

---

# Sídliště: problém a multikriteriální analýza jako součást přípravy k jeho řešení

KAREL MAIER

České vysoké učení technické, Fakulta architektury, Praha

## Housing Estates: The Problem and the Preparation to Tackle It

**Abstract:** Housing estates have been perceived as a problem since their very first years of existence. Over the past decades they have been subjected to criticism for their greyness, uniformity and inhuman scale. Unlike in Western Europe, they represent virtually the only new kind of urban housing built between the 1950s and the early 1990s, and, consequently, they make up 30 per cent of housing stock nationally. They are mostly located on the best sites available for residential use and have retained their socially mixed population.

While politicians disregarded the issue of housing estates through most of the 1990s, national revitalisation programmes were introduced at the end of the decade to avoid the massive deterioration of housing estates. As there are insufficient public resources available to cover necessary repairs and refurbishment, the aim of these programmes is rather to stimulate private resources to do the job. Decisions on the use of public money follow two criteria: (a) potential effectiveness in terms of the expected involvement of private investment after initiation with public money; (b) potential risks from delayed or absent public assistance, which would lead to higher public costs in the future.

The article describes a case of in-depth analyses made of housing estates built in Prague between 1957 and 1993, which was aimed at identifying the potential effectiveness or risks involved in revitalising the estates. A multi-criterial analysis was made of the estates' residential, spatial, demographic, social and environmental qualities, and technical, infrastructural and developmental potential on the positive side, and of the crime rate, poor image, structural defects, parking problems, noise and traffic disturbance, and ownership problems on the negative side. It revealed that older and smaller estates represent a lower risk for revitalisation. The most recently built estates have better demographic potential, but this is a temporary advantage. The largest 'new towns', from the 1970s and 1980s, are mostly evaluated as average or less-than-average, both in terms of potential and risk, despite their much worse image. The big estates built in the same period that are not a part of the 'new towns' appear to represent the highest risk.

*Sociologický časopis, 2003, Vol. 39, No. 5: 653–666*

---

\* Veškerou korespondenci zasílejte na adresu: Prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc., Fakulta architektury ČVUT, Ústav urbanismu, Thákurova 7, 160 00 Praha 6, e-mail: maier@fa.cvut.cz

## Sídlště jako problém

To, že sídlště představují problém, bylo zřejmé už od doby jejich prvních realizací u nás<sup>1</sup>. Pojmenování tohoto problému se věnovala řada prací bývalého Výzkumného ústavu výstavby a architektury od šedesátých do konce sedmdesátých let, publikovaných v dosud snad jediné původní české knize o sídlštích [Musil et al. 1985]. Sídlště komplexní bytové výstavby (KBV) byla tehdy dominantní formou výstavby bytů ve velkých městech, a tudíž také vlastně jedinou alternativou nového bydlení (více či méně obtížně) dosažitelnou pro drtivou většinu mladých domácností.

Systém hromadné uniformní prefabrikované KBV, jenž byl vyhovujícím řešením v podmínkách katastrofální bytové situace měst koncem padesátých a během šedesátých let, byl zřejmě problematický již pro mamutí „nová města“ sedmdesátých let. Tak, jak v osmdesátých letech pomalu opadalo normalizační sevření znemožňující jakýkoliv nekonformní názor, rostla všeobecná kritika sídlšt ze strany odborníků i veřejnosti. Na rozdíl od výhrad v předchozích obdobích, týkajících se dílčích problémových okruhů (plošný standard bytů, chybějící občanské vybavení, neudržované plochy „zeleně“), začala být sídlště vnímána jako principiálně nevyhovující a špatné bydlení. K tomuto posunu vnímání paradoxně přispěly pokusy o „architektonické ztvárnění“ a „humanizaci“ panelových domů v osmdesátých letech.

Po roce 1989 se stala sídlště zhmotnělým symbolem všeho, s čím chtěli lidé skoncovat – byla šedá, uniformní, nelidsky grandiózní. Proto také řada odborníků a politiků považovala otázku budoucnosti sídlšt za neřešitelnou, či snad přesněji řečeno měli sídlště za něco, co musí nevyhnutelně odumřít, a proto je nejlépe to „ponechat svému osudu“. Názor na sídlště jako část měst, která se nutně musí stát problémovou, podporovala i řada zahraničních expertů, kteří měli zkušenost z posledního vývoje velkých projektů sociální výstavby na Západě.

Skutečný vývoj dosud nenaplnil až na výjimky vizi českých sídlšt jako slumů a sociálních ghatt. Svůj paradoxní podíl na tom nesporně má také bytová politika státu, jenž regulací nájemného blokuje „tržní řešení“ bytového problému, spočívající v mobilitě uživatelů v rámci stávajícího bytového fondu a komerčně životaschopné výstavbě dostupného bydlení. Všichni však vědí, že regulace nájmů neodpovídající trhu není dlouhodobě udržitelným řešením; politická diskuse se vede spíše o rychlosti a formách deregulace.

---

<sup>1</sup> Pojem „sídlště“ obecně nahradil původní odborné pojmenování „nové obytné soubory“, jejichž výstavbu považoval Musil [1985: 13-14] za jeden „z nejvýznamnějších znaků socialistické výstavby měst a socialistické architektury. Budování obytných souborů bylo spojeno se změnami v koncepci bytů, obytných budov, služeb a obchodní sítě, vedlo k novému způsobu zastavění, a tím i k netradičnímu pojetí volných ploch, znamenalo radikální změnu ve vztahu mezi komunikacemi a obytnými domy, v řešení dopravní sítě v obytném území, promítalo se do změn ve vztahu mezi veřejnými a soukromými prostory a vedlo rovněž k vytvoření zcela nových a větších dimenzí jednotlivých prvků prostředí, ve kterém lidé bydlí.“

## Specifika sídlišť jako dědictví státního socialismu

Naše sídliště mají některé „zabudované“ odlišnosti, které je výrazně odlišují od obdobných obytných celků vzniklých na Západě v podmínkách sociálně tržní ekonomiky. Tyto odlišnosti mají a v různé míře i do budoucna budou mít zásadní vliv na jejich další osud. Lze je rozlišit na trvalé a potenciálně proměnné faktory:

1. Poloha sídlišť v prostoru měst a městských aglomerací je zřejmě trvalým faktorem. V podmínkách neexistence pozemkové renty a minimálních vlastnických práv vůči pozemkům a nemovitostem byla určujícím lokalizačním faktorem sídlišť urbanisticky (sub)optimální poloha pro bydlení. Systém KBV a další nástroje centrálního plánování uplatňované v předlistopadových dobách navíc nivelovaly vybavení sídlišť základním standardem infrastruktur v kvalitě obdobné jako ostatní obytné území.
2. Podíl sídlišť na bytovém fondu v celostátním měřítku, a zejména v našich větších městech je výrazně větší, než je tomu kdekoli v západní Evropě, o Severní Americe ani nemluvě. Na sídlištích postavených od konce padesátých let u nás bydlí asi třetina obyvatel, v Praze je na sídlištích kolem čtyřiceti procent bytů. Také tato skutečnost je přinejmenším dlouhodobým faktorem, protože reprodukční cyklus bytového fondu je velmi zdlouhavý, a navíc dosavadní objemy nové výstavby po roce 1989 ani nedosahují úrovně prosté reprodukce. I v hypotetickém případě dramatického nárůstu nové bytové výstavby by tato výstavba zřejmě byla realizována především v suburbánním zázemí měst, takže by nenahrazovala stávající byty ve městech *in situ*. Sídliště by tedy i nadále přinejmenším na dobu dožití zůstala významnou součástí stavebního fondu měst.
3. Forma bydlení ve vícepodlažních domech s větším počtem bytů je ve střední Evropě obecně přijímaná i pro bydlení středních a vyšších středních vrstev obyvatel; dokonce se o této formě dá hovořit jako o typické pro městské bydlení. Také tento „kulturní“ faktor má pravděpodobně velkou setrvačnost. Je ovšem nejisté, zda lze sídlištní bydlení z hlediska jeho vnímání ztotožnit s bydlením ve starších čtvrtích činžovních domů.
4. Protože sídliště byla v době svého vzniku jedinou dosažitelnou formou nového bydlení ve městech pro naprostou většinu domácností, sídliště neměla a dosud stále ještě nemají charakter sociálního bydlení. Restituce v devadesátých letech se sídlištního bytového fondu netýkala, takže se na rozdíl od jiných částí měst nezkomplikovala možnost směn bytů z vůle obyvatel (v restituovaných nájemních domech pro nově uzavírané nájmy neplatí regulované nájemné, takže je zpravidla směna spojena pro nového nájemníka s podstatně vyšším nájemným; navíc požadovaný souhlas s výměnou často není privátním majitelem udělen). To způsobilo, že se sídlištní byty relativně velmi často stávají předmětem směn a převodů, ať už legálních (hlavně u vlastnických a družstevních forem), nebo na šedém trhu (především u obecních bytů, kde je formální výměna zpravidla spojena s „odstupným“). Obměnu uživatelů sídlištních bytů přitom nelze automaticky spojovat se sociální degradací – i když špička „nových bohatých“ už nej-

spíše sídlištní byty opustila. Typickými příchozími jsou mladí lidé, pro které (respektive pro jejichž rodiče) je získání sídlištního bytu ještě finančně dostupné<sup>2</sup>. Takováto změna má svoji pozitivní stránku potud, že se sídliště, jehož převážná část původních obyvatel se dostává na konec svého aktivního věku, „omladí“. Negativem je pravděpodobná nestabilita této nové složky obyvatel, kteří mohou byt na sídlišti namnoze považovat za „startovní“, tedy dočasný. Ze sídlišť se tak může stát forma přechodného bydlení se všemi převážně nežádoucími efekty na péči o kvalitu prostředí a fungování sociálních vztahů. Trvalými obyvateli by se stali pouze ti, komu by se nakonec nepodařilo dosáhnout na dražší bydlení v prestižnějších lokalitách. Sociální různorodost obyvatel sídlišť je tedy potenciálně proměnný specifický faktor.

5. S dosavadními uživateli, které nelze na rozdíl od obyvatel sídlišť v městech západní Evropy nebo Severní Ameriky paušalizovat jako sociálně slabší složku společnosti, souvisí i poslední specifický faktor, rovněž potenciálně proměnný. Protože totiž na sídlišťích bydlí velmi různé sociální skupiny, je také způsob zacházení s byty a domy jejich uživateli velmi různý. Díky své vzácnosti a malé mobilitě svých obyvatel jsou nejen vlastnické a družstevní, ale i mnohé nájemní byty obyvateli nejen v rámci možností udržovány, ale někdy i dosti nákladně upravovány a zlepšovány. Řada úprav byla provedena „načerno“, takže ani neexistuje spolehlivý údaj o tom, jaký je stav těchto bytů a jaké investice do něho byly vloženy. Ochota a vůle uživatelů na své náklady upravovat a zlepšovat je jasně omezena výhradně na to, co považují za svoji výhradní doménu: tedy pouze vlastní byty a jen potud, pokud se jejich uživatelská práva *de facto* blíží právům vlastnickým.

## Vnímání nedostatků a pozitivních hodnot

Následující schéma shrnuje nedostatky a pozitivní hodnoty sídlišť, jak je nalézáme v odborných studiích a článcích zabývajících se jejich regenerací [Gebert et al. 1998], jak je v rozhovorech a článcích publikovaných ve Zpravodaji Prahy 11 „Klíč“ v letech 1996–2000 identifikovali pracovníci Městské části Prahy 11, kde se nachází největší sídliště České republiky Jižní Město, a jak vyplývají z různých sociologických průzkumů a anket prováděných především v Praze v období posledních zhruba pěti až šesti let [například Boška 1998, Boška 2001, SÚRM 2001]. Schéma si neklade za cíl vyčerpávajícím způsobem identifikovat, tím méně pak kvantifikovat výskyt a četnost jednotlivých zaznamenaných nedostatků a hodnot; ani neaspiruje na to paušalizovat fragmentární údaje z dostupných zdrojů na sídliště obecně. Cílem schématu je spíše naznačit odlišnou optiku, jíž mohou jednotlivé strany problematiku sídlišť nazírat.

---

<sup>2</sup> Toto tvrzení lze jen těžko prokázat, protože se v řadě případů jedná o pololegální či nelegální pronájmy, které se ve statistice ani v cenzu neobjevují. Tvrzení je založeno na empirii zejména z pražských sídlišť.

Tabulka 1. Nedostatky, které je třeba řešit, a hodnoty, které je třeba zachovat

|                   | jak to vidí                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | studie expertů<br>"odjinud"                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | místní veřejná správa<br>(Praha 11)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | obyvatelé                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>nedostatky</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• statika budov a některých stavebních dílů</li> <li>• nedostatečné tepelné izolační vlastnosti obvodových konstrukcí a oken domů</li> <li>• špatný (fádní, esteticky odpuzivý...) architektonický výraz</li> <li>• nediferencované, špatně řešené veřejné prostory</li> <li>• absence tradičních znaků městské zástavby</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nedostatek místních pracovních příležitostí</li> <li>• chybí vyšší a kvalitnější zařízení občanského vybavení</li> <li>• nedostatek parkovacích míst</li> <li>• opotřebované domy potřebují modernizaci a lepší údržbu</li> <li>• anonymita, ztráta bezpečí, nepostačuje sociální kontrola</li> <li>• nevyřešené majetkoprávní vztahy</li> <li>• nedostatek peněz ve veřejných rozpočtech</li> <li>• diskrepance mezi pravomocemi a zodpovědnostmi mezi městem a městskými částmi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nedostatek parkovacích míst a zařízení</li> <li>• chybějící kulturní vybavení</li> <li>• špatná / malá údržba společných prostor v domech</li> <li>• nepořádek v okolí domů</li> <li>• komerční (zne)užívání veřejných prostor a bývalých objektů občanské vybavenosti</li> <li>• pocit nebezpečí ve veřejných prostorech a společných prostorech domů</li> </ul> |
| <b>hodnoty</b>    | <i>někteří architekti znovuobjevují původní hodnoty, jež měly návrhy sídlišť, a propagují návrat k nim</i>                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vyvážená, smíšená sociální struktura</li> <li>• atraktivní poloha</li> <li>• atraktivní okolí</li> <li>• dobré životní prostředí (malé znečištění)</li> <li>• velmi dobré dopravní napojení</li> <li>• rozsáhlé plochy pro nové investice</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dostatek a dostupnost volného prostoru v okolí domů (hřiště, posezení v zeleni)</li> <li>• okolní zelené masivy (lesoparky, obory, přírodní parky)</li> <li>• vlastní byt</li> <li>• neznečištěné ovzduší</li> </ul>                                                                                                                                              |

Je pochopitelné, že každá skupina zdůrazňuje především ta negativa a pozitiva, která jsou jí z hlediska jejího vztahu k sídlištím nejbližší. Přesto však zaráží odlišnost v nazírání expertních studií regenerace od ostatních skupin. Za povšimnutí též stojí, že překonání nedostatků identifikovaných obyvateli sídlišť by bylo podstatně méně náročné nežli odstranění závad uváděných experty.

## Regenerace sídlišť jako předmět státní politiky

Ať už bylo důvodem poznání o specifických faktorech působících na našich sídlištích, nebo spíše pragmatické politické úvahy o počtu voličů, kteří na sídlištích bydlí a zřejmě v dohledné době bydlet budou, vládní politika vůči sídlištím a jejich regeneraci se koncem devadesátých let dramaticky změnila. Dříve proklamované spoléhání se na neviditelnou ruku trhu vystřídalo aktivní úsilí o prodloužení životnosti domů na sídlištích pomocí jejich stavebních úprav a obnovy dožitých částí a též revitalizací a regenerací sídlišť jako urbanistických celků. Výsledkem bylo programové zaměření do dvou problémových okruhů – oprav panelových domů a regenerace sídlišť – reprezentovaných *Programem na podporu oprav bytových domů* z roku 1999 a *Programem na podporu regenerace panelových sídlišť* a na něj navazujícím nařízením vlády číslo 494 z roku 2000 a číslo 299 z roku 2001 [Nařízení 2000, Nařízení 2001].

Z řady rozborů prováděných již od konce osmdesátých let odbornými ústavy<sup>3</sup> vyplynulo, že prostředky vložené do regenerace sídlišť ze státního fondu bydlení, popřípadě přímo ze státního rozpočtu nemohou v žádném případě postačit k regeneraci všech sídlišť a opravu a modernizaci všech domů na nich. Programy proto počítají s tím, že státní podíl na regeneraci bude především či pouze iniciační složkou pro celkový tok investic. Na nich se mají podílet další veřejné zdroje (měst, popřípadě krajů) a především soukromé subjekty. Ani při takto předpokládané výrazné spoluúčasti nestátních zdrojů ale nebudou státní prostředky postačovat ani na „nastartování“ regenerace na všech sídlištích.

Je zřejmé, že rozhodování o alokaci veřejných prostředků pro regeneraci sídlišť by mělo vzít v potaz odborná hlediska – tedy fyzický stav, ekonomickou návratnost a sociální potřebnost –, ale že se bude jednat především o politický proces, pro nějž bude odborná expertiza nanejvýše podkladem a argumentační základnou a jenž by měl přihlížet k názorům obyvatel sídlišť, kteří jsou koneckonců těmi, komu má regenerace sloužit. Politický rozhodovací proces o vložení veřejných prostředků do každého konkrétního regeneračního zásahu (projektu) pak přihlíží ke dvěma kritériím:

- rozvojové potenciály vyjadřující potenciální efektivitu regenerace, tj. pravděpodobnost, že veřejné prostředky investované do regeneračního projektu vyvolají žádoucí regenerační aktivitu dalších subjektů na sídlišti,
- potenciální rizika vyjadřující naléhavost regenerace, tj. pravděpodobnost, že bez impulsu vyvolaného vstupem veřejných prostředků se vyhlídky sídliště pro dosažení „normálního“ stavu kontinuálního a spontánního regeneračního procesu dále dramaticky sníží.

---

<sup>3</sup> Především bývalý Výzkumný ústav výstavby a architektury (VÚVA) a bývalý Studijní a typizační ústav (STU). Později se zabývá problematikou regenerace sídlišť hlavně Ústav územního rozvoje v Brně a problematice stavební regenerace panelových domů se věnuje například nástupnický STÚ Praha.

Tabulka 2. Význam hodnocení potenciální efektivity a rizik pro politické rozhodování

|                      |       | potenciální rizika                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                    |
|----------------------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |       | velká                                                                                                                                                                                                                                | malá                                                                                                                               |
| rozvojové potenciály | velké | dobrá očekávaná návratnost<br>+ vysoká naléhavost regeneračního zásahu<br><br><i>zásah může být efektivní a je nezbytný</i>                                                                                                          | dobrá očekávaná návratnost<br>X regenerační zásah není naléhavý<br><br><i>zásah může být efektivní, ale není nezbytný</i>          |
|                      | malé  | sporná či špatná návratnost<br>X vysoká naléhavost regeneračního zásahu<br><br><i>zásah je problematický z hlediska efektivity, ale potřebný z hlediska předcházení budoucím problémům nebo zmenšení jejich nežádoucích důsledků</i> | sporná či špatná návratnost<br>+ regenerační zásah není naléhavý<br><br><i>zásah by byl neefektivní a pravděpodobně i neúčinný</i> |

### Analýza pražských sídlišť jako podklad pro zahájení jejich regenerace

Analýzu pražských sídlišť vypracoval v roce 2002 Magistrát hlavního města Prahy – Středisko útvaru rozvoje města (SÚRM) ve spolupráci s týmem externích odborníků jako podklad pro přihlášku hlavního města Prahy do *Programu na podporu regenerace panelových sídlišť*.

Na území Hlavního města Prahy jako potenciálního předkladatele přihlášky do Programu se nachází 50 lokalit se sídlištní zástavbou vzniklou v období let 1957 až 1993. Vyhodnocení usilovalo vytvořit co nejkomplexnější podklad pro rozhodovací proces o tom, které sídlištní lokality budou připravovány pro přihlášku do *Programu*.

Analýza sestávala z řady dílčích částí. Z nich je dále uveden přehled o tom, jak se sídliště odlišují od pražského průměru v některých demografických, sociálních a vybavenostních ukazatelích a multikriteriální analýza rozvojových potenciálů a potenciálních rizik.

Počty a podíly sídlišť s nadprůměrnými („příznivějšími“) hodnotami oproti průměru dosahovanému za hlavní město Prahu obsahuje tabulka 3.

Tabulka 3. Porovnání vybraných ukazatelů za sídliště s průměrem Prahy

| dílní indikátor hodnocení                                                         | sídlíště, která vykazují „příznivější“ hodnoty, než je průměr Prahy                   |                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
|                                                                                   | absolutní počet sídlíšť, která dosahují příznivějších hodnot, nežli je pražský průměr | podíl ze souboru sídlíšť |
| vývoj počtu obyvatel 2001/1991                                                    | 19                                                                                    | 31,7 %                   |
| index migračního salda 2001/1991                                                  | 15                                                                                    | 25,0 %                   |
| index stáří obyvatel (podíl obyvatel >15 let / 60+ let)                           | 36                                                                                    | 60,0 %                   |
| vzdělanost – podíl středoškoláků                                                  | 44                                                                                    | 73,3 %                   |
| vzdělanost – podíl vysokoškoláků                                                  | 34                                                                                    | 56,7 %                   |
| žáci středních a speciálních škol v sídlíšti / obyv. sídlíště                     | 7                                                                                     | 11,7 %                   |
| lůžka zdravotnických zařízení v sídlíšti / obyv. sídlíště                         | 8                                                                                     | 13,3 %                   |
| zařízení sociální péče v sídlíšti / obyv. sídlíště                                | 30                                                                                    | 50,0 %                   |
| žáci mateřských a základních škol v sídlíšti / obyv. sídlíště                     | 29                                                                                    | 48,3 %                   |
| plochy vyšších zařízení veřejného občanského vybavení v sídlíšti / obyv. sídlíště | 9                                                                                     | 15,0 %                   |
| plochy vyšších zařízení maloobchodu v sídlíšti / obyv. sídlíště                   | 10                                                                                    | 16,7 %                   |
| pracovní místa v sídlíšti / obyv. sídlíště                                        | 0                                                                                     | 0,0 %                    |

Zdroj: SÚRM 2001 a 2002.

## Poznámky k tabulce 3:

- v demografických kriteriích dosahují pražská sídlíště obecně hodnot lepších, než je pražský průměr, a to především sídlíště „mladá“, kde ve sledovaném období ještě probíhalo „nastěhovávání“, a sídlíště, kde došlo k nové výstavbě na volných plochách
- relativně „nejlepší“ vzdělanostní strukturu měla sídlíště Vršovice, Spořilov I, Jablovská, Písnice a Barrandov
- ze zařízení vyššího a celoměstského významu jsou poměrně nejlépe na sídlíštích zastoupena zařízení sociální péče
- více než polovina sídlíšť má podprůměrnou vybavenost základními a mateřskými školami (měřeno počtem míst na obyvatele)



- sídliště relativně nejlépe vybavená místními pracovními příležitostmi mají čtvrtinový podíl oproti celopražskému průměru.

Z přehledu je zřejmé, že především vzhledem k demografickým a sociálním skutečnostem by nebylo správné nekriticky aplikovat poznatky ze zdánlivě obdobných obytných celků v zahraničí. Tím spíše pak je ošidné předpokládat, že sociální a fyzická devastace, ke které došlo na některých sídlištích například ve Velké Británii, neodvratně potká i všechna naše sídliště.

## Multikriteriální analýza potenciálů a rizik regenerace sídlišť

Zvolený postup multikriteriální analýzy lze označit za metodicky standardní. Pro získání vstupních dat byly využity údaje censů a běžné statistiky, data účelově získaná specifickým šetřením *in situ* a informace poskytnuté místními částmi.

Rozčlenění zkoumaných kritérií na rozvojové potenciály a rizika regenerace vedlo k faktickému rozdělení posouzení a vyhodnocení na dvě větve, jež byly metodicky zpracovány a vyhodnoceny současně a týmiž experty, ale jejichž výstupy jsou uváděny samostatně, byť i ve vzájemné souvislosti.

Kriteria rozvojových potenciálů i rizik regenerace byla sestavena do dvouúrovňové hierarchické struktury, na nižší hierarchické úrovni propojené s podkladovými databázemi o sídlištích. Volba kritérií hodnocení vyšší hierarchické úrovně byla převážně empirická, na základě studia a analýzy dosavadních prací týkajících se sídlišť (sociologických průzkumů, textů v odborné literatuře, workshopů a jejich výsledků) a diskusí s experty. Při výběru dílčích kritérií bylo nutno vycházet z dostupných datových zdrojů, takže nelze přesvědčivě tvrdit, že dílčí kriteria svým obsahem plně pokrývají předmět „celkového“ kriteria.

Indikátory vzniklé na základě takto různorodých dat mají navzájem nehomogenní aktuálnost a spolehlivost. Vzhledem k požadovanému relativnímu porovnání však lze takto pořízené indikátory považovat za vyhovující, protože jsou v rámci jednotlivých indikátorů pro celý zkoumaný soubor sídlištních lokalit navzájem stejnorodé co do původu, aktuálnosti a přesnosti.

Vážnějším problémem se ukázala absence dat pro kriteria „měkkého“ charakteru: například se nepodařilo opatřit informace o existenci lokálních občanských iniciativ na sídlištích. Přitom je z výzkumných prací i z praxe regenerace v zahraničí známo, že právě lokální občanská iniciativa má pro úspěšnost regeneračních zásahů klíčový význam.

Nepříjemným překvapením bylo poznání, že neexistuje žádný zdroj relevantních dat o sociálních problémech sídlišť. Údaje o výskytu sociálně problémových jedinců a skupin se nesledují nebo nejsou k dispozici, a dokonce se nepodařilo zjistit ani data o výskytu trestné činnosti za menší územní jednotky, než byly městské obvody, respektive městské části. Díky spolupráci některých městských částí byla získána fragmentární data o kriminalitě na některých sídlištích, z nich ale nebylo možno pro celkové hodnocení vycházet.

Pro převod hodnot podkladových databází do nižší úrovně kritérií byly vytvořeny převodníky, které škalovaly podkladová data do šestistupňové škály, přičemž se eliminovaly extrémní hodnoty pro každé kritérium.

Ve výsledné podobě hodnocení potenciálů obsahovalo tato kritéria:

(Kritéria, která nebylo možno kvantifikovat pro celý zkoumaný soubor, ale přesto byla jako významná do hodnocení zařazena, jsou označena hvězdičkou (\*).)

- obytné potenciály (rozmanitost forem bydlení, místní základní veřejné vybavení, zázemí pro kulturu a každodenní rekreaci)
- polohové potenciály (dosažitelnost centra města, pozitivně působící prostorové napojení sídliště)
- sociální potenciály (vzdělanost obyvatel, podnikavost obyvatel\*, věková heterogenita obyvatel, vývoj počtu obyvatel a intenzita migrace, lokální iniciativy\*, komunikace s občany\*)
- územně technické potenciály (existence vhodných rozvojových ploch, kvalita rozvojových ploch\*)
- ekonomické potenciály (investiční aktivita v uplynulém a současném období, atraktivita nemovitostí)
- připravenost k regeneraci (plánovací a projektová připravenost, dosavadní regenerace, majetkoprávní dosažitelnost rozvojových pozemků)
- urbanistická pozitiva (vnější veřejné prostory, urbanistické hodnoty)
- kvalitní životní prostředí (složky životního prostředí, zeleň)
- možnosti technické infrastruktury (disponibilní kapacita sítí a rozvodů)
- širší význam sídliště (pracovní příležitosti, nadmístní zařízení občanského vybavení)

Hodnocení rizik zahrnovalo následující kritéria:

- kriminalita\*
- špatný image (vnímání sídliště – bezpečnost\*, image sídliště mezi obyvateli\*, migrační potenciál\*, vnímání sídliště mezi experty\*)
- urbanistické závady (nekvalitní veřejné prostory, střety, zeleň hodnocená jako nekvalitní)
- stavební závady
- velikost (počet obyvatel sídliště)
- negativní prostorové vztahy a jiné vlivy (negativně působící vlivy dopravy, prostorové bariery, negativně působící okolí sídliště)
- deficit parkovacích a odstavných stání
- majetkoprávní problémy (majetkoprávní nedosažitelnost rozvojových ploch)

Relativní významnost jednotlivých kritérií byla podrobena expertnímu hodnocení místními komunálními politiky a reprezentanty různých profesních skupin, které se na procesu přípravy regenerace budou podílet. Celkem se posouzení významnosti kritérií zúčastnilo 24 posuzovatelů. Výsledky jejich hodnocení lze shrnout takto:

- Jako poměrně nejvýznamnější potenciál pro úspěšnost regenerace vyhodnotili posuzovatelé stávající obytné kvality a kvalitní životní prostředí na sídlištích. Sídliště s relativně vysokou kriminalitou a sociálně problémovými obyvateli, sídliště s obecně špatným image a sídliště s urbanistickými závadami jsou naopak hodnocena jako nejrizikovější: neúčinný nebo opožděný regenerační zásah města by na nich vedl k výrazně negativním důsledkům. Naopak poměrně malý význam pro další rozvoj pražských sídlišť posuzovatelé přikládali dostupné kapacitě technické infrastruktury.
- Z hlediska rizik je podle názoru posuzovatelů nejméně významná absolutní velikost těchto sídlišť. Tento výsledek je překvapivý pro ty, kdo vědí, že za nejrizikovější se v zahraničí obecně považují velké sídlištní komplexy.
- Kriminalita a špatný image jsou vnímána jako relativně nejvýznamnější kritéria pro rizika regenerace. Bohužel data právě pro tato kritéria jsou neúplná. Spolehlivost vyhodnocení rizik regenerace jednotlivých sídlišť je tím výrazně negativně dotčena.
- Zatímco ve skupině potenciálů je významnost jednotlivých složek (obytné, polohové, sociální, územně technické, environmentální a urbanistické) poměrně vyrovnaná, v rizicích převládají sociální a urbanistické faktory. Obecně menší význam je přikládán technickým potenciálům i rizikům.
- V hodnocení významnosti jednotlivých faktorů (kritérií) regenerace se od ostatních expertů často lišili komunální politici a pracovníci veřejné správy, kteří zdůrazňovali především hlediska proveditelnosti konkrétního regeneračního projektu.

Vyhodnocením multikriteriální analýzy lze dospět k následující typologii sídlišť z hlediska kombinace potenciálů a rizik:

- Sídliště s vysokým potenciálem a nadprůměrnými riziky. – Úspěšná regenerace těchto sídlišť může odvrátit poměrně velká rizika a z nich plynoucí společenské náklady; současně však platí, že se regenerace bude muset potýkat s velkým rizikem neúspěchu. Analýza ukázala, že žádné sídliště s jednoznačně nadprůměrným celkovým rozvojovým potenciálem nepatří zároveň mezi sídliště s extrémními riziky při neúspěšné nebo neprovedené regeneraci. Z velkých sídlišť vykazují mírně nadprůměrný celkový potenciál a současně velmi vysoká rizika Modřany. Vysoká rizika při současně nadprůměrném potenciálu vykazují sídliště Hornoměřolská a Petrovice.
- Sídliště s vysokým potenciálem a průměrnými riziky. – Nadprůměrnou míru celkových potenciálů při celkových rizicích kolem průměru má především sídliště Jihozápadní Město-Nové Butovice; další sídliště s nadprůměrným potenciálem jsou Jihozápadní Město-Stodůlky a Vršovice, z menších a starších sídlišť pak ještě Rybníčky.
- Sídliště s vysokým potenciálem a poměrně nevýznamnými riziky. – Regenerace těchto sídlišť má velkou šanci na úspěch, je však sporné, zda nedat přednost sídlištím, kde je regenerace naléhavější. Největší potenciál při nejmenších rizicích vykazují malá sídliště. Některá stará sídliště (Petřiny, Pankrác I, Kobylisy) mají

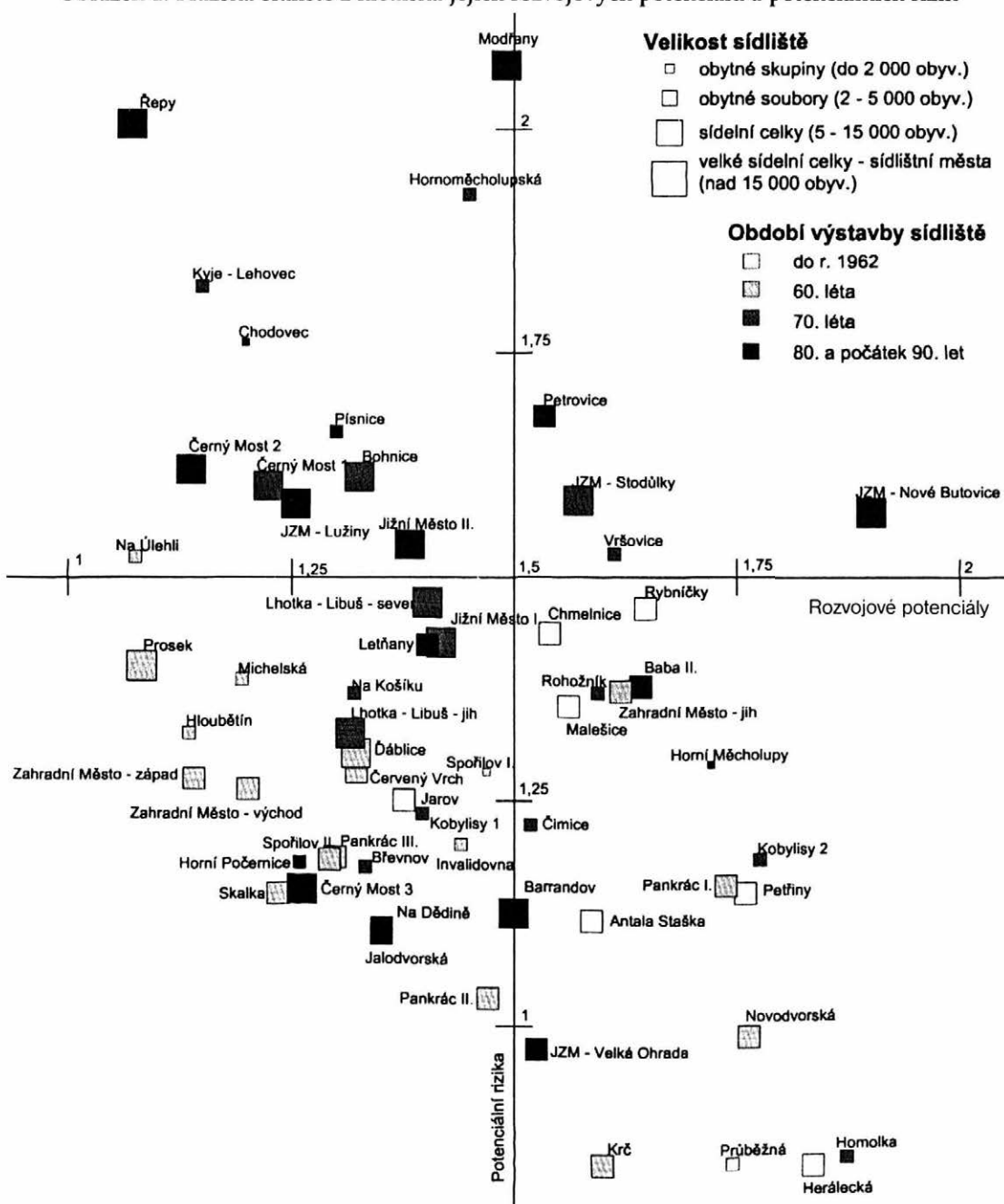
při poměrně velmi vysokých celkových potenciálech dosti malou rizikovost. Ze sídlišť se spíše nadprůměrnými celkovými potenciály rozvoje, jež mají výrazně podprůměrná celková rizika, lze uvést Krč, Jihozápadní Město-Velkou Ohradu, Pankrác II, Barrandov a Antala Staška.

- Sídlíště s malým potenciálem a poměrně nevýznamnými riziky. – Celková regenerace těchto sídlišť se nejeví ve srovnání s jinými tolik bezprostředně naléhavá a v případě jejího uskutečnění by její efekty nebyly tak významné, jako by tomu mohlo být u jiných sídlišť. V této skupině se nenacházejí žádné výrazné extrémy: žádné ze sídlišť s velmi malým celkovým potenciálem tedy nepatří zároveň do kategorie sídlišť s velmi malými riziky. Do skupiny s malými riziky a podprůměrnými potenciály se řadí velká skupina menších a spíše starších sídlišť. Z velkých sídlišť se sem zařadily Dáblice, jejichž potenciál se ale výrazně zlepšil po napojení na metro.
- Sídlíště s malým potenciálem a poměrně významnými riziky. – Regenerace těchto sídlišť bude extrémně náročná na účast veřejných zdrojů (finanční, ale také organizační). Do této potenciálně nejproblémovější skupiny se podle výsledků hodnocení zařazuje především sídlíště Řepy. Skutečnost, že se jedná o velké sídlíště, by zřejmě měla priorizovat toto sídlíště v politickém rozhodování o alokaci veřejných zdrojů do regenerace. Aby regenerační projekt dosáhl cíle, bude muset být komplexní a jeho realizace systematická a zřejmě i dlouhodobá, má-li být úspěšná.
- Sídlíště s průměrným celkovým potenciálem i riziky. – V „zóně průměru“ se nacházejí také velká a často kontroverzně vnímaná sídlíště Jižní Město a Bohnice. Jejich průměrné hodnocení je zřejmě třeba interpretovat obezřetně, protože se za ním může skrývat řada dílčích extrémů.

Celkově lze výsledky multikriteriální analýzy potenciálů a rizik regenerace shrnout takto:

- Velká sídlíště starších generací vesměs vykazují podprůměrná rizika (výjimkou je sídlíště Malešice). Jejich potenciály jsou spíše nadprůměrné, ale není to pravidlem.
- Velká sídlíště z období 70. až 80. let na severu a jihu Prahy lze převážně charakterizovat jako průměrná a podprůměrná z hlediska potenciálů i rizik. Extrémní rizika se jeví u velkých sídlišť, která nejsou součástí větších „měst“ (Řepy a Modřany).
- Velká sídlíště z nejpozdějšího období sídlištní éry mají spíše nadprůměrné potenciály, což je však do značné míry způsobeno přechodnými faktory (demograficky mladší obyvatelstvo, relativně dobrá bilance populačního vývoje způsobená nastěhováním do domů dokončovaných počátkem 90. let). Rizika vykazují velký rozptyl.
- Menší sídlíště jsou obecně spíše méně riziková. Existují ale velmi dramatické výjimky. I v kategorii menších sídlišť platí, že stará sídlíště jsou méně riziková, nežli sídlíště ze 70. a 80. let.

Obrázek 1. Pražská sídliště z hlediska jejich rozvojových potenciálů a potenciálních rizik



Využitelnost výsledků multikriteriálního ohodnocení byla zajisté omezena neúplností dat zejména v sociální dimenzi rizik regenerace. Zaznamenaný rozptyl v hodnocení relativní významnosti jednotlivých sledovaných kritérií expertními hodnotiteli dále zvýšil míru nejistoty, s níž je třeba počítat. Přes tato omezení lze považovat výsledky vyhodnocení za jistou orientaci pro rozhodovací proces. V současné podobě podává poměrně komplexní obraz o jednotlivých kritériích relevantních pro posouzení jednotlivých sídlišť, zejména pak informaci o nejvýraznějších okruzích potenciálů využitelných v projektu regenerace a o hlavních rizicích, jež mohou na jedné straně ovlivnit proveditelnost regeneračního záměru, na druhé straně pak mohou být podporou argumentace o potřebnosti regeneračního zásahu.

Poznatek o tom, v jakém druhu potenciálů je sídliště nadprůměrné, může být podkladem pro strategii regenerace, jež by měla logicky využívat existujících potenciálů. Obdobně by se měla strategie regenerace zaměřovat na eliminaci nejvýraznějších rizik, která sídliště a jeho regeneraci mohou ohrozit.

KAREL MAIER *vystudoval obor architektura a urbanismus na Českém vysokém učení technickém v roce 1975 a na tutéž školu se v roce 1989 vrátil jako pedagog. Věnuje se územnímu plánování, zejména otázkám urbanistické regenerace a revitalizace, ekonomiky územního rozvoje měst a informací v plánování rozvoje regionů a měst. Je autorem publikace Ekonomika územního rozvoje (Grada 2000), vedl projekt Ministerstva místního rozvoje ČR Územně technické podklady České republiky (1999–2001). V současné době spolupracuje na české části projektu Evropské unie SUREURO (Sustainable refurbishment of Europe).*

## Literatura

- Boška, B. 1998. Závěrečná studie ze sociologického průzkumu obyvatel Jižního Města. Pracovní materiál pro Městskou část Praha 11 – Jižní Město.
- Boška, B. 2001. Výsledky sociologického průzkumu k regeneraci pražských sídlišť. Závěrečná studie pro návrh Celoměstské koncepce regenerace pražských sídlišť. Praha: MHMP-SÚRM.
- Gebert, J. G., D. Kraus, L. Lábus, K. Maier, R. Švácha, M. Vorlová 1998. „Sídliště: Strašidla, mýty a realita; strážlivě i emocionálně“. *Umění a řemesla* 4.
- Musil, J. et al. 1985. *Lidé a sídliště*. Praha: Svoboda.
- Nařízení vlády číslo 299 z 25/7/2001, o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části úroků z úvěrů poskytovaných bankami právnickým a fyzickým osobám na opravy, modernizace nebo regenerace panelových domů.
- Nařízení vlády číslo 494 z 18/12/2000, o podmínkách poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu regenerace panelových sídlišť.
- SÚRM 2001. Anketa k analýze pražských panelových sídlišť. MHMP-SÚRM Praha ve spolupráci s městskými částmi hlavního města Prahy, na jejichž území se nacházejí sídliště