ROMAN MATOUŠEK

NOVÁ VÝSTAVBA OBEČNÍHO BYDLENÍ V ČESKU Z POHLEDU SOCIÁLNÍ A PROSTOROVÉ SPRAVEDLNOSTI

MATOUŠEK, R. (2013): New municipal housing construction in Czechia from the perspective of social and spatial justice. *Geografie*, 118, No. 2, pp. 138–157. – Using quantitative and qualitative methods, the paper answers the question of (i) where in Czechia new municipal housing has been constructed, (ii) what were the motives of municipalities for such construction and (iii) what were its effects from social and spatial justice perspectives. New council housing construction increased the supply of public housing in small municipalities and in peripheral regions. Low construction level was reached in regions with higher housing costs – large centers and their surroundings. New public housing construction was motivated by an intention to support local development, to increase or sustain local population level or to find new use for abandoned buildings in the municipality. New housing construction was only partly motivated by social justice goals to provide housing for those who cannot otherwise afford it. Location of new municipal housing within municipalities and regions without sufficient capacity of jobs and other opportunities is a long-term risk. **KEY WORDS:** housing policy – public housing – social and spatial justice – Czechia.

Príspevek byl vypracován s podporou GA ČR, projektu P404/12/0648 Nové sociálně-prostorové formace: segregace v kontextu postkomunistických transformací a globalizace.

Úvod

Tato práce se zaměřuje na téma veřejného (obecního) bydlení a jeho přínosu pro dosahování sociální a prostorové spravedlnosti. Transformační procesy v Česku po roce 1989 vedly k zásadním změnám také v oblasti bydlení a bytové politiky. Během historicky krátkého období došlo k sérii transformací, které zcela změnilly legislativní podmínky a základní principy v oblasti zajišťování bydlení. Systém státní bytové výstavby a administrativního přidělování bytů v podmínkách centrálně plánovaného hospodářství byl nahrazen tržním systémem s dominantně soukromým vlastnictvím, kdy je cena určována nabídkou a poptávkou, a jehož fungování je umožněno systémem regulací a podpor státní bytové politiky (Sýkora 1996). Po této revoluční změně základních principů fungování bytového sektoru dochází k evolučnímu přizpůsobení jednotlivých aktérů na nové podmínky (Sýkora 2008, Lux 2003). V tomto kontextu byla z aktivity veřejného sektoru pozornost věnována zejména postupu privatizace bytového fondu (Sýkora 2003, Sládek 2011, Ústav územního rozvoje 2011).

Bydlení není jen komoditou distribuovanou mezi jednotlivce a domácnosti tržním mechanismem, ale je v diskuzích sociální spravedlnosti chápáno jako

jedna ze základních životních potřeb. Pro ty domácnosti, jejichž příjmy jim neumožňují v daném sociálním a prostorovém kontextu získat adekvátní bydlení za tržních podmínek, slouží některé nástroje sociální a bytové politiky. Těmito nástroji jsou např. příspěvky na bydlení nebo podpora veřejného (obecního) bydlení, které je přidělováno (obvykle pronajímáno) žadatelům s ohledem na jejich potřeby (podrobněji např. Lux, Kostecký 2012; Lux, Mikeszová, Sunega 2010).

Diskuze problematiky veřejného bydlení však byla v kontextu post-komunistické transformace zúžena především na otázku jeho privatizace. Širší role obecního bydlení, které v jiných zemích slouží primárně k zajištění bydlení nízkopříjmových nebo jinak znevýhodněných obyvatel, není v Česku na národní úrovni nijak definována. Absence diskuze o roli veřejného bydlení obecně se tak stává jedním z mechanismů, který ovlivňuje možnosti znevýhodněných skupin (nízkopříjmových obyvatel, Romů apod.) v oblasti bydlení, a tím také možnosti jejich participace a sociální inkluze. Opomíjeným tématem byla rovněž nová výstavba obecního bydlení. Obecní bytová výstavba je sice svým rozsahem výrazně menší, než soukromá bytová výstavba, zároveň však může obdobně jako v jiných zemích sloužit pro zajištění bydlení pro vzrůstající počet domácností, které si nemohou za tržních podmínek opatřit přiměřené bydlení. Téma obecního a sociálního bydlení se proto stává relevantní (v obligatorním smyslu – Matlovič, Matlovičová 2012) pro společenskovední a geografický výzkum.

Specificky se článek zabývá programem výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené skupiny obyvatel, v rámci kterého Státní fond rozvoje bydlení v letech 2002–2007 dotoval novou výstavbu obecního bydlení. Vybraný program je největší realizovanou podporou nové výstavby specificky zaměřené na obyvatele s nižším příjmem v Česku (celkem bylo podpořeno zhruba 5 500 nových bytů). Ukončení výstavby před několika lety zároveň umožňuje vyhodnotit první zkušenosti s tímto programem. Konkrétně se práce zaměřuje na otázky, (1) kde probíhala nová bytová výstavba podpořená tímto programem, (2) proč se obce rozhodly k nové výstavbě obecního bydlení a konečně, (3) jaké jsou dosavadní zkušenosti a dopady tohoto programu. Dochází k vytváření nových sociálně vyloučených lokalit a k posilování rezidenční segregace právě v důsledku nové výstavby obecního bydlení? Tyto otázky jsou postupně zodpovězeny pomocí kombinace kvantitativních a kvalitativních metod.

V následující části práce je diskutována otázka prostorové spravedlnosti jako geografického pohledu na sociální spravedlnost, resp. propojení sociální spravedlnosti s prostorem a uspořádáním společenských vztahů v prostoru. Třetí část stručně představuje analyzovaný program podporované výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené skupiny obyvatel v kontextu vývoje bytové politiky v Česku v období post-socialistické transformace. Následuje kvantitativní analýza geografické distribuce nové výstavby obecního bydlení z hlediska velikosti obcí a jejich pozice v sídelním systému, jejíž výsledky jsou diskutovány s ohledem na potřebnost a rizika lokalizace dostupného bydlení. V páté části jsou prezentovány metody a výsledky kvalitativního výzkumu, který hledá vysvětlení popsané geografické distribuce. Stručně jsou představeny motivace obcí pro novou výstavbu obecního bydlení a jeho dopady. V závěru jsou pak diskutovány klíčové problémy a rizika z pohledu prostorové spravedlnosti.

Geografický pohled na sociální (ne)spravedlnosti

Otázky spravedlivého uspořádání společnosti jsou tradičním tématem jak teoretických diskuzí ve společenských a humanitních vědách, tak politických diskuzí a konfliktů v praxi. Aktuální problémy rostoucích příjmových a majetkových nerovností (Keller 2010) nebo diskriminace některých etnických skupin jsou v rozporu s ideálními představami spravedlivé společnosti. Teoretické i praktické (politické a občanské) diskuze proto hledají takovou podobu společnosti, ve které budou existovat pouze legitimní, ospravedlnitelné a obecně akceptované rozdíly a nerovnosti mezi lidmi (Velký sociologický slovník 1996).

Rozložení zdrojů a zátěží mezi jednotlivce nebo skupiny je podmíněno řadou sociálních vztahů, které se v čase mohou proměňovat. Diskuze o sociální spravedlnosti se proto zabývají jak existujícím rozdělením zdrojů ve společnosti (distributivní spravedlnost), tak mechanismy jejich rozdělování mezi jednotlivce a skupiny (procedurální spravedlnost). Jako nespravedlivé může být kritizováno rozdělení zdrojů ve společnosti, aktuálně např. vznikající nesouměřitelnost mezi majetkem úzké ekonomické elity a zdroji dostupnými většině společnosti (Keller 2010). Obdobně jsou kritizovány některé nespravedlivé procedury, v minulosti např. zákony a praktiky diskriminující Afroameričany v USA (Myrdal 1944) nebo v minulosti politiky apartheidu v Jihoafrické republice (Smith 1994). Distributivní a procedurální spravedlnost jsou úzce propojeny a v realitě se obvykle vzájemně podmiňují. Ideálem je dosažení spravedlivé distribuce takovým způsobem, který je také považován za spravedlivý (Harvey 1973).

Sociální nerovnosti a procesy, které je podmiňují, mají vždy také svůj geografický rozměr – v Česku na to upozorňují studie jak na regionální (Blažek, Csank 2007) a obecní úrovni (Netrdová, Nosek 2009), tak na úrovni čtvrtí nebo částí obcí (Sýkora 2009). Rozdíly v úrovni dosaženého blahobytu jsou nejvyšší v globálním měřítku (Novotný 2003), největší pozornost a úsilí na jejich odstraňování je však vynakládáno na národní úrovni v souvislosti s aktivitami sociálního státu (Fraser 2007). Další směr výzkumu spravedlnosti, ve kterém se geografie významně uplatňuje, jsou otázky environmentální spravedlnosti – spravedlivého rozdělení kvalitního životního prostředí mezi různé sociální skupiny (Elvers, Gross, Heinrichs 2008).

Geografický pohled na otázky spravedlnosti se (často s využitím odlišné terminologie) postupně formuje a rozšiřuje již několik desetiletí. Harvey (1973) v liberálních formulacích své klasické práce o vlivu geografie na distribuci zdrojů diskutoval zákonitosti geografického rozložení zdrojů, služeb a obyvatel podle jejich sociálního postavení. Harvey vycházel z modelů vnitřní prostorové struktury města tak, jak byly popsány v modelech nomotetické geografie 60. let. Propojením modelů funkční prostorové struktury a sociální prostorové struktury ukázal, že geografická organizace města znevýhodňuje chudé obyvatele, kteří musí vynakládat relativně více času i relativně více příjmů na překonávání překážek vytvářených prostorovými strukturami.

V 70. a 80. letech se řada autorů zabývala problematikou územní spravedlnosti („*territorial justice*“). Tyto studie se zaměřovaly na otázky lokace zdrojů sociálního státu v souladu s „potřebami území“ (Davies 1978). Potřebami území byly v podstatě myšleny potřeby obyvatel území, které vyplývaly z jejich nároků na služby zajišťované sociálním státem. Diskuze teritoriální spravedlnosti

vycházela především v Británii z přesvědčení, že přístup k veřejným službám by měl být v různých územích rovnoměrný (Kay 2005). Odlišnost území např. ve věkových nebo sociálních strukturách významně ovlivňuje potřeby jeho obyvatel, které má sociální stát zajišťovat. Tyto odlišnosti proto vytváří rozdílné nároky na rozsah jednotlivých veřejných služeb, které je třeba v jednotlivých regionech vybudovat nebo provozovat – na zdravotní zařízení, péči o předškolní děti, školství nebo péči o staré lidi. Problémy teritoriální spravedlnosti vycházely z tehdejší historicky podmíněné představy o „dobré společnosti“, která byla spojována se státem blahobytu a jeho fungováním, poskytováním služeb občanům (Dostál 1984). Dalším důležitým aspektem teritoriální spravedlnosti jsou otázky plánování rozmístění zdrojů. Na jedné straně se jedná z velké části o „technické“ otázky, zejména o nejpřesnější odhad potřeb obyvatel v území – v podstatě odhadnutí počtu oprávněných uživatelů různých služeb, které sociální stát svým obyvatelům poskytuje. Tato rozhodnutí však musí být neustále vyhodnocována z důvodu proměňujícího se počtu obyvatel, jejich věkové struktury, zdravotního stavu nebo standardů poskytovaných služeb. Další práce však upozornily na omezení při dosahování meziregionální spravedlnosti, která vyplývají z geografické organizace společnosti (Dostál 1984). Zajištění určité teritoriální spravedlnosti je jedním z důvodů regionální politiky.

Jak ukazuje aktuálně probíhající diskuze o právu na město („*right to the city*“, např. Harvey 2008), spravedlivém městě („*just city*“, Fainstein 2010) nebo prostorové spravedlnosti („*spatial justice*“, Soja 2010), má diskuze významu prostoru a sociálně-prostorových vztahů pro sociální spravedlnost stále velký potenciál přispět k poznání sociálních nerovností a nespravedlností, jejich příčin a širších souvislostí i možností jejich ovlivnění. Kvantitativní analýzy např. distribuce bohatství v různých geografických jednotkách jsou totiž jen jedním z řady pohledů na spravedlnost. Konceptualizace sociální spravedlnosti bez kontextu komplexní geografické organizace společnosti (Hampl 2000) je totiž problematická, a to již z důvodu určitého rozporu extrémních geografických nerovnoměrností se spravedlivou společností, která je spojována často s rovností (nebo jen omezenou a akceptovatelnou nerovností) v životní úrovni nebo v životních šancích.

Prostorová spravedlnost a kritická prostorová perspektiva (Soja 2010) jsou příležitostmi pro inkluzivní konceptualizaci spravedlnosti. V této konceptualizaci mohou získat své místo všechny v současnosti diskutované přístupy a teorie spravedlnosti. Tato konceptualizace vychází z tradice geografické syntézy, resp. z tradičního hledání geografické syntézy rozmanitých složek sociálního a přírodního prostředí v různých místech a prostorech. Zároveň umožňuje propojit distributivní spravedlnost (důraz na stav, výsledek) a procedurální spravedlnost (důraz na procesy a utváření).

Diskuze o sociální spravedlnosti obvykle abstrahovaly od prostoru a prostorových vztahů. Klasické diskuze mezi rovnostářstvím či zásluhovostí (pro přehled např. Matějů, Vlachová a kol. 2000; Smith 1994) neuvažovaly vliv geografické organizace společnosti. Sociální a prostorové vztahy jedny bez druhých nemohou existovat, jsou dialekticky spojené (Soja 1980). Sociálně spravedlivé uspořádání společnosti je proto dialekticky spojeno se sociálně spravedlivou krajinou (Mitchell 2004) – s takovým prostorovým uspořádáním, které umožňuje fungování společnosti v souladu s principy sociální spravedlnosti.

Řešení všech diskutovaných problémů sociální spravedlnosti je třeba posuzovat v širším geografickém kontextu, nejen v rámci lokalit, kde se problémy projevují, ale v kontextu dalších řádovostních úrovní, na kterých probíhají procesy, které se lokálně projevují negativně. Kritická prostorová perspektiva proto musí zohlednit nejen různé dimenze spravedlnosti a jejich propojování v jednotlivých místech, ale také pozici těchto míst v komplexně chápaném prostoru, který je vytvářen řadou ekonomických i kulturních procesů (Soja 2010) probíhajících na různých operačních měřítcích (Lam 2004). Operační měřítko jako rozsah území, ve kterém proces probíhá, vytváří určitou posloupnost procesů od globálních po lokální. Globální organizace ekonomiky a meziregionální dělby práce (Dicken 2003) vytváří základní rámec v globálním systému. Do globálních procesů jsou v jednotlivých místech vkládány další procesy operující na menších měřítcích. Na národním měřítku jsou to především regulační rámce vytvářené aktivitou států, které se v současné době částečně přesouvají na nadstátní úroveň, částečně na lokální úroveň (Bevir 2009). Na lokální úrovni probíhá každodenní reprodukce společnosti, zapojení do trhu práce. Zároveň na lokální úrovni může docházet k politické organizaci nebo vzniku sociálních sítí a vzájemné podpoře uvnitř různých komunit.

Výsledné sociální postavení jednotlivce a kvalita jeho života je výsledkem vzájemného a dlouhodobého spolupůsobení globálních, národních a lokálních procesů v jednotlivých místech. Města s obdobnou pozicí v globální dělbě práce mohou být z hlediska dosahování spravedlnosti velmi odlišná právě v důsledku odlišných národních nebo lokálních procesů, což např. dokumentovala Fainstein (2010) ve srovnání New Yorku, Londýna a Amsterdamu z hlediska možnosti participace obyvatel na rozhodování o proměnách těchto měst.

Bydlení je z hlediska sociální spravedlnosti důležité nejen jako jedna ze základních životních potřeb. Lokalizace bydliště ovlivňuje také další možnosti – obyvatelé různých lokalit mají odlišné možnosti zapojit se na trh práce, kdy jsou omezeni nabídkou pracovních míst v dojížďkové vzdálenosti. Zároveň se odlišují i možnosti spotřeby, kvalita životního prostředí nebo veřejných služeb. Nemožnost získat dostupné bydlení v některých lokalitách nebo městských regionech vylučuje tyto skupiny obyvatel z participace na místním pracovním trhu nebo využívání jiných lokalizovaných příležitostí.

Výše nastíněná diskuze může být využita pro hodnocení existujících bytových politik nebo programů z hlediska jejich přínosu pro prostorovou spravedlnost. Jde především o zhodnocení, nakolik se program zaměřuje na různé dimenze sociálních nespravedlností, a zda a jak se vypořádává s vlivy geografické organizace společnosti na tyto nespravedlnosti. Jinými slovy se jedná o otázku, zda příslušná politika na jedné straně směřuje k odstranění obecně závažné sociální nespravedlnosti na příslušné úrovni (např. státu), a zároveň, zda je odstraňování tohoto problému adekvátní vzhledem ke specifickým podmínkám v jednotlivých místech.

Bydlení a bytové politiky v Česku

Zrušení komplexní bytové výstavby zajišťující v období socialismu rozšiřování nabídky bydlení, přesun rozsáhlého, původně státního bytového fondu do

vlastnictví obcí a v legislativní oblasti svěřeni veřejné odpovědnosti v oblasti bydlení do samostatné působnosti obcí znamenalo vznik významných možností samostatného působení obcí při uskutečňování místních bytových politik. Pro obecní bytové politiky je charakteristická velká diferenciací v cílech a strategiích (Sýkora 2003). V 90. letech byla však hlavním cílem obecních bytových politik privatizace bytového fondu (Sládek 2011), i když její rozsah a rychlost průběhu se v různých obcích výrazně odlišoval (Ústav územního rozvoje 2011). Umožnění privatizace využila některá města k úplné a rychlé privatizaci bytového fondu. Příkladem je město Teplice, které již v první polovině 90. let prodalo všechny obecní byty. Naopak jiná města, jako například Brno, si ponechávají významnou část bytového fondu ve svém vlastnictví, i když i ony jej postupně privatizují.

Proces privatizace výrazně zvýšil význam vlastnického bydlení a snížil podíl domácností, které žijí v nájemním bydlení. Česko se tím výrazně odlišilo např. od Rakouska nebo Německa, které si zachovávají významný podíl nájemního bydlení (Matznetter 2002, Tomann 2006). Odlišuje se také přístup samospráv k zajišťování bydlení, které si v Německu nebo Rakousku uchovávají významný podíl na nové výstavbě i ve velkých městech (Posová, Sýkora 2011), zatímco v Česku dominuje výše uvedená privatizace.

Absence regulace z celostátní úrovně a z ní vyplývající rozmanitost přístupů na obecní úrovni může být na druhou stranu i příležitostí. Obce mohou samostatně vyhodnocovat hlavní problémy v oblasti bydlení na svém území a hledat pro ně adekvátní řešení.

Další funkce, které by obecní bydlení spravované ve veřejném zájmu mělo plnit, nebyly na celostátní úrovni specifikovány. Naopak se objevují ještě výraznější rozdíly mezi jednotlivými obcemi než v případě průběhu privatizace. V řadě měst a obcí není bytová politika explicitně formulována, ale je jen neformálně sdílena mezi rozhodujícími osobnostmi místní politiky a správy, popř. jsou rozhodnutí dotýkající se bydlení činěna ad hoc (Sýkora 2003). Řada obcí začala spravovat svůj bytový fond na základě tržních principů a pronajímá je na základě tržně stanovených cen (v mezích umožněných postupnou deregulací nájemních vztahů uzavřených za socialismu). V oblasti sociálního bydlení nebyla v transformačním období až do současnosti schválena zákonná úprava této problematiky. Rozhodnutí o tom, zda bude část nebo celý bytový fond obce využíván jako sociální bydlení, včetně definice příjemců sociálního bydlení, podmínek jeho přidělování, výše nájmů apod. nebylo nijak usměrňováno z národní úrovně. Zajišťování nebo nezajišťování sociálního bydlení a definice cílové skupiny příjemců či kritérií pro jeho poskytování zůstalo závislé pouze na politickém rozhodnutí na místní úrovni.

Obecní nájemní bydlení přestalo být jednou z hlavních forem zajištění bydlení pro domácnosti, které vstupují na bytový trh. Podpora stavebního spoření a hypoték zvýšila atraktivitu vlastnického bydlení. Naopak obecní nájemní bydlení může postupně ztrácet na atraktivitě, protože v řadě obcí se nejviditelnějšími objekty obecního bydlení stávají domy obývané nízkopříjmovými skupinami nebo Romy. Toto bydlení nemusí být sociální ve smyslu cenového zvýhodnění (finanční dostupnosti) oproti běžnému tržnímu bydlení. Lokality obecního bydlení se tak v řadě případů začínají překrývat se sociálně vyloučenými romskými lokalitami (Gabal a kol. 2006; Vacková, Galčanová, Hofírek

Obr. 1 – Struktura výstavby nového obecního bydlení podle počtu bytů v obci.
Zdroj dat: Státní fond rozvoje bydlení.

2011). Ve většině případů se jedná o byty ve starém bytovém fondu, do kterých byli sociálně slabí obyvatelé koncentrováni, často za aktivního přispění nebo jako výsledek politiky samospráv (Matoušek, Sýkora 2011; Vašečka 2003).

Některé aktivity obcí byly podporovány různými nástroji státní bytové politiky, např. nová výstavba obecního nájemního bydlení. Program výstavby „bytů pro osoby vymezené na základě příjmu“, který probíhal na základě Nařízení vlády č. 146/2003 Sb, umožňoval obcím žádat o dotace až do výše 50 % nákladů na novou výstavbu (a do částky 550 000 Kč). Program byl realizován Státním fondem rozvoje bydlení (SFRB), dotace obcím byly poskytovány až do roku 2008. Podpořené byty musejí zůstat v obecním vlastnictví a mohou být pronajaty pouze nájemníkům s příjmem pod stanoveným násobkem průměrné mzdy (podle SFRB splňuje tuto podmínku zhruba 60 % obyvatel), kteří navíc nevlastní jinou nemovitost určenou k bydlení. Jednalo se o jediný program podporující specificky nabídku bydlení pro osoby s nižšími příjmy. Obecným cílem studovaného programu bylo podpořit vznik nájemních bytů v době, kdy tento důležitý segment bytového trhu rychle zmenšoval svůj podíl na trhu v důsledku privatizace stávajícího bytového fondu a nové výstavby vlastnického bydlení.

Program podpory výstavby nájemního bydlení pro příjmově vymezené osoby je nejrozsáhlejší program, který díky svým podmínkám mohl být využit pro vytvoření nabídky sociálního bydlení. Z tohoto programu bylo podpořeno zhruba 5,5 tisíce nových bytů, což odpovídá asi 3,5 % nové bytové výstavby v tomto období (srovnání je pouze orientační, protože podpořené byty byly dokončovány i poté, co již nebyly přidělovány nové dotace). Obce jako vlastníci nových bytů získaly významné kompetence ve výběru nájemníků.

Geografie nové výstavby obecního bydlení

Extenzivní část výzkumu, zaměřená na otázku geografické distribuce nové výstavby sociálního bydlení, byla založena na analýze kvantitativních dat a jejich kartografické vizualizaci. Práce využívala data Sčítání lidu, domů a bytů 2001 a informace o výstavbě podpořených bytů z Programu výstavby nájemních bytů pro příjmově vymezené osoby poskytnuté Státním fondem rozvoje bydlení. Zároveň využívala i zpracování těchto dat v analýzách sídelního systému Česka (Sýkora, Mulíček 2009) a předchozí studie finanční dostupnosti bydlení (Kostelecký, Mikeszová 2008; Mikeszová, Lux, Sládek 2011).

Územní diferenciaci výstavby nového sociálního bydlení je sledována na několika měřítkových úrovních, které se odlišují nejen velikostí sledované územní jednotky, ale také procesy, které v územích dané velikosti působí, a které tedy příslušnou měřítkovou úroveň vytvářejí. Procesy působící na rozdílných měřítkových úrovních zároveň společně ovlivňují finanční dostupnost bydlení a vytvářejí diferenciovanou geografii příležitostí pro obyvatele jednotlivých regionů. Analýza územní diferenciaci proto umožní částečně odpovědět na otázku, zda výstavba sociálního bydlení reaguje na potřeby sociálního bydlení, a zda nové sociální bydlení vzniká v lokalitách, které nabízejí příležitosti pro participaci ve společnosti (na pracovním trhu, ve vzdělávání, kultuře, službách apod.).

Diferenciaci nové bytové výstavby práce ukáže na základě třech vzájemně se doplňujících pohledů na různých měřítkových úrovních. Tyto úrovně jsou zároveň operačním měřítkem („*operational scale*“) procesů, které ovlivňují rezidenční segregaci a geografii příležitostí v jednotlivých místech (Lam 2004).

Obr. 2 – Nová výstavba obecního bydlení podle komplexních mikroregionů. Zdroj dat: Sčítání lidu, domů a bytů 2001, Státní fond rozvoje bydlení. Vymezení komplexních mikroregionů podle Sýkora, Mulíček (2009).

Obr. 3 – Nové obecní bydlení a celková bytová výstavba podle velikostních kategorií obcí (podíl na dokončených bytech 2003–2007). Zdroj dat: Český statistický úřad, Státní fond rozvoje bydlení.

Nové sociální bydlení bylo podpořeno celkem ve 353 obcích, tedy zhruba v 5 % všech obcí Česka. Nově bylo postaveno celkem 5 568 bytů. V průměru na jednu zúčastněnou obec připadá zhruba 15,8 nové bytové jednotky. Statistické rozdělení souboru obcí podle nové bytové výstavby je však výrazně asymetrické, jak je patrné z grafu (obr. 1).

Nová výstavba obecního bydlení byla výrazně koncentrována do několika desítek nejaktivnějších obcí. Zhruba polovina podpořené výstavby obecního bydlení vznikla ve 43 obcích s největšími projekty (se 31 a více bytovými jednotkami). Koncentrace nové výstavby obecního bydlení je patrná zejména v kartografickém znázornění jejího absolutního rozsahu i relativního rozsahu vzhledem k počtu obyvatel (obr. 3 a 4). V absolutním rozsahu výstavby v komplexních mikroregionech je patrné výrazné zastoupení Svitavska a Lanškrounska, mikroregionů některých velkých měst (Prahy, Českých Budějovic) a mikroregionů v Ústeckém kraji. Naopak v relativním vyjádření vzhledem k počtu obyvatel mikroregionu je výstavba ve velkých městech spíše průměrná nebo podprůměrná. Zvýrazní se však velký význam nové výstavby obecního bydlení v některých regionech, a to zejména na Lanškrounsku a Svitavsku, ale také v severní části Plzeňského kraje.

Nová výstavba obecního bydlení se svým geografickým rozložením výrazně odlišuje od celkové bytové výstavby financované ze soukromých zdrojů. Z hlediska velikostní struktury obcí se jedná především o větší zastoupení obecního bydlení ve všech velikostních kategoriích obcí s méně než 5 000 obyvateli, a to nejvíce v kategorii nejmenších obcí do 500 obyvatel. V kategorii malých a středních měst mezi 5–100 tisíci obyvateli se podíl nového obecního bydlení blíží podílu této kategorie sídel na celkové bytové výstavbě. Naopak ve velkých

městech s více než 100 tisíci obyvateli nová výstavba obecního bydlení v podstatě neprobíhala.

Na mikroregionální úrovni je patrné zvyšování relativního zastoupení nové výstavby sociálního bydlení s vyšší vzdáleností od jádra. Podíl zázemí mimo funkční městské regiony na novém sociálním bydlení výrazně překračuje jeho podíly na obyvatelstvu a pracovních příležitostech. Funkční městské regiony (jádra – centra pracovních příležitostí – a okolní obce s více než 30% vyjíždkou do zaměstnání v jádru) v roce 2001 koncentrovaly 82,9 % obyvatelstva a 87,5 % pracovních příležitostí (Sýkora, Mulíček 2009). Nová výstavba obecního bydlení však probíhala z 28 % mimo funkční městské regiony. Nové obecní bydlení vzniklo v obcích, ve kterých je méně pracovních příležitostí a vyšší míra nezaměstnanosti, což indikuje horší nabídku práce v dojíždkové vzdálenosti od těchto obcí.

Studie finanční nedostupnosti bydlení na regionální úrovni poukázaly na vysokou cenu vlastnického bydlení (Kostelecký, Mikeszová 2008) i tržního nájemního bydlení (Mikeszová, Lux, Sládek 2011) v některých regionech, zejména v Praze a Jihomoravském kraji. V těchto krajích byla výstavba obecního bydlení absolutně i relativně nízká. Naopak nejrozsáhlejší byla výstavba sociálního bydlení v Ústeckém kraji, a to jak v absolutních počtech nově postavených bytů, tak v podílu na celkové bytové výstavbě (téměř jedna pětina). V Ústeckém kraji je zároveň dlouhodobě vysoká míra nezaměstnanosti a nachází se v něm řada sociálně vyloučených lokalit (Gabal a kol. 2006). I když podíl obyvatel pobírajících sociální dávku „příspěvek na bydlení“ je v Ústeckém kraji vyšší, než v jiných regionech (Ouředníček, Temelová, Pospíšilová, eds. 2011), příčinou tohoto stavu není jen nedostatek finančně dostupného bydlení, ale celková sociální situace v regionu procházející dlouhodobou transformací místní ekonomiky založené

Obr. 4 – Počet vystavených obecních bytů a jejich podíl na celkové bytové výstavbě v krajích (2003–2007). Zdroj dat: Český statistický úřad, Státní fond rozvoje bydlení.

v minulosti na těžkém průmyslu (Hampl 2005). Zvyšování nabídky obecního bydlení v těchto regionech je spojeno s významným rizikem vzniku rezidenční segregace. Nové obecní bydlení přístupné pro přibližně polovinu obyvatel s nižšími příjmy nově vzniká v jiných regionech, než bydlení těch obyvatel, kteří si mohou pořídit nové vlastnické bydlení. Zatímco tržní bydlení vzniká v místech s největšími příležitostmi, nové obecní bydlení vzniká v místech s vyšší nezaměstnaností, mimo centra pracovních příležitostí a v malých obcích s omezenou nabídkou služeb. V lokalitách, které jsou již nyní možným cílem vystěhování chudých obyvatel z velkých měst, vzniká další nabídka finančně dostupného bydlení. Naopak v místech, kde rostoucí náklady na bydlení mohou některé stávající obyvatele vytlačovat, se nabídka dostupného sociálního bydlení nezvyšuje, ale spíše může v souvislosti s dokončováním privatizace obecního bytového fondu dále klesat.

Obecní bydlení v kontextu lokálních zájmů

Na základě kvantitativní analýzy se ukazuje několik velmi relevantních výzkumných otázek. Jaký mechanismus nebo mechanismy způsobily zjištěnou geografickou diferenciaci nové výstavby sociálního bydlení, která neodpovídá teoretickým předpokladům o potřebnosti dostupného bydlení? Protože rozhodování o účasti v programu bylo zcela v rukou jednotlivých obcí, je třeba hledat tyto mechanismy především v zájmech a motivech rozhodování na obecní úrovni. Jaké důvody nebo zájmy vedly samosprávy k rozhodnutí postavit nové obecní bydlení?

Druhou otázkou je, jaké jsou dopady nové výstavby. Z hlediska sociální a prostorové spravedlnosti je jednou z otázek, zda dochází v nově postavených lokalitách obecního bydlení k rezidenční segregaci. Kvantitativní analýza ukázala řadu obcí, kde rozsah nové výstavby představuje určité riziko vzniku sociálně vyloučené lokality. Dochází k tomuto vývoji? Jaké jsou hlavní přínosy a problémy spojené s novým sociálním bydlením v jednotlivých obcích? Jaké jsou příčiny případných problémů?

Kvalitativní výzkum se zaměřil nejprve na studium dostupných dokumentů, které byly k výstavbě nového bydlení v jednotlivých obcích dostupné (novinové zprávy, usnesení obecních zastupitelstev, koncepční dokumenty – strategie rozvoje obce nebo strategie bytové politiky, pravidla pro hospodaření s obecními byty apod.). Tímto způsobem se podařilo získat dokumenty nebo dílčí informace ze zhruba poloviny obcí, i když jen malá část se vztahovala k položeným výzkumným otázkám. Součástí kvalitativního výzkumu byl i rozhovor s bývalým ředitelem Státního fondu rozvoje bydlení, který byl za implementaci programu odpovědný, a který poskytl informace o průběhu přidělování dotací a aktivitách SFRB směrem k žadatelům (obcím).

Následně byly vybrány obce pro terénní šetření na místě. Výběr obcí byl veden, v souladu s metodologií kvalitativního výzkumu (Hay 2005), účelově s cílem získat vnitřně rozmanitý soubor obcí různé velikosti a polohy. Vybrány byly obce s rozsáhlou bytovou výstavbou (jak absolutně, tak relativně vzhledem k počtu obyvatel) a obce, ve kterých dostupné dokumenty ukazovaly na konflikty nebo rozsáhlejší diskuze spojené s novou výstavbou obecního bydlení. Tento

výběr byl dále rozšiřován tak, aby šetření proběhlo v obcích různé velikosti (od malých obcí po okresní město) a v různých regionálních kontextech (Jihočeský, Královéhradecký, Pardubický, Středočeský, Ústecký kraj).

Součástí návštěvy byl částečně strukturovaný rozhovor s představitelem obce, který byl v oblasti bytové politiky kompetentní. V případě malých obcí se obvykle jednalo o starostu nebo starostku obce, v případě měst s rozsáhlejším administrativním aparátem pak o vedoucího příslušného odboru zaměřeného na správu bytového fondu, případně o zástupce společnosti spravující bytový fond. Otázky v rozhovoru se zaměřovaly především na motivaci obce k výstavbě nového bydlení, zkušenosti s výstavbou a využitím programu, způsob přidělování obecních bytů žadatelům, obecné zkušenosti a problémy při správě bytového fondu (jak nově postaveného, tak případného dříve existujícího) a na jiné specifické problémy v lokalitách nové výstavby a plány na jejich řešení.

Současně bylo provedeno pozorování nově postavených obecních bytů, které se zaměřilo zejména na jejich pozici v rámci města nebo obce, jejich prostorové začlenění nebo naopak izolaci od stávající zástavby a občanské vybavenosti. Dále se pozorování zaměřilo na kvalitu okolního prostředí, upravenost a vybavenost přilehlých veřejných prostor a na případné rušivé prvky v okolí (skládky odpadu, zdroje znečištění životního prostředí). Pokud byli v lokalitě přítomni i její obyvatelé, byl proveden částečně strukturovaný rozhovor i s nimi. Otázky se zaměřily na jejich spokojenost s bydlením a případné problémy, se kterými se potýkají. Rozhovory byly v závislosti na situaci a souhlasu respondenta buď nahrány na diktafon, nebo zapisovány.

Výzkum byl prováděn až do dosažení saturace, kdy další výzkum již nepřinášel principiálně nové informace, které by změnily průběžně formulované a upravené odpovědi na položené výzkumné otázky. Na základě výsledků šetření byly vytvořeny tři typy motivace obcí k využití dotací na výstavbu nového sociálního bydlení, které jsou dále představeny. V reálných případech bylo rozhodnutí motivováno do určité míry více zájmy, nicméně je možné na základě těchto tří „ideálních“ typů přiblížit klíčové motivace obcí.

Obecní bydlení jako nástroj lokální bytové politiky

Přesun odpovědnosti za zajištění podmínek pro bydlení obyvatel na obecní úroveň vytvořil prostor pro samostatnou aktivitu obcí. Mezi rozdílnými strategiemi měst a obcí k bytové problematice, které vznikaly od 90. let (Sýkora 2003) se některé obce rozhodly ke strategii aktivního vytváření možností bydlení pro své obyvatele. Z hlediska využití programu výstavby nového sociálního bydlení se jedná jak o malé obce, tak o některá města. Tyto dvě skupiny sídel se odlišují zaměřením bytové výstavby na různé cílové skupiny a motivací k výstavbě.

Malé obce jako motiv bytové výstavby uvádějí snahu zvýšit nebo udržet počet obyvatel. Tato snaha je výrazně propojena s financováním obcí prostřednictvím systému rozpočtového určení daní. I přes časté změny nebo úpravy některých parametrů financování obcí (Blažek 2002) je zvýšení počtu obyvatel spojeno i s vyššími příjmy do obecního rozpočtu. Výstavba byla proto připravována především pro mladé rodiny, které mají nebo budou mít děti, a které tak zároveň přispějí k obsazenosti místní mateřské nebo základní školy.

Obce tímto způsobem v podstatě reagují na absenci developerské výstavby v regionech s relativně malou kupní silou, kde je výstavba bytů pro investory příliš riziková. Relativně vysoký příjmový limit pro vstup do sociálního bydlení v kontextu těchto obcí v periferních oblastech znamená, že v podstatě všichni obyvatelé obce mohou o tuto formu bydlení žádat. Do určité míry můžeme tedy v některých obcích hovořit o pokračování veřejné bytové výstavby, která je univerzalisticky zaměřená a přístupná (téměř) všem obyvatelům dané obce. Zatímco v celostátním měřítku zcela dominuje zajišťování bydlení pomocí soukromých zdrojů, v těchto obcích je pro velkou část domácností nově hledajících bydlení reálné získat bydlení v obecní výstavbě. I tak se však jedná o řádově desítky bytů v jednotlivých lokalitách.

Nová výstavba obvykle plynule navazuje na zastavěné území obce, nebo je umístěna na volných parcelách. Ve venkovských obcích má nové obecní bydlení jak podobu samostatně stojících domů s malým počtem bytů, které se podobají rodinným domům, tak menších bytových domů. Naopak motivace středně velkých měst k výstavbě nového obecního bydlení je více spojena s chápáním aktivní role veřejného sektoru při zajišťování bydlení těm obyvatelům, kteří si je z vlastních prostředků nemohou pořídit. Městská bytová výstavba je relativně menší částí celkové bytové výstavby, než tomu bylo v případě malých obcí. Obvykle se jedná o bytové domy.

V některých případech se naplnil cíl obcí přitáhnout mladé rodiny s dětmi, v jiných obcích ale nové bydlení využili v rozporu s původními očekáváními také starší obyvatelé.

Obecní bydlení jako nástroj regenerace

Transformační procesy v 90. letech vedly k zániku řady průmyslových podniků. Transformace zemědělství vedla v řadě případů k zániku zemědělské velkovýroby a opuštění řady objektů dříve využívaných k administrativním účelům nebo jako ubytovny pro zaměstnance. V některých oblastech došlo v souvislosti s poklesem porodnosti k následnému rušení nebo slučování mateřských a základních škol. Redukce početních stavů armády, včetně odchodu sovětských vojsk umístěných v bývalém Československu, vedla k uvolnění řady objektů bývalých kasáren nebo rozsáhlejších vojenských prostorů.

Ve velkých městech, a ještě více v jejich centrech, byl zánik původního využití významnou příležitostí pro zhodnocení pozemků jejich regenerací soukromým kapitálem. V menších městech a na venkově však často potenciál pro rozvoj nových aktivit neexistoval. Menší velikost obcí a poloha mimo exponovaná území nevytváří strukturální příležitosti pro významný rozvoj iniciovaný soukromým sektorem, který své investice selektivně směřuje spíše do větších měst (Hampl 2005). Obce, které se různými procesy stávaly vlastníky řady takových nevyužitých objektů, stály před jednorázovým rozhodnutím, jaké nové využití najít pro objekty, které často tvořily dominantu nebo významnou součást zastavěného území obcí.

Výstavba bytů s podporou SFRB byla relativně jednoduchým a finančně nenáročným řešením. Kombinace státní dotace, bankovního úvěru a nových příjmů z vybraného nájemného v obsazených bytech, doplněná často také růstem počtu

obyvatel a tím i příjmů z rozpočtového určení daní, tak umožnila regeneraci objektu v obecním vlastnictví.

Předtím, než tento program využily, se tyto obce o přímé poskytování bydlení nestaraly. V malých obcích, které často ani neměly žádný vlastní bytový fond, se jednalo o první zkušenost s poskytováním bydlení. Bytová výstavba proběhla tedy i v obcích, které v podstatě svou bytovou politiku neměly. Obce po uskutečnění výstavby nové byty spravují, ale dále se bydlení systematicky nebo pravidelně nevěnují. Jednalo se o ad hoc rozhodnutí vyvolané potřebou regenerace některých objektů a relativně snadnou dostupností tohoto typu dotace. Poté, co se podařila regenerace takových objektů, tyto obce již neměly zájem o další bytovou výstavbu, protože svého cíle dosáhly.

Rozsah takto provedené regenerace je různý. V některých případech byla rekonstruována pouze jedna samostatně stojící nevyužívaná budova (např. bývalá škola). V jiných případech byla výstavba obecního bydlení jedním z nových využití rozsáhlejšího areálu. Součástí rekonstruovaného objektu tak vedle bytových jednotek mohou být např. kanceláře obecního úřadu. Bydlení může být také spíše novou doplňkovou funkcí rozsáhlejšího areálu (např. bývalá kasárna v Kostelci nad Orlicí slouží nyní jako uprchlické zařízení, sklady a jen okrajově pro bydlení).

Obecní bydlení jako nástroj rozvoje

Do této početně nejmenší skupiny jsou zařazeny případy výstavby v obcích, které se vyznačovaly dlouhodobě vysokou investiční aktivitou. Od předchozích dvou typů se odlišují zejména vysokou mírou investic a velkým rozsahem dalších rozvojových aktivit. Obce, které můžeme zařadit do tohoto typu, prováděly jak regeneraci starých objektů v obci, tak novou výstavbu na „zelené louce“. V obou případech však absolutní a často i relativní rozsah této výstavby významně převyšoval rozsah výstavby u ostatních obcí. Vznikly desítky až stovky nových bytů, někdy vznikly celé nové ulice nebo malá sídliště.

Východiska při rozhodování samospráv byla v tomto případě podobná řadě úvah při formulování lokálních bytových politik – udržení nebo zvýšení počtu obyvatel znamená zvýšení příjmu obce z rozpočtového určení daní i impuls pro místní podnikatele z důvodu zvýšení poptávky v místě. Na rozdíl od předchozích typů však v tomto případě nebylo zdůrazňováno zachování současné úrovně počtu obyvatel nebo zlepšení dostupnosti bydlení pro mladé, ale naopak hlavním prvkem byla deklarovaná potřeba významné změny ve vývoji obce a rozvojového impulsu.

Výstavba obecního bydlení, následné výrazné zvýšení počtu obyvatel a s ním spojené navýšení (zdvojnásobení) obecního rozpočtu mělo vést k takovému zlepšení finanční situace obce, že by byla schopna v krátkodobém horizontu odstranit všechny problémy zděděné z minulosti (např. zanedbaný obecní majetek). Výstavba obecního bydlení byla proto po několik let hlavní (a někdy i jedinou) prioritou obecní samosprávy. Projekt byl často tlačěn silnou osobností – starostou obce, který o své vizi dokázal alespoň po nějakou dobu přesvědčit jak obecní zastupitelstvo, tak občany. Očekávání rozvoje a úspěchu bylo tak silné, že v některých případech vedlo až k nereálnému (jednostranně optimistickému)

hodnocení a k podcenění možných okamžitých nebo dlouhodobých rizik spojených s novou výstavbou.

V tomto malém počtu obcí můžeme hovořit o skutečně zásadní změně, kterou nová výstavba obecního bydlení přinesla. Ve dvou případech (Hrušovany v okrese Chomutov a Rudoltice v okrese Ústí nad Orlicí) dokonce došlo v důsledku výstavby ke zdvojnásobení počtu obyvatel. Obec Hrušovany u Chomutova může být příkladem úspěchu ambiciozní rozvojové strategie. Rozsáhlá rekonstrukce bývalých kasáren zvýšila počet obyvatel z 250 na 500. Nárůst obyvatel podpořil místní služby i společenský život v obci. Větší rozpočet obce umožnil rekonstrukce veřejných prostranství, opravu místních komunikací apod.

Očekávané pozitivní dopady na rozvoj obce se však v některých případech nenaplnily. Vysoká investiční aktivita byla pro obce organizačně náročná, vyžadovala velké pracovní nasazení starosty a jeho spolupracovníků. V některých případech se obci nepodařilo eliminovat všechna rizika a došlo k problémům s kvalitou výstavby nebo navýšením konečné ceny. V extrémním případě došlo i k problémům se schopností obce dostát finančním závazkům. Tyto problémy nejsou specifickým důsledkem výstavby obecního bydlení, ale obecným problémem nezvládnutí rozvojově orientovaného (až podnikatelského – Harvey 1989) přístupu ke správě obce, jehož součástí byla výstavba nového obecního bydlení. Nová výstavba v obci Rudoltice vznikla na zelené louce oddělené od ostatní zástavby. V novém sídlišti Zámeček s téměř tisícem obyvatel však chybí obchody a další služby nebo kvalitní veřejné prostory. Atraktivitu sídliště snižují i důsledky nekvalitní výstavby. Všechny tyto faktory snižují atraktivitu sídliště a vytvářejí rizika rezidenční segregace.

Závěr

Analýza výstavby nového obecního bydlení z programu Státního fondu rozvoje bydlení hledala odpověď na otázky, kde je nové obecní bydlení lokalizováno, jaké jsou motivace obcí k jeho výstavbě, a jaké jsou zkušenosti a důsledky jeho existence po několika prvních letech od výstavby, a to zejména s důrazem na sociální a prostorovou spravedlnost.

Nové obecní bydlení bylo postaveno ve zhruba 5 % měst a obcí Česka, a to především ve venkovských obcích a malých městech, která nejsou centry pracovních příležitostí. Větší podíl na celkové výstavbě mělo podporované bydlení ve strukturálně postižených regionech. Naopak jen v malém rozsahu výstavba probíhala ve velkých městech a jejich zázemích. Rozsah nové výstavby v jednotlivých obcích byl velmi nerovnoměrný – zatímco některá města a obce stavěly desítky a stovky nových bytů, ve většině obcí probíhala výstavba v počtu několika bytových jednotek. I přes svůj relativně malý podíl na celkové výstavbě v rámci Česka byla nová obecní výstavba v některých obcích a komplexních mikroregionech kvantitativně nejvýznamnější výstavbou s výrazným vlivem na nabídku bydlení. Přestože na národní úrovni dominuje bydlení v bytech a domech v osobním vlastnictví (jehož význam se posiluje pokračující privatizací i novou výstavbou), v některých obcích a regionech je obecní nájemní bydlení stále velmi významnou a někdy i rozšiřující se součástí místního bytového trhu.

Zároveň však práce poukázala na jiné neřešené problémy sociální a prostorové spravedlnosti, které jsou z hlediska kritické sociální vědy a kritické geografie podstatné, protože ovlivňují dostupnost bydlení pro nízkopříjmové a jinak znevýhodněné skupiny obyvatel. Nové obecní bydlení nevzniká ve velkých městech a v regionech s vyššími náklady na bydlení. Odpověď na druhou položenou výzkumnou otázku, zaměřenou na motivace obcí k nové výstavbě obecního bydlení, ukázala na absenci diskuzí o spravedlnosti a bytové politice v řadě obcí, které program nové výstavby obecního bydlení využily. Tyto otázky nejsou diskutovány ani na národní úrovni.

Výstavba nového obecního bydlení byla často motivována snahami podpořit rozvoj obce a najít nové využití pro opuštěné objekty tam, kde o ně nemá soukromý sektor zájem. De facto obce využily tento program spíše jako možné řešení problémů regenerace území (a přeneseně nerovnoměrného geografického rozvoje), nikoliv jako nástroj řešící problém nedostupnosti bydlení pro nejvíce znevýhodněné skupiny obyvatel. Univerzalistické nastavení programu podpory výstavby nového obecního bydlení poskytlo obcím relativně široké možnosti pro výběr nájemníků. Část obcí prováděla novou výstavbu v kontextu své dlouhodobější bytové politiky, která je zaměřena na vytváření nabídky dostupného bydlení pro nízkopříjmové obyvatele těchto obcí, často např. rodiny s dětmi. Na rozdíl od zkušeností z USA (Mayerson, Benfield 1955) výstavbou nového obecního bydlení nedošlo ke vzniku sociálně vyloučených lokalit, i když byly nalezeny příklady, kdy procesy rezidenční segregace hrozí.

Současné institucionální uspořádání – kompetence obcí v bytové politice a role státu omezená na podporu některých aktivit – zdůrazňuje samostatnou působnost obcí v této oblasti, a to i v případech, kdy vede k problémovým situacím – ať již z důvodu příliš rozsáhlé nebo naopak vůbec žádné výstavby obecního bydlení. O konečné alokaci některých veřejných prostředků do jednotlivých obcí se tak rozhoduje v obcích bez přímého vlivu orgánů na národní úrovni. Výsledná geografická diferenciací vynaložených veřejných prostředků proto nemusí odpovídat závažnosti problémů, které měl daný program řešit. Tento závěr může přispět k objasnění některých mechanismů, které mohou podmiňovat regionální diferenciaci výdajů státního rozpočtu (Blažek, Macešková 2010).

Práce také ukazuje přínos konceptu prostorové spravedlnosti a kritické prostorové perspektivy, která zdůrazňuje nutnost propojení dílčích pohledů na distribuci širokého spektra materiálních zdrojů, s rozdílností geografických kontextů na různých měřítkových úrovních. Tato široká perspektiva může identifikovat problémy a otázky, které jsou dosud opomíjené, např. teritoriální (ne)spravedlnost geografického rozmístění nové bytové výstavby, nebo propojit jednotlivé pohledy na dílčí nespravedlnosti do širšího, vzájemně provázaného rámce. Nové obecní bydlení totiž nevzniklo v řadě měst a obcí, které na jedné straně nabízejí příležitosti pro zapojení do společnosti (práce, vzdělávání, služby apod.), na druhé straně v nich je řada domácností ohrožena finanční nedostupností bydlení a obecní bydlení (využitelné jako sociální bydlení) v nich dlouhodobě ubývá.

Literatura:

- BEVIR, M. (2009): *Key Concepts in Governance*. Sage, London, 232 s.
- BLAŽEK, J. (2002): System of Czech local government financing as a framework for local development: 12 years of trial and error approach. *AUC – Geographica*, 37, č. 2, s. 157–174.
- BLAŽEK, J., CSANK, P. (2007): Nová fáze regionálního rozvoje v České republice? *Sociologický časopis*, 43, č. 5, s. 945–965.
- BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2010): Regional analysis of public capital expenditure: To which regions is public capital channelled – to “rich” or to “poor” ones? *Regional Studies*, 44, č. 6, s. 679–696.
- DAVIES, R. L. (1978): Issues on Need. In: Davies, R. L., Hall, P. (eds.): *Issues in Urban Society*. Penguin Press, s. 216–241.
- DICKEN, P. (2003): *Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Sage, London, 656 s.
- DOSTÁL, P. (1984): Regional Policy and Corporate Organizational Forms: some questions of interregional social justice. In: de Smidt, M., Weber, E. (eds.): *A Profile of Dutch Economic Geography*. Van Gorcum, Assen/Maastricht, s. 12–38.
- ELVERS, H., GROSS, M., HEINRICHS, H. (2008): The Diversity of Environmental Justice: Towards a European Approach. *European Societies*, 10, č. 5, s. 835–856.
- FAINSTAIN, S. (2010): *The Just City*. Cornell University Press, Princeton, 224 s.
- FRASER, N. (2007): Rozvíjení radikální imaginace. *Filosofia*, Praha, 184 s.
- GABAL, I. a kol. (2006): Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit v České republice a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. *GAC, Nová škola*, Praha, 117 s.
- HAMPL, M. (2000): *Realita, společnost a geografická organizace: hledání integrálního řádu*. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha, 110 s.
- HAMPL, M. (2005): Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. *DemoArt*, Praha, 147 s.
- HARVEY, D. (1973): *Social Justice and the City*. Blackwell, Oxford, 368 s.
- HARVEY, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, 71, č. 1, s. 3–17.
- HARVEY, D. (2008): The Right to the City. *New Left Review*, 53, č. 5, s. 24–40.
- HAY, I., ed. (2005): *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford University Press, Oxford, 339 s.
- KAY, A. (2005): Territorial Justice and Devolution. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7, č. 4, s. 544–560.
- KELLER, J. (2010): *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. SLON, Praha, 214 s.
- KOSTELECKÝ, T., MIKESZOVÁ, M. (2008): Regionální rozdíly ve finanční dostupnosti vlastnického bydlení mezi roky 2000–2006. In: Lux, M., Kuda, F. (eds.): *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. Sociologický ústav AV ČR, Praha, s. 87–106.
- LAM, N. (2004): Fractals and Scale in Environmental Assessment and Monitoring. In: Shepard, E., McMaster, R. (eds.): *Scale and Geographic Inquiry*. Blackwell, Malden, s. 23–40.
- LUX, M., ed. (2003): *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Open Society Institute, Budapest, 461 s.
- LUX, M., KOSTELECKÝ, T. eds. (2012): *Bytová politika*. SLON, Praha, 229 s.
- LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEGA, P. (2010): Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR. *Sociologický ústav AV ČR*, Praha, 64 s.
- MATĚJŮ, P., VLACHOVÁ, K. a kol. (2000): *Nerovnost, nespravedlnost, politika. Česká republika 1991–1998*. Sociologické nakladatelství, Praha, 402 s.
- MATLOVIČ, R., MATLOVIČOVÁ, K. (2012): Společenská relevancia a budovanie značky geografie. *Geografie*, 117, č. 1, s. 33–51.
- MATOUŠEK, R., SÝKORA, L. (2011): Environmental justice and residential segregation in Czechia: the case of Roma resettlement in the town of Vsetín. *AUC – Geographica*, 46, č. 2, s. 81–94.

- MATZNETTER, W. (2002): Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. *Urban Studies*, 39, č. 2, s. 265–282.
- MAYERSON, M., BENFIELD, E. (1955): *Politics, Planning and the Public Interest. The Case of Public Housing in Chicago*. The Free Press, New York, 353 s.
- MIKESZOVÁ, M., LUX, M., SLÁDEK, J. (2011): Důsledky vývoje cen bydlení nepotenciální i akutní ohrožení finanční nedostupností bydlení. In: Kuda, F., Lux, M. (eds.): *Bydlení v regionech. Důsledky regionálních rozdílů v dostupnosti bydlení*. Professional Publishing, Praha, s. 11–47.
- MITCHELL, D. (2004): Geography in an Age of Extremes: A Blueprint for Geography of Justice. *Annals of the Association of American Geographers*, 94, č. 4, s. 764–770.
- MYRDAL, G. (1944): *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. 2 Volumes. Transaction Publishers, New Jersey, 1483 s.
- NETRDOVÁ, P., NOSEK, V. (2009): Přístupy k měření geografického rozměru společenských nerovností. *Geografie*, 114, č. 1, s. 52–65.
- NOVOTNÝ, J. (2003): Sociogeografická diferenciacie současného světa. *Geografie*, 108, č. 1, s. 14–35.
- OUŘEDNÍČEK, M., TEMELOVÁ, J., POSPÍŠILOVÁ, L., eds. (2011): *Atlas sociálně-prostorové diferenciacie České republiky*. Karolinum, Praha, 140 s.
- POSOVÁ, D., SÝKORA, L. (2011): Urbanizace a suburbanizace v městských regionech Prahy a Vídně: strukturální rozdíly v podmínkách odlišných politicko-ekonomických modelů. *Geografie*, 116, č. 3, s. 276–299.
- SLÁDEK, J. (2011): Privatizace bytového fondu v České republice. In: Lux, M. (ed.): *Standardy bydlení 2010/2011: Sociální nerovnosti a tržní rizika v bydlení*. Sociologický ústav AV ČR, Praha, s. 19–27.
- SMITH, D. (1994): *Geography and Social Justice*. Blackwell, Oxford, 325 s.
- SOJA, E. (1980): The Socio-Spatial Dialectics. *Annals of the Association of American Geographers*, 70, č. 2, s. 207–225.
- SOJA, E. (2010): *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 288 s.
- SÝKORA, L. (1996): The Czech Republic. In: Balchin, P. (ed.): *Housing Policy in Europe*. Routledge, London and New York, s. 272–288.
- SÝKORA, L. (2003): Between the State and the Market: Local Government and Housing in the Czech Republic. In: Lux, M. (ed.): *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Open Society Institute, Budapest, s. 47–116.
- SÝKORA, L. (2008): Revolutionary change, evolutionary adaptation and path dependencies: socialism, capitalism and transformations in urban spatial organizations. In: Strubelt, W., Gorzelak, G.: *City and Region. Papers in Honour of Jiří Musil*. Budrich UniPress, Leverkusen Opladen, s. 283–295.
- SÝKORA, L. (2009): New socio-spatial formations: places of residential segregation and separation in Czechia. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of Economic and Social Geography)*, 100, č. 4, s. 417–435.
- SÝKORA, L., MULÍČEK, O. (2009): The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of Czech urban and regional system, in: *Urban Research and Practice*, 2, č. 3, s. 287–307.
- TOMANN, H. (1996): Germany. In: Balchin, P. (ed.): *Housing Policy in Europe*. Routledge, London and New York, s. 51–68.
- Ústav územního rozvoje (2011): Výsledky dotazníkové akce o změnách v obecním bytovém fondu ve vybraných městech (2009, 2010), <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4317> (3. 7. 2012).
- VACKOVÁ, B., GALČANOVÁ, L., HOFÍREK, O. (2011): „Za čistší město“ Problémové lokality a jejich obyvatelé z pohledu místní politiky a správy. *Sociologický časopis*, 47, č. 4, s. 633–656.
- VÁŠEČKA, I. (2002): Utváranie sa problémových rómskych zoskupení v mestách ČR. In: Sirovátka, T. (ed.): *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Masarykova univerzita a Georgetown, Brno, s. 246–262.
- Velký sociologický slovník (1996) Karolinum, Praha, 1627 s.

NEW MUNICIPAL HOUSING CONSTRUCTION FROM THE PERSPECTIVE
OF SOCIAL AND SPATIAL JUSTICE

A just society, as understood in this paper, has to deal with several challenges. The society needs to address injustices which arise from unequal participation in the economic system, from cultural (discursive) practices and from imperfections of democratic participation. Moreover, it has to deal with spatial dimensions of social processes and with a variety of geographical contexts. This thesis draws on the traditions of critical social science. Beside scientific contribution, the aim of the paper is to point out some hidden or omitted social problems and injustices.

In Czechia, the transformation processes after 1989 led, among other outcomes, to an increasing income differentiation and discrimination of some population groups. In the housing sector, these processes resulted in the creation of segregated and socially excluded localities. Relegation of housing policies to the local/municipal level created an opportunity for solving these problems with respect to local circumstances.

These activities could be supported by the program of new rental housing construction for population with limited income, which was provided by the State Housing Development Fund. Using quantitative and qualitative methods, this thesis answers the questions of (i) where the new public housing was constructed, (ii) what were the motives of municipalities for the construction, and (iii) what its effects were from the perspective of social and spatial justice.

The new municipal housing was built in about 5% of towns and municipalities in Czechia, among which, rural communities and small towns that are not centres of employment predominate. A large share of construction was located in regions which are going through economic re-structuring. On the other hand, construction was largely insignificant in major cities and their hinterlands. The intensities of the new construction in respective municipalities were very uneven: while some cities and municipalities have built tens or hundreds of new apartments per municipality, most municipalities have seen the construction of less than 10 housing units. In spite of its relatively small share of the total housing construction in Czechia, new municipal housing was by far the largest new development in some municipalities and was significant for some regions.

Construction of the new municipal housing was often motivated by efforts to promote the development of respective municipalities and to find new uses for abandoned objects, whose regeneration was problematic due to low interest from the private sector. Many municipalities have used this program as a possible solution to the problems of regeneration of their territory (framed around issues of local development or regeneration), rather than as a tool for addressing the problems of unavailability of housing for the most disadvantaged groups of the population (which would be framed within a debate revolving around social justice). Universalistic setting of the national program of new municipal housing construction created a large space for independent decisions, made by municipalities, regarding the selection of tenants. Some municipalities engaged in the new construction because of the goals of their long-term housing policy, which is aimed at creating a supply of available and affordable housing for low-income residents of these communities, such as families with children. Allocation mechanisms of new housing are structurally discriminating households which come from other municipalities, long-term unemployed or indebted persons.

On the one hand, new quality housing was provided to many inhabitants of small municipalities. On the other hand, needs of inhabitants of larger cities or of socially excluded localities were omitted. Contemporary institutional setting of housing policy is based on responsibility and activity of individual municipalities. Policy mechanism cannot deal with a situation of municipal inactivity in just and fair housing provision, or in cases of active exacerbation of injustices by municipal housing policies.

- Fig. 1 – Structure of new municipal housing construction (number of flats constructed in municipalities). In legend: number of municipalities, number of flats. Data source: State Housing Development Fund.
- Fig. 2 – New municipal housing construction in complex micro-regions. In legend: number of new municipal flats, number of flats per 1,000 inhabitants. Data source: 2001 Census of people, houses and flats, State Housing Development Fund. Delineation of complex micro-regions according to Sýkora, Mulíček (2009).
- Fig. 3 – New municipal housing construction and total housing construction by size of municipalities (share of total housing construction, 2003–2007). In legend: flats total, council flats. Data source: Czech Statistical Office, State Housing Development Fund.
- Fig. 4 – Number of newly built municipal housing units and its share of total housing construction in regions (2003–2007). In legend: number of council flats, council flat share. Data source: Czech Statistical Office, State Housing Development Fund.

Pracoviště autora: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Albertov 6, 128 43 Praha 2; e-mail: roman.matousek@natur.cuni.cz.

Do redakce došlo 7. 9. 2012; do tisku bylo přijato 1. 3. 2013.

Citační vzor:

MATOUŠEK, R. (2013): Nová výstavba obecního bydlení v Česku z pohledu sociální a prostorové spravedlnosti. *Geografie*, 118, č. 2, s. 138–157.