudvalget), která připravila plán na regeneraci nejvíce postižených čtvrtí (Munk, 2002). Protože se v případě sídlišť nejvíce kombinovaly sociální problémy s koncentrací imigrantů, přešla celá problematika do kompetence Ministerstva pro uprchlíky, imigraci a záležitosti integrace, které bylo nově zřízeno v roce 2001.

Podobně jako v Dánsku má i **Švédsko** dlouholeté zkušenosti s regenerací urbanistických celků. Legislativa, která upravovala možnost regenerací, se také poprvé objevila už před druhou světovou válkou. Aspekty týkající se oblasti regenerace byly již od roku 1931 součástí zákona o územním plánování. Podobně jako v Dánsku se za regeneraci v té době považovaly především demolice nevyhovujících budov a jejich nahrazení novou výstavbou. Po válce, v roce 1947, byl přijat nový zákon o územním plánování, podle kterého musely být veškeré regenerační projekty už zakomponovány jako součást existujícího územního plánu města. V tomto případě se jednalo o poněkud dvojsečné ustanovení, protože na jednu stranu umožnilo zasadit regenerace do celkové politiky územního rozvoje města, a tak je koordinovat s ostatními urbanistickými plány, na druhou stranu neumožňovalo realizovat žádný zcela nový regenerační projekt v krátkém čase, protože kvůli němu musel být změněn územní plán (Kimaryo, 1991). V takovém legislativním prostředí vznikl na počátku 80. let rozsáhlý státem dotovaný program, zaměřený speciálně na regeneraci sídlištních bytů, postavených v 60. a 70. letech (Borgegard, Kemeny, 2004). Hlavním cílem bylo zlepšit vzhled vnějšího prostředí domů a vyměnit některé nekvalitní prvky v samotných bytech (zvláště okenní rámy a okna). V pozdějších letech se zaměření tohoto programu rozšířilo i na další typy prací. V rámci pokusu o zatraktivnění sídlišť a ve snaze snížit hrozivě rostoucí podíl prázdných bytů na sídlištních začaly být používány radikálnější zásahy do sídlištního domovního a bytového fondu. Ty zahrnovaly například budování většího počtu individuálních vchodů do bytů, změny vnitřních dispozic bytů nebo zasklívání balkónových prostor. V některých případech se dokonce prováděly přestavby celých vícepodlažních domů na terasovité, případně demolice domů a jejich nahrazení stavbami řádově vyšší kvality. V rámci snahy o zvětšení heterogenity bytového fondu podle typu vlastnictví se rovněž uskutečnily privatizace vybraných nájemních bytů nebo jejich převody družstvům. Na konci osmdesátých let byl přijat nový zákon upravující územní plánování a stavbu budov

(1987). Podobně jako jinde v Západní Evropě přinesl tento zákon ve větší míře důraz na participaci obyvatel dotčených čtvrtí na regeneraci. Konkrétní regenerační projekty připravují příslušné obecní úřady po konzultaci s regionálními pobočkami státních úřadů. Zákon předepisuje průběh a způsoby konzultace konceptu takového plánu s veřejností. Návrh projektu musí být po tři týdny zveřejňován v místním tisku, a poté běží lhůta dalších tří týdnů, během níž může vznášet veřejnost připomínky a náměty. Pokud jsou náměty a připomínky menšího rozsahu, jsou obecními úřady zapracovány přímo do finální verze regeneračního plánu. Jestliže se jedná o potenciálně vážnější změny, musí být zpracována druhá verze návrhu, která posléze prochází obdobnou konzultační procedurou jako předchozí návrh.

V **Nizozemí** je bytů ve vysokopodlažních domech relativně málo, celkem jen necelých 7 % z celkového objemu bytového fondu (*Sustainable...*, 2005), většina z nich byla postavena v 60. a 70. letech. Možná proto, a zřejmě také s ohledem na relativně vysokou kvalitu bytů ve vysokopodlažních domech, se v Nizozemí začaly regenerační programy prosazovat o něco později, než v případech výše uvedených zemí. Dostí centralistická národní vláda podporovala regenerační projekty nejrůznějšími politikami zhruba od 70. let. Jako všude jinde v Západní Evropě se zprvu tyto programy soustřeďovaly na vylepšování technické kvality samotných bytů a domů. Velká vlna přistěhovalců ze Surinamu (bývalé nizozemské kolonie), kteří se ve velké většině usadili na sídlišťích v největších holandských městech, ovšem v některých případech změnila rychle priority regenerace. Koncentrace nezaměstnanosti a sociálních problémů spojených s drogovými závislostmi a s tím související kriminalitou na některých sídlišťích vedly k reformulaci regenerační politiky. V roce 1995 podepsali představitelé čtyř velkých holandských měst (Amsterdam, Rotterdam, Haag a Utrecht) tvořících největší nizozemskou konurbaci spolu s místními politiky z patnácti menších měst smlouvu s centrální vládou, kterou byly ustanoveny základy politiky státu vzhledem k městům (*Sustainable...*, 2005). Hlavním cílem bylo posílit ekonomické a sociální struktury ve městech a jejich infrastrukturu. To zahrnovalo fyzickou regeneraci sídel, ale i snahu o posilování ekonomické základny měst a jejich sociální role. Problémy měst byly podrobeny obsáhlému studiu, jehož výsledkem byla publikace *Urban Regeneration Policy Paper* v roce 1997. Z ní vycházel nový Zákon o regeneraci měst, v němž už bylo pamatováno i na alokaci potřebných prostředků na regeneraci ze státního rozpočtu. Cílem zákona je napomáhat zachování

„nerozděleného města“. Za ideál je považováno město, jehož čtvrti jsou v maximálně možné míře mozaikou bytového fondu různé kvality a typu vlastnictví, v němž bydlí lidé různých příjmových kategorií. Pro holandská sídliště takto definovaný cíl znamená snahu o vnesení nových urbanistických prvků do spíše uniformních rezidenčních celků a kromě toho i budování infrastruktury sloužící komerčním aktivitám. Typickým cílovým územím regeneračního projektu jsou sídliště, v nichž je možno za relativně rozumných nákladů část domů rekonstruovat, jiné přestavět, případně některé zdemolovat a nahradit zcela novou výstavbou. Nové a zrekonstruované byty jsou pak převážně byty vlastnické a luxusní nájemní byty vyšších kategorií. Kde je to fyzicky možné, je v rámci regenerace podporována i příprava pozemků pro následné zastavění soukromými rodinnými domy. Vysokopodlažní domy jsou v některých případech rekonstruovány k jiným než původním účelům. Zkušenosti ukazují, že úspěšná bývá transformace rekonstruovaných domů na domy s pečovatelskou službou. Ta je zpravidla doprovázena přebudováním dolních pater budov na provozní prostory služeb pro seniory (kuchyně, jídelna, zdravotnická zařízení, společenské prostory...) a zajištěním kompletní bezbariérovosti všech bytů (to je zjednodušeno povinnou existencí výtahů v takových budovách). Jinou možností změny funkce je přebudování původně vysokopodlažního nájemního domu na studentskou kolej nebo komplex startovacích malometrážních bytů pro svobodné mladé lidi nebo bezdětné páry (*Sustainable...*, 2005). Vláda rovněž v rámci programu vyčlenila určitý obnos peněz na zaplacení týmu expertů, kteří mohou městům v případě jejich zájmu pomoci s přípravou regenerace, a také vybuodovala centrum, ve kterém se shromažďují znalosti a know-how z úspěšně uskutečněných projektů. Na konci roku 2003 padlo rozhodnutí soustředit program regenerací na 56 vybraných nejvíce postižených městských okrsků, z nichž jen několik představuje sídliště s významným podílem bytů ve vysokopodlažních budovách.

Situace v nových zemích EU se, pokud jde o regeneraci sídlišť, liší od Západní Evropy dosti podstatně. Jak už bylo zmíněno výše, sídliště v postkomunistických zemích jsou v průměru větší a koncentruje se v nich větší podíl bytového fondu. Tento fakt má dvojí důsledek. Na jedné straně jde o výhodu, protože snižuje riziko rychlé sociální marginalizace sídlišť jako takových. Žije-li dnes ve velkých postkomunistických městech na sídlišťích 30 – 50 % jejich obyvatel, z logiky věci to nemožno být výhradně nejnižší sociální vrstvy, ale i při potenciálně maximální

sociálně-prostorové segregaci musí sídliště zůstat domovem minimálně nižších středních vrstev. Skutečná sociálně-prostorová segregace v postkomunistických městech však není, zčásti díky bytovým politikám (např. regulaci nájemného snižující flexibilitu bytového trhu) a částečně také díky značné setrvačnosti ve zvycích a chování velké části populace (obecná nechuť ke stěhování, ne všichni bohatší obyvatelé sídlišť se nutně stěhují jinam), určitě dosud tak velká, jak by teoreticky mohla být. Je ovšem třeba mít na paměti, že tato „v průměru“ bezproblémová sociální struktura sídlišť nevyklučuje rychlou sociální degradaci a marginalizaci některých sídlišť v relativně blízké budoucnosti, se všemi negativními a těžko řešitelnými problémy známými ze Západu. *Jestliže je velký rozsah sídlištní výstavby určitou výhodou ve smyslu prevence sociální marginalizace, je naopak obrovskou nevýhodou, pokud jde o potenciální rozsah fyzické regenerace sídlišť.* Vzhledem k nízké kvalitě původní výstavby a zanedbávané průběžné údržbě je už dnešní aktuální potřeba fyzické rekonstrukce domů a bytů velká. Stárnutí bytového fondu, který byl na sídlišťích budován na rozdíl od západních zemí až do počátku 90. let, může tuto potřebu ještě zvětšit. Na tomto místě budou zmíněny politiky regenerace na příkladu dvou nových zemích EU, o nichž se podařilo zjistit nejvíce informací. Slovensko, které je nám díky společné historii samozřejmě nejbližší, je příkladem středoevropské země, zatímco Estonsko, o němž naopak víme relativně málo, zastupuje pobaltské státy.

Slovensko se od České republiky liší o něco větší průměrnou velikostí domácnosti, poněkud mladším obyvatelstvem a celkově nižším podílem obyvatel žijících ve městech. Ve slovenských městech je podíl bytů na sídlišťích postavených v době od války do pádu komunismu relativně ještě o něco větší než v České republice. Po rozdělení federace se samostatné Slovensko vydalo v bytové politice poněkud jinou cestou než naše země. Rozdíly se projevovaly především ve znatelně větší finanční účasti státu na straně stimulace nabídky nového bydlení prostřednictvím programu podpory výstavby nájemních bytů a podpory výstavby technické infrastruktury. Významnou součástí bytové politiky na Slovensku tvoří také strategie zaměřená na obnovu bytového fondu vycházející z vládou přijaté Koncepce obnovy budov s důrazem na obnovu bytového fondu (*Koncepcia...*, 1999). Koncepce se soustřeďuje výhradně na fyzickou regeneraci bytového fondu. Jejím deklarovaným hlavním cílem je výrazné prodloužení životnosti budov, vedlejším potom dosažení úspory energie prostřednictvím kvalitnějších tepelně izolačních vlastností regenerovaných budov.

Koncepce se celkem zřetelně zaměřuje na bytový fond na sídlišťích. Rozlišuje byty postavené do roku 1970, s v průměru nižší stavebně technickou kvalitou, a obytné domy mladší. U prvně zmíněných koncepcí předpokládá ponechání cca 30 % z nich „na dožití“ (zřejmě s následnou demolicí), u 5 % prodej investorům a jejich přebudování na jiný účel, a u zbylých provedení regenerací, které by prodloužily jejich životnost. U novějších domů se předpokládají rekonstrukce, u starších panelových domů program předpokládá i eventuální odstranění statických nedostatků. Regenerace se soustředí na odstranění systémových konstrukčních vad (poruchy obvodových plášťů, oddělování panelových dílců, opravy střech), tepelnou izolaci a výměnu technických zařízení budov (elektrické rozvody). Státní podpora regeneračním projektům je v praxi poskytována buď formou přímé dotace až do výše 50 % rozpočtových nákladů, nebo prostřednictvím úrokových dotací umožňujících úspěšným žadatelům čerpat zvýhodněný úvěr na rekonstrukce s výhodnou úrokovou sazbou a dlouhou dobou splatnosti. Participace obyvatel na regeneračních projektech není programem přímo vyžadována.

Rozsah bytového fondu postaveného na sídlišťích, většinou v domech postavených panelovou technologií, je v **Estonsku** ještě o něco větší než na Slovensku (celkem 39 %). Velká většina z nich je umístěna ve vysokopodlažních domech o pěti a více podlažích (35 % z celkového počtu bytů v Estonsku). Podle Národního statistického úřadu byly téměř dvě třetiny z celkového objemu bytového fondu existujícího v roce 2002 postaveny v letech 1960 až 1990. Bytová politika a následně i situace na trhu bydlení se v Estonsku dosti podstatně odlišovaly od vývoje na Slovensku i v České republice. Zákon z roku 1991 přijatý ještě Nejvyšším sovětem Estonské republiky umožnil převod dosud majoritních státních bytů na obce a jejich následnou privatizaci. Ještě před samotnou privatizací, v roce 1993, ovšem umožnily městské úřady ve dvou největších městech (Tallinu a Tartu) legální prodej „dekretů“ dosavadními nájemníky a jejich nákup eventuálními zájemci, kteří se stali novými držiteli nájemních práv s právem účastnit se budoucí privatizace. Toto opatření přispělo k tomu, že v době privatizace byli prakticky všichni nájemníci schopní a ochotní byty odkupovat. Mezi roky 1994 a 2002 byl zprivatizován buď přímo do rukou jednotlivých nájemníků nebo jiných subjektů prakticky všechen státní a obecní bytový fond (podíl státních a obecních bytů na celkovém objemu bytového fondu klesl v uvedeném období z 74 % na 4 %! – viz *Estonian...*, 2002). Zároveň se prakticky úplně zastavi-

la výstavba nových bytů, a to nejenom státem financovaná výstavba, ale i soukromá výstavba, především v důsledku nedostatku finančních prostředků na straně potenciálních investorů. Za této situace bylo vládou rozhodnuto o zpracování Národního plánu rozvoje bydlení do roku 2010, který byl později upřesněn a konkretizován jako Estonský národní plán rozvoje bydlení na období 2003-2008 (*Estonian...*, 2002). Ten konstatuje, že hlavní prioritou estonské bytové politiky po dokončení privatizace musí být regenerace bytového fondu. Hlavním argumentem pro regeneraci se stala skutečnost, že jsou levnější než stavba nových obydlí, jejichž realizace je mimo finanční možnosti většiny obyvatel, a která není díky přirozenému úbytku populace způsobeného prudkým snížením porodnosti v posledních patnácti letech nezbytně nutná. Regenerací se rozumí především opravy fyzických vad plášťů, nosných konstrukcí a společných prostor domů a rekonstrukce většího rozsahu, jejichž hlavním cílem je prodloužit životnost stávajícího bytového fondu. Do programu jsou zahrnuty také opravy elektrických rozvodů, které jsou chápány nikoliv jako zvýšení komfortu uživatelů, ale jako preventivní opatření zabraňující případnému zničení domu požárem. Stát rovněž přispívá přímými dotacemi na úhradu nákladů preventivních inspekcí stavu domovního fondu opět s hlavním záměrem předcházet eventuálním závažným konstrukčním a funkčním nedostatkům ohrožujícím samotnou existenci bytů. Majitelé bytů podávají žádosti na místně příslušný obecní úřad. Stejně jako v případě Slovenska regenerační projekty přímo nepočítají s participací nájemníků. V estonském případě je to ovšem hlavně proto, že po privatizaci je prakticky podíl nájemníků minimální, většina žadatelů o dotace jsou vlastníci, kteří žijí ve zprivatizovaných bytech.

Efektivita a efektivnost regeneračních programů

Jestliže je relativně obtížné zjistit podrobnosti o programech regenerace sídlišť v různých zemích, je pátrání po podrobnostech financování těchto programů ještě daleko složitější. Tyto praktické „detaily“ konkrétních regeneračních programů jsou zpravidla pod prahem zájmu akademiků a výzkumníků, kteří se problematikou bydlení a bytové politiky zabývají, a v důsledku toho není možné použít metodu kompilace ze zdrojů ve vědecké literatuře. Konkrétní finanční podmínky regenerace se mění stejně často jako vlády, příslušní ministři a jednotlivé regenerační programy. Informace o finančních aspektech regenerace jsou ve většině případů skryty

v prováděcích předpisech vydávaných orgány poskytujícími nějakou formu podpory, jen výjimečně v jiných než národních jazycích. Prováděcí předpisy starších regeneračních programů jsou pak zpravidla jejich zpracovateli považovány za prakticky bezcenné, a proto jsou také jen málokdy veřejně dostupné.

Následující text proto bude zaměřen pouze na základní principy a metody financování programů regenerace a hodnocení jejich efektivity a efektivnosti, které budou ilustrovány na příkladech vybraných regeneračních programů, o kterých se podařilo sehnat podrobnější informace, bez nároku na jejich úplnost nebo reprezentativnost. Efektivita je jedna ze základních ekonomických kategorií. Efektivně jsou zdroje alokovány tehdy, pokud se co nejvíce blíží teoretickému optimu, to je stavu, kdy jejich dalším přerozdělením může být zvýšen užitek jednoho (či více) subjektu pouze za cenu snížení užítu jiného (více) subjektů. Vzhledem ke skutečnosti, že tato optimální alokace je v realitě nedosažitelná, státní intervence by měly být vedeny snahou se k takovému optimálnímu stavu alespoň co nejvíce přiblížit. Efektivností (někdy také nazývané sociální efektivitou) se rozumí míra naplnění původně stanovených cílů státní intervence, tj. zda-li prostředky byly skutečně zaměřeny tam, kam zaměřeny být měly, a pomohlo se těm, kterým se plánovalo pomoci (Lux et al., 2003).

Efektivnost regeneračních programů

Jedním z nejvýznamnějších rysů finančních systémů regenerace sídlišť v zemích Západní Evropy je jejich cílenost. Cíleností se rozumí soustředění finančních prostředků jen do limitovaného počtu regeneračních projektů, které se zaměří na komplexní a hluboké změny určitých území omezeného prostorového rozsahu. To souvisí s pojmáním regenerací jako snahy o nápravu nejen fyzického prostředí sídlišť, ale i místních sociálních a ekonomických poměrů. ***Cílenost je v tomto smyslu obhajována v podstatě pragmatickou úvahou, že nemá smysl dělat „kosmetické úpravy“ na velkém počtu residenčních komplexů, protože výsledkem takové práce nebude skutečné odstranění příčin problémů, a „ostatní“ regenerací neřešené problémy přetrvají a znehodnotí vynaložené prostředky.*** Jednoduše řečeno: nemá smysl investovat do parkových úprav na sídlišti, když je pravděpodobně rychle zničí vandalské skupiny mladých nezaměstnaných obyvatel sídliště, kteří zde budou žít stejným způsobem života, jako žili dosud. ***Cílenost regeneračních programů zároveň znamená soustředění se na regeneraci nejhůře postižených sídlišť.*** Opět je

v pozadí pragmatická úvaha, že investice do regenerace takové oblasti se relativně nejvíce vyplatí, protože pokud bude úspěšná, vyřeší nejvíce problémů najednou. Tak kupříkladu v Irsku jsou investice do regeneračních projektů podpořeny z veřejných zdrojů jenom tehdy, když existuje integrovaný plán oblasti (*Integrated Area Plan*), jehož nedílnou součástí je identifikace „prioritních oblastí“ pro regenerace. Prioritní oblast je definována jako malé území s největšími problémy, u které se dají identifikovat bariéry rozvoje odstranitelné prostředky a metodami regenerace. Prováděcí předpisy (*1998 Urban...*, 1997) definují kritéria, podle nichž lze taková území vymezit. Musí jít vždy o území, v nichž se kombinují fyzické a sociální problémy. Je zároveň jasně řečeno, že není možno poskytovat podporu na regeneraci v případě, že takové prioritní území není vymezeno a jeho vymezení není dostatečně zdůvodněno a dokumentováno.

V německém široce pojatém regeneračním programu ‚*Soziale Stadt*‘ jsou to jednotlivé spolkové země, které mají pravomoc vybírat území, v nichž se budou projekty uskutečňovat. Obce pak ustanovují pro vybrané oblasti speciální „územně integrovaný“ management, který má za úkol koordinovat všechny aktivity související s regeneračním projektem probíhající ve vybraném území. Dánské ministerstvo integrace, které administruje projekty regenerace v národním programu regenerace měst (*Kvarterløft*) vybralo ze všech žádostí o podporu jen 7 projektů pro financování v letech 1997-2002 a dalších 5 projektů pro léta 2001-2007. Vybraná území určená pro regeneraci jsou relativně malá, počet obyvatel v nich žijících se pohybuje mezi 1 000 a 20 000 obyvateli (*Activation...*, 2003). V regeneračním programu zvaném ‚*New Deal for Communities*‘, který je aplikován v Anglii, bylo rozhodnuto soustředit úsilí a prostředky (2 miliardy liber na období 10 let trvání programu) na 39 nejvíce postižených komunit vymezených „Indexem lokální deprivace“ (*Index of local deprivation*). Prostředky skotského *Community Regeneration Fund* mají být podle přijatých pravidel vynakládány se zvláštním zaměřením na regenerace komunit, které patří mezi nejhorších 15 % oblastí podle „Skotského indexu vícenásobné deprivace“ (*Scottish Index of Multiple Deprivation*). Úzká cílenost na nejvíce postižená území ovšem není součástí pravidel u všech regeneračních programů. V rámci ‚*Politique de la ville*‘ ve Francii bylo podepsáno celkem 247 smluv mezi státem a městy (nebo metropolitními oblastmi majícími vlastní subjektivitu), které se týkaly účasti státu v regeneračních projektech dotýkajících se přibližně 1 500 čtvrtí (*Activation...*, 2003).

Dalším významným rysem regeneračních programů ve vyspělých zemích, který má zajistit jejich efektivnost, je participace obyvatel na regeneraci sídlišť. Participace obyvatel v regeneračních projektech je trendem, který se rychle rozšířil z Británie a dalších anglosaských zemí do celého vyspělého světa. Definice participace lze v odborné literatuře najít celou řadu, jedna z nich uvádí, že participací se rozumí „dvousměrný proces zahrnující sdílení informací a idejí mezi majitelem bytu (resp. správním 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“ (Lux, Sunega, 2004). ***Participace při regeneračních projektech dosahuje různé úrovně od pouhé informovanosti nájemníků, přes konzultace s nimi, podílení se nájemníků na rozhodování až po vytvoření partnerství*** (trvalejší formalizovaný vztah nájemníků a správcovských firem, resp. majitelů). ***V praxi je v rámci participace nájemníků na projektech používána celá řada nejrůznějších metod, které se liší podle úrovně participace.*** Informovanost se zvyšuje například distribucí tištěných materiálů nájemníkům, organizací informačních setkání nebo zřízením stálých zdrojů informací (webové stránky, informační kancelář). Konzultace probíhají například formou sociologického šetření mezi nájemníky nebo formou schůzek volených zástupců nájemníků s představiteli majitelů a správců nemovitostí. Nájemníci se podílejí na rozhodování a kontrole průběhu regenerace prostřednictvím členství svých zástupců v kontrolních a řídicích skupinách, jejichž členy jsou obvykle rovněž zástupci majitelů a správců regenerovaného bytového fondu a často i další přizvaní specialisté například z oblasti architektury a územního plánování, ale i bezpečnosti, práce s mládeží apod.

Důvody, proč se participace obyvatel považuje za významnou součást regeneračních projektů, jsou v podstatě pragmatické. Zkušenosti ukazují, že zapojení obyvatel do projektu plní několik různých funkcí, které ve svém souhrnu zvyšují pravděpodobnost úspěšné regenerace. Obyvatelé jsou informováni, což zvyšuje pravděpodobnost jejich kladného přijetí projektu a jejich spolupráce na něm. Obyvatelé jsou dotazováni na jejich názory na regenerační projekt, což přináší plánovacím orgánům potřebnou zpětnou vazbu, koriguje potenciální chyby v projektu už v samém počátku a přináší nové nápady a pohledy, kterými může být ještě projekt obohacen. Možnost obyvatel ovlivňovat regenerační projekt posiluje jejich sebedůvěru, vede k vytváření sociálních sítí a vztahů důvěry mezi nájemníky, majiteli

a správcovskými firmami, které jsou obecně prospěšné pro život místní komunity i po skončení regeneračního projektu. Kromě toho by měl proces participace přispět k posílení pocitu sounáležitosti nájemníků s danou lokalitou, tím nepřímo ke snížení míry fluktuace nájemníků v oblasti, anonymity a sociálně patologických jevů a celkovému zlepšení image oblasti v očích širší veřejnosti, které se může odrazit i ve zvýšení ekonomické hodnoty nemovitostí.

Přínos zapojení nájemníků do přípravy plánů a rozhodování lze popsat i čistě ekonomickými kategoriemi: je jím zvýšení „výstupu“ z hlediska kvalitativního i kvantitativního. Jedná se o situaci, kdy společným úsilím lze dosáhnout určitého cíle, kterého by jednotlivé participující strany nemohly dosáhnout odděleně. Dodatečného přínosu je v tomto případě dosaženo například:

- rozšířením stávajících zdrojů. Spíše než o finančních prostředcích hovoříme o přenosu a sdílení zkušeností a znalostí, sdílení informací, vytváření nových struktur a spojení, budování týmové práce, společné „učení se“. Pozitivem je synergický efekt – každý participant přináší určité specifické zdroje, které by jinak nebylo možno využít. Společným využitím těchto zdrojů vzniká „přidaná hodnota“, „něco navíc“, co je více než prostý součet jednotlivých zdrojů;
- kreativními a inovativními přístupy k řešení problémů, kterých by s využitím „tradičních“ přístupů nebylo možno dosáhnout;
- posílením („*empowerment*“) jednotlivých aktérů participace (ve smyslu přechodu části pravomocí nebo většího prostoru pro vyjádření vlastních představ, názorů a myšlenek, včetně možnosti jejich realizace). Přínosem může být zejména zvýšení kvality a úrovně příspěvků těchto aktérů v rámci participačního procesu;
- větší motivací subjektů zapojených do participačního procesu. Pokud je dána nájemníkům reálná šance, že jejich přání a názory budou vyslyšeny a diskutovány, případně budou mít nájemníci možnost sami ovlivnit podobu přijímaných rozhodnutí, jejich motivace zapojit se do celého procesu bude určitě větší;
- dlouhodobou udržitelností přijímaných řešení. Lidé raději přijímají rozhodnutí, na jejichž formování se sami podíleli, než řešení, která jsou jim diktována „shora“. Přizpůsobení 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 efektivností vynakládaných investic. 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.

Ekonomické přínosy úspěšné participace nájemníků se mohou projevit v „příznivějších“ hodnotách některého z následujících ukazatelů:

- koeficientu udávajícího podíl prázdných (nepronajatých) bytů na celkovém svěřeném bytovém fondu;
- průměrné ztráty na nájemném v důsledku prázdných (nepronajatých) bytů (měří se obvykle v poměru k celkové částce nájemného, která mohla být vybrána v případě, že by všechny byty byly pronajaty);
- průměrných nákladů na údržbu bytu (v absolutní hodnotě i jako podílu na celkové výši nájemného);
- průměrné ztráty na nájemném v důsledku nedoplatků (neplatičů) v poměru k celkové částce nájemného, kterou by bylo v rámci svěřeného bytového fondu možno vybrat při neexistenci neplatičů;
- průměrných administrativních nákladů na bytovou jednotku;
- průměrného počtu znovupronajatých bytů z celkového počtu bytů svěřených správci;
- průměrné doby, která uplyne od uvolnění bytu do jeho znovupronajmutí.

Ačkoliv je participace předpokládána prakticky ve všech typech regeneračních projektů probíhajících v Západní Evropě, zkušenosti ukazují, že se praktický vliv nájemníků a dalších obyvatel žijících v regenerované oblasti projekt od projektu značně liší. V tomto ohledu se významně projevují rozdíly ve způsobu, jakým byla participace uváděna v život, svoji roli také hrají obecné rozdíly v politické kultuře mezi různými zeměmi. Velká Británie je typickým příkladem země, v níž byla participace vynucena „zdola“ samotnými nájemníky a jejich asociacemi. Ti při prosazování svých zájmů postupovali proti obecní samosprávě ve shodě s centrální vládou, která měla svůj vlastní zájem na omezení moci obcí (Furbey, Wishart, Grayson, 1996). V mnoha jiných zemích (např. ve Francii, v Německu, ale i v Irsku, nebo Dánsku) nevyšel prvotní impuls k participaci nájemníků zdola, ale vzešel od

státu, který začal participaci nájemníků jako metodu zvyšující efektivnost regenerací vyžadovat. V takových případech hrálo zpravidla klíčovou roli stanovení participace jako jedné z nutných podmínek pro čerpání státních prostředků (Munk, 2002; 1999 *Urban Renewal...*, 1999; *Activation...*, 2003). Míra účinnosti nebo naopak formálnosti participace se také liší. V některých případech je nájemníky možnost participace na projektech vysoce oceňována, v jiných bývá patrné jisté zklamání z formálnosti participace a je vyjadřována obava, že jde jen o zástěrku snímající z realizátorů regeneračního projektu velkou část zodpovědnosti, aniž by jim ovšem ubírala poslední slovo ve všech důležitých rozhodnutích.

Efektivita regeneračních programů

Při hodnocení finančních aspektů programů regenerace je třeba mít na paměti, že ačkoliv všechny regenerační projekty stojí peníze z veřejných rozpočtů, je jejich vynakládání zpravidla odůvodňováno porovnáním s možnými budoucími náklady veřejných rozpočtů, které by vznikly v případě, že by žádné regenerace nebyly provedeny. Jinými slovy: „preventivně“ vložit peníze do regenerací může být levnější než momentálně ušetřit, a později vynakládat větší částky na řešení následných daleko vážnějších problémů.

Pokud jde o samotné regenerační programy, prvním z nejobecnějších prvků jejich financování, který souvisí s efektivitou, je jejich vícezdrojovost. Ačkoliv jde ve většině o programy státní, prostředky státu nejsou nikdy jediným zdrojem financí na jejich uskutečnění. Je to logické – regenerace zvyšuje hodnotu majetku vlastníků regenerovaného bytového fondu, a protože je vlastníkem prakticky vždy někdo jiný než samotný stát, leží většinou hlavní tíha nákladů na regeneraci mimo stát a jeho instituce. ***Druhý rys vícezdrojovosti spočívá v časté kombinaci veřejných prostředků z různých zdrojů, respektive snahy soustředit pod křídly regeneračního programu peníze, které jsou v rámci sektorových politik různých ministerstev už tak vynakládány, do projektů zasahujících jedno konkrétní území.***

Regenerační projekty ve Francii jsou zpravidla financovány z prostředků neziskových organizací (HLM) vlastnících většinu bytového fondu na sídlišťích (které je získávají samozřejmě především z výnosů z nájemného v domech, které jim patří), z dotací obecních rozpočtů, z přímé dotace ze státního rozpočtu a nepřímo i tím, že stát

přeřadil všechny práce spojené s regeneracemi bytového fondu do nižší sazby daně z přidané hodnoty (Edou, 1998). Existuje také snaha využít pro tento účel prostředky z fondů Evropské unie, zvláště Evropského sociálního fondu a z programů URBAN. Německé regenerační programy *„Soziale Stadt“*, jsou rovněž financovány vícezdrojově – jejich rozpočty se skládají z prostředků ministerstva pro bydlení a stavebnictví, ministerstva vnitra, ministerstva práce, diakonické služby německé Evangelické církve a některých dalších neziskových organizací, prostředků jednotlivých spolkových zemí, Evropského sociálního fondu a Evropského regionálního rozvoje fondu. Největším přispěvatelem jsou ovšem vlastníci dotčených nemovitostí, ať institucionální nebo individuální, u kterých se předpokládá finanční zájem na provedení regenerace (*Interim...*, 2004). V Dánsku se na regeneracích finančně podílejí hlavně Asociace sociálního bydlení (*Boligselskabernes Landsforening*), které jsou ve většině případů vlastníky dotčených nemovitostí. Podstatnou roli hrají příspěvky z vlastních rozpočtů obcí získaných z výnosu místních daní. Stát přispívá přímými dotacemi na sociální projekty v rámci regenerací z rozpočtu Ministerstva sociálních věcí (Munk, 2002). Ve Finsku byl vytvořen speciální mimorozpočtový Finský fond bydlení (ARA), který mimo jiné přispívá vlastníkům na rekonstrukce a investice do zlepšení tepelných vlastností domů, opravy a výměny výtahů ve vysokopodlažních domech. Rovněž ve Skotsku byl vytvořen speciální *Community Regeneration Fund*, který spravuje peníze vložené do něj ze státního rozpočtu. Fond funguje v podstatě jako grantová agentura, přijímající žádosti potenciálních zájemců o dotaci na regenerační projekt. V prováděcích předpisech (*The Community...*, 2005) se výslovně upozorňuje, že vlastní zdroje partnerů (jimiž jsou hlavně příslušné obecní úřady a majitelé dotčených nemovitostí) musí v regeneračním projektu tvořit většinu vložených prostředků. Irský program *Urban Renewal Scheme (1998 Urban...*, 1997) předpokládá dotace zejména formou daňových úlev – hlavním zdrojem pro financování budou prostředky majitelů nemovitostí, jejichž následný zisk z regenerace bude zvýšen o odpuštěné (snížené) daně. Tyto nepřímé dotace pak mají být doplněny o dotace z fondů EU, případně obecních rozpočtů.

V Estonsku se pro regenerace používají přímé státní dotace, které však pokrývají jen malou část přímých nákladů na rekonstrukce (maximálně 10 %). Většina peněz pochází ze zdrojů vlastníků (obecních samospráv, družstev vlastníků, bytových družstev). Může se jednat o vlastní zdroje, nebo půjčky, k nimž je možno za určitých

podmínek získat státní podporu formou záruky za úvěr (až do výše 75 % hodnoty úvěru). Speciální formou podpory je přímá dotace obcím na rekonstrukci nevyhovujících obydlí a změnu jejich určení na obecní nájemní byty určené výhradně pro „nedobrovolné nájemníky“, jak jsou označováni všichni nájemníci dříve státních domů, které byly v restituci navráceny jejich původním majitelům. Přímou dotaci ve výši až 50 % rozpočtových nákladů v tomto případě poskytuje speciální mimorozpočtový fond, který byl vytvořen z výnosů privatizace. Slovenská koncepce obnovy budov (*Koncepcia*, 1999) rovněž předpokládá vícezdrojové financování regenerací, přičemž výslovně zdůrazňuje, že přímé dotace ze státního rozpočtu a ze *Štátneho fondu rozvoja bývania* budou jen relativně malým příspěvkem k pokrytí celkových nákladů. Klíčové, pokud jde o jejich celkový objem a podíl na financování, mají být disponibilní zdroje nashromážděné na účtech stavebních spořitelů, které byly sice také podpořeny přímými i nepřímými státními dotacemi a příspěvky, ale ve své většině pocházejí z úspor obyvatel. *V systému vícezdrojového financování mají investice z veřejných prostředků zpravidla roli prvotního impulsu, který má za cíl přitáhnout do projektu další prostředky z jiných zdrojů.* Předpokládá se rovněž, že investice z veřejných zdrojů budou mít multiplikativní účinky.

Dalším relativně obecným rysem regeneračních programů ve vyspělých zemích je umožnění následné kontroly efektivity i efektivnosti programů nebo přímo určení konkrétních kontrolních mechanismů. Program může být sice dobře zacílený na území největší potřeby, ale to ještě nezaručí, že vynakládané prostředky budou vynakládány efektivně. *Ve všech civilizovaných státech, v nichž se vynakládají nějaké prostředky z veřejných zdrojů, existují určitá základní pravidla, jakým způsobem se kontroluje využití těchto peněz.* Regenerační programy, které vždy vyžívají přímé či nepřímé dotace z veřejných prostředků, jsou samozřejmě podrobeny takovému základnímu dohledu. Například držitel grantu ze skotského *Community Regeneration Fund* musí povinně ustanovit a používat systém monitorování a pravidelného hodnocení průběžných výsledků regeneračního programu. Každým rokem posílá výroční zprávy poskytovateli grantu. Speciální pozornost je věnována finančním záležitostem: součástí reportu musí být výsledky nezávislého finančního auditu. Administrativní náklady jsou předpisy omezeny na maximálně 2,5 % celkové poskytnuté částky. Požaduje se přitom, aby ve výroční zprávě byly uvedeny detailní informace o administrativních výdajích a jejich struktuře. Grant je placen ve čtvrtletních

splátkách, při žádosti o další splátku je nutno prokázat využití předchozí splátky. Držitelé grantu musí zanést do účetnictví všechny pořízené nemovitosti, a také movitý majetek nad určitý finanční limit. Všechny tyto majetky musí zůstat i po skončení regeneračního projektu ve vlastnictví držitele grantu (zpravidla obec). Žádný majetek pořízený byť jen s malou účastí grantových prostředků nesmí být prodán způsobem, který by vedl k zisku jakékoliv soukromé osoby.

Další formou kontroly efektivity vynaložených veřejných prostředků jsou ex-post hodnocení jednotlivých projektů, celých regeneračních programů nebo jejich částí, které jsou na zakázku poskytovatele dotací (zpravidla ministerstva nebo přímo vlády) zhotovovány nezávislými institucemi (zpravidla konzultačními firmami, akademickými pracovišti, případně *ad hoc* vytvořenými komisemi). Finské ministerstvo životního prostředí a bydlení si nechalo zpracovat nezávislé hodnocení celé bytové politiky se zvláštním zřetelem na finanční aspekty zahrnující i programy regenerace. S výzvou k účasti v soutěži se obrátilo na experty z celého světa. V soutěži o zakázku zvítězilo konsorcium tvořené nizozemským profesorem sociální geografie, britskou profesorkou ekonomiky bydlení a kanadskou společností „*Canada Mortgage and Housing Corporation*“, které připravilo obsáhlý a posléze veřejně přístupný evaluační report (*Evaluation...*, 2002). Irský program „*Urban Renewal Scheme*“ byl rovněž hodnocen nezávislým konsorciem konzultantů vedeným firmou KPMG. Německý program „*Soziale Stadt*“ hodnotila ministerstvem najatá nezávislá německá konzultační firma *IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH* dokonce už v jeho průběhu (*Interim...*, 2004). *Ve všech zaznamenaných případech byly výsledky hodnocení včetně jejich doporučení brány velmi vážně a vedly k úpravám a změnám v existujících programech.*

Evaluační reporty vycházely z finančních a jiných údajů, které byly během regenerací shromažďovány buď státními a místními orgány nebo přímo společnostmi, které vlastní regeneraci prováděly. Ačkoliv bylo ve všech hodnocených případech k dispozici velké množství dat, autoři evaluací se obecně shodovali v tom, že poněkud chybějí data v detailnějším územně specifickém členění. Při evaluaci programů a kontrole jejich efektivnosti může být používána celá řada nejrůznějších ukazatelů, například:

- podíl veřejných nákladů na celkových nákladech regenerace – jako míra schopnosti veřejných prostředků přitáhnout do sektoru bydlení další soukromé investice (Whitehead, Holmans, West, 2002);
- vývoj cen nemovitostí v regenerované oblasti ve srovnání s vývojem cen na trhu ve státě, resp. regionu nebo městě, v nichž byl regenerační projekt uskutečňován. Relativní růst cen nemovitostí v regenerované oblasti je považován za důležitý znak ohodnocení její úspěšnosti trhem a signálem zvýšené důvěry v lepší budoucnost čtvrti;
- srovnání návratnosti různých forem veřejných nákladů – nevratná dotace, nízká úročený úvěr, garance na úvěr;
- zachování (případně vytváření) sociální diversity a různosti forem bydlení v regenerované oblasti, zpravidla měřené různými ukazateli míry sociálně-prostorové segregace (*Improving...*, 2005);
- snížení výskytu sociálně patologických jevů, zvláště míry kriminality, podílu záškoláků a snížení počtu dětí vyloučených ze škol (Richardson, 1998);
- indikátory charakterizující změny na lokálním trhu práce a v sociálně-ekonomické struktuře obyvatel – zvláště snížení lokální míry nezaměstnanosti, podíl zapojení nezaměstnaných obyvatel regenerované oblasti do rekvalifikačních programů, procento absolventů těchto programů naleznuvších práci, průměrné výdaje na rekvalifikaci, průměrné výdaje na původně dlouhodobě nezaměstnaného úspěšně umístěného na pracovním trhu (Richardson, 1998).

Příklady komplexních regeneračních projektů v Západní Evropě

Sídliště Bijlmeer, Amsterdam, Nizozemí

Na začátku šedesátých let byl v Amsterdamu pocíťován akutní nedostatek pozemků vhodných pro residenční výstavbu. V té době vznikl plán na vybudování velkého sídliště v prostoru na jihozápad od města (Roeloffzen, 2004). Urbanisticko-architektonický plán sídliště byl postaven na principu oddělení samotného bydlení, práce, rekreace a dopravy. Naplánováno bylo postavení 18%000 bytů, většina z nich v jedenáctipatrových blocích budov tvaru připomínajícím plástve medu. V prostorech mezi bloky domů byly ponechány velké zelené plochy s pěšími a cyklistickými stezkami. Motorizovaná doprava byla

vedena odděleně. Sídliště bylo kompletně dokončeno v roce 1975. Bydlení na tomto sídlišti si však nezískalo přízeň potenciálních uživatelů. Příslušníci střední třídy, zvláště rodiny s dětmi, pro které bylo bydlení na tomto sídlišti budováno, se od samého počátku stěhovali do rodinných domků do vzdálenějších měst obklopujících Amsterdam a raději dojížděli na větší vzdálenost. Do Bijlmeeru se stěhovali spíše jednotlivci, bezdětné páry a neúplné rodiny. Po osamostatnění Surinamu, bývalé holandské kolonie, se do volných bytů na sídlišti nastěhovalo velké množství imigrantů, obyvatel Surinamu, kteří zůstali i po osamostatnění své země loajálními vůči Nizozemskému království, a kteří využili nabídku nizozemské vlády usadit se v Nizozemí. Průměrný sociální status sídliště se tak snížil, což vedlo k dalšímu zhoršení jeho image mezi středostavovskými Holanďany. Sociální problémy obyvatel Bijlmeeru se začaly prohlubovat: zvláště nezaměstnanost byla velmi vysoká a šíření drog se stalo vážným problémem. S tím souvisela i postupná fyzická degradace bytového fondu. Během osmdesátých let se proto úřady snažily o regeneraci sídliště, ale akce primárně zaměřené na fyzické rekonstrukce a zlepšení okolního prostředí domů nebyly příliš úspěšné. V roce 1992 bylo proto rozhodnuto, že je třeba přistoupit k radikálnější regeneraci, která by zasáhla i sociální problémy na sídlišti. Vznikl velký a nákladný regenerační projekt, jehož součástí byla změna fyzického prostředí do takové míry, aby se oblast stala atraktivní i pro potenciální obyvatele ze středních vrstev. To zahrnovalo demolici některých vysokopodlažních budov a odstranění všech prvků ze sídliště, které byly riskantní z hlediska kriminality (odstranění krytých garáží, uzavřených prostor mezi bloky domů). Všechny společné prostory v domech, které se nacházely v přízemních prostorách domů, byly přebudovány na obchody nebo byty. Mnoho dalších domů bylo kompletně přebudováno: u bytů byla změněna vnitřní dispozice, některé byty byly propojeny do větších a luxusnějších bytů, často mezonetových. Součástí regeneračního plánu jsou rovněž aktivity a budování infrastruktury mající za cíl přispět k prevenci kriminality a sociálních problémů typu nezaměstnanosti. Celý projekt je plánován k dokončení do roku 2007.

Sídliště Ballymun, Dublin, Irsko

Sídliště Ballymun má v Irsku specifické postavení, jde totiž o jediný residenční soubor tvořený vysokopodlažními domy v celé zemi. Rozhodnutí o výstavbě tohoto sídliště padlo v roce 1964, kdy kulminovaly problémy s nejstaršími bytovými domy v Dublinu. Během pouhého půl roku se ve městě zřítily řada činžovních domů, v několika z nich dokonce zahynuli někteří z nájemníků. Následné inspekce odhalily havarijní stav mnoha dalších budov, což vedlo k vydání dalších demoličních výměrů a následně k vystěhování dalších více než 1 000 nájemníků. Mnozí z nich byli nuceni obývat jen provizorní příbytky. Krize byla řešena dokonce na vládní úrovni, ministerstvo doporučilo radnici v Dublinu, aby využilo tehdy populárních technik výstavby vysokopodlažních domů z prefabrikovaných dílců ke zrychlení výstavby městských bytů. Pod tlakem událostí rozhodla radnice v Dublinu postavit komplex s více než 3 000 byty jako samostatný obytný soubor „na zelené“ louce mimo město. Byl vytvořen plán ideální moderní čtvrti, zahrnující kromě samotného bydlení i prostory pro obchody, služby a plavecký bazén, vše zasazeno do parkové zeleně. Stavba sídliště začala v roce 1965 a rok poté se začaly na vznikající sídliště stěhovat první rodiny, mezi nimiž měly přednostní právo rodiny vystěhované z demolovaných nebo zřícených domů. Nedostatek vládních i obecních finančních prostředků používaných na výstavbu sídliště měl za následek zpoždování výstavby zařízení služeb občanské vybavenosti. Obyvatelé sídliště se tak ocitli v pozici lidí relativně spokojených s kvalitou bytů samých, ale maximálně nespokojených s dopravou, možnostmi nákupu a dostupností služeb obecně. V roce 1969, kdy byly residenční části sídliště dostavěny, se už začaly vystěhovávat bohatší z prvních obyvatel sídliště zpět do jiných lokalit v Dublinu. Množící se neřešené problémy s nefunkčními výtahy a neregulovatelným a neúspěšným ústředním vytápěním vedly v sedmdesátých letech k sérii stížností nájemníků, které vyvrcholily „stávkou“ nájemníků, během níž hromadně odmítali platit nájemné. Problémy obyvatel sídliště přitáhly pozornost médií, jejichž negativní reportáže o situaci definitivně zničily image sídliště v očích obyvatel Irska. Ekonomická recese následující ropné šoky v 70. letech vedly k prudkému zvýšení nezaměstnanosti, koncentraci nezaměstnaných, sociálně problémových a chudých v Ballymunu. Vládní podpora vlastnického bydlení, která byla Irsku zavedena

v 80. letech, pak sociální marginalizaci sídliště završila, protože umožnila odejít z Ballymunu i těm, kteří si to doposud nemohli z finančních důvodů dovolit (Sommerville-Woodward, 2002).

Radikální zlepšení ekonomické situace v Irsku umožnilo v 90. letech vládě přijmout radikální rozhodnutí o kompletní a nákladné regeneraci celé oblasti. Regenerační projekt s rozpočtem 230 milionu euro (tj. více než 6,6 mld. Kč) byl vytvořen po konzultacích s místním obyvatelstvem a výsledkem byl návrh radikálního řešení: všech sedm patnáctipodlažních budov a všech devatenáct devítipodlažních je podle plánu postupně demolováno, nižší domy rekonstruovány. Na uprázdněném místě vzniká 5 000 nových domů – samostatných rodinných domů, řadových domků a bytových domů v nízkopodlažní zástavbě. Některé z nových domů slouží jako nájemní byty původním obyvatelům sídliště (s eventuální možností jejich budoucího odkoupení do soukromého vlastnictví nájemníky), jiné jsou přímo nabízeny na prodej do soukromého vlastnictví s cílem přitáhnout do oblasti majetnější vrstvy. Zároveň jsou v oblasti realizovány rozsáhlé investice do budování vybavenosti a dříve chybějících služeb. Velká část nově uvolněných ploch je věnována výstavbě objektů pro komerční aktivity, které by měly využít polohy bývalého sídliště na půl cesty mezi letištěm a centrem Dublinu. V plánu je výstavba linky lehkého povrchového metra z centra Dublinu přes Ballymun na letiště.

Literatura

- 1998 Urban Renewal Scheme Guidelines.* 1997. Dublin: Department of the Environment and Local Government, Republic of Ireland.
- 1999 Urban Renewal Scheme. Monitoring Guidelines.* 1999. Dublin: Department of the Environment and Local Government, Republic of Ireland.
- „Activation and Participation – A Survey of Seven European Countries.“ 2003. *Sociale Stadt Info*, No. 14, October 2003. Berlin: Difu.
- Blanc, Maurice 1990. „La participation des Pauvres et des mal-logés a la rehabilitation de leur habitat et de leur quartier dans les villes francaises.“ in D. Ferrand-Benjamin (ed.): *Pauvre et mal logé*. Paris: Éditions L’Harmattan.
- Borgegard, Eric, Jim Kemeny 2004. „Sweden: High-rise housing for a low density country.“ Pp. 31-48 in Turkington, R., R. van Kempen, E. Wassenberg (eds.): *High-*

rise housing in Europe: current trends and future prospects. Housing and Urban Policy Studies 28. Delft: Delft University Press.

Driant, Jean-Claude 1999-2000. „Démolir des grands ensembles?“ *Etudes foncières* 85 (hiver 1999-2000): 44-49.

Edou, Emanuel 1998. *Les HLM*. Paris: Ed. Economica.

Estonian Housing Development Plan for 2003-2008. 2002. Tallin: Ministry of Economic Affairs and Communication.

Evaluation of Finnish Housing Finance and Support Systems. 2002. Helsinki: Ministry of the Environment.

Fourcaut, Annie 2004. „Le cas français a l'épreuve du comparatisme.“ in Chemetov, P. (ed.): *Le Monde des Grands Ensembles*. Paris: Éditions Creaphis.

Friedrichs, Jürgen 1990. „La politique des grands ensembles en FRA.“ Pp. 87-103 in D. Ferrand-Benchman (ed.): *Pauvre ar mal logé*. Paris: Éditions L'Harmattan.

Furbey, R., B. Wishart, J. Grayson 1996. „Training for Tenants: 'Citizens' and the Enterprise Culture.“ *Housing Studies* 11 (2): 251-270.

Housing Fund of Finland. 2004. Publikováno na <http://www.ara.fi>, 11.7.2005.

Chemetov, Paul et al. 2004. *Le Monde des Grands Ensembles*. Paris: Éditions Creaphis.

Improving The Prospects Of People Living In Areas Of Multiple Deprivation In England (2005). London: Prime Minister's Strategy Unit.

Interim Appraisal of the Federal-Lander-Programme 'Districts with special development needs – the Social City' ('Soziale Stadt'). 2004. Berlin: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik z pověření Federálního ministerstva dopravy, stavebnictví a bydlení.

Kimaryo, Jacob L. 1991. *Urban renewal in Sweden and Danmark*. School of Architecture, Lund University. (Unpublished doctoral course paper at (<http://www.urban-research.net/consultants.jkimaryo91paper1.htm>).

Koncepcia obnovy budov s dôrazom na obnovu bytového fondu. 1999. Materiál schválený usnesením vlády Slovenskej republiky č. 1088 z 8. prosince 1999.

Le Corbusier 1985. *Towards a New Architecture*. Dover: Dover Publications.

Lux, M., P. Sunega, T. Kostecký, D. Čermák 2003. *Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Lux M., P. Sunega 2004. *Participace nájemníků na regeneraci panelových sídlišť*. Pracovní verze manuálu zpracovaná v rámci projektu SUREURO-NAS. Publikovaná na <http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/index.htm>.

Miller, M.J. 1959. *New Life for Cities Around the World*. New York: Books International.

Munk, Anders 2002. „Social partnership in Distressed Neighbourhoods: the Danish Case.“ *European Journal of Housing Policy* 2 (3): 223-244.

Richardson, L. 1998. *Takling Difficult Estates*. CASE Report 11. London: London School of Economics.

Roeloffzen, J.F.T. et al. 2004. *High-Rise Housing in the Netherlands. Past, Present and Sustainability Outlook*. Delft: TNO Bouw.

Sommerville-Woodward, Robert 2002. *Ballymun. A History*. Dublin: Ballymun Regeneration Limited.

Sustainable Refurbishment for High-Rise Residential Buildings and Restructuring of Surrounding Areas. 2005. Report for European Housing Ministers' Conference held in Prague, 14-15 March 2005. PRC Bouwcentrum International.

The Community Regeneration Fund Terms and Conditions. 2005. Glasgow: Communities Scotland.

Villechaise-Dupont, Agnes 2000. *Amere Banlieue. Les gens des grandes ensembles*. Paris: Bernard Grasset.

Whitehead, Ch., A. Holmans, K. West 2002. „Assessment of the Finnish Finance and Subsidy System: A Response to Questions.“ Pp. 41-64 in *Evaluation of Finnish Housing Finance and Support Systems*. Helsinki: Ministry of the Environment.