

REGENERACE PANELOVÉHO SÍDLIŠTĚ - SROVNÁNÍ S VYBRANÝMI ZEMĚMI EU

Tomáš Šimek

Fakulta ekonomicko-správní, Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje

This paper describes actual problems of panel-block housing innovation, their relation to social-economic aspects. The author is trying to show the trends of panel-block housing innovation development in the EU countries. At the same time he compares different economic tools used in the chosen EU countries to innovates human living centres.

Myšlenky unifikace výstavby lidských sídel tzv. rozvolněné zástavby, která měla nahradit podle určitých názorů nehygienickou tradiční městskou strukturu se objevily již v meziválečné éře ve 20. a 30. letech 20. století. Jako příklad bychom mohli uvést především myšlenky levicové avantgardy reprezentované geniálním architektem Le Corbusierem a jeho „zářícími městy“ nebo představami ruských konstruktivistů a jejich tzv. „pásová města“ jako základ teorie zónování, tj. snahy důsledně oddělit území s bytovou výstavbou od industriálních a obchodních zón a ploch vyhrazených pro zábavu a sport.

Společnost demokratická a individualistická však těmto myšlenkám nepřála. Ztráta lidské individuality a soukromí, kterou tato výstavba nutně přinášela byla logicky příliš velkou cenou pro zavedení těchto snah.

Totalitní systém však byl pro tyto myšlenky jako stvořený. Ztráta individua, možnost téměř absolutní kontroly, sociální rovnostářství, splynutí s masou to vše bylo pro totalitní režimy jednou s podmínek úspěchu jejího fungování. V ČR se pro panelovou výstavbu a masovou produkci panelů v továrnách rozhodlo v 50. letech.

Panelová sídliště se realizovala v poválečných letech i v zemích západní Evropy jako forma sociální výstavby ovšem zde se uplatňovaly alternativní systémy produkce prefabrikátů přímo na stavbě a domy z litého betonu, které umožňovaly větší tvarovou rozmanitost. Ovšem je nutno konstatovat, že i tato výstavba přes značné rozdíly v řešení i kvalitě výstavby vykazovala obdobné nedostatky jako sídliště v našich městech.

Hlavními nedostatky takto stavěných sídlišť byly:

1. naprostá unifikace a fádnot sídlišť, která vedla až k úplné identitě po celé republice,
2. těžká technika vyžadovala co nejjednodušší urbanismus,
3. výstavba a provoz panelových domů je energeticky velmi náročná a části jejich technického vybavení se velmi rychle opotřebovávají,
4. podcenění psychických faktorů výstavby vedlo ke zrušení tradiční po staletí vytvářené městské struktury – zmizela náměstí, dominanty, osy, asymetrie výstavby, tvarová, hmotová a barevná pestrost,
5. dochází k zhoršování obytného prostředí, ke zhoršování sociálních vztahů, ke ztrátě orientace,
6. sídliště se stávají obrovskými noclehárnami, kasárnami, mizí doplňkové funkce bydlení, služby, kulturní a sportovní zařízení a také pracovní příležitosti,

7. sídliště se postupně stávají místy koncentrace majetkově slabších lidí, nezaměstnaných a podobně handicapovaných lidí (hlavně v západní Evropě, tento trend však postupně proniká i do naší země) sídliště se mění v obrovský slam pro chudé (Francie, bývalé NDR, Velká Británie atd.),
8. hrozící sociální stratifikace a anonymita sebou nese negativní sociální jevy - kriminalita, drogová závislost, rasová nesnášenlivost a jiné sociálně patologické tendence.

Sídliště však mají i své výhody. Největší z nich je bližší kontakt s přírodou, která mnohdy na sídliště přímo navazuje, možnosti další výstavby jiného typu, která by sídliště mohla vhodně doplnit, zlidštit a vytvořit potřebný kontrast k monotónnosti panelových domů . V neposlední řadě lze měnit i jednotlivé panelové domy, ale tato cesta je nejvíce finančně i technicky náročná. Panelový dům nenabízí příliš mnoho variant změn, jejich realizaci může zvládnout jen kvalitní architekt a projektant , který je schopen stavbu zhodnotit jak po stránce zlepšení bytového fondu tak esteticky. Různé sedlové střechy, nástavby, falešné portálky či barevné průčelí panelový dům nezlepší někdy bohužel ještě více zhorší.

Revitalizace, regenerace panelových sídlišť je práce velmi náročná a co především velmi finančně nákladná.

Humanizací a revitalizací panelových sídlišť se v západní Evropě zabývají celé týmy expertů již od 70. let 20. století . Byla již připravena celá řada projektů , které byly více či méně úspěšné. Tyto kladné i negativní zahraniční zkušenosti jsou pro naši republiku velmi cenné a napomůžou k přípravě kvalitních a seriózních programů na obnovu panelových sídlišť v naší zemi.

V další části bych se pokusil nastínit výběr informací z několika zemí EU, které se přípravou obdobných projektů zabývají již několik let.

NĚMECKO

Je jednou ze zemí, která je nejdále s těmito projekty. Němci se potýkají s podobnými problémy v městech bývalé NDR, tyto problémy se od našich příliš neliší. Obdobný systém způsobil, že tamní hromadná výstavba vykazovala značné technické i jiné nedostatky. Opravy a modernizace panelové výstavby byly zahájeny hned po sjednocení Německa.

Státní finanční pomoc je určena na podporu obnovy a rozvoje měst a obcí podle Stavebního zákona (Baugesetzbuch), v nových zemích také na programy zaměřené na další rozvoj (regeneraci) sídlišť, ochranu památek, přípravu a realizaci pilotních projektů obnovy města a přípravu nových obytných území.

Stát, země a obce tyto projekty financují společně zhruba v podílu stát 1/3 a země a obec 2/3.

Vše závisí na ekonomické síle obce a naléhavosti problému. Celý systém půjček, podpor a splácení je velmi složitý.

Jedním z hlavních sledovaných rysů pro získání podpory je komplexnost navrhovaných projektů.

V současnosti poskytuje stát finance v rámci stanovených pravidel pro regeneraci panelových sídlišť s více než 2000 byty. Podle analýz jsou náklady, proti srovnatelným nákladům na zřízení nahrazujících novostaveb, za podmínky, že regenerace bude provedena v průběhu maximálně 10 – 15 let, předpokládány ve čtvrtinové výši.

Nejrozsáhlejší akce probíhají v hlavním městě Berlíně, kde byl proces obnovy bytového fondu v panelových budovách zahájen v roce 1991. Jedná se o 27 000 bytů s více než 700 000 obyvateli ve východní části a 360 000 obyvatel sídlí v západní části Berlína.

Strategie obnovy spočívá

- a) reorganizace bytových společenství a převedení bytového hospodářství na podniky služeb, které vycházejí vstříc klientům
- b) rozvoj bytového prostředí pomocí bytového rozvojového programu země (400 mil. DEM)
- c) opravy panelových domů 1 miliarda DEM
- d) doplňkové projekty bytové sídlištní výstavby (2000 luxusních bytů) a projekty městských center.

FRANCIE

Je jednou ze západních zemí, kde se problematika sídlištní výstavby systematicky řeší více než dvacet let. Bydlení v panelových sídlištích se ve Francii začalo realizovat v 50. – 70. letech. I když tato sídliště zdaleka nedosahují takové uniformity a rozsahu jako u nás, problémy z této výstavby se začaly projevovat velmi brzo. Pro francouzská sídliště je především charakteristické nakupení velkého počtu národností, převážně z bývalých francouzských kolonií. Jejich chování je někdy pasivní nebo značně destruktivní. Ve francouzských sídlištích se velmi často projevuje sociálně-patologické chování – např. drogy, kriminalita. Toto chování je typické zejména pro dospívající a v mnoha případech pro nezaměstnanou mládež. Pod vlivem sídlištního prostředí se kumuluje sociální napětí, které mnohdy vyúsťuje do projevů násilí a destrukce. Ve Francii byl již v roce 1971 vydán zákon pro „rušení nevhodného bydlení“, byla založena Národní agentura pro zlepšování bydlení a byly vytýčeny programy operací pro zlepšení bydlení. V roce 1973 byla oficiálně ukončena výstavba sídlišť a byty na sídlišti byly vyhlášeny za sociální. Od roku 1950 existují ve Francii organizace HLM (Habitation a loiermodéré), které jako veřejné, nebo družstevní, akciové, neziskové organizace řídí výstavbu a správu nájemných bytů, jejich komplexní regeneraci, včetně regenerace obytného prostředí těchto čtvrtí. V současné době HLM spravuje okolo 3,3 mil. bytů, z nichž dvě třetiny byly postaveny v letech 1950 – 1975. Regenerace bytových objektů je prováděna v různém rozsahu. Tj. od minimálních zásahů až po komplexní zkvalitnění základních technických parametrů objektu – tj.:

- výměna popř. dostavba výtahu
- výměna oken
- výměna elektrických zásuvek, popř. celého vedení
- výměna topného systému
- zateplování štítů, popř. všech obvodových stěn
- architektonické ztvárnění vnějšího i vnitřního vzhledu objektu – tzn. úprava vstupních prostorů, dostavba vstupní pergoly, změna barevnosti fasád, dotvarování popř. zasklení lodžií nebo balkonů, řešení nástaveb apod.

Veškeré tyto úpravy jsou prováděny za provozu, tj. s bydlícími nájemníky na základě jejich předběžného souhlasu, průběžné konzultace a částečné finanční spoluúčasti. Nedílnou součástí procesu obnovy sociálních čtvrtí je regenerace parterů tj. zkvalitnění urbanismu příslušné části obytné čtvrti případně sídliště celého. Hlavním cílem je zkvalitnění sociálního života na sídlištích. Základní roli v procesu obnovy sociálních čtvrtí, zejména panelových

sídlíšť, hraje obec nebo-li komuna. Jejímž dalšími partnery jsou organizace na úrovni departementu, regionu a státu. Obce vyhlásují „místní programy bydlení“, jejíž součástí je i regenerace sídlíšť. Na sídlíšti se zakládá mimo jiné instituce Správy čtvrtě, která zajišťuje nejen správu a údržbu sídlíště, ale zabývá se zejména sociálními problémy. Financování obnovy sociálních čtvrtí se provádí převážně prostřednictvím skupiny bank, které poskytují různé druhy půjček s optimálními úrokovými sazbami, které garantuje stát. Na financování se podílejí ostatní investoři včetně nájemníků regenerovaných bytů (forma zvýšeného nájemného – 20 % nákladů hradí stát, 80 % místní společenství a nájemníci). Dosud bylo renovováno více než milion bytů (ročně asi 120 000). Francie je jednou ze zemí, která je příkladem dokonalé proorganizované široké sítě organizací, institucí a společenství, které spolu se státem zajišťují proces obnovy sociálních čtvrtí, zejména typu panelových sídlíšť.

RAKOUSKO

V Rakousku v současné době existují tři formy podpory bytové výstavby jak pro výstavbu nových bytových objektů, tak pro modernizaci a regeneraci stávajících obytných budov.

- a) přímá podpora podle zákona na podporu bytové výstavby,
- b) subvencované bytové půjčky,
- c) daňové a jiné úlevy.

Tradičně značnou část z těchto prostředků čerpá město Vídeň. Charakteristické je komplexní řešení problémů (technických, urbanistických, sociálních). v roce 1984 byl zřízen zvláštní úřad pro tyto činnosti, který organizuje přípravu a průběh všech akcí (tj. modernizaci stávajícího bytového fondu i výstavbu nových obytných celků)

V rámci jeho činnosti byly zorganizována přestavba a modernizace sídlíště “Rennbahnweg“ (postaveného v roce 1974 – 77), s 2434 byty a přibližně 7 500 obyvateli.

Firma SEG, která byla pověřena regenerací, otevřela již na počátku prací sídlíštní poradní kancelář. Jejím hlavním úkolem bylo navázat bezprostřední kontakt s místními obyvateli, nutný pro získání různých detailních informací a zapojení co největšího počtu obyvatel pro podporu programu regenerace a jejich aktivní spolupráci. Byl vydáván pravidelný místní list, který obsahoval podrobné informace o všech připravovaných akcích, opatřeních a postupech, důležité adresy atd..

Pro zjištění všech dostupných údajů byly pro regenerační akce vymezeny dva základní problémové okruhy:

- 1) Zhoršující se stav obytných objektů a problémy jejich rekonstrukce (oprava objektů, výměna oken, úpravy vstupů, úprava venkovních ploch atd.)
- 2) Zhoršující se sociální klima, řešení sociálních otázek.

Řešení sociálních problémů vycházelo z podkladů a námětů obyvatel sídlíště. To bylo velmi důležité pro úspěšné řešení těchto problémů. Spolupráce s obyvateli při přestavbě a modernizaci sídlíště je z hlediska psychologického i etického velmi důležitá. Realizovala se především různými dotazníkovými akcemi, anketami, pravidelnými informacemi o chystaných akcích atd.

DÁNSKO

Z hlediska potřeby bytů je Dánsko na tom nejlépe v Evropě. V současné době je proto nejvíce podporována renovace bytového fondu. Z tohoto hlediska se sledují tři základní požadavky:

1. úspora energie a jejich zdrojů,
2. vytvoření pracovních příležitostí ,
3. zlepšení sociálních podmínek s cílem vytvořit zdravé a příjemné bydlení.

V roce 1990 byl schválen zvláštní program „Regenerace sídlišť sociálního bydlení“. Tento program je financován státem. Financování je podporováno:

- půjčkami s nižší úrokovou mírou,
- veřejnými subvencemi k jistině i úroku,
- granty z fondu pro sociální bydlení,
- subvencemi pro modernizaci systému vytápění,
- program pro sociálně slabé skupiny.

Problémy dánských sídlišť jsou obdobné jako v naší republice. Jedná se o:

- a) zateplení obvodového pláště,
- b) úprava střech,
- c) výměny oken,
- d) řešení vstupních částí,
- e) doplnění různými objekty, sociální aj..

Projekt regenerace je vždy ovlivňován názory a požadavky místních obyvatel. Participaci obyvatel je přikládán velký význam a je to jeden ze základních požadavků při realizaci regenerace sídliště .

V Dánsku byl například ve městě Helsingor, kde byla prováděna komplexní regenerace, zřízen pro obyvatele samostatný televizní kanál, na kterém byly vysílány informace o průběhu prací, připravovaných akcích atd. přitom se jednalo o sídliště s převážně sociálně slabšími skupinami obyvatel a s vysokým stupněm nezaměstnanosti).

Stát a obec při regeneraci použil následující nástroje:

1. regulace nájemného,
2. zákon na renovaci v oblasti soukromého sektoru,
3. sociální nájemní sektor,
4. přímé veřejné intervence - zákon na renovaci měst,
5. regulace - grant pro renovaci starších objektů atd..

Programy regenerace se začaly prosazovat již v 60. letech. V této době vznikly dva základní:

- A) Sanitární zákon – zajistit hygienickou úroveň v bytech, celkově zdravé obytné prostředí
- B) Zákon na odstraňování zanedbanosti obytných částí.

Tyto programy se postupně aktualizovaly jak bylo dosahováno jednotlivých cílů.

V 90. letech byly vyhlášeny dva hlavní programy a skupina programů vedlejších.

- A) Soukromý renovační program – určený pro renovaci v oblasti soukromého nájemného sektoru (2,4 mld. DK - náklady nesmí přesáhnout 2- 3000 DK /m²)
- B) Grantový program – menší zlepšení ve všech druzích objektů (1,5 mld. DK)
- C) Program na renovaci sociálních sídlišť, program pro zlepšení zásobování teplem, program pro sociálně slabší skupiny atd.

Kontaktní adresa: Mgr. Tomáš Šimek, Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice, Studentská 84, 532 10 Pardubice

Tel: 040/603 6527

e-mail: tomas.simek@upce.cz

Recenzoval: doc. Ing. Josef Vaculík, CSc., Katedra managementu a marketingu