

# **Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU**

*Ing. Mgr. Martin Lux*

## Obsah

Úvod.....	3
<b>1 Mikroekonomie bydlení.....</b>	<b>9</b>
1.1 Specifičnost bydlení jako zboží .....	9
1.2 Poptávka po bydlení.....	20
1.3 Nabídka bydlení .....	25
1.4 Fungování trhu s bydlením.....	28
<b>2 Dostupnost vlastnického a nájemního bydlení v ČR a zemích EU.....</b>	<b>35</b>
2.1 Dostupnost bydlení v zemích EU a vybraných zemích SVE .....	35
2.2 Dostupnost bydlení v ČR.....	44
2.2.1 Vývoj dostupnosti nájemního bydlení v ČR .....	47
2.2.2 Vývoj dostupnosti vlastnického bydlení v ČR .....	58
<b>3 Bytová politika státu a dostupnost bydlení .....</b>	<b>75</b>
3.1 Regulace nájemného .....	90
3.1.1 Deregulace nájemného v ČR.....	101
3.2 Sociální bydlení .....	110
3.2.1 Vytvoření systému sociálního obecního nájemního bydlení v ČR.....	117
3.3 Podpora nové výstavby sociálního bydlení .....	122
3.4 Příspěvek na bydlení.....	127
3.4.1 Vytvoření nového modelu příspěvku na nájemné v ČR.....	131
3.5 Podpora dostupnosti vlastnického bydlení .....	140
<b>4 Vybrané postoje českých občanů k bydlení a bytové politice .....</b>	<b>147</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>161</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>165</b>
<b>Příloha – Obecná mikroekonomická teorie .....</b>	<b>169</b>
1. Odvození poptávky v obecné mikroekonomické teorii.....	169
2. Odvození nabídky v obecné mikroekonomické teorii .....	172
3. Tržní selhání .....	174
<b>Výtahy z oponentských posudků.....</b>	<b>177</b>

## Úvod

Finanční dostupnost nájemního i vlastnického bydlení se postupně stala standardizovanou formou operacionalizace hodnocení bytové situace ve většině vyspělých tržních ekonomik. Během 80. let se termín těšil popularitě mezi tvůrci bytových politik; v průběhu 90. let se rostoucí počet výzkumníků v oblasti bydlení začal věnovat studiu konceptu a jeho metodologie (Bramley 1991, 1994, Hallet 1993, Whitehead 1991, Hulchanski 1995, Hills et al. 1990, Freeman et al. 1997, Linneman a Melbolugbe 1992, Maclennan a Williams 1990).

Často citovaná definice finanční dostupnosti bydlení uvádí, že „dostupnost se vztahuje k zajištění určitého standardu bydlení (nebo různých standardů) za cenu či nájemné, které v očích nějaké třetí strany (zpravidla vlády) nepředstavují nerozumné zatížení pro příjem domácnosti.“ (Maclennan a Williams 1990, 9). Finanční dostupnost vlastnického i nájemního bydlení se nejčastěji měří na indikátoru podílu nákladů na bydlení, které musí domácnost vynaložit na získání a udržení svého (resp. přiměřeného) bydlení, a čistého příjmu domácnosti; u vlastnického bydlení se používá rovněž indikátor počtu let spoření pro pořízení pro danou velikost domácnosti přiměřeného vlastnického bydlení. Podíl nákladů na bydlení k čistému příjmu domácnosti je pak pro sektor nájemního bydlení dále sledován buď prostřednictvím indikátoru podílu výdajů na nájemné/bydlení na příjmu domácnosti („rent-to-income ratio“, „housing expenditures-to-income ratio“) nebo prostřednictvím indikátoru reziduálního příjmu („residual income“).

Použití prvního může přirozeně variovat podle toho, zda-li se do výpočtu užije hrubý nebo od daní a povinných pojištění očištěný příjem, zda-li se do výpočtu užije nesnížená výše nájemného nebo výše nájemného snížená o příspěvek na bydlení, který daná domácnost pobírá; a přirozeně v závislosti na tom, zda-li jsou do výdajů na bydlení započítány rovněž výdaje za energie a služby či nikoliv.<sup>1</sup> Zpravidla se však pro účel mezinárodní komparace stejně jako pro hodnocení dostupnosti bydlení v dané zemi používá pro výpočet míry zatížení výdaji na bydlení čistý příjem domácnosti a v případě výpočtu zatížení v nájemním sektoru bydlení čistá hodnota nájemného, tj. očištěná od příspěvku na bydlení a výdajů na energie a služby. Indikátor reziduálního příjmu je kalkulován jako čistý příjem, od kterého je odečteno nájemné a dále pak částka životního minima stanovená podle konkrétního systému sociálního zabezpečení; tento indikátor se však objevuje pouze v britském prostředí. Problematickým se následně vždy jeví ustavení kruciólního limitu, nad který je považováno dané bydlení za nedostupné z hlediska příjmu dané domácnosti (např. maximální míra zatížení výdaji na nájemné nebo minimální úroveň reziduálního příjmu), jelikož tato limitní hodnota je jen velmi těžko odůvodnitelná pomocí sociální či ekonomické teorie a má vždy normativní charakter.

Garnett (2000) rozlišuje tři základní přístupy k analýze finanční dostupnosti bydlení: indikátorový přístup, referenční přístup a reziduální přístup. Indikátorový přístup využívá indikátorů měřících míru zatížení výdaji na bydlení a při stanovení limitní hodnoty pak odhaduje dostupnost bydlení pro populaci obecně či pro jednotlivé sociální skupiny. „Na konci 19. století lidé často zmiňovali pravidlo: týdenní mzda se rovná měsíčnímu nájemnému. Tak vznikla rozšířená představa, že nájemné by nemělo převyšovat 25 % příjmu domácnosti.“ (Garnett 2000: 36). Ačkoliv tuto limitní mez si ve Velké Británii určila i federace sdružující bytové asociace jako odrazový můstek pro nájemní politiku jednotlivých asociací, ve většině případů však hrubé nájemné (bez příspěvku na bydlení) tvoří v současnosti mnohem vyšší podíl na příjmech domácností žijících v bytech těchto asociací. Určení jiné limitní meze je však z hlediska čistě odborného velmi problematickým počinem. Referenční přístup nestanoví přesně limitní hodnotu míry zatížení, ale odkazuje k situaci buď v jiném sektoru bydlení (např. nájemné by mělo být stanoveno na úrovni nájemného v soukromém nájemním bydlení) nebo k nutnosti zajistit bydlení té a té skupině obyvatel (např. nájemné by mělo být stanoveno tak, aby si jej mohli dovolit zaměstnanci s nízkou úrovní mezd). Reziduální přístup vycházející z indikátoru reziduálního příjmu se pak snaží

---

<sup>1</sup> Rovnice pak mohou mít následující podoby: ukazatel = nájemné / čistý příjem; ukazatel = (nájemné – příspěvek na bydlení) / čistý příjem; ukazatel = nájemné / (čistý příjem + příspěvek na bydlení); ukazatel = nájemné / hrubý příjem; ukazatel = (nájemné – příspěvek na bydlení) / hrubý příjem.

hodnotit výši příjmů domácnosti po odečtení výdajů na bydlení, jenže podobně jako v obou předešlých přístupech se opět vynoří normativní otázka: Je reziduální příjem zbylý po odečtení nákladů na bydlení dostatečný k pokrytí všech ostatních nezbytných životních potřeb?

Normativní aspekt při čistě finančních a z určitého úhlu jistě zjednodušujících analýzách dostupnosti bydlení plyne zejména ze skutečnosti, že bydlení (zejména pak to vlastnické) představuje zboží dlouhodobé spotřeby a jako takové je vzhledem k pravidelným příjmům domácnosti a ve srovnání s ostatním zbožím velmi drahé. Na druhou stranu je však jako spotřební statek ve vyspělých zemích světa (včetně liberálních zemí jako USA, Austrálie či Kanada) považováno za tzv. obecně prospěšné zboží (*merit good*), tj. za zboží, jehož spotřeba by měla být podporována státem (podobně jako např. vzdělání). Ačkoliv tedy bydlení má na výjimky charakter normálního zboží a nikoliv veřejného statku, je zpravidla považováno za statek, jehož spotřeba by měla být garantována na určité úrovni všem členům společnosti. Z důvodu rozšíření konceptu státu blahobytu po druhé světové válce (konceptu, který však dnes prochází výraznější redefinicí) a identifikace bydlení jako základní lidské potřeby se právo na adekvátní bydlení stalo jedním ze základních sociálních práv všech hospodářsky rozvinutých zemí a tak byla starost o vlastní bydlení postupně (a mnohdy, jako např. v bývalých komunistických zemích, nezdravě a patologicky) přenášena ze spotřebitele a jeho rodiny na veřejné orgány a veřejné finance. I přes skutečnost, že tento transfer není zdaleka předmětem politického konsensu (přístupy pravicově a levicově orientovaných politických stran jsou i výrazně rozdílné), právo na adekvátní bydlení ustavené i v některých mezinárodních dokumentech mělo své praktické dopady ve vytvoření systémů sociálního bydlení a později příspěvků na bydlení jako základních nástrojů bytové politiky vyspělých států směřujících k jeho zajištění. Pro odůvodnění zavedení, rozšíření, zrušení, omezení či redefinice těchto nástrojů jsou pak příslušnými představiteli veřejných orgánů zapotřebí analýzy popisující vývoj finanční dostupnosti vlastnického i nájemního bydlení a případně analýzy efektivity těchto nástrojů na zvýšení finanční dostupnosti bydlení. Normativní zvolení limitní hodnoty dostupnosti se tak stává z prakticko-metodologických důvodů i jistou nutností.

Podle Hulchanskiho (1995) jsou ukazatele finanční dostupnosti bydlení užívány šesti rozdílnými způsoby: pro popis vývoje, statistickou analýzu, administraci podpory veřejných rozpočtů, definici bytové potřeby v dané zemi či lokalitě, predikci schopnosti hradit své závazky dotýkající se placení nájemného nebo splácení hypotečního úvěru a jako selekční kritérium. První tři užití jsou Hulchanskim klasifikovány jako „relativně validní“ (475), zbytek jsou naopak nevalidní a neoprávněná užití. Ukazatele smí být využito k popisu, srovnání, statistickou analýzu a nakonec i pro testování mířenosti nástrojů bytové politiky (např. příspěvku na bydlení), nikoliv však pro subjektivní definici bytové potřeby v zemi či obci (pro účely příliš obecné „plánovací“ koncepce bytové výstavby) nebo pro účel predikce schopnosti hradit v budoucnu své závazky plynoucí z nájemného nebo hypotéky (nikdo nemůže predikovat budoucí podmínky).

Všechny uvedené přístupy k měření finanční dostupnosti bydlení se rovněž musí vyrovnávat s metodologickými problémy jako:

- nízká míra zatížení výdaji na bydlení může být výsledkem velmi nízké kvality bydlení;
- referenční kategorie ani reziduální příjem jen velmi málo odráží skutečné životní podmínky těch, kteří se pohybují nad stanovenou limitní hodnotou;
- jelikož bydlení je velmi heterogenním zbožím, čistá analýza výdajů na bydlení nezahrnuje nejen kvalitu samotného bydlení, ale ani takové faktory jako ochranu nájemních práv, náklady plynoucí z dostupnosti nejrůznějších kulturních a zdravotních zařízení, náklady dojížděky do zaměstnání apod.

Z těchto důvodů bývají ukazatele dostupnosti nejrůznějším způsobem upravovány; příklady takových úprav nalezneme v dalších kapitolách této studie a některé z nich budou použity rovněž při výpočtu a hodnocení finanční dostupnosti bydlení v českém prostředí. I přes své široce diskutované nedostatky však ukazatel míry zatížení výdaji na bydlení (jakkoliv upravovaný) zůstává stěžejním měřítkem finanční dostupnosti bydlení ve všech zemích Evropské unie.

Vzhledem k tomu, že předkládaná studie má sloužit do určité míry jako vodítko pro směřování budoucích kroků české bytové politiky, použili jsme pro analýzu finanční dostupnosti bydlení tradičního konceptu míry zatížení i stanovení maximálních únosných měr zatížení, tedy stanovení normativních mezí únosnosti. Je jisté, že jen ve výjimečných případech by mohli např. lidé platit za své bydlení více, než činí jejich disponibilní důchod, stejně jako jsou určitým indikátorem nenaplněné potřeby bydlet nekonečné seznamy čekatelů na přidělení bytů, u jejichž pronájmu je uplatňována cena nájemného pod úrovní tržní hodnoty (byty s regulovaným nájemným). Pokud bychom termín „dostupnost bydlení“ v naší předkládané studii očistili od hodnotových konotací a použité limity (např. maximální únosná míra zatížení výdaji na bydlení) bychom považovali za pouhou metodologickou záležitost umožňující srovnání mezi různými typy domácností a různými typy bydlení, pak bychom se mohli vyhnout složitému a nepřesvědčivému odůvodňování, proč byl limit dostupnosti stanoven zrovna v této výši (prostý argument, že tomu tak je v jiných zemích, je podobně jako jiné argumenty stejně nepřesvědčivý).

Nevyhneme se však otázce, které náklady je potřeba zahrnout do výpočtu míry zatížení; a zde se opřeme o metodiku jednou již použitou a ve dvou úrovních srovnatelnou s údaji pro země EU (Lux, Burdová 2000). Výsledným ukazatelem pak pro nás bude míra zatížení definovaná následovně:

*míra zatížení = měsíční výdaje domácnosti na bydlení (nájemné, výdaje bazické, výdaje úplné) / celkové měsíční čisté příjmy domácnosti \* 100 (v %);*

přičemž:

1. výdaje domácnosti na bydlení *bazické* = součet výdajů na nájemné, ústřední topení, teplou vodu, elektřinu, plyn, tekutá i tuhá paliva, vodné a stočné a ostatní komunální služby.

2. výdaje domácnosti na bydlení *úplné* = součet výdajů domácnosti na bydlení bazických a výdajů na stavební a bytovou údržbu, opravy a údržbu zařízení domácnosti investičního charakteru, splátky úvěrů na dům nebo byt a daň z nemovitosti.

Výdaje na nájemné zahrnují výdaje striktně na čisté nájemné u bytů státních a obecních (bez služeb); u družstevních bytů zahrnuje nájemné (resp. úhrada za užívání bytu) částku za úrok a úmor z nesplacené části investičního úvěru, pojištění družstevního bytu, příspěvek na údržbu domu a poplatek na správu družstva. Některé domácnosti obývající byty v osobním vlastnictví uvedly při záznamu do svého zpravodajského deníku jako nájemné i částku určenou do fondu oprav placenou jednotlivými vlastníky bytů buď vlastní správě (je-li celý dům zprivatizován) nebo družstvu či obci.

Za ústřední topení se považuje také etážové topení na plyn nebo elektřinu, nebo jsou-li ve všech obytných místnostech elektrická nebo plynová kamna nebo WAW; rovněž etážové topení na tuhá paliva, pokud je zdroj vytápění (umístění kotle) mimo byt, resp. v místnosti k tomu speciálně určené (kotelna), budeme považovat za ústřední topení. Výdaje na elektřinu a plyn zahrnují i instalační poplatek na zapůjčení elektroměru, resp. plynoměru; výdaje na ústřední topení a teplou vodu i úhradu za měřiče teplé vody, stejně jako výdaje na vodné a stočné úhradu za měřiče studené vody. Kategorie ostatních komunálních služeb obsahuje výdaje za odvoz popela, odpadků a fekálií, kominické a domovnícké práce, úklid společných prostor v domě, spotřebu elektřiny a plynu ve společných prostorách domu, poplatek za výtah, za společnou televizní anténu, za společnou prádelnu aj.

Výdaje na stavební a bytovou údržbu (stejně jako na opravu a zařízení domácnosti investičního charakteru) zahrnují veškeré výdaje na zakoupení nebo zapůjčení stavebních strojů, zařízení a materiálů sloužících pro výstavbu nebo údržbu bytu nebo domu, který domácnost užívá, resp. vlastní. Jsou zde však bohužel započteny i výdaje týkající se mimo celoročně obývaného bytu (domu) i chaty, garáže, chalupy nebo jiného objektu, který domácnost užívá.

U výdaje na daň z nemovitosti je rovněž nutné upozornit, že ze SRÚ nelze vyloučit daň z nemovitosti placenou na tzv. druhé bydlení (chaty, chalupy, zahrádky apod.), proto jsou do výpočtu zahrnuty i výdaje na daň z nemovitosti u druhého bydlení.

Celkové čisté měsíční příjmy jsou vypočítány tak, že od úhrnu celkových hrubých peněžních příjmů všech členů domácnosti jsou odečteny vybrané úspory, půjčky a výpůjčky, daň z příjmů a povinné osobní zdravotní a sociální pojištění.

Mimo míru zatížení aktuálními výdaji na bydlení, která je vzhledem k velkým cenovým skokům v sektoru vlastnického bydlení vhodná zejména pro nájemní sektor bydlení, budeme používat indikátor počtu let spoření pro pořízení nového vlastnického bydlení stejně jako indikátor míry zatížení splátkami hypotečních a jiných stavebních úvěrů při pořízení nového vlastnického bydlení (při započtení všech aktuálně platných státních podpor, jako např. úroková dotace, daňový odpočet).

Potřebné údaje pro výpočet míry zatížení byly získány z datových souborů *Statistika rodinných účtů 1990–1999* (SRÚ 90–99), které na základě každoročního výzkumu poskytuje Český statistický úřad. Jedná se o velmi podrobná šetření, jež si kladou za cíl postihnout toky financí i naturálií v hospodaření domácností. Každá domácnost vybraného vzorku domácností si vede vlastní zpravodajský deník, do kterého se zapisují všechny její výdaje či příjmy. Při výběru je používána metoda kvótního výběru, což znamená, že se nejedná o reprezentativní šetření a to má za následek nivelizaci různých extrémů; celková administrace šetření se rovněž vyznačuje mnohými nedostatky a proto používání této statistiky má některá úskalí. Velikost vzorku domácností zapojených do výzkumu se v průběhu 90. let stále zmenšovala; pro ilustraci např. v roce 1999 bylo do základního souboru SRÚ zařazeno pouze 2.620 domácností. Protože počty domácností za jednotlivé sociální skupiny nejsou v SRÚ stanoveny proporcionálně k jejich podílu v celé populaci, a přestože jsme se snažili tento nedostatek odstranit převážením souborů SRÚ koeficienty doporučenými Českým statistickým úřadem (dle zastoupení jednotlivých skupin v reprezentativních šetřeních Mikrocensus 1992, 1996), jsou ve studii uváděné průměrné údaje vztahující se k celé české populaci vždy pouze pravděpodobné.

V úvahu je třeba vzít rovněž skutečnost, že výsledky, tj. míra zatížení domácností výdaji na bydlení, nejsou ovlivněny pouze strukturou dat SRÚ, ale i podhodnocením příjmů domácnosti. Majoritní podíl na tomto zkreslení mají nezdaněné příjmy z aktivit v oblasti šedé ekonomiky, které jsou odhadovány až na úrovni 10–20 % deklarovaných příjmů domácností ekonomicko-aktivních členů. V úvahu je třeba brát i tendenci domácností podhodnocovat deklarovaný příjem. Ve skutečnosti jsou tedy příjmy domácností vyšší a zatížení rodinných rozpočtů náklady na bydlení nižší, než vyplývá z pouhých datových analýz.

*Statistika rodinných účtů* navíc není schopna oddělit výdaje na tzv. druhé (též sekundární) bydlení, které má v České republice hlubokou tradici, od výdajů na hlavní, primární bydlení. V censu roku 1991, 12,5 % domácností uvedlo, že vlastní chatu nebo chalupu k rekreaci a lze navíc předpokládat, že tento podíl je ve skutečnosti ještě vyšší, protože zde figurují i některé chalupy a byty nevyčleněné z bytového fondu (podle našich odhadů by se tento podíl mohl pohybovat až na úrovni 15 % domácností). Výdaje na sekundární bydlení tak uměle zvyšují zatížení rodinných rozpočtů náklady na bydlení v ČR a ztěžují případné komparace se situací v zemích EU. Posledním velmi důležitým faktorem je rovněž skutečnost, že míra zatížení je ve statistikách vztahujících se k zemím EU zpravidla očištěna od vlivu příspěvku na bydlení, který tvoří v mnoha těchto zemích základní nástroj bytové politiky směřující k zajištění vyšší dostupnosti bydlení; a to takovým způsobem, že jsou výdaje domácnosti o příslušnou částku příspěvku před výpočtem samotné míry zatížení sníženy. V SRÚ však výše příspěvku na bydlení není vůbec sledována (ačkoliv v současnosti příspěvek již pobírá téměř 8 % domácností), a je jednoduše zahrnuta do ostatních sociálních příjmů domácnosti; to má však významné metodologické následky pro případné mezinárodní komparace. Vliv metodiky započítání příspěvků na bydlení na ukazatel míry zatížení rodinných rozpočtů si můžeme ukázat na jednoduchém příkladě: pokud budeme předpokládat příjem ve výši 1.000 Kč a nájemné ve výši 200 Kč, pak je míra zatížení bez příspěvku na bydlení 20 %; se stokorunovým příspěvkem zahrnutým do celkových příjmů se změní na 18 %, a pokud tento příspěvek chápeme jako snížení výdajů na bydlení o 100 Kč, je míra zatížení pouhých 10 %. Ze všech uvedených důvodů je možné předpokládat, že skutečná míra zatížení je z důvodu nesrovnatelné metodologie sběru dat v ČR a zemích EU i o několik procentních bodů nižší, než se často i z nezávislých zdrojů Českého statistického úřadu uvádí.

Finanční dostupnosti bydlení se v předkládané studii chceme věnovat nikoliv pouze popisně (tj. prostřednictvím základního popisu vývoje finanční dostupnosti nájemního a vlastnického bydlení v 90. letech v ČR při částečném srovnání s dostupností bydlení ve vybraných zemích EU), ale v mnohem širším ekonomickém i sociálním kontextu, který nám jednak umožní odhalit negativní ekonomické i sociální aspekty různých nástrojů bytové politiky směřujících k zajištění vyšší dostupnosti bydlení (např. plošné regulace nájemného „prvního řádu“) a jednak pak v druhé části studie nalézt optimálnější způsob užití nástrojů bytové politiky pro zajištění standardní dostupnosti bydlení v českých podmínkách; nástrojů, které budou respektovat zákonitosti fungování trhu s bydlením a které budou obhajitelné jak

z hlediska ekonomické efektivity, tak z hlediska sociální efektivity. Z tohoto důvodu se následující kapitola jen zdánlivě odtažitě od základního tématu věnuje obsáhleji v ČR opomíjené tematice mikroekonomie bydlení.





# 1 Mikroekonomie bydlení

## 1.1 Specifičnost bydlení jako zboží

Přestože znalost teorie ekonomiky bydlení je nezbytnou podmínkou pro měření následků či efektivity rozličných nástrojů bytové politiky směřujících k jakémukoliv stanovenému cíli (např. v našem případě ke zvýšení dostupnosti bydlení), v ČR k této tématice nevyšla téměř žádná relevantní publikace. Vzhledem k tomu, že následné pasáže textu by mohly být i přes snahu autora o co možná nejjednodušší způsob výkladu nesrozumitelné pro čtenáře, kteří nejsou obeznámeni s mikroekonomickou teorií obecně, lze velmi stručný úvod do mikroekonomie vycházející z Macáková a kol. (1991) nalézt v příloze této studie.

V úvodu zmiňme některé charakteristiky, které bydlení (zejména pak vlastnické bydlení) odlišují od jiných typů spotřebního zboží:

1. Bydlení je velmi heterogenním, komplexním, multi-dimenzionálním zbožím. Jak domy tak byty určené k bydlení se navzájem liší v rozsáhlé škále nejrůznějších charakteristik (atributů), které poskytují svým spotřebitelům specifické bytové služby. Liší se ve velikosti užitné plochy, designu, stáří, kvalitě použitých materiálů pro výstavbu, právním důvodů užívání, počtu a kvalitě přidružených prostor jako je garáž, sklep, zahrada, dílna, tělocvična, bazén .... Cena bydlení je rovněž do velké míry určována kvalitou okolního prostředí, sociální strukturou spoluobyvatel, hlučností okolí, kvalitou veřejného prostranství, silnic, chodníků či dostupností bydlení do místa zaměstnání, škol, zdravotních a kulturních zařízení.
2. Bydlení je typem dlouhodobě trvanlivého zboží nebo také zbožím dlouhodobé spotřeby. Jako takové se pak stává nejen předmětem spotřeby, ale rovněž specifickou investicí domácnosti, zejména jedná-li se o vlastnické bydlení. Všude na světě je cena vlastnického bydlení natolik vysoká, že k jeho pořízení je zpravidla potřeba dlouhodobě splatných hypotečních úvěrů. Vzhledem k nemalé finanční zátěži se pak přirozeně domácnosti snaží *investovat* do takového bydlení, u kterého předpokládají, že jeho budoucí cena se vyrovná minimálně úhrnu všech nákladů spojených s jeho pořízením (včetně nákladů obětovné příležitosti). I domácnosti, které se nesnaží o spekulativní zisk (tj. koupi a následný prodej či pronájem), na trhu bydlení při koupi či výstavbě svého bydlení vystupují ve dvojí roli: jako spotřebitelé i investoři.
3. Významnou charakteristikou bydlení je rovněž jeho fixace v prostoru. Oproti většině jiných zboží bydlení nemůže být jednoduše „přeneseno“ jinam, z jednoho prostoru do jiného. Pokud si domácnost pořizuje své bydlení, pak volí mezi kvalitou služeb spojených s bydlením v příslušném místě, např. obcí, a dostupností svého zaměstnání, škol pro své děti, lékařské péče, kulturních podniků apod. Je zřejmé, že cena bydlení v blízkosti center zaměstnanosti (např. centra Prahy) je vyšší, než by byla cena bydlení pro jinak stejnou kvalitu tzv. bytových služeb (tj. stejně prostorný, stejně postavený, stejně starý apod. byt) v místě vzdálenějším od centra.
4. Ostatní specifika bydlení zahrnují zejména:
  - vysoké transakční náklady případných stěhování; tj. nalezení, zařízení nového bydlení a přestěhování je spojeno s nemalými náklady (a to nejen vyjádřeno v penězích, ale rovněž investovaného času a emocí), které přímo nesouvisí s pořízením nového bydlení – tzv. náklady transakce, transakční náklady. Výsledkem je, že trh reaguje na změny v příjmech domácností (důchodový efekt) relativně velmi pomalu ve srovnání s možným přizpůsobením ve chvíli, kdy by transakční náklady přestěhování byly nulové. „Tyto náklady se mohou pohybovat mezi 5 až 10 procenty celkové ceny poptávaného vlastnického bydlení, zejména pak v případě, kdy koupě nového bydlení předpokládá prodej starého bydlení.“ (MacLennan 1982: 61). Transakční náklady jsou často natolik velké (zejména při zapojení zprostředkovacích článků jako jsou realitní kanceláře), že do velké míry ovlivňují i samotný výběr budoucího nebo prvního bydlení. Stigler (1961) např. pomocí svého modelu dokazuje, že čím vyšší je rozdíl mezi nejvyšší a nejnižší nabízenou cenou za bydlení stejného standardu (tj. čím více se liší nabízené ceny pro relativně stejné bydlení), pak při konstantních nákladech spojených s prohlídkou každého

nabízeného bytu bude kupující tím déle hledat a tím více prohlídek absolvuje. Bydlení je navíc zbožím relativně velmi málo likvidním, alespoň ve srovnání s finančními aktivy, a přitom velmi drahým, proto opatrnost před koupí je mnohem větší a rozhodování mnohem delší než u většiny ostatních spotřebních statků;

- nemožnost perfektní znalosti situace na trhu. Ani kupující či prodávající nemohou na tak rozptýleném trhu mít dokonalou znalost o všech nabízených cenách nejrůznějších bytových služeb. Jak jsme zmínili, bydlení je zbožím komplexním a k racionálnímu jednání (resp. rozhodnutí) je tak zapotřebí znát nikoliv pouze ceny celých bytů či domů, nýbrž jednotkové ceny nejrůznějších charakteristik (atributů) takového bydlení, a to v různých regionech a místních lokacích, kam by potencionálně mohly směřovat kroky zákazníka. Dokonce i agentům realitních kanceláří může trvat dlouho, než zaregistrují změny v nabídce a poptávce na trhu; informace nejsou nikdy zdarma, což zpětně souvisí s vysokými transakčními náklady při změně bydlení. Ovšem, pokud je míra této „neznalosti“ v čase konstantní, nevznikají záměrné informační bariéry a na trhu s nemovitostmi dostatečně velké množství prostředníků realizuje obchody v tradiční a dlouhodobě neměnné podobě, pak lze vliv specifik trhu s bydlením spočívající v nedokonalé informovanosti aktérů do určité míry „uzávorkovat“ (Hahn 1973);
- relativně vysoká míra „vměšování“ státu do trhu s bydlením. Státní intervence souvisí s přijatou veřejnou bytovou politikou, která je v moderních vyspělých zemích založena na cíli zajistit adekvátní bydlení všem příjmovým skupinám obyvatel, ochránit nájemníky před „necivilizovaným“ jednáním majitelů, ochránit vlastníky před přílišnými výkyvy v úrocích hypotečních půjček či nájemníky před přílišnými výkyvy ceny nájemného; jinými slovy, zajistit všem minimální standard uspokojení základní lidské potřeby mít domov. Mnoho států explicitně řadí právo na bydlení mezi základní sociální lidská práva. Všechny úrovně státní správy – státní, regionální a místní – uplatňují jisté programy, které mají velmi významný vliv na trh s bydlením.

#### *Heterogenita bydlení*

Bydlení bývá, narozdíl od jiných typů zboží, nahlíženo jako kumulativní poptávka po celé řadě služeb spojených s bydlením (bytových služeb) plynoucích z rozmanitého mixu nejrůznějších charakteristik (atributů) bydlení. Místo toho, abychom bydlení považovali za jeden statek přinášející konkrétní užitek svým potencionálním či aktuálním spotřebitelům, je nutné při případné poptávkové analýze identifikovat nejdříve jeho základní atributy (počet místností, kvalita okolního prostředí, dostupnost) a tak vytvářet do jisté míry celou sadu poptávkových křivek po jednotlivých bytových službách. Cena těchto služeb není přirozeně explicitně známa a proto bývá při poptávkových analýzách vypočítávána jako parciální derivace *hedonických* regresních funkcí vysvětlujících variabilitu cen bydlení v daném místě a čase (viz níže).

Cena bydlení je z důvodu jeho heterogenity nahlížena nikoliv jako jedno číslo, nýbrž jako vektor cen jednotlivých bytových služeb, které dané bydlení poskytuje. Zhruba od počátku 70. let 20. století se ve výzkumu bydlení (a nakonec i praxi) rozšířily snahy o odhad implicitních cen jednotlivých bytových služeb prostřednictvím hedonické metody spočívající v prvním kroku jednoduše v nalezení nejvhodnějšího zpravidla lineárního regresního modelu vysvětlujícího variabilitu cen (cenové rozdíly) bydlení jako celku:

$$p_b = p_b(L_{i...L_n}, O_{i...O_n}, D_{i...D_n})$$

kde  $p_b$  udává cenu jednotky bydlení (např. výše nájemného za čtvereční metr užitné plochy), jež je funkcí množství charakteristik (atributů) bydlení svázaných s lokalitou-regionem ( $L$ ), bezprostředním okolím ( $O$ ) a s konkrétním bytem/domem ( $D$ ). Do případných regresních rovnic bývá dosazována široká škála potencionálně důležitých atributů jako velikost bytu, kvalita systémů vytápění, elektrorozvodů, tepelné izolace aj. (v části funkce  $D_{i...D_n}$ ), vztahy s obyvateli v bezprostředním okolí, dostupnost práce, škol, kultury, zdravotních zařízení, zelených ploch, kvality veřejného prostranství aj. (v části funkce  $O_{i...O_n}$ ), míra nezaměstnanosti v regionu, průměrný příjem v regionu, turistická návštěvnost regionu aj. (v části funkce  $L_{i...L_n}$ ).

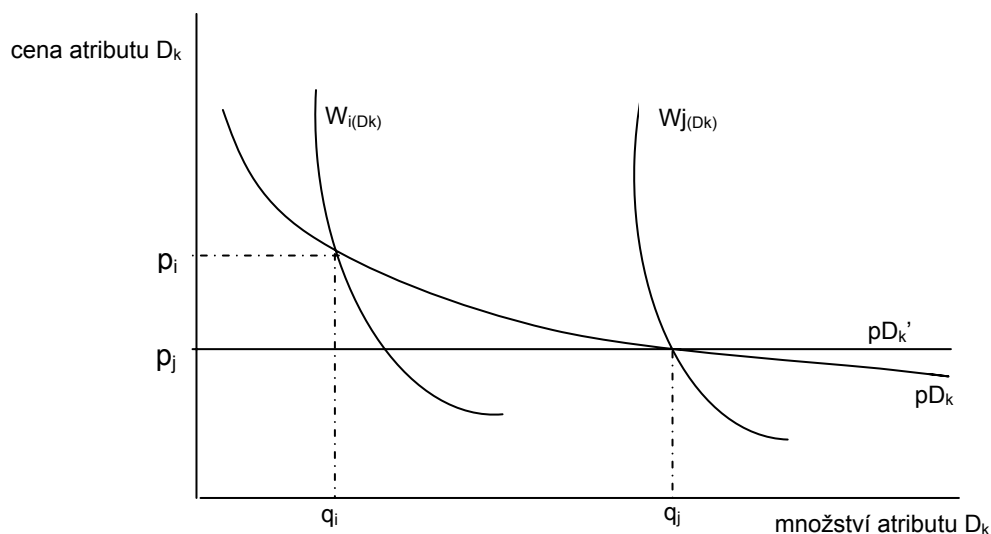
Implicitní cenová funkce jednotlivých charakteristik (atributů) je dána první derivací celkové regresní funkce ceny bydlení podle daného atributu; např. pro konkrétní jeden atribut ze sady atributů svázaných s bytem/domem je hedonická cenová funkce následující:

$$\frac{\partial p_b}{\partial D_k} = pD_k$$

kde  $pD_k$  ztělesňuje implicitní cenovou funkci atributu  $D_k$  a také tzv. mezní cenovou funkci atributu  $D_k$ , jelikož udává, o kolik peněžních jednotek se zvýší cena bydlení, zvýší-li se množství nabízeného atributu o jednotku. Jednoduché lineární řešení hedonické funkce vychází z předpokladu, že implicitní cena atributu  $D_k$  je stejná pro všechny spotřebitele a pro všechny úrovně její spotřeby.

Připomeňme, že spotřebitel se na jakémkoliv trhu snaží, dle ekonomických předpokladů, maximalizovat svůj užitek; přičemž mezní užitek ze spotřeby každé další jednotky konkrétního zboží klesá (*zákon klesajícího mezního užitku*). Pokud bychom prozatím předpokládali, že užitek je měřitelný v peněžních jednotkách (a vyhnuli se indifferenční analýze), pak křivka mezního užitku každého spotřebitele je totožná s křivkou individuální poptávky daného spotřebitele po daném zboží. Spotřebitel se nachází v rovnováze ve chvíli, kdy se jeho mezní užitek z další jednotky zboží vyrovná s cenou zboží. V případě analýzy bydlení jako heterogenního zboží je však nutné vzít v úvahu skutečnost, že racionálně jednající spotřebitel snažící se maximalizovat svůj celkový užitek čelí při svém rozhodování celé řadě srovnání mezních užiteků a cen jednotlivých charakteristik (atributů) bydlení. Spotřebitel pak maximalizuje celkový užitek ve chvíli, kdy je mezní užitek z každého jednotlivého atributu bydlení roven jeho mezní implicitní ceně (určené implicitní hedonickou cenovou funkcí pro daný atribut). Tuto rovnováhu spotřebitele můžeme zachytit pomocí grafu 1.

**Graf 1: Rovnováha při spotřebě jednotlivých atributů bydlení**



Zdroj: upravená verze Maclennan (1982: 44)

$pD_k$  reprezentuje v grafu mezní cenovou funkci atributu  $D_k$  (tj. udává, o kolik peněžních jednotek se zvýší cena bydlení, zvýší-li se množství nabízeného atributu o jednotku); v tomto případě je klesající, což znamená, že reflektuje *zákon klesajícího mezního užitku* a hedonická cenová funkce měla ne-lineární charakter (pokud by měla lineární charakter, pak by funkce měla tvar  $pD_k'$ ). Křivky  $W_i$  a  $W_j$  jsou křivkami mezního užitku spotřebitelů  $i$  a  $j$  pro množství atributu bydlení  $D_k$  (mají klesající tvar, jelikož odráží *zákon klesajícího mezního užitku*). Spotřebitel  $i$  pak maximalizuje svůj užitek při  $q_i$  množství atributu  $D_k$  a ceně  $p_i$ , spotřebitel  $j$  maximalizuje svůj užitek při  $q_j$  množství atributu  $D_k$  a ceně  $p_j$ . Jestliže spotřebitelé v analyzovaném souboru mají různé příjmy, je dále z analýzy možné vypočítat

příjmovou elasticitu poptávky po atributu  $D_k$ ; jestliže je možné simulovat cenové rozdíly, pak je možné vypočítat i příslušnou cenovou elasticitu poptávky po daném atributu  $D_k$ .

Při těchto relativně rozšířených hedonických cenových analýzách je však nutné adekvátně strukturovat poptávku po attributech podle jednotlivých skupin spotřebitelů a segmentů trhu s bydlením, jelikož i malé rozdíly v těchto oblastech, např. v úrovni lokální zaměstnanosti, mohou vnést do cenových funkcí výrazná vychýlení. Vzhledem k tomu, že nabídka některých atributů (jak ukážeme později) je i v dlouhém období neelastická (v krátkém období je tomu v případě atributů bydlení zřejmě u velké většiny z nich), není rovněž pravděpodobné, že výzkumem zaznamenané ceny bydlení odrážejí rovnovážné ceny na trhu; výzkumník tak musí zvážit případná vychýlení dané aktuálními změnami na daném trhu a zejména rozhodnout, zda-li bude hedonickou funkci počítat na cenách bydlení nabízených, poptávaných či na jakémsi jejich průměru. Taková rozhodnutí nejsou jednoduchá, ale jejich popis jde již mimo rámec této studie.

#### *Bydlení jako zboží dlouhodobé spotřeby*

Charakteristika bydlení jako zboží dlouhodobé spotřeby do významné míry ovlivňuje jak poptávkovou, tak nabídkovou stranu trhu s bydlením. Na straně poptávky se v této souvislosti projevuje zejména duální podoba poptávky po vlastnickém bydlení jako spotřebě i investici. Vzhledem k tomu, že cena nové výstavby i staršího vlastnického bydlení je zpravidla relativně velmi vysoká, při koupi bydlení domácnosti nejčastěji využívají zápůjčního kapitálu a uvažují v dlouhodobém horizontu týkajícím se jejich výdajů. Jestliže pak předpokládáme konzistentní racionální uvažování, pak příjem, se kterým počítají při porovnání s náklady pořízení vlastnického bydlení, velmi pravděpodobně nebude příjem současný, nýbrž průměr dosavadních minulých příjmů a očekávaných příjmů budoucích, tzv. permanentní příjem (*permanent income*). Rozhodnutí, zda-li domácnost vstoupí na trh vlastnického či nájemního bydlení (*tenure choice*), je do velké míry ovlivněno právě investičními očekáváními domácnosti: pokud roste míra zhodnocení nemovitostí v čase (tj. jejich tržních cen) více než u jiných možných investic a pokud tato míra roste rychleji než úroková míra zápůjčního kapitálu (např. hypoték), pak se zřejmě mnohé domácnosti místo původně plánovaného nájemního bydlení rozhodnou pro bydlení vlastnické. Z toho důvodu je poptávka po vlastnickém bydlení do velké míry dána i situací na finančních trzích (zejména pak vyšší úrokové míry).

„Zcela jasně zde existují dva trhy s bydlením. Na jedné straně je zde poptávka a nabídka po spotřebním zboží, které může být nazýváno bytovou službou; na straně druhé je zde také odvozená poptávka a nabídka investičního zboží, které bychom mohli nazvat bytovou investicí. Ačkoliv jsou tyto dva trhy integrálně vzájemně provázány, tím, že si domácnost zvolí nájemní bydlení, volí taktéž vstup pouze na trh s bytovými službami .... Domácnosti aktivní na trhu s vlastnickým bydlením musí tak udělat dvě vzájemně svázaná rozhodnutí. Za prvé, musí zvolit úroveň a množství bytových služeb, které budou chtít spotřebovat, a za druhé, musí zvolit množství bytových jednotek nebo aktiv sloužících pro její investiční záměr.“ (MacLennan 1982: 39).

Jako každý racionální investor domácnost ví (nebo předpokládáme, že ví), že koruna utracená dnes není korunou utracenou zítra, tj. pokud by si zvolila nepožítovat drahé vlastnické bydlení a ušetřený kapitál investovala např. do akcií, tak by zítra mohla spotřebovat korunu plus nějaký ten halíř. Při předpokladu konstantní úrokové míry v průběhu času (budoucích let) prostředky  $K_0$  uložené na vkladový účet se standardní úrokovou mírou dnes (v roce 0) se za rok zvýší na  $K_1$ :

$$K_1 = K_0 + iK_0 = K_0(1 + i)$$

kde  $i$  je úroková míra. Za dva roky by se původní kapitál  $K_0$  zvýšil o další úroky na  $K_2$ :

$$K_2 = K_1(1 + i) = K_0(1 + i)(1 + i) = K_0(1 + i)^2$$

Obecně tedy platí:

$$K_n = K_0(1 + i)^n$$

Obráceně pak rovněž platí, že aktuální (současná) hodnota prostředků  $K_1$  (tj. prostředků, které budou disponibilní až po jednom roce od jejich uložení na vkladový účet s úrokovou mírou  $i$ ) je:

$$K_0 = \frac{K_1}{1+i}$$

resp. aktuální hodnota prostředků  $K_n$  (tj. prostředků, které budou disponibilní až po  $n$  letech od jejich uložení na vkladový účet):

$$K_0 = \frac{K_n}{(1+i)^n}$$

Pokud se domácnost rozhodne investovat do vlastnického bydlení namísto uložení svých prostředků na úročený vkladový účet, pak očekávaný příjem z investice do vlastnického bydlení musí být diskontován o náklady obětované příležitosti (*opportunity costs*). Aplikovaná ekonomie pro tento účel vyvinula dva základní indikátory pro měření výhodnosti investice: čistá současná hodnota investice (ČSH, *Net Present Value*, *valeur actuelle nette*) a vnitřní míra výnosnosti (VMV, *Rate of Rentability*, *taux de rentabilité interne*). Stejný způsob ohodnocení svých investic používá na trhu s bydlením i investor stojící na nabídkové straně trhu (tj. prodávající).

*Čistá současná hodnota investice (ČSH)*

Nechť:

$I_0$  = celková suma investic do bydlení v roce 0, též počáteční hodnota investice, pořizovací náklady investice;

$R_1, R_2, \dots, R_n$  = očekávané čisté příjmy z investice v letech 1, 2, ...,  $n$ ; v našem případě včetně „skrytých“ příjmů z implicitního nájemného. Jedná se o čisté příjmy, což znamená, že veškeré náklady spojené s údržbou a správou bytu/domu na udržení stávajícího standardu bytových služeb a náklady spojené se splátkami zápůjčního kapitálu (nikoliv však úroků ze zápůjčního kapitálu!) musí být z těchto příjmů odečteny;

$I_n$  = zůstatková hodnota investice v roce  $n$ ;

$i$  = míra aktualizace (upravená úroková míra), která zůstává, dle předpokladů, konstantní v čase.

Pak čistou současnou hodnotu investice ČSH vypočteme následovně:

$$ČSH = -I_0 + \frac{R_1}{1+i} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n} + \frac{I_n}{(1+i)^n}$$

Domácnost pak volí tu investici, která dosahuje nejvyššího ČSH; pokud hodnotí pouze jednu investici, pak ČSH musí být minimálně kladné. Užití míry aktualizace do výpočtu ČSH do velké míry závisí na podílu zápůjčního a vlastního kapitálu užitého pro pořízení bydlení. Míra aktualizace  $i$  se fakticky rovná celkovým kapitálovým nákladům  $K$  (vyjádřeným v %), které se vypočítávají následovně:

$$K = \alpha K_a + (1 - \alpha) K_e$$

$$\text{kde } \alpha = \frac{VK}{VK + CK}$$

$$\text{a } 1 - \alpha = \frac{CK}{VK + CK}$$

VK .... vlastní kapitál

CK.....cizí (zápůjční) kapitál

$K_a$ .....náklady vlastního kapitálu (v %)

$K_e$ .....náklady cizího kapitálu (v %)

přičemž náklady cizího kapitálu tvoří úroková míra použitých stavebních úvěrů (např. úroková míra hypotečních úvěrů) a náklady vlastního kapitálu jsou implicitní plynoucí ze skutečnosti, že vlastní kapitál nebyl užit jiným způsobem (náklady obětované příležitosti, např. úroková míra pro termínovaný vkladový účet). U některých jednodušších investičních modelů se předpokládá, že se míra aktualizace rovná nominální úrokové míře; v případě, že pro investici nebyl užit žádný cizí kapitál, pak je to zcela správné, avšak v případě, že byl užit i cizí kapitál, pak je nutné vzít v úvahu, že do míry aktualizace se nesmí započítávat náklady obětované příležitosti z použití cizího kapitálu (jelikož se nejedná o obětovanou příležitost domácnosti pořizující vlastnické bydlení, nýbrž toho, kdo ji na takovou investici prostředky

zapůjčil). Aby hodnota ČSH nebyla ovlivněna inflací, musí všechny parametry vstoupit do výpočtu jako nominální nebo reálné; tj. pokud budeme počítat s nominální úrokovou mírou při určení míry aktualizace, pak i výnosy a náklady z investice musí být vyjádřeny v nominálních hodnotách. Pokud budeme počítat s reálnou úrokovou mírou očištěnou od inflace, pak i příjmy a náklady investice musí být deflovány (očištěny od inflace).

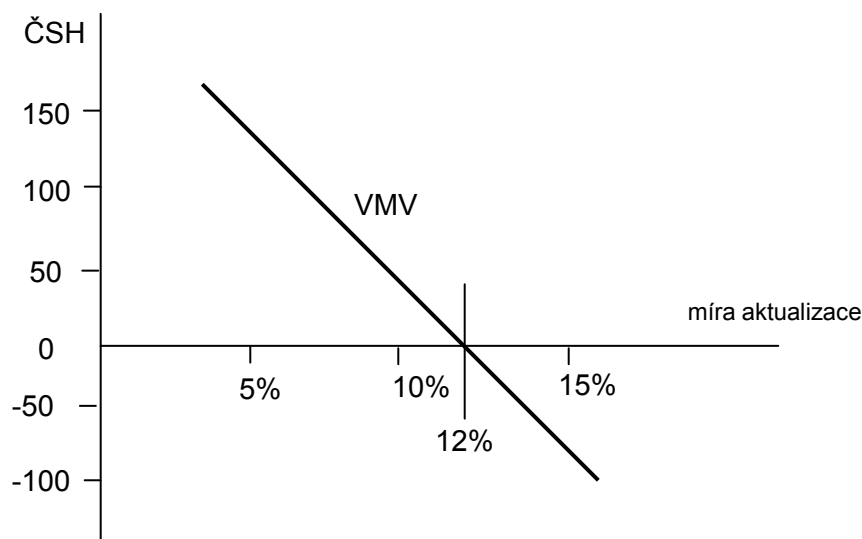
#### Vnitřní míra výnosnosti (VMV)

Vnitřní míra výnosnosti VMV je definována jako taková míra aktualizace  $j$ , kdy je hodnota ČSH rovna 0:

$$0 = -I_0 + \frac{R_1}{1+j} + \frac{R_2}{(1+j)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+j)^n} + \frac{I_n}{(1+j)^n}$$

Oproti výpočtu ČSH, kdy jsme před samotným výpočtem jasně určili výši míry aktualizace  $i$  dané investice, v případě výpočtu VMV naopak fixujeme ČSH investice na úrovni 0 a hledáme jí odpovídající míru aktualizace  $j$ . Abychom pak investici přijali jako výhodnou, musí být daná míra aktualizace (též vnitřní míra výnosnosti) vyšší než náklady použitého kapitálu (včetně nákladů příležitosti). Graf 2 uvádí vzájemnou provázanost obou používaných indikátorů. Předpokládejme např. celkové náklady kapitálu (vyjádřené v %) na úrovni 10 %; pak v grafu 2 analyzovaná investice by byla přijata, jelikož její VMV je vyšší než 10 % (dosahuje 12 %) a ČSH je pro 10 %ní míru aktualizace kladná. Ačkoliv obě míry poukazují na totéž, VMV je svým přímým a jasným vymezením vhodnější pro komparaci nejruznějších investičních projektů.

#### Graf 2: Srovnání ČSH a VMV



Zdroj: Granelle (1998: 118).

Posledním kritériem někdy užívaným při investičních kalkulacích je doba návratnosti vložené investice definovaná jako počet let, kdy kumulovaný příjem z investice dosáhne výše jejích počátečních nákladů. Někdy se rovněž při výpočtu ČSH neodečítají prvotní náklady investice a vzorec pak počítá pouze s budoucími očekávanými příjmy diskontovanými mírou aktualizace; v takovém případě se pak spíše jedná o ČSH aktiva jako takového, nikoliv však investice spojené s nutnými náklady. V některých případech se rovněž do vzorce nezapočítává reziduální diskontovaná hodnota investice  $I_n$ , pokud investující domácnost nepočítá s následným zpeněžením konečné hodnoty nemovitosti; např. prodeji domu po 10 letech jeho užívání.

Při rozhodování, zda-li vstoupit na trh vlastnického či nájemního bydlení, tak rozhodující roli má (v mírně zjednodušeném pojetí) srovnání očekávaných nákladů vlastnického bydlení s výší nájemného pro jinak stejná bydlení stejné kvality poskytující stejné množství bytových služeb. Nazvěme očekávané náklady vlastnického bydlení uživatelskými náklady. Jestliže domácnost neočekává změnu ceny vlastnického bydlení a jestliže bychom prozatím

nezapočítali opotřebení bytového fondu (tj. depreciaci), pak se uživatelské náklady rovnají součinu ceny bydlení a úrokové míry ( $p \cdot r$ ): v případě užití cizího kapitálu by výsledný údaj odkazoval k explicitním úrokovým nákladům stavebního úvěru a v případě užití vlastního naspořenému kapitálu pak k nákladům obětované příležitosti (při předpokladu, že úroková míra hypotečních úvěrů se neliší od úrokové míry na alternativní aktiva). Pokud bychom započítali i míru opotřebení (depreciace) a očekávaný kapitálový zisk či ztrátu daný změnou ceny vlastnického bydlení v budoucnu, pak by se uživatelské náklady  $UN$  rovnaly:

$$UN = p_1 r - [p_2 (1 - d) - p_1]$$

kde  $p_1$  udává aktuální cenu vlastnického bydlení,  $p_2$  očekávanou cenu stejného vlastnického bydlení v budoucnu, celý údaj v závorce pak očekávaný kapitálový zisk/ztrátu,  $d$  konstantní roční míru opotřebení a  $p_2(1-d)$  očekávanou zůstatkovou cenu vlastnického bydlení po odečtení opotřebení. Pokud by se pak uživatelské náklady rovnaly výši nájemného za nájemní bydlení poskytující stejný standard a množství bytových služeb, pak by byla domácnost při rozhodování indiferentní. Z výše uvedeného vyplývá, že domácnosti nepřemýšlejí o bydlení jako investici pouze v případě, kdy si vybírají z několika možných nabídek vlastnického bydlení s různou  $\dot{C}SH$ , ale již při rozhodování, zda-li vůbec na trh s vlastnickým bydlením vstoupit či nikoliv.

Je nutné zmínit rovněž rizikovou složku investičního uvažování, která se zpravidla kalkuluje jako rozptyl kolem očekávané průměrné hodnoty výnosů z investice (např. rozptyl kolem průměrné očekávané budoucí ceny nemovitosti); přičemž čím vyšší rozptyl, tím vyšší riziko je s danou investicí spojeno. Racionálně jednající investor, který dle předpokladu má k riziku averzi, pak zvolí mezi investicemi stejné rentability tu, u níž je rozptyl očekávané průměrné hodnoty výnosu nižší. Rentabilita investice je v oblasti bydlení do velké míry rovněž ovlivňována fiskální bytovou politikou státu (např. možností odečíst úroky z hypotečních úvěrů z daňového základu) a skutečností, že se jedná ve srovnání s jinými aktivy o méně likvidní způsob investování (prodej nemovitosti trvá relativně dlouhou dobu a je spojen i s nemalými transakčními náklady). Tyto skutečnosti jsou často při užití složitějších simulací zapracovávány do kalkule  $\dot{C}SH$  či  $VMV$ ; riziková složka investice je operacionalizovatelná pro kalkulaci často jen velmi problematicky z důvodu absence relevantních informací.

Investiční chování domácností je mimo racionální ekonomickou kalkulaci ovlivněno do velké míry v praxi i věkem potencionálního kupujícího a na trhu s bydlením přirozeně reflektuje životní cyklus; podle teorie životního cyklu (Modigliani, Brumberg 1954) mladé domácnosti nedisponují velkým majetkem a jejich spoření je relativně malé; investiční chování se projevuje zejména v období středního, zralého věku. Ve stáří naopak zpravidla dochází k postupné spotřebě akumulovaného majetku.

Dvojí role domácnosti na trhu s bydlením může být, a často i bývá, vnitřně nekonzistentní. Domácnost se jako racionální spotřebitel snaží maximalizovat svůj užitek, nýbrž jako investor volí takové bydlení, které při investičních kalkulacích dosahuje nejvyšší čisté současné hodnoty budoucích výnosů. Tak  $\dot{C}SH$  vstupuje jako důležitý faktor do procesu maximalizace celkového užítu dané domácnosti, která pak může řešit dilema, zda-li zvolit bydlení s vyšším spotřebním standardem z hlediska vlastních preferencí, či bydlení s vyšší hodnotou budoucích výnosů (vyšší  $\dot{C}SH$ ) avšak s nižším užitekem z jeho spotřeby.

#### *Bydlení jako zboží zakořeněné v prostoru*

Skutečností, že bydlení (resp. nemovitosti obecně) je specifickým druhem zboží, které nelze jednoduše přemístit z jednoho místa do druhého, a analýzou vazby ceny bydlení na jeho polohu v prostoru (i cenu pozemku) se zabývá disciplína nazývaná ekonomika územního rozvoje (*urban economics*), která svou tradici odvozuje od pionýrských počínů sociologicko-ekologických studií Chicagské školy ve 30. letech 20. století. Park, Burgess a MacKenzie byli mezi prvními, kteří přišli se systematickým výkladem vývoje struktury měst, při kterém použili i termíny známé spíše z ekonomie než sociologie (např. konkurence). Základem pro jejich pojetí sukcese jednotlivých rezidenčních prstenců okolo centra města bylo přesvědčení, že hodnoty pozemků jsou oním krucialním faktorem, který určí jejich využití buď pro bytové či jiné účely a následně ovlivňují strukturu městského osídlení pro jednotlivé sociální skupiny obyvatelstva. Jelikož ceny pozemků jsou určeny konkurenčním

bojem nejrůznějších sociálních skupin o jejich získání, rozšiřuje se město prstencovým způsobem a to tak, že každá nová zóna je zpravidla zabydlována příjmově silnějšími domácnostmi, kterým jejich vyšší prostředky umožní nabídnout v konkurenci nejvyšší cenu.

Vzhledem k tomu, že v České republice již vyšla k dané problematice relativně vyčerpávající monografie *Ekonomika územního rozvoje* Maiera a Čtyrokého (2000), zaměříme se zejména na stručný popis jednoho, zřejmě nejznámějšího modelu chování domácností na trhu s bydlením jako zbožím zakořeněným v prostoru. Model byl vyvinut W. Alonsem (1964), později byl rozšiřován a upravován Muthem, Romanosem, Evansem a jinými. Název modelu je autory výše zmíněné české monografie překládán jako koncentrický model (v angličtině je jeho plný název *access-space trade-off model*) a vychází z klasického *trade-off* modelu (modelu „něco za něco“), kdy se domácnost při volbě svého bydlení musí rozhodnout mezi dvěma variantami. V případě Alonsova modelu jde zejména o rozhodnutí mezi variantou nižší ceny jednotky bytové služby při vyšších dopravních (transportních) nákladech a variantou vyšší ceny jednotky bytové služby při nižších dopravních nákladech. Alonsův model, který si přiblížíme, generuje závěr (a tento závěr potvrzují i empirická šetření), že cena pozemku se vzdáleností od centra města musí klesat; nižší cena pozemku pak snižuje jednotkovou cenu bytových služeb a umožňuje jejich větší spotřebu (např. postavit si větší dům s větší zahradou, než by to bylo možné v centru města). Větší vzdálenost bydlení od centra města, které dle předpokladu Alonsova modelu představuje výhradní komerční a kulturní centrum a zejména pak jediné místo zaměstnání pro všechny obyvatele města, znamená také vyšší dopravní náklady dojížděky do zaměstnání, škol, kulturních zařízení. Tyto dopravní náklady nezahrnují pouze explicitní náklady vyjádřené v peněžních jednotkách (útraty za benzín či jízdenky), ale zahrnují také implicitní náklady času stráveného v dopravních prostředcích (ty jsou přirozeně odlišné pro odlišné sociální či příjmové skupiny dojíždějících a zpravidla se kalkulují jako „ušlý zisk“ vzniklý v důsledku absence v zaměstnání). Každý spotřebitel je tak postaven před rozhodnutí zvolit ideální kombinaci vzdálenosti od centra města a standardu spotřeby bytových služeb.

Alonsův model dále předpokládá:

1. Město se rozvíjí „na homogenní pláni bez přirozených překážek“ (Maier, Čtyroký 2000), což má za následek, že dopravní náklady (stejně jako čas dojížděky) jsou stejné ve všech směrech pro jednotlivé body stejně vzdálené od centra města. Z centra města se rozvíjí uniformní dopravní linie zajišťující rovnou míru dostupnosti centra z jakéhokoli možného směru dojížděky. V pozdějších úpravách bývá předpokládáno, že průměrná rychlost dopravy s velikostí dopravované vzdálenosti roste (čas dojížděky se na jednotku vzdálenosti zkracuje); ovšem ve všech směrech stejně. Jediným kritériem dostupnosti středu města je tak vzdálenost od něj.

2. Dokonale informovaní nabízející i kupující na trhu s bydlením se chovají racionálně, tj. nabízející maximalizují svůj zisk, zatímco kupující maximalizují svůj užitek. Trh je dokonale konkurenční (neexistují monopoly ani monopsony), vlastnictví pozemků je rozptýlené mezi velké množství aktérů. Neexistují rovněž žádná omezení státu či obcí bránící ve volné urbanizaci.

Při maximalizaci funkce celkového užitku ze spotřeby bydlení limitované příjmovým omezením spotřebitele (kupujícího) lze pak formálně prokázat, že cena za jednotku bytové služby (ať už v sektoru vlastnického či nájemního bydlení) musí klesat s rostoucím časem stráveným dojížděkou do centra města. Pro jednoduchou demonstraci modelu uvažujeme následující funkci celkového užitku domácnosti:

$$U = U(q, t, w, a_i)$$

kde  $q$  je počet  $m^2$  (nebo jiných prostorových jednotek, např. počet pokojů) určených k bytové spotřebě domácnosti,  $t$  je čas strávený dojížděkou do centra,  $w$  je čas strávený prací a  $a_i$  čas strávený jinými aktivitami domácnosti (v hodinách).

Příjmové omezení domácnosti je následující:

$$rw = qp + c + \sum r_i a_i$$

kde  $r$  je hodinová mzda,  $q$  množství prostorových jednotek bydlení,  $p$  cena prostorové jednotky bydlení,  $c$  náklady na hodinu dojížděky (zahrnující nejen explicitní, ale rovněž implicitní náklady dojížděky) a  $r_i$  hodinové náklady jiných aktivit domácnosti. Implicitní náklady dojížděky se někdy považují za rovnající se ušlým mzdovým nákladům (náklady hodiny



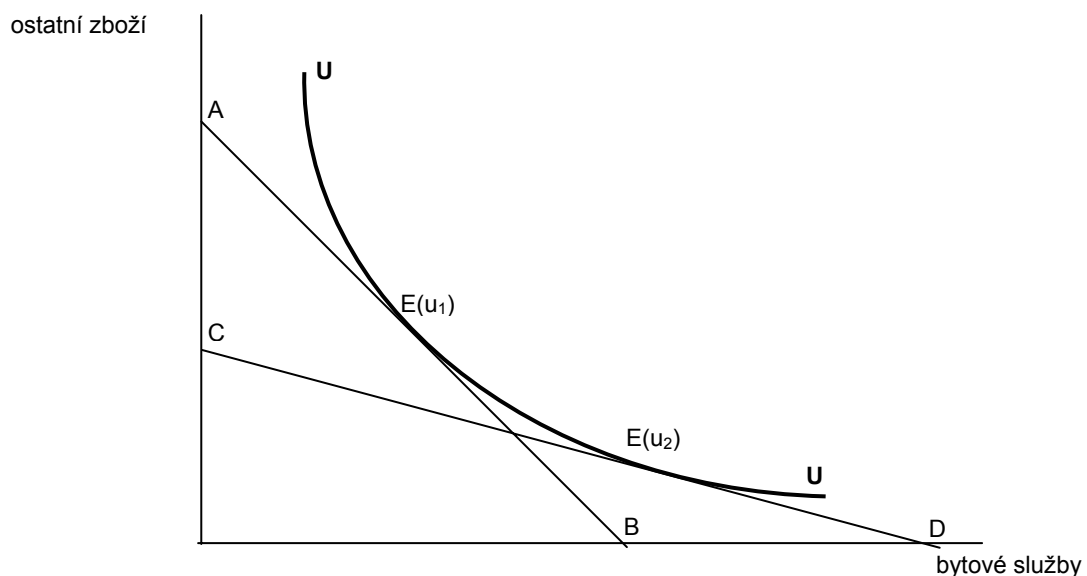
dojížděky se rovnají hodinové mzdě), v některých modelech se používají hodnoty nižší vzešlé z empirických výzkumů. Mimo příjmové omezení existuje v našem případě i spíše formální časové omezení:

$$T = w + t + \sum a_i$$

kde  $T$  je celkový disponibilní čas,  $w$  čas strávený prací,  $t$  čas strávený dojížděkou a  $a_i$  čas strávený jinými aktivitami domácnosti.

Maximalizací užtkové funkce při daném příjmovém a časovém omezení dojdeme k bodu rovnováhy, kdy domácnost nebude schopna zvýšit svůj celkový užitek změnou spotřeby bydlení (prostorových jednotek bydlení), spotřeby jiných statků (vykonávání jiných aktivit) nebo změnou místa svého bydliště. Maximalizaci funkce a postup odvození ceny prostorových jednotek pro dvě různě položená bydlení ukazuje graf 3.

**Graf 3: Maximalizace užitku ze spotřeby bydlení v souvislosti s jeho prostorovou zakořeněností**

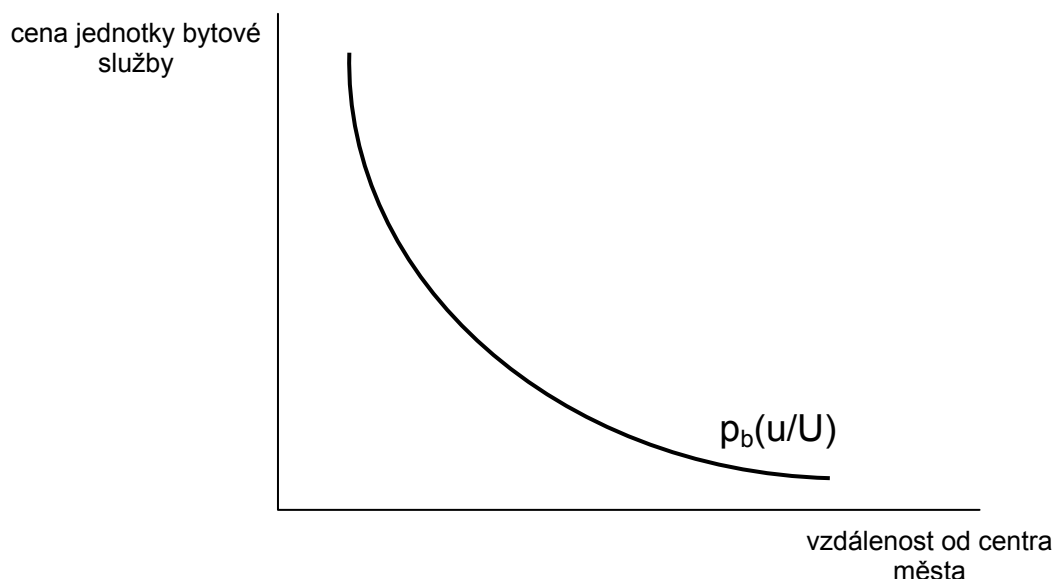


Zdroj: upravená verze Fallis (1985: 45).

Křivka  $UU$  je indifferenční křivkou mezi bydlením (bytovými službami) a jinými druhy zboží nějakého smyšleného spotřebitele; tj. spojuje kombinace spotřeby dvou druhů zboží, které přinášejí spotřebiteli stejný užitek. Křivka  $AB$  představuje příjmové omezení spotřebitele bydlícího ve vzdálenosti  $u_1$ . Předpokládejme, že neznáme zatím cenu bydlení ve vzdálenosti  $u_1$ , ale známe výši dopravních nákladů z centra do místa vzdáleného  $u_1$  a cenu ostatního zboží, která se se vzdáleností od centra města nemění. Pak pokud by náš spotřebitel utratil veškerý svůj zbývající příjem po odečtení nákladů na dopravu do místa  $u_1$  vzdáleného od centra (včetně implicitních dopravních nákladů) pouze na ostatní zboží, pak by mohl spotřebovat  $A$  jednotek ostatního zboží. Budeme-li maximalizovat užitek pro dané příjmové omezení spotřebitele (prozatím známe pouze bod  $A$  křivky příjmového omezení), pak křivka omezení musí být tečnou indifferenční křivky a rovnovážný bod (tangent rozpočtového omezení na indifferenční křivce) pro daného smyšleného spotřebitele by byl roven kombinaci v bodě  $E(u_1)$ . Díky protažení rozpočtového omezení  $AE(u_1)$  až k ose  $x$  získáme bod  $B$ , tedy bod, který udává, kolik jednotek bytových služeb by mohl smyšlený spotřebitel užívat, kdyby veškeré příjmy po odečtení celkových dopravních nákladů utratil na spotřebu bydlení; z této informace pak lehce získáme cenu jednotky bytové služby ve vzdálenosti  $u_1$ . Pro vzdálenost  $u_2$ , pro kterou platí  $u_2 > u_1$  existuje rozpočtové omezení  $CD$  (spotřebitel realizující vyšší náklady dojížděky si může dovolit za zbývající příjem koupit již pouze  $C$  jednotek ostatního zboží) a rovnovážná kombinace spotřeby v bodě  $E(u_2)$ . Kdybychom tento postup opakovali pro všechny možné vzdálenosti  $u_n$  a přitom

zaznamenávali pohyb ceny, vznikla by nám jednoduchá „subjektivní“ cenová funkce bytových služeb, bydlení (též zvaná *bid-rent* funkce)  $p_b(u/U)$  zachycená v grafu 4.

**Graf 4: Funkce ceny jednotky bytové služby v závislosti na vzdálenosti od centra města**



Cena jednotky bytové služby se vzdáleností od centra města musí klesat; při stejné úrovni příjmů se tak potencionální výše spotřeby bydlení se vzdáleností od centra zvyšuje. Spotřebitel při hledání optimálního bydlení maximalizujícího jeho užitek porovnává vždy kvalitu bydlení (tj. množství bytových služeb) s náklady dojížděky a proto cena jednotky bytové služby musí se vzdáleností od centra města klesat; to má pak na straně nabídky za následek, že cena jednotky pozemkového výrobního faktoru musí se vzdáleností od centra města klesat. Cenová funkce bydlení daná vzdáleností od centra města může mít přirozeně různý sklon pro různé „povahy“ spotřebitele. Je zřejmé, že ne všichni spotřebitelé (a ne všechny skupiny spotřebitelů) mají stejné preference, rovnici užitekovej funkce, tvar indiferentních křivek či „subjektivní“ cenové křivky. Pokud bychom za jednotku bytové služby zvolili např. čtvereční metr užité plochy bytu/domu, pak takzvaní „*space lovers*“ (MacLennan 1982, 14) budou mít nejspíše tvar své subjektivní cenové křivky ploštější než tzv. „*space averters*“.

Je nutné upozornit na skutečnost, že při zvýšení příjmu domácnosti dojde sice na jedné straně ke zvýšení poptávky po bytových službách a tudíž ke vzniku tlaku na stěhování do vzdálenějšího místa od centra města (suburbanizace); na druhou stranu se však zvýšený příjem odrazí ve vyšší hodnotě „ušlého zisku“ za hodinu dojížděky do místa zaměstnání (centra), což bude tlačit domácnost ke stěhování blíže k centru města. Tvar subjektivní cenové funkce konkrétní domácnosti pak bude mít zásadní vliv na to, který z uvedených tlaků v případě zvýšení příjmu domácnosti „zvíťzí“ (z tohoto důvodu je i empiricky ověřitelnou skutečností, že v centrech měst dosud žije mix příjmově silnějších i příjmově slabých domácností a že neexistuje pouze jednosměrný trend stěhování bohatších na kraj měst). Při snížení dopravních nákladů či usnadnění dostupnosti ze vzdálenějších lokací do centra města (rychlejší doprava) lze pak očekávat jednoznačný tlak na suburbanizaci a stěhování mimo centrum města, jelikož ve vzdálenějších lokacích mohou domácnosti realizovat za stejný příjem větší množství bytových služeb.

Vzhledem k tomu, že je model založen na nereálných předpokladech týkajících se stejné dostupnosti centra z různých přístupových směrů a charakteristiky centra jako výhradního místa zaměstnání pro všechny obyvatele města, jeho potvrzení při aplikaci v konkrétních praktických podmínkách je pouze částečné. Trh pracovních příležitostí byl, minimálně od poloviny 50. let, výrazně decentralizován, a velká část lidí (ne-li většina) je v současnosti

zaměstnána mimo centrum města. Škála empirických výzkumů v USA i Velké Británii (např. Berry a Horton 1970, Evans 1973) však jeho platnost v realitě potvrdila a, jak píše Maclennan: „co se týče dlouhodobé prostorově-ekonomické struktury trhu s bydlením prozatím neexistuje žádná skutečně konkurenční teorie ke koncentrickému modelu“ (Maclennan 1982: 20–1). Za „centrum“ přitom při testování modelu nemusí být striktně považováno pouze jediné historické městské centrum, ale i jiné lokace soustřeďující zaměstnanost. Při složitějším matematickém modelování může být a často i je model doplněn o další proměnné snižující vychýlení dané jeho zjednodušenými předpoklady (model může být např. doplněn o charakteristiky okolního prostředí pro různé lokace, strukturální charakteristiky odkazující např. na složení obyvatel v různých lokacích, komparativní výhody a nevýhody různých prostředí apod.).

Mezi jiné modely snaží se analyzovat bydlení z úhlu pohledu jeho prostorové zakořeněnosti patří např. Tieboutův model místní legislativy nebo Hoytův model filtrace. Hoytův model filtrace (1939) vysvětluje rozdílnou rezidenční strukturu částečně psychologicky, částečně historicky a zejména pak rovněž ekonomicky. Na počátku vzniku měst se podle něj usadila vždy nejvlivnější a nejbohatší sociální skupina měšťanů v jejich centrech; tím se centrum stalo referenčním bodem pro nižší příjmové skupiny, které, podle jeho předpokladu, chtějí žít blízko „privilegovaných“ a ještě lépe žít jednou spolu s „mocnými a bohatými“ ve stejném místě. Hoyt dále předpokládá, že skupina „nejbohatších a nejvlivnějších“ má endogenní vlastnost preferovat nové a neotřelé. Proto při zvýšení svých příjmů začnou její příslušníci iniciovat výstavbu nových domů/bytů v nových čtvrtích na okraji města a začnou se pak rovněž i stěhovat do nových suburbanistických čtvrtí, do nových, větších, krásnějších domů postavených aktuálně nejnovějším architektonickým stylem. Svě původní domy v centru pak bohatí se slevou prodají, což umožní další socio-ekonomické skupině (dejme tomu středně bohatým domácnostem) naplnit svůj sen a bydlet v centru. Svým stěhováním do centra zas tito uvolní své bydlení další skupině lidí (nyní, dejme tomu, příjmově středně silným), aby se přestěhovala do jejich domů či bytů; tento řetězec stěhování související s poklesem cen původního bydlení pak prochází všemi sociálními skupinami až k těm nejchudším, kterým umožní opustit aktuálně nejméně kvalitní bydlení na trhu. Proces je nazýván filtrací a celý model je přirozeně založen na několika nereálných předpokladech:

1. Náklady na novou rekonstrukci bytů/domů v jejich dosavadním umístění jsou větší než nová výstavba na okraji měst; proto růst příjmu nejbohatší sociální skupiny vede k suburbanizaci;
2. Růst příjmů u členů nejbohatší sociální skupiny generuje preference po novém, neotřelém bydlení (předpokládá se navíc, že příjem roste pouze u členů této skupiny);
3. Nižší příjmové skupiny upřednostňují bydlet blízko těch, kteří mají o něco více prostředků, než ony samy;
4. Konvenční předpoklady dokonale konkurenčního trhu: dokonalá znalost trhu aktéry, neexistují transakční náklady ani náklady související s hledáním odpovídajícího bydlení apod.

Podobně jako u Alonsova koncentrického modelu je i Hoytův model filtrace i přes abstraktní předpoklady do velké míry empiricky verifikovatelný a tudíž relevantní. Rozsáhlá kritika Hoyta se vedla spíše v etické než technické rovině: kritici se zaměřili zejména na skutečnost, že jeho teorie by vedla k upřednostňování takové bytové politiky, která by byla zaměřena na podporu příjmově nejsilnějších domácností (např. zvýšení dostupnosti bydlení pro příjmově nejsilnější domácnosti) než na adresnou podporu příjmově slabších. Podpora příjmově nejsilnějších by pak procesem filtrace zvýšila kvalitu bydlení pro všechny sociální skupiny ve městě a snížila cenu všech nabízených bytů ze stávající výstavby. V praxi však málokdy rostou příjmy pouze těch nejbohatších; pokud by se zvýšily příjmy i středně či nízko-příjmových skupin domácností, pak by mohlo dojít k „tvrďšímu“ konkurenčnímu boji o opuštěné domy bývalých „mocných“ a oproti předpokladu poklesu cen nemovitostí naopak k jejich růstu. Podobně, demografický vývoj by mohl vést oproti předpokladům k růstu cen nejlevnějšího a nejméně kvalitního bydlení (např. trend růstu počtu domácností při konstatní výši celkové populace patrný v současnosti) či změny v preferencích nejbohatších (opět dnes zřejmá skutečnost „návratu“ bohatších vrstev do renovovaných domů v centrech měst).

Hoytův model byl mnohokrát a nejrůznějšími způsoby upravován (simulační modely prováděné *National Bureau of Economic Research* od 70. let) a je zpravidla v nejrůznějších podobách testován při empirických výzkumech migrace uvnitř měst.

Tieboutův model místní legislativy (1956) vychází z normativního předpokladu, že lidé volí bydlet v takovém místě, jehož místní správa (včetně legislativy určující výši daně z nemovitosti) jim nejvíce vyhovuje. Představme si rozsáhlé území některého z největších měst v zemi rozdělené do velkého množství malých obcí/čtvrtí a domácnost, která se už rozhodla bydlet na území tohoto města, ale ještě neví, ve které obci. Jestliže by daň z nemovitosti (jako hlavní příjem místních rozpočtů) byla stejná ve všech obcích, pak by i úroveň poskytovaných služeb (např. kvalita veřejného prostranství, kulturní vyžití apod.) byla stejná. Ve skutečnosti tomu však tak není a proto, podle Tiebouta, se lidé rozhodnou zabydlet se v takovém místě, jehož „daňová politika“ (související jak s povinností odvádět daně, tak ovšem i s možností využívat místních veřejných služeb, jelikož příjmy a výdaje se setkávají ve stejné obecní pokladně) jim nejvíce vyhovuje (resp. přináší maximální užitek). Vzhledem k tomu, že postoje k dané otázce nejsou až tak subjektivní, jak by se na první pohled zdálo, jednotlivé sociální skupiny lidí sdílících mimo postoj k daním i jiné politické postoje či i výši svého majetku se shlukují v určitých lokacích a vzniká rezidenční diferenciaci. Tieboutův model je přirozeně možné testovat pouze v prostředích, ve kterých daně z nemovitosti skutečně tvoří páteř lokálních rozpočtů, např. v USA.

## 1.2 Poptávka po bydlení

Rozhodnutí poptávat bydlení nevzniká zpravidla jako rozhodnutí jednoho člověka, ale jako rozhodnutí celé domácnosti, rodiny. Prvním krokem při hledání bydlení je rozhodnutí, zda-li zamířit na trh s nájemním či na trh s vlastnickým bydlením (tzv. *tenure choice*). Teprve poté domácnost volí, kolik bydlení by ráda při svých preferencích a příjmových omezeních spotřebovala.

Pokud bychom předpokládali, že bydlení je standardním zbožím bez výraznějších specifik, pak by odvození poptávkové křivky po bydlení v teorii ekonomiky bydlení odpovídalo běžnému odvození poptávky v klasické mikroekonomii (např. pomocí indifferenční analýzy). Výsledný sklon poptávkové křivky reflektující reakci poptávky (resp. množství poptávaného zboží) na změnu ceny zboží je dán cenovou elasticitou poptávky  $\beta_1$  (jejíž výše je mimo jiné ovlivněna i tzv. elasticitou substituce, tj. reakcí poptávky na cenové změny blízkých substitutů); posuny celé poptávkové křivky doprava či doleva v tradičně užívaném geometrickém kvadrantu jsou pak dány zejména důchodovou elasticitou poptávky  $\beta_3$ . Nejjednodušší matematické vyjádření individuální poptávkové funkce po bydlení jako standardním zbožím má následující tvar:

$$\log q = \beta_0 + \beta_1 \log p_1 + \beta_2 \log p'_2 + \beta_3 \log Y$$

kde  $q$  je množství poptávaného bydlení (množství bytových služeb),  $p_1$  cena bydlení,  $p_2$  vektor cen ostatních zboží,  $Y$  důchod domácnosti, spotřebitele (zpravidla permanentní příjem<sup>2</sup>);  $\beta_1$  pak cenová elasticita poptávky po bydlení,  $\beta_3$  důchodová elasticita poptávky po bydlení a  $\beta_2$  vektor cenových elasticit jiných druhů zboží. Aby se vyhnulo problému definice a kvantifikace jednotky bydlení a její ceny, resp. jednotky bytové služby a její ceny, přidává se zpravidla  $\log p_1$  na obě strany rovnice a vysvětlovanou proměnnou rovnice poptávkové funkce tak není čistě množství poptávaného bydlení (množství jednotek bytových služeb), nýbrž výše výdajů na bydlení:

$$\log p_1 q = \beta_0 + (1 + \beta_1) \log p_1 + \beta_2 \log p'_2 + \beta_3 \log Y$$

Takový model pak umožňuje odhadnout důchodovou i cenovou elasticitu poptávky. Od počátku 60. let se uskutečnilo zejména v anglosaských zemích mnoho empirických výzkumů snažících se o odhad těchto parametrů; některé výsledky ukazují tabulky 1 a 2:

---

<sup>2</sup> Permanentní příjem je vypočítán jako vážený průměr příjmů v několika minulých letech. Příjmová elasticita poptávky je vyšší při použití permanentního příjmu, než kdybychom do výpočtu užili aktuální příjem v daném roce.

**Tabulka 1: Odhady důchodové elasticity poptávky po bydlení**

Autor		Důchodová elasticita
Ermisch, Findlay, Gibb (1996)	vlastnické bydlení	0,50
Rosen (1979)	vlastnické bydlení	0,35
Hanushek a Quigley (1981)	nájemní bydlení	0,50
Lee (1968)	vlastnické bydlení	0,80
	nájemní bydlení	0,65
Carliner (1973)	vlastnické bydlení	0,60–0,70
	nájemní bydlení	0,50
Maisel, Burnham a Austin (1971)	vlastnické bydlení	0,46–0,90
Smith a Campbell (1978)	vlastnické bydlení	0,50–0,70
Polinsky a Ellwood (1979)	vlastnické bydlení	0,80
Winger (1968)	vlastnické bydlení	1,05
De Leeuw (1971)	vlastnické bydlení	1,10–1,50
	nájemní bydlení	0,80–1,00
Reid (1962)	vlastnické bydlení	1,55–2,05
	nájemní bydlení	0,80–1,16

Zdroj: doplněná verze Granelle (1998: 105).

**Tabulka 2: Odhady cenové elasticity poptávky po bydlení**

Autor	Cenová elasticita
De Leeuw (1971)	–0,70 až –1,50
Maisel, Burnham, Austin (1971)	–0,81 až –1,03
Carliner (1973)	0,00 až –0,80
Muth (1971)	–0,70
Polinsky a Ellwood (1979)	–0,70

Zdroj: Granelle (1998, 105).

Údaje v tabulkách poukazují na relativně vysokou míru disparity ve výsledcích; zatímco podle výzkumů ze začátku 60. let by důchodová elasticita poptávky po vlastnickém bydlení měla být vyšší než 1, podle výzkumů na konci 60. let a v průběhu let 70. by se hodnota důchodové elasticity u vlastnického bydlení měla pohybovat v rozmezí 0,6–0,8, u Rosena (1979) dokonce pouze na úrovni 0,35. Obecně se v současnosti za relevantnější považují výsledky pozdějších výzkumů a poptávka po vlastnickém bydlení tudíž za cenově i důchodově neelastickou (oba druhy elasticity jsou menší než 1); přičemž v oblasti nájemního bydlení je poptávka méně příjmově elastická než v sektoru bydlení vlastnického. „Současný hrubý konsensus je takový, že poptávka je cenově neelastická a že přesná hodnota elasticity se pohybuje někde v rozmezí od –0,7 do –0,9.“ (Fallis 1985: 33, též Maclennan 1982: 54).

Většina koeficientů důchodové elasticity byla odvozena při použití konceptu permanentního příjmu a je nutné upozornit na to, že důchodová elasticita byla vždy vyšší, pokud se pro účel odhadu použil permanentní příjem, než když byl pro odhad použit aktuální příjem domácnosti. „Tato skutečnost bývá odůvodňována tak, že domácnosti, které zaznamenávají přechodnou ztrátu příjmu („*income losers*“), nesnižují svou spotřebu bydlení, a domácnosti s přechodným zvýšením příjmu („*income gainers*“) nezvyšují svou dlouhodobě orientovanou spotřebu bydlení.“ (Maclennan 1982: 50). Jelikož se pro odhady elasticit z metodologických důvodů užívá jako vysvětlovaná proměnná výdaje na bydlení (a nikoliv množství bytových služeb) a jelikož jednoduché odhady elasticit neberou v úvahu snížení ceny bytové jednotky s rostoucí vzdáleností od centra města, dochází k určitým vychýlením, která jsou kriticky a rozsáhle popsána Polinským (Polinsky 1977); např. pokud se příjmová elasticita zkoumá na vzorku domácností operujících na jednom omezeném a homogenním bytovém trhu a poptávka je cenově neelastická, pak odhad příjmové elasticity bude vychýlen směrem dolů (jelikož výdaje na bydlení klesají s cenou bydlení v závislosti na vzdálenosti, příjmově silnější domácnosti budou volit vzdálenější místo pro své bydlení a růst příjmu

může být paradoxně spojen jen s malým růstem výdajů na bydlení i přesto, že je spojen s relativně velkým růstem spotřeby bytových služeb – ty jsou však ve větších vzdálenostech od centra levnější).

Již z kritických poznámek Polinského se zpětně dostáváme k bydlení jako specifickému zboží. Pokud bychom přihlédli k heterogennímu charakteru bydlení, pak připomeňme, že každý konkrétní byt/dům poskytuje  $n$  bytových služeb a je tudíž reprezentován vektorem objektivně měřitelných charakteristik  $(z_1, \dots, z_n)$  jako počet pokojů, stáří bytu/domu, koeficient zastavěnosti okolí apod. Pak cena konkrétního bydlení  $p(\mathbf{z})$  je rovna součtu implicitních cen jednotlivých charakteristik spojených s tímto bydlením;  $p(\mathbf{z})$  je hedonickou cenovou funkcí bydlení:

$$p(\mathbf{z}) = p(z_1, \dots, z_n)$$

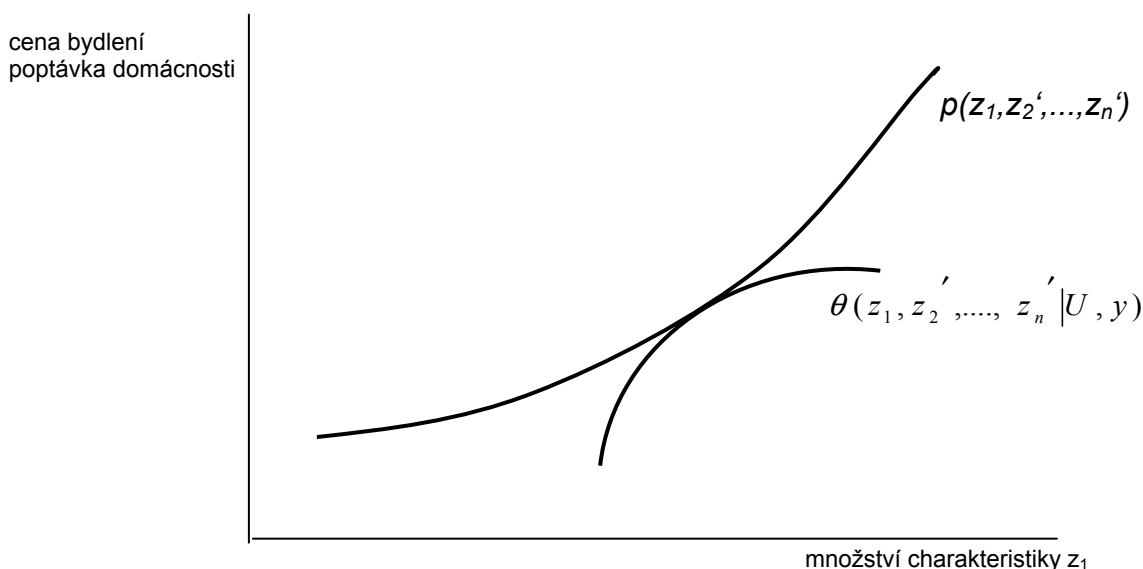
Pokud zjednodušeně předpokládáme, že poptávající na trhu s bydlením hodlá utratit zbytek svého příjmu mimo výdaje na samotné bydlení na spotřebu zboží  $x_1$ , pak maximalizuje svůj užitek při následující užitkové funkci a příjmovém omezení:

$$U = U(x_1, z_1, \dots, z_n)$$

$$y = p_1 x_1 + p(\mathbf{z})$$

Řešení může být v některých případech i velmi složité, jelikož hedonická cenová funkce nemusí být lineární (to znamená, že některé charakteristiky ovlivňují cenu bydlení nelineárně). Graficky bychom maximalizaci užítku konkrétního spotřebitele plynoucího ze spotřeby charakteristiky  $z_1$  (např. počet obytných místností) zachytili pomocí grafu 5:

**Graf 5: Rovnováha spotřeby charakteristik (atributů) bydlení**



Zdroj: Fallis (1985: 36).

Funkce  $\theta$  ukazuje, kolik by domácnost při konkrétní vlastní užitkové funkci a vlastním příjmovém omezení (tj. pro dané preference a příjem) byla ochotna zaplatit za různá množství charakteristiky  $z_1$  (pro různý počet obytných místností), pokud by všechny ostatní charakteristiky bydlení zůstaly konstantní. Funkce  $\theta$  je fakticky indifferenční křivkou, jelikož se vztahuje k jediné úrovni celkového užítku. Sklon funkce  $\theta$  je dán mezní mírou substituce bydlení  $\mathbf{z}$  a ostatních druhů zboží, nyní pro zjednodušení pouze zboží  $x_1$ . Implicitní hedonická cenová funkce bydlení  $p(\mathbf{z})_{z_1}$  pro charakteristiku  $z_1$  udává cenu bydlení pro různá množství charakteristiky  $z_1$  (počet obytných místností), pokud by všechny ostatní charakteristiky bydlení zůstaly konstantní. Implicitní hedonická cenová funkce je odrazem tržní rovnováhy a závisí přirozeně do velké míry i na faktorech daných nabídkou (mezní náklady, investiční rozhodování). Spotřebitel pak bude maximalizovat svůj užitek, když bude poptávat takové množství charakteristiky  $z_1$ , kdy se křivka  $\theta$  dotkne implicitní cenové

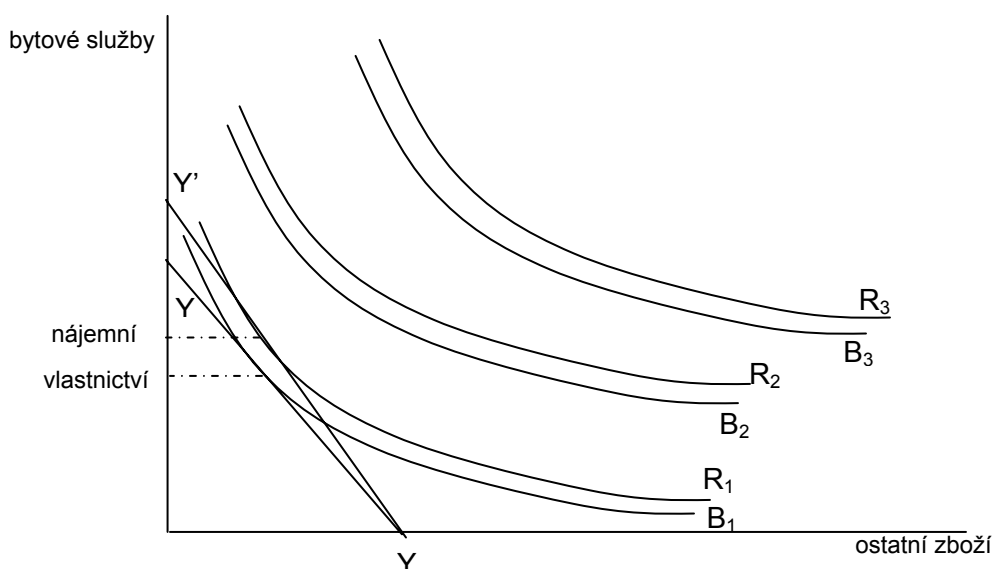
hedonické funkce  $p(\mathbf{z})_{z_1}$ ; tj. když se indifferenční křivka spotřebitele dotkne tržní ceny charakteristiky  $z_1$ .

Tímto způsobem lze odhadnout poptávkovou funkci po jednotlivých charakteristikách bydlení; do poptávkové rovnice uvedené v úvodu této kapitoly by tak nevstoupila cena bydlení, nýbrž implicitní cenová funkce pro konkrétní atribut odvozená pomocí parciální derivace z hedonické cenové funkce bydlení  $p(\mathbf{z})$ . Při znalosti poptávkové funkce lze následně stanovit důchodovou a cenovou elasticitu po jednotlivých bytových charakteristikách; nutné je však upozornit na to, že pro relevantní odhady je zapotřebí rozsáhlých datových souborů i relativně velmi nákladných šetření.

Jak jsme již zmínili, dříve než poptávající začnou na trhu skutečně zboží poptávat, musí se v oblasti bydlení nejprve rozhodnout, zda-li vstoupí na trh vlastnického či na trh nájemního bydlení. Toto rozhodování, nazývané v anglické odborné literatuře jako *tenure choice* (výběr právního důvodu užívání) je zkoumáno v rámci širších výzkumů drah bydlení pomocí logistických regresí jako dichotomická diskretní proměnná: např. rozhodnutí vlastnit nebo nevlastnit, vlastnit nebo pronajmout apod. Existuje relativně rozsáhlá škála empiricky verifikovaných modelů *tenure choice*, často úzce provázaných s modely životního cyklu.

Ze sociologických výzkumů provedených ve vyspělých zemích zpravidla vyplývá, že lidé chtějí být spíše vlastníky než nájemníky svého bydlení i v případě, kdy množství spotřebovávaných bytových služeb je v obou sektorech bydlení stejné; tj. mají jakousi skrytou preferenci pro vlastnické bydlení. Tuto situaci zachycuje graf 6, ve kterém vedle sebe koexistují dvě skupiny indifferenčních křivek spotřebitele (jedné domácnosti) zachycujících kombinace spotřeby bytových služeb a ostatního zboží: indifferenční křivky  $B_1$  až  $B_3$  udávají kombinace spotřeby bytových služeb poskytovaných vlastnickým bydlením a spotřeby jiných statků, indifferenční křivky  $R_1$  až  $R_3$  udávají kombinace spotřeby bytových služeb poskytovaných nájemním bydlením a spotřeby jiných statků pro stejnou celkovou míru užítku. Z důvodu skryté preference vlastnického bydlení leží např. křivka  $R_1$  (ekvivalent  $B_1$ ) nad křivkou  $B_1$ , jelikož pro stejnou úroveň spotřeby bytových služeb by domácnost v případě volby nájemního bydlení žádala větší množství spotřeby alternativních statků oproti bydlení vlastnickému. Pokud by cena jednotky bytové služby byla stejná pro nájemní i vlastnické bydlení, pak by naše domácnost stejně jako všechny racionálně jednající domácnosti na trhu vždy volila preferované bydlení vlastnické. Pokud by však cena bytové služby ve vlastnickém bydlení byla vyšší (z důvodu vyšších vstupních nákladů, k čemuž v praxi běžně dochází), pak nižší cena jednotky bytové služby v nájemním bydlení posune křivku relativního příjmového omezení domácnosti z  $YY$  na úroveň  $Y'Y$  a tudíž rozhodnutí bydlet v nájemním sektoru se stane pro konkrétní domácnost daleko pravděpodobnější.

**Graf 6: „Tenure choice“ při preferování vlastnického bydlení**

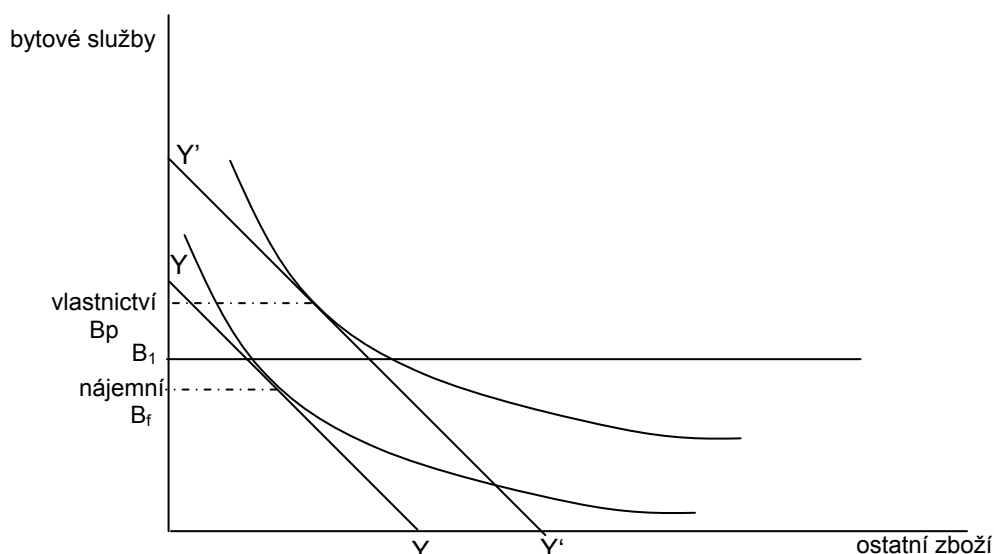


Zdroj: Maclennan (1982: 185).

Na konkrétním trhu s bydlením se navíc může vyskytnout taková situace, že určitou míru spotřeby bytových služeb lze zajistit pouze prostřednictvím jednoho sektoru bydlení; např. zajištění rozsáhlejšího prostoru k bydlení pro mnohočlennou domácnost či bydlení v preferovaném rodinném domě nebude možné prostřednictvím nájemního bydlení koncentrovaného zpravidla v městských bytových domech. Tuto situaci zachycuje graf 7, kdy předpokládáme, že cena bytových služeb v nájemním i vlastnickém bydlení je stejná a neexistuje žádná psychická skrytá preference vlastnického bydlení; ovšem od úrovně spotřeby bytových služeb  $B_1$  je vyšší množství bytových služeb možné zajistit pouze prostřednictvím vlastnického bydlení a naopak, pro zjednodušení, nižší množství bytových služeb je poskytováno pouze nájemním bydlením. Pak domácnost s příjmovým omezením  $YY$  dotýkající se nižší indifferenční křivky spotřebovává  $B_1$  bytových služeb jako nájemník; při růstu důchodu na  $Y'Y'$  domácnost dosáhne vyšší indifferenční křivky, může tedy spotřebovávat vyšší množství bytových služeb  $B_p$ , avšak pouze za cenu změny právního důvodu užívání, tj. odchodu z nájemního do vlastnického bydlení, jelikož danou úroveň spotřeby bytových služeb jim sektor nájemního bydlení nemůže nabídnout.



**Graf 7: „Tenure choice“ a struktura trhu s bydlením**



Zdroj: Maclennan (1982: 187).

Na *tenure choice* mají přirozeně vliv očekávání ohledně vývoje budoucích příjmů domácnosti (jestliže např. domácnost neočekává pokles příjmu, pak si zřejmě zvolí delší období života v nájemním bydlení, naopak při očekávání poklesu bude zřejmě chtít vstoupit do vlastnického sektoru bydlení co možná nejdříve), legislativní ochrana nájemních práv, status domácnosti (pro některé skupiny domácností, jejichž zaměstnání je neseno určitým statutem a „nepsanými“ normami, může být „společensky neúnosné“ žít v nájemním bydlení), monetární a inflační tendence (při použití hypotečního úvěru k pořízení vlastnického bydlení a očekávání vyšší míry inflace, než je stávající úroková míra, bude jistě větší množství domácností volit cestu vlastnického bydlení), očekávané zhodnocení vlastnického bydlení jako investice v budoucnosti (očekávané zvýšení/snížení cen nemovitostí, tzv. kapitálový výnos) a přirozeně bytová politika státu. Mezi další důležité faktory náleží věk poptávajícího, resp. jeho pozice v životním cyklu, výše transakčních nákladů spojených s koupí či prodejem vlastnického bydlení, zaměstnání či ekonomická aktivita poptávajícího (lidé častěji se stěhující za prací budou volit nájemní bydlení). Mladí lidé chtějí zpravidla bydlet blízko kulturních a společenských center (např. střed města), daleko pravděpodobněji volí pro své startovní bydlení flexibilnější nájemní bydlení. Současné demografické trendy tak mohou mít přímý dopad na strukturu trhu s bydlením: trend odkládání data sňatku a data založení rodiny (popř. narození prvního dítěte), stejně jako rozšíření nesezdaného soužití jako alternativní liberálnější formy partnerského života, zvyšuje poptávku po nájemním bydlení; uvolnění sociálních jistot na trhu práce související s krizí konceptu státu blahobytu a příklonu k liberálnější makroekonomické politice poptávku po nájemním bydlení ještě více posiluje, jelikož transakční náklady při stěhování z vlastnického bydlení jsou několikrát vyšší (a to i bez rizika kapitálové ztráty spojené s bydlením jako investicí). Relativní důležitost těchto faktorů na *tenure choice* lze pak testovat pomocí logistických regresí (v anglicky psané odborné literatuře modely nazývané *Qualitative Response Models*).

### 1.3 Nabídka bydlení

Nabídka na trhu s bydlením je do velké míry ovlivněna jednak specifickým charakterem bydlení jako zboží (např. jeho prostorovou zakořeněností a svázaností s trhem pozemků), ale i velkou diferenciací výrobku, relativně dlouhou dobou produkce (výstavby) a velkou mírou státních intervencí (urbanistické plánování, fiskální politika). Z důvodu dlouhé a finančně nákladné produkce je na trhu s bydlením velmi důležité rozlišení nabídky v krátkém a dlouhém období. Odvození klasické nabídkové křivky, která má jistý sklon a tudíž i jakousi cenovou elasticitu, se vztahuje na trhu s bydlením pouze k nabídkové křivce v dlouhém

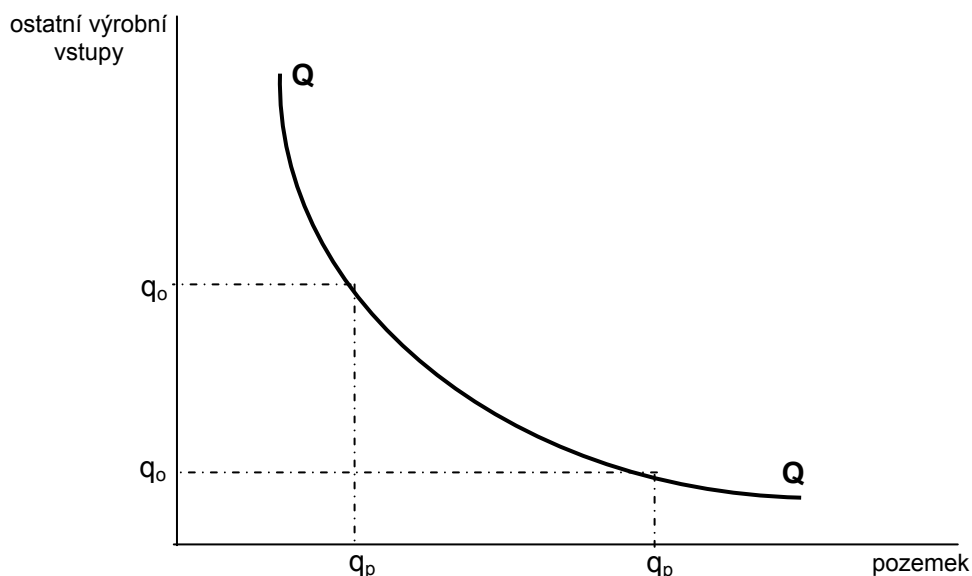
období, kdy všechny faktory produkce lze zapojit do případného zvýšení výstavby směřující k uspokojení poptávky po bydlení.<sup>3</sup> V krátkém období je cenová elasticita nabídky bydlení nízká a někdy se nabídka považuje za zcela neelastickou; pak náhlé zvýšení poptávky (dané např. zvýšením příjmů domácností) se projeví pouze zvýšením stávajících rovnovážných tržních cen. Naopak při analýze nabídky v dlouhém období vychází tradiční neoklasická teorie z její dokonalé elasticnosti. Dokonalá cenová elasticita nabídky v dlouhém období však mimo standardní předpoklad zajištění dokonale konkurenčního tržního prostředí (což se praxi až tak nepříčí) předpokládá rovněž, že všechny firmy působící na trhu jsou stejně efektivní (čím vyšší rozdíly v efektivitě, tím nižší je elasticita agregátní nabídky v dlouhém období) a že nabídka všech výrobních vstupů do produkce bydlení je rovněž dokonale cenově elastická; poslední dva zmíněné předpoklady jsou prakticky nereálné (efektivita produkce může být jen těžko u všech producentů stejná podobně jako cenová elasticita nabídky pozemkového faktoru bude jen těžko dokonalá) a proto i v dlouhém období má křivka nabídky bydlení určitý sklon.

Předpokládáme, že s expanzí odvětví rostou ceny pozemků i jiných výrobních vstupů pro produkci bydlení, přičemž však ceny pozemků rostou rychleji než ceny ostatních vstupů. Výsledný cenový pohyb na trhu s bydlením závisí na výši růstu relativních cen pozemků a na možnosti substituce pozemků jako jednoho výrobního faktoru jinými výrobními faktory. Firmy se přirozeně budou snažit nahradit pozemkový faktor jinými faktory produkce, jelikož pozemek se stává relativně k cenám ostatních vstupů drahým (např. budou stavět bytové domy s větším počtem pater než dosud). Pokud však je možnost takové substituce jen malá (např. nemožnost výstavby vysokopodlažních domů), pak se celková nabídka bydlení stává stále více cenově neelastickou; tj. přestává reagovat na změny tržních cen bydlení. Míra (elasticita) substituce výrobních faktorů udává sklon tzv. izokvantových křivek, které, podobně jako indifferenční křivky, zachycují kombinace dvou výrobních faktorů přinášejících stejnou celkovou produkci zboží (resp. stejnou nabídku bydlení): pozemkového faktoru a faktoru ostatních výrobních vstupů. Čím jsou izokvantové křivky plošší, tím snažší je substituce mezi jednotlivými faktory (malá změna ceny jednoho faktoru tak vyvolá velkou změnu v celkové struktuře užitých výrobních faktorů pro produkci bydlení); naopak, čím jsou křivky ostřejší, tím složitější je substituce analyzovaných faktorů.

---

<sup>3</sup> Připomeňme pouze, že cenová elasticita nabídky udává, o kolik jednotek se zvýší nabídka bydlení, pokud se tržní cena jednotky zvýší o jedno procento.

**Graf 8: Substitute výrobních faktorů produkce bydlení, izokvantová křivka QQ**



Cenová elasticita nabídky bydlení bude tedy tím nižší, čím nižší je cenová elasticita nabídky jednotlivých výrobních vstupů (pozemků, stavebních materiálů), čím nižší je elasticita vzájemné substitute výrobních faktorů a čím nižší je podíl výrobního faktoru s vyšší cenovou elasticitou na celkové produkci.<sup>4</sup> Označme elasticitu substitute výrobních faktorů  $\delta$ ,  $S_k$  podíl pozemkového výrobního faktoru a  $S_l$  podíl všech ostatních výrobních faktorů na produkci bydlení,  $e_k$  cenovou elasticitu nabídky pozemků a  $e_l$  cenovou elasticitu nabídky ostatních výrobních faktorů, pak cenová elasticita nabídky bydlení  $E_s$  se rovná:

$$E_s = \frac{\delta(S_k e_k + S_l e_l) + e_k e_l}{\delta + S_l e_k + S_k e_l}$$

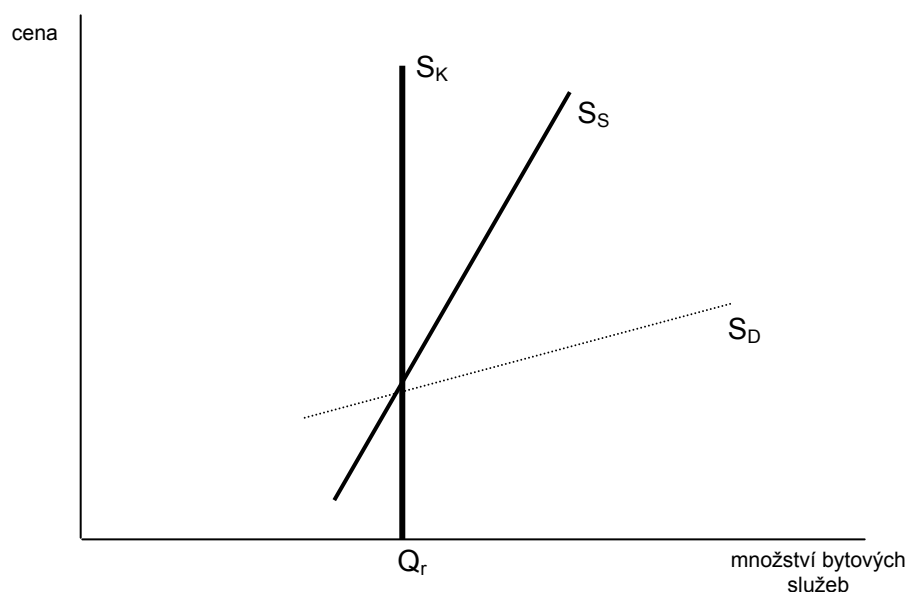
Zpravidla bývá předpokládáno, že na trhu s bydlením nabídka všech ostatních výrobních faktorů mimo pozemek je v dlouhém období dokonale elastická; pak cenovou elasticitu nabídky bydlení lze z předcházející rovnice přepsat do jednodušší podoby následovně:

$$E_s = \frac{S_k \delta + e_l}{S_l}$$

Cenová elasticita nabídky bydlení je přirozeně dána i lokací; zatímco mimo městské osídlení může být relativně vysoká, v centrech měst bude naopak téměř nulová. Nabídka bydlení má několik forem. Předpokládejme, že z důvodu zvýšení příjmů se zvýší ze strany spotřebitelů poptávka po bydlení. V krátkém období na růst poptávky zřejmě nejdříve zareaguje nabídka bytových služeb, která bude omezena stávajícím bytovým fondem (nabídka prázdných již postavených bytů, vyšší kvalita bytových služeb, větší komfort ve stávajícím bydlení); ve středně dlouhém období pak nejspíše zareaguje nabídka nových bytů nevyžadujících investice do koupě pozemku a infrastruktury (rozšíření stávajícího bytového fondu, přístavby, rekonstrukce apod.) a v dlouhém období pak i nabídka úplně nové bytové výstavby „na zelené louce“. Přizpůsobení nabídky poptávkovým šokům je na trhu s nemovitostmi narozdíl od jiných trhů velmi pomalé; na základě empirických výzkumů lze potvrdit logické očekávání, že nabídka bydlení obecně (v tom nabídka stávajících i nových bytů) je v krátkém období  $S_k$  téměř zcela neelastická, v dlouhém období  $S_D$  naopak relativně elastická a ve středně dlouhém období  $S_S$  se pohybuje mezi těmito extrémy (graf 9).

<sup>4</sup> Podle některých empirických odhadů provedených v USA byla mezní míra substitute pozemkového faktoru a ostatních výrobních faktorů odhadnuta v rozmezí 0,5–0,75 (Muth 1971, Rydell 1976); míra substitute je však přirozeně dána konkrétním legislativním prostředím v konkrétní zemi.

**Graf 9: Tvar nabídkových křivek bytových služeb**



Pokud by všechny firmy nabízející bydlení na trhu dosahovaly stejné efektivity a výrobní faktory (pozemek, práce, stavební materiály) byly dostupné všem firmám při dokonalé cenové elasticitě jejich nabídek (jejich ceny by byly konstantní při jakékoliv úrovni poptávky faktorů firmami nabízející bydlení), pak by křivka nabídky bydlení v dlouhém období byla rovněž dokonale elastická (v grafickém ztvárnění horizontální) a zvýšení poptávky by znamenalo v dlouhém období pouze růst produkce bydlení při nulovém růstu cen. Tyto předpoklady jsou však nereálné a proto má v grafu 9 křivka nabídky v dlouhém období svůj sklon; křivka nabídky ve středně dlouhém období je zakreslena jako spíše neelastická, což je dáno zejména neelastickou nabídkou pozemků ve středně dlouhém období (urbanistické plány a omezení), relativně velmi dlouhou dobou výstavby nových bytů (i případných rekonstrukcí, vestaveb apod.), potenciálním omezením daným kapitálovým trhem (vysoké úrokové sazby při možné restriktivní měnové politice centrální banky) a jinými faktory.

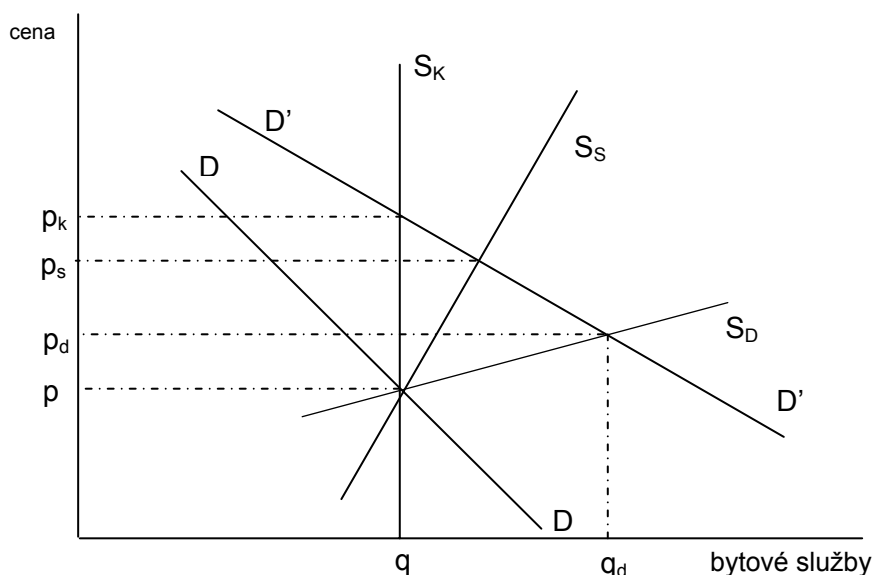
## 1.4 Fungování trhu s bydlením

Pokud bychom bydlení považovali za standardní zboží, pak odvození rovnovážného stavu na trhu s bydlením při předpokladu dokonalé konkurenčního tržního prostředí je zcela analogické obecnému odvození tržní rovnováhy; tj. pro individuální tržní rovnováhu (jeden spotřebitel, jedna firma) se mezní užitek ze spotřeby bydlení plynoucí pro spotřebitele musí rovnat mezním nákladům na jejich produkci a mezní užitek ze spotřeby stejně jako mezní náklady produkce bydlení se pak odráží v jednotné rovnovážné tržní ceně. Agregátní poptávka i nabídka vzniká pak horizontálním součtem individuálních poptávkových a nabídkových křivek; tedy horizontálním součtem křivek mezního užítu všech spotřebitelů na trhu a horizontálním součtem rostoucí části křivky mezních nákladů všech firem působících na trhu. V místě, kde se agregátní křivky nabídky i poptávky protínají, je cena i množství kontraktovaného zboží optimální (rovnovážná cena a rovnovážné množství). Pokud dojde k jiné než cenové změně bydlení (např. ke zvýšení či snížení příjmů spotřebitelů), pak se celá poptávková křivka posouvá graficky doprava či doleva a nabídka v závislosti na výši elasticity na změnu reaguje zvýšením/snížením cen a zvýšením/snížením produkce. Pokud je nabídka neelastická, zvýšení poptávky vede pouze k růstu cen; pokud je naopak nabídka dokonale elastická, zvýšení poptávky povede pouze k růstu produkce.

Graf 10 zachycuje tvar poptávkové křivky  $DD$  a tvar nabídkových křivek bydlení v krátkém ( $S_K$ ), dlouhém ( $S_D$ ) a středně dlouhém období ( $S_S$ ) tak, jak jsme je analyzovali v předchá-

zející podkapitole. Ani dlouhodobá křivka nabídky není zakreslena jako zcela elastická, jelikož víme, že firmy nedosahují stejné efektivity výroby a že nabídka výrobních vstupů (zejména pak pozemků) není dokonale cenově elastická ani v dlouhém období. Rovnovážná cena je pro všechna období rovna  $p$ , rovnovážné množství pak  $q$ . Nyní předpokládejme růst příjmů spotřebitelů (domácností), který bude mít za následek posun křivky  $DD$  na úroveň  $D'D'$  (příjmová elasticita poptávky po bydlení je pozitivní, takže růst příjmu vyvolá růst poptávky). Velikost posunu přirozeně závisí na výši důchodové elasticity poptávky. Pokud vzrostou příjmy rovnoměrně u všech domácností, pak růst poptávky bude v absolutní hodnotě přirozeně o něco vyšší u bydlení s nižší cenou než u bydlení s cenou vyšší (tuto skutečnost zachycuje graf 10), ačkoliv procentuálně vzroste poptávka u všech domácností stejně. Je nutné upozornit na to, že pokud se důchodová elasticita liší pro různé skupiny spotřebitelů (a to se liší, jak jsme ukázali na příkladu rozdílné důchodové elasticity poptávky u vlastnického a nájemního bydlení), pak posun agregátní tržní poptávkové křivky je dán průměrem těchto rozdílných důchodových elasticit váženým podílem zastoupení jednotlivých skupin spotřebitelů (vlastníků, nájemníků) na celkové populaci spotřebitelů.

**Graf 10: Vytváření rovnováhy na trhu s bydlením (bytovými službami)**



V krátkém období (neelastická nabídková křivka) trh zareaguje na růst poptávky relativně značným růstem ceny z  $p$  na  $p_k$ . V průběhu času vysoké ceny přilákají do oblasti bydlení investice; zvýší se tak nabídka bytových služeb u stávajícího bydlení, nabídka bydlení plynoucí z rekonstrukce bytového fondu (na základě kalkulací srovnávajících náklady rehabilitace s náklady nové výstavby) a v neposlední řadě i nabídka nové výstavby (na základě kalkulací ČSH či VMV pro bydlení v celku i pro jednotlivé bytové charakteristiky  $z_1 \dots z_n$  a pro jednotlivé lokace s určitou vzdáleností  $u$  od centra města). Ve středně dlouhém období se cena sníží z  $p_k$  na  $p_s$ . V dlouhém období, a to může trvat i deset či více let, se trh zcela přizpůsobí a konečná cena poklesne na  $p_d$ , rovnovážné množství stoupne na  $q_d$ . Křivky nabídky v krátkém ( $S_K$ ) i středním ( $S_S$ ) období se posouvají doprava na úroveň  $q_d$ .

Dejme tomu, že mírný sklon nabídkové křivky v dlouhém období byl dán nízkou cenovou elasticitou nabídky pozemků; pak po „vyčištění“ trhu a dosažení nové dlouhodobé rovnováhy realizují nabízející stejně velký normální zisk (rovný nákladům příležitosti při alternativních investicích) jako při předcházející situaci dlouhodobé tržní rovnováhy, ale spotřebitelé platí za jednotku bytové služby více; tato částka „navíc“ se stává zvýšeným příjmem vlastníků pozemků, kteří tak díky nízké cenové elasticitě nabídky pozemků realizují kapitálový zisk.

Velikost změny ceny bydlení v dlouhém období závisí na původním růstu příjmů, příjmové elasticitě poptávky (i struktuře příjmové elasticity poptávky), cenové elasticitě nabídky (sklon nabídkové křivky) a cenové elasticitě poptávky (sklon poptávkové křivky). Rovnice tržní poptávky pro konstantní cenovou elasticitu  $\alpha$  a konstantní příjmovou elasticitu  $\beta$  je následující:

$$q_d = Ap^\alpha y^\beta \text{ kde } \alpha < 0, \beta > 0$$

Rovnice tržní nabídky s konstantní cenovou elasticitou  $\theta$  je následující:

$$q_s = Bp^\theta$$

V bodě rovnováhy se  $q_d = q_s$ . Rovnovážnou cenu  $p$  je pak možné vypočítat pomocí následujícího vzorce:

$$p = \frac{(Ay^\beta)^{1/(\theta-\alpha)}}{B}$$

Podobně lze analyzovat tržní rovnováhu na všech subtržích s bydlením (tj. na vlastnickém a nájemním trhu s bydlením zvlášť), pokud existují významné rozdíly ve struktuře spotřebitelů na jednotlivých subtržích (např. nájemníci jsou narozdíl od vlastníků tvořeni zejména příjmově slabšími domácnostmi). Při empirických testováních tržní rovnováhy se vychází přirozeně z většího počtu faktorů ovlivňujících nabídku a poptávku; uvedme, pro příklad, model tržní rovnováhy Nellise a Longbottoma (1981):

$$q_{d_t} = \alpha_1 + \alpha_2 p_t + \alpha_3 y_t + \alpha_4 pop_t + \alpha_5 HUM_t + \alpha_6 BF_t + \alpha_7 SD_t$$

$$q_{s_t} = \beta_1 + \beta_2 p_t + \beta_3 q_{t-1}$$

$$q_d = q_s$$

$$p_t = \gamma_1 + \gamma_2 y_t + \gamma_3 pop_t + \gamma_4 HUM_t + \gamma_5 BF_t + \gamma_6 SD_t + \gamma_7 q_{t-1}$$

kde:

$q_d, q_s$  udává poptávku a nabídku bydlení

$p$  nominální cenu bydlení

$y$  reálný příjem

$pop$  velikost populace

$HUM$  úrokovou míru hypotečních úvěrů

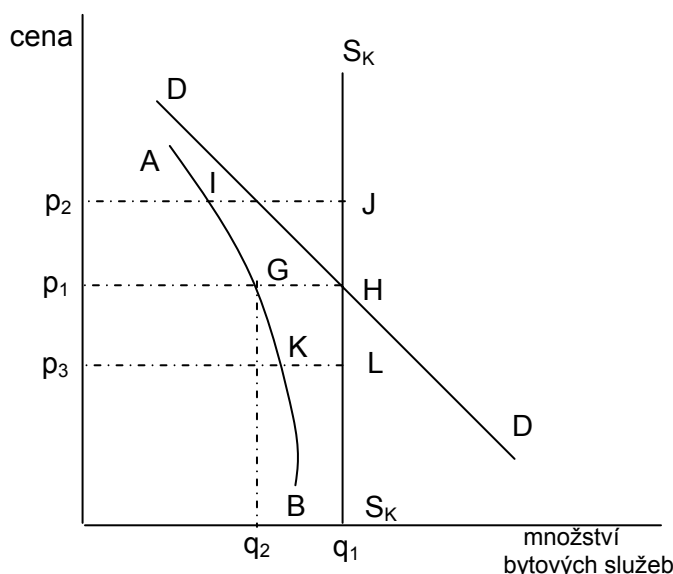
$BF$  stávající bytový fond

$SD$  deflátor spotřebních výdajů

$q_{t-1}$  množství nabízeného zboží v období  $t-1$

Na trhu s nájemním bydlením nedojde ve skutečnosti nikdy k dokonalé rovnováze, jelikož část nájemního bytového fondu je v každém časovém momentu obchodování vždy prázdná, zůstává nepronajatá. Určitý počet prázdných bytů vzniká přirozeně jako výsledek obchodování s nájemním bydlením z důvodu nedokonalé znalosti trhu (či z důvodů jiných disfunkcí trhu); tento přirozený počet prázdných nepronajatých bytů, nazývaný též přirozenou mírou uprázdněnosti nájemních bytů, nevytváří tlak na pokles cen nájemního bydlení. V grafu 11 tvoří křivka  $DD$  poptávkovou křivku po bytových službách v krátkém období, křivka  $AB$  udává množství bytových služeb obchodovaných pro jakoukoliv úroveň nájemného (při započítání přirozené míry uprázdněnosti bytů) a  $S_K S_K$  křivku nabídky v krátkém období. V bodě rovnováhy  $H$  se ve skutečnosti při rovnovážné ceně nájemného  $p_1$  neobchoduje s  $q_1$  množstvím bytových služeb, nýbrž pouze s  $q_2$  množstvím bytových služeb, jelikož  $GH$  udává přirozenou strukturální míru uprázdněnosti bytů, při které neexistuje tlak na změnu rovnovážné ceny. Pokud by však nájemné dosahovalo ceny  $p_2$  a míra uprázdněnosti  $IJ$ , pak bude existovat tlak na snížení výše nájemného (na posun do stavu  $GH$ ); naopak pokud by nájemné dosahovalo ceny  $p_3$ , pak by existoval tlak na zvýšení nájemného. Znamená to tedy, že základní pravidla fungování trhu (vyčištění trhu) sice fungují, nicméně nikdy nedojde k situaci, kdy by na trhu nezůstaly žádné volné (prázdné) nájemní byty.

**Graf 11: Rovnováha na trhu s bydlením při předpokladu přirozené míry uprázdněnosti bytů**



Zdroj: Granelle (1998, 193).

Pomocí kombinace čtyř jednoduchých rovnic charakterizujících některé relace na trhu s bydlením lze komplexnějším modelem poukázat na vzájemnou provázanost ceny bydlení, aktuální hodnoty budoucího příjmu pro investora do produkce bydlení a nákladů na produkci bydlení (Jaffee 1992, Granelle 1998):

1. Rovnice zachycují vztah nabídky  $q_s$  a poptávky  $q_d$  na trhu s bydlením (tlak k rovnováze), přičemž poptávka je určena („vysvětlována“) výší nájemného  $p$  a ostatními závislými proměnnými  $X_d$  (jako např. příjem):

$$M1: \quad q_d(p, X_d) = q_s$$

2. Rovnice zachycující vztah výše nájemného  $p$  a očekávaného diskontovaného (aktualizovaného) příjmu z investice do bydlení pro investora, nabízejícího (tlak k rovnováze);  $P$  je očekávaný diskontovaný příjem z investice do bydlení (cena aktiva pro investora),  $k$  míra aktualizace:

$$M2: \quad P = \frac{p}{k}$$

3. Rovnice zachycující vztah rozsahu nových čistých investic (definovaných jako hrubé investice po odečtení depreciace, resp. po odečtení investic mířených na krytí nákladů depreciace stávajícího fondu) a poměru očekávaných diskontovaných příjmů z investice k jejím nákladům; v případě, že poměr příjmů k nákladům je větší než 1, pak jsou čisté nové investice vyšší než 0 a naopak, pokud příjem je nižší než náklady a poměr příjmů k nákladům tak nižší než 1, pak jsou i čisté nové investice záporné, tj. menší než 0 (úhrn celkových investic do bydlení se sníží):

$$M3: \quad I_n = f \frac{P}{C} \text{ neboli } I_n = 0 \text{ jestliže } \frac{P}{C} = 1$$

kde  $I_n$  jsou čisté nové investice,  $P$  cena aktiva,  $C$  náklady investice,  $I_n = I_g - \delta q_s$ ,  $I_g$  jsou hrubé investice a  $\delta$  míra depreciace.

4. Zvýšení/snížení čistých nových investic do bydlení v čase  $t$  má za následek zvýšení/snížení celkové nabídky bydlení v čase  $t+1$ :

$$M4: \quad q_s(t+1) = q_s(t) + I_n(t)$$

Podmínky rovnováhy trhu v dlouhém období jsou následující:

R1:  $P = C$ , tedy cena aktiva bydlení (aktualizovaný příjem pro investora) se rovná nákladům na jeho pořízení;

R2:  $p = kP = kC$ , tedy cena nájemného je rovna násobku ceny aktiva bydlení a míry aktualizace;

R3:  $I_n = 0$ , tedy čisté investice do bydlení (mimo investice do oprav a údržby) jsou nulové;

R4:  $q_s = q_d(p, X_d)$ , tedy nabídka se rovná poptávce.

Nyní můžeme analyzovat, co se stane na trhu s bydlením, když:

a) se zvýší poptávka po bydlení z  $q_{d0}$  na  $q_{d1}$

- zvýší se cena nájemného  $p$  z důvodu zvýšení  $q_d$  (dle rovnice M1)
- zvýší se cena aktiva bydlení  $P$  z důvodu zvýšení  $p$  (dle rovnice M2)
- zvýší se čisté investice do bydlení  $I_n$ , jelikož  $P/C > 1$  (dle rovnice M3)
- zvýší se nabídka  $q_s$  z důvodu zvýšení čistých investic (dle rovnice M4)

V dlouhém období se ustanoví nová rovnováha:

- nabídka  $q_s$  se vyrovná se zvýšenou poptávkou  $q_{d1}$  svým zvýšením (dle rovnice R4)
- nájemné  $p$  se vrátí na svou původní hodnotu v čase 0 (dle rovnice R2)
- cena aktiva bydlení  $P$  se rovněž vrátí na svou původní hodnotu rovnou nákladům  $C$  (dle rovnice R1)
- výše čistých investic poklesne zpět na 0 (dle rovnice R3)

b) se zvýší náklady výstavby (investice) z  $C_0$  na  $C_1$

- sníží se výše čistých investic do bydlení  $I_n$ , jelikož  $P/C < 1$  (dle rovnice M3)
- sníží se nabídka bydlení  $q_s$ , neboť se sníží celkové investice do bydlení (dle rovnice M4)
- zvýší se nájemné  $p$ , neboť se sníží nabídka  $q_s$  (dle rovnice M1)
- zvýší se cena aktiva bydlení  $P$ , jelikož se zvýší cena nájemného  $p$  (dle rovnice M2)

V dlouhém období se ustanoví nová rovnováha:

- cena aktiva bydlení  $P$  se zvýší na novou úroveň odrážející růst z  $C_0$  na  $C_1$  (dle rovnice R1)
- nájemné  $p$  se podobně zvýší odrážející pohyb z  $C_0$  na  $C_1$  (dle rovnice R2)
- čisté investice se opět vynulují, tj.  $I_n = 0$  (dle rovnice R3)
- nabídka  $q_s$  se sníží na novou úroveň rovnováhy s  $q_d$  (dle rovnice R4)

c) se zvýší míra aktualizace z  $k_0$  na  $k_1$  (např. růstem úrokové míry)

- cena aktiva bydlení  $P$  se sníží z důvodu růstu míry aktualizace  $k$  (dle rovnice M2)
- výše čistých investic  $I_n$  se sníží, jelikož  $P/C < 1$  (dle rovnice M3)
- nabídka  $q_s$  se sníží z důvodu snížení čistých investic  $I_n$  (dle rovnice M4)
- cena nájemného  $p$  se zvýší z důvodu snížení nabídky  $q_s$  (dle rovnice M1)

V dlouhém období se ustanoví nová rovnováha:

- cena aktiva bydlení  $P$  se vrátí na svou původní hodnotu rovné  $C_0$  (dle rovnice R1)
- cena nájemného  $p$  se zvýší na úroveň  $p_1 = k_1 C_0$  (dle rovnice R2)
- výše čistých investic se zpětně vynuluje,  $I_n = 0$  (dle rovnice R3)
- nabídka  $q_s$  se sníží (dle rovnice R4)

Na závěr této části studie doplníme jen několik stručných poznámek týkajících se hedonické cenové funkce bydlení, která se v zásadě využívá pro odvození celkových poptávkových i nabídkových funkcí bydlení, kdy hedonická cenová funkce nahradí v jednotlivých poptávkových či nabídkových rovnicích samotnou cenu bydlení.<sup>5</sup> Pro výpočet optimální hedonické cenové funkce bydlení se používá standardní lineární regresní analýza doplněná faktorovou analýzou (pro proměnné, které spolu úzce souvisí a v regresi vykazují vysokou míru kolinearity). Výběr proměnných zařazených do regrese je do velké míry dán specifickým prostředím v dané společnosti (státě, městě); funkce bývá navíc odhadována zvlášť pro

---

<sup>5</sup> Jiným způsobem, jak se při datové analýze cen bydlení (např. při odvozování poptávky, analýze cenových pohybů) vyhnout vychýlení danému heterogenitou bydlení, je vyloučení těch bytů/domů ze základního datového souboru, které nebyly zobchodovány alespoň dvakrát. Při předpokladu, že kvalita i veškeré charakteristiky takového několikrát prodávaného bydlení jsou při všech prodejkách stejné, rozdíl v ceně můžeme považovat za čistě tržní vliv. Tento metodologický postup („repeat sales method“) bývá rovněž někdy navíc kombinován s hedonickou cenovou funkcí. Vyloučení velkého množství bydlení, které bylo prodáno pouze jednou, však může mít za následek i značné vychýlení výsledků.



sektor nájemního bydlení a zvláště pro bydlení vlastnické. Pro české prostředí model takové multiregresní hedonické funkce s relativně vysokou vysvětlenou variabilitou cen vlastnického a tržního nájemního bydlení již vytvořily týmy lokální a regionální problematiky (Nedomová 1999) a socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR (Lux, Burdová 2000, Sunega 2001). Celá škála modelů se snaží pomocí hedonické regresní funkce postihnout změnu ceny bydlení v čase, tzv. *stock-flow* modely (*Urban Institute ve Washingtonu*, Leeuw a Struyk 1975, model *CATLAS* vyvinutý v roce 1980 v Chicagu, modely *National Bureau of Economic Research* v 80. letech). Známe je *stock-flow* model DiPasquala a Wheatona (1994), kteří do regresní rovnice vysvětlující variabilitu cen vlastnického bydlení v čase zařadili koeficient velikosti bytového fondu k celkovému počtu domácností, podíl vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu, permanentní příjem (měřený prostřednictvím spotřeby) a uživatelské náklady vlastnického bydlení. Pouze pro ilustraci uvádíme podobný *stock-flow* model Poterby (1991):

$$\ln(g) = \beta_1 + \beta_2 \ln(RY) + \beta_3 \ln(H / HH) + \beta_4 \ln(W)$$

- kde  $g$  je cena vlastnického bydlení  
 $RY$  čistý příjem na hlavu domácnosti  
 $H$  velikost bytového fondu  
 $HH$  počet domácností  
 $W$  reálný finanční majetek (bohatství)



## 2 Dostupnost vlastnického a nájemního bydlení v ČR a zemích EU

### 2.1 Dostupnost bydlení v zemích EU a vybraných zemích SVE

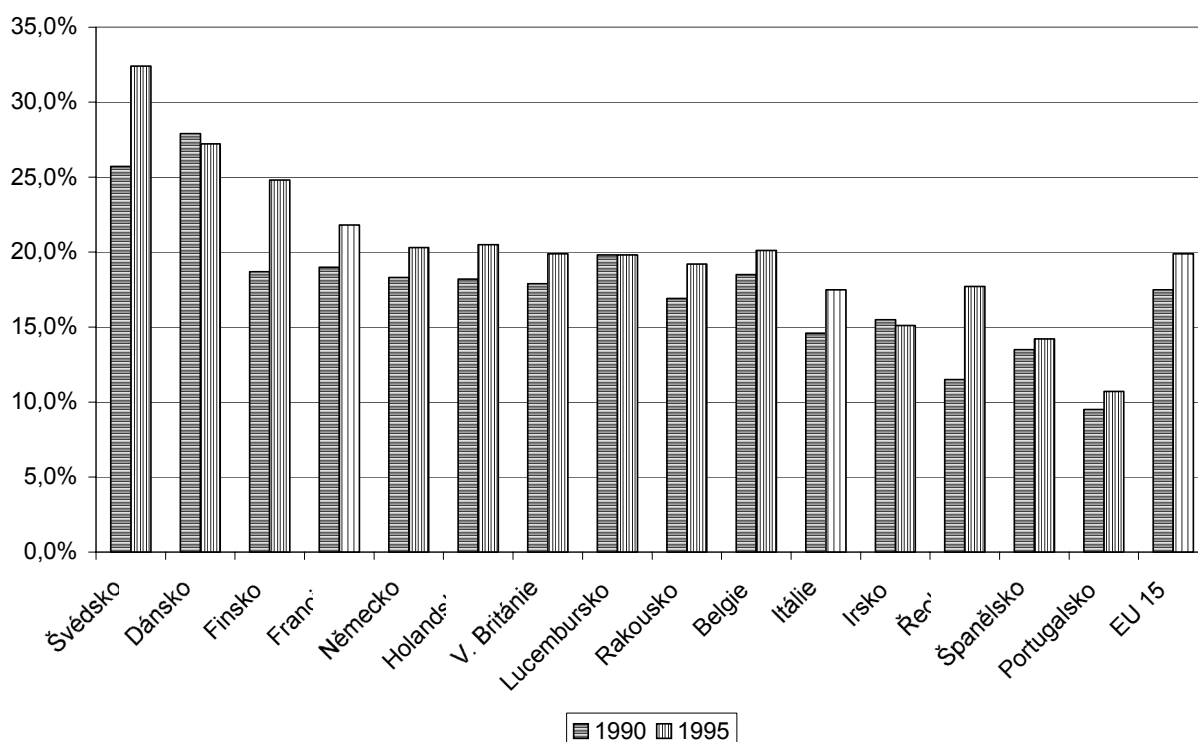
Při provádění komparace finanční dostupnosti bydlení a míry zatížení mezi jednotlivými evropskými zeměmi si musíme uvědomit mimo jiné i tu skutečnost, že struktura bytového fondu podle vlastnictví a uživatelského vztahu k nemovitosti je v zemích EU velmi diferencovaná. Ve všech zemích sice nalezneme vlastnický a nájemní sektor, nicméně podíl těchto jednotlivých typů bydlení na trhu se odlišuje. Vlastnický sektor bydlení je např. velmi silně zastoupen především v Irsku, Španělsku, Finsku, Řecku (nad 70 %) a dále v Itálii, Velké Británii, Portugalsku a Norsku (okolo 60 %). Naopak mezi země se slabým podílem vlastnického bydlení patří Německo (38 %), Švédsko (43 %) či Nizozemí (47 %). Tato skutečnost přirozeně ovlivňuje výši průměrných výdajů na bydlení v dané zemi; vliv na odlišné zatížení rodinných rozpočtů náklady na bydlení oproti situaci v ČR i jiných zemích SVE má i skutečnost, že 77 % domácností zemí EU žije v rodinných domech (které ovšem nejsou vždy v jejich vlastnictví).

Z grafu 12 a tabulky 3 je patrný nejen podíl výdajů na bydlení na celkových výdajích domácností v jednotlivých zemích EU<sup>6</sup>, ale i nárůst podílu mezi roky 1990 a 1995. Při výpočtu míry zatížení definované prozatím jako podíl výdajů na bydlení na celkových výdajích domácnosti jsou uvažovány výdaje na bydlení úplné, do nichž nejsou započítány výdaje investičního charakteru a daň z nemovitosti dotýkající se sekundárního bydlení nebo garáží příslušejících k bytu. Do výdajů na bydlení úplných je v zemích EU podle metodiky užitých v tomto případě započítáváno tzv. implicitní nájemné, jehož pomocí se odstraňuje zkreslení nákladů domácností žijících ve vlastnickém sektoru. Implicitní nájemné se kalkuluje jako referenční nájemné, které by vlastník v dané lokalitě platil za stejně velký byt či dům v soukromém nájemním sektoru. Uváděná míra zatížení rozpočtů evropských domácností je již snížena o příspěvek na bydlení, bez něhož by reálné výdaje byly výrazně vyšší.

---

<sup>6</sup> Míra zatížení není v publikacích Eurostatu často uváděna jako podíl výdajů na bydlení na celkových čistých příjmech domácnosti, ale jako podíl výdajů na bydlení na celkových výdajích (spotřebě) domácnosti. Předpokládáme-li, že domácnosti část svého příjmu uspoří, je míra zatížení dle naší metodiky nižší než Eurostatem uváděná; rozdíl je do velké míry ovlivněn aktuální monetární politikou a vyšší úrokových sazeb v daných zemích (stejně tak i specifickými kulturními tradicemi).

**Graf 12: Zatížení domácností výdaji na bydlení EU 15 (1990, 1995)**  
(v % z celkových výdajů)



Zdroj: Eurostat Yearbook, A Statistical Eye on Europe, 2000.

**Tabulka 3: Vývoj zatížení domácností náklady na bydlení EU 15 (1988–1997)**  
(v % z celkových výdajů)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Švédsko</b>	24,5%	24,7%	25,7%	29,1%	31,3%	32,7%	32,5%	32,4%	33,4%	:
<b>Dánsko</b>	26,7%	27,1%	27,9%	28,3%	28,3%	28,8%	27,4%	27,2%	27,0%	:
<b>Finsko</b>	17,6%	17,7%	18,7%	20,8%	22,7%	24,8%	25,0%	24,8%	25,1%	25,7%
<b>Francie</b>	18,8%	18,8%	19,0%	19,9%	20,3%	21,1%	21,3%	21,8%	22,3%	22,5%
<b>Německo</b>	18,7%	18,7%	18,3%	17,3%	17,8%	19,2%	19,8%	20,3%	21,0%	21,6%
<b>Holandsko</b>	18,1%	18,0%	18,2%	18,6%	18,7%	19,4%	19,8%	20,5%	21,3%	21,3%
<b>V. Británie</b>	19,2%	19,0%	17,9%	18,8%	19,8%	19,9%	19,9%	19,9%	19,7%	:
<b>Lucembursko</b>	20,7%	20,5%	19,8%	19,8%	19,8%	19,8%	19,8%	19,8%	:	:
<b>Rakousko</b>	16,9%	16,7%	16,9%	16,8%	16,9%	17,3%	18,1%	19,2%	20,1%	20,5%
<b>Belgie</b>	19,0%	18,6%	18,5%	18,7%	18,9%	19,7%	19,8%	20,1%	20,4%	20,1%
<b>Itálie</b>	14,1%	14,2%	14,6%	15,4%	15,6%	16,6%	17,0%	17,5%	18,0%	18,1%
<b>Irsko</b>	15,7%	15,4%	15,5%	15,9%	15,6%	15,7%	15,5%	15,1%	14,9%	14,8%
<b>Řecko</b>	11,6%	11,4%	11,5%	17,2%	17,2%	18,1%	17,6%	17,7%	18,0%	17,8%
<b>Španělsko</b>	13,7%	13,5%	13,5%	13,6%	13,5%	14,0%	14,1%	14,2%	14,3%	14,1%
<b>Portugalsko</b>	9,0%	9,6%	9,5%	10,2%	10,4%	10,7%	10,0%	10,7%	:	:
<b>EU 15</b>	17,7%	17,6%	17,5%	17,9%	18,3%	19,2%	19,5%	19,9%	:	:

Pozn.: – údaj není znám.

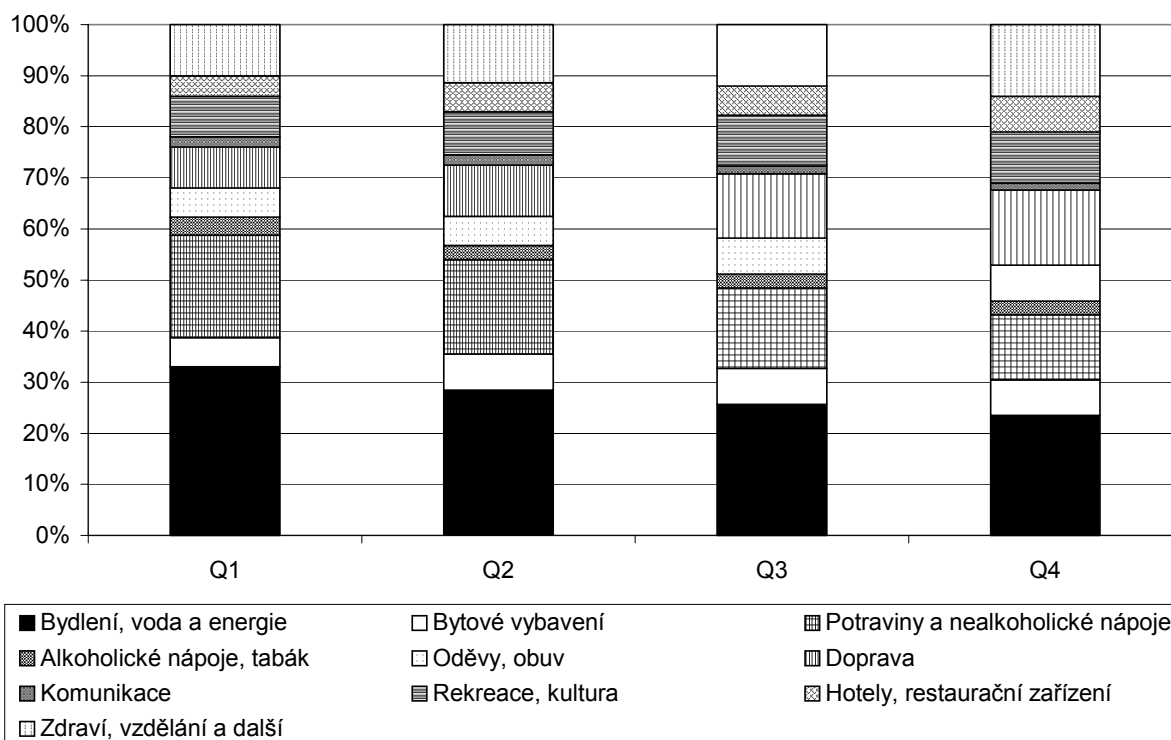
Zdroj: Eurostat Yearbook, A statistical eye on Europe, 2000.

V průběhu devadesátých let minulého století se výdaje na bydlení postupně staly položkou, která nejvíce zatěžuje rodinné rozpočty evropských domácností, a tak odsunuly na druhé místo do té doby dominující výdaje na potraviny, nápoje a tabák. Přes variabilitu podílu výdajů na bydlení na celkové spotřebě lze říci, že tento podíl zaznamenal téměř ve všech zemích EU nárůst; jeho průměrná hodnota za země EU vzrostla ze 17,7 % (1988) až na 19,9 % (1995); v současnosti se již pohybuje nad hranicí 20 %. Výjimku tvoří pouze Lucembursko a Irsko, kde došlo k méně než jednocentnímu poklesu podílu výdajů na bydlení na

celkových výdajích domácností. Naopak nejvyšší nárůst – téměř o osm procentních bodů – zaznamenaly skandinávské země: Švédsko z 24,5 % v roce 1988 na 32,4 % v roce 1995 (dokonce na 33,4 % v roce 1996) a Finsko ze 17,6 % v roce 1988 na 24,8 % v roce 1995 (resp. 25,1 % v roce 1996 a 25,7 % v roce 1997). V těchto zemích, podobně jako ještě v Dánsku, dosahuje míra zatížení rovněž nejvyšších hodnot; nejnižších hodnot oproti tomu dosahuje míra zatížení v Irsku (15,1 %) a jihoevropských zemích – Portugalsku (10,7 %), Španělsku (14,2 %) a Řecku (17,7 %). Nízký podíl výdajů na bydlení k celkovým výdajům v jihoevropských zemích souvisí zejména se skutečností, že převažující vlastnický sektor bydlení je obýván mnohočlennými domácnostmi (rozložení fixních nákladů mezi více ekonomicko aktivních členů domácnosti); průměrný podíl lidí žijících v „přelidněných“<sup>7</sup> bytech v EU činí 18 %, zatímco např. v Řecku se blíží 30 %.

Nezajímavé není rovněž srovnání struktury spotřebního chování domácností rozdělených do kvartilů příjmového rozložení podle výše jejich celkového čistého peněžního příjmu. Nejpatrnější rozdíly mezi jednotlivými příjmovými skupinami domácností se vážou vedle výdajů na potraviny a dopravu právě k bydlení; v EU je téměř 33 % výdajů domácností nejnižšího příjmového kvartilu směřováno právě na bydlení, zatímco pro domácnosti nejvyššího kvartilu tento podíl představuje pouze 23 %. Existují nicméně významné rozdíly mezi jednotlivými členskými státy EU; např. pro Velkou Británii jsou odpovídající podíly na úrovni 40 % a 21 %, zatímco v Lucembursku se daný podíl pohybuje mezi 28 % a 29 % pro všechny čtyři kvartily.

**Graf 13: Výdaje domácností podle kvartilových příjmů, EU-15**



Pozn.: EU 15 – neobsahuje Rakousko.

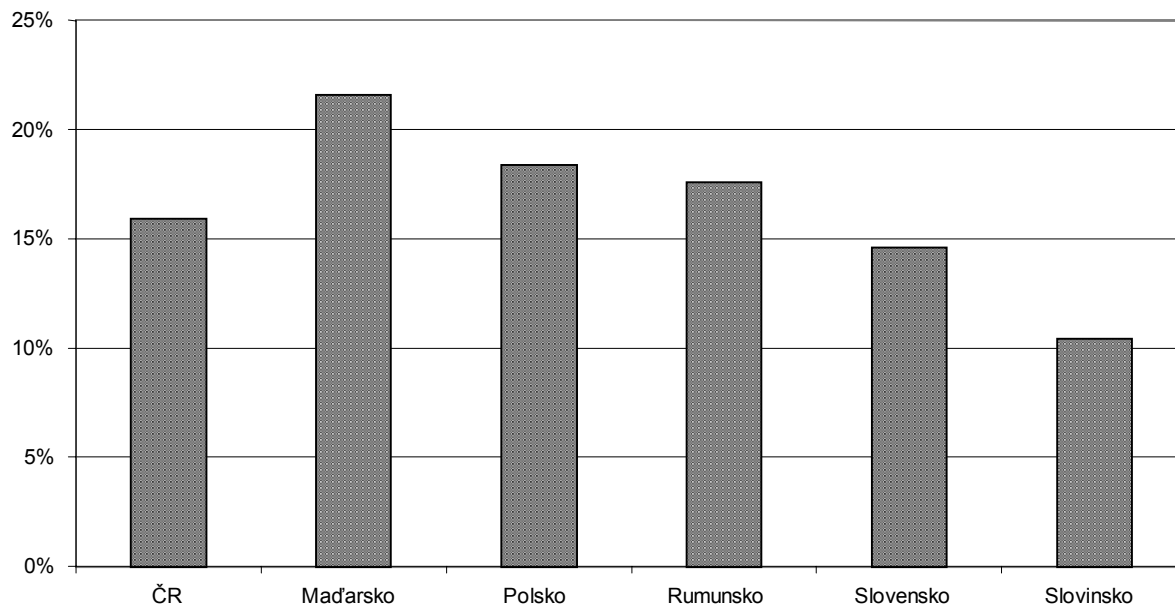
Zdroj: *The Social Situation in the EU, 2000.*

Publikace Evropského statistického úřadu (Eurostat) *The Social Situation in the EU* uvádí, že u téměř čtvrtiny všech domácností náklady na bydlení překračují hranici 25 % celkových výdajů. Z hlediska zatížení rodinných rozpočtů náklady na bydlení je situace výrazně odlišná v zemích střední a východní Evropy. Podle údajů publikovaných CESTATEM, představovaly v roce 1999 náklady na bydlení, vodu, elektřinu a jiná paliva 21,6 % z celkových výdajů

<sup>7</sup> tj. více než jedna osoba na jeden pokoj.

domácností v Maďarsku, 18,4 % v Polsku, 10,4 % ve Slovinsku, 14,6 % na Slovensku a 17,6 % v Rumunsku (s výjimkou Maďarska vždy pod průměrem EU).

**Graf 14: Míra zatížení domácností SVE výdaji na bydlení, 1999**  
(v % z celkových výdajů)



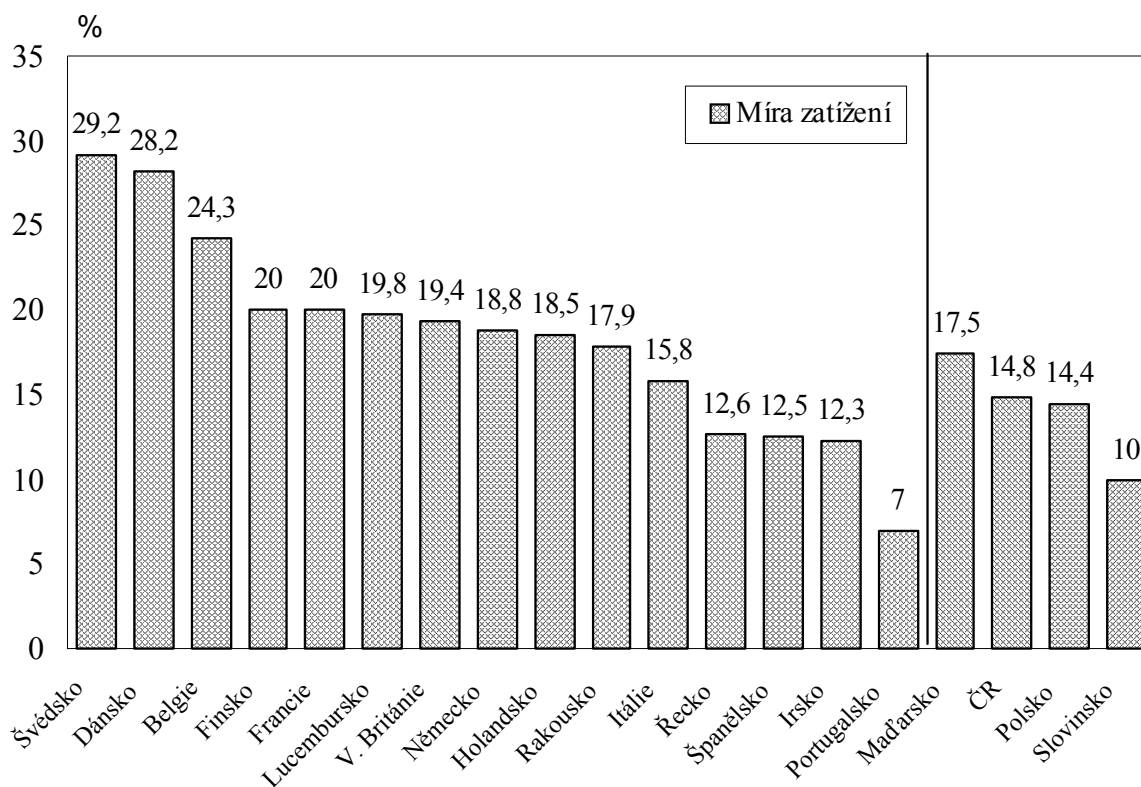
Zdroj: CESTAT, *Statistical Bulletin*, 2000.

Srovnání míry zatížení výdaji na bydlení (resp. na nájemné) tentokrát již v klasickém pojetí (tj. v % z čistých příjmů domácnosti) se situací v zemích EU bylo detailněji provedeno ve studii Lux, Burdová (2000). Ze zmíněné studie zde uvádíme pouze graf vycházející z *Portrait statistique du logement dans les États membres de l'Union Européenne 1995/96* publikovaný mezinárodní organizací sociálního bydlení CECODHAS v Paříži, doplněný o námi zjištěné míry zatížení pro vybrané země Střední a Východní Evropy.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Údaj pro Maďarsko se vztahuje k roku 1997 (výdaje na bydlení úplné mimo domácnosti žijící v tržním nájemním sektoru), údaj pro Polsko k roku 1998 (výdaje na bydlení bazické mimo tržní nájemní sektor), údaj pro ČR k roku 1996 (výdaje na bydlení úplné mimo tržní nájemní sektor) a údaj pro Slovinsko k roku 1994 (výdaje na bydlení bazické mimo tržní nájemní sektor).

**Graf 15: Míra zatížení evropských domácností výdaji na bydlení, 1992**  
(v % z celkových příjmů)



Zdroj: CECODHAS 1999, RÚ 1996, *Regional Housing Indicators 1995*, *Price of Housing in Hungary (MRI 1998)*, *Urząd Mieskalnictwa i Rozwoju Miast 1999*<sup>9</sup>.

Ve zmíněné studii byly rovněž konfrontovány uvedené výsledky se zjištěními provedenými přímými kontakty s výzkumníky bydlení či statistickými úřady v zemích EU. Podle údajů Ministerstva bydlení v holandském Haagu byla míra zatížení čistým nájemným pro domácnosti žijící v nájemním sektoru bydlení v roce 1995 21,1% a to již při započítání snížení nájemného příspěvkem na nájemné (Ministerie van Volkshuisvesting 1998); podle údajů uvedených v Priemus (2001) se průměrná míra zatížení výdaji na čisté nájemné (po očištění vlivu příspěvku) pohybovala mezi 27,9 % pro jedno-osobové domácnosti a 20,5 % pro vícečlenné domácnosti s dětmi. Předpokládáme-li, že výdaje na nájemné tvoří v Nizozemí přibližně dvě třetiny celkových výdajů na bydlení pro domácnosti v nájemním sektoru, pak je průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými zřejmě v současnosti minimálně o 6 až 7 procentních bodů vyšší, nežli uvádí publikace společnosti CECODHAS.

Na základě dat z publikace *Housing Finance Review 1999/2000* (Wilcox, 2001) se míra zatížení britských domácností se podobným způsobem jako v případě Nizozemí odchyluje od míry zatížení uvedené organizací CECODHAS (jistě také z důvodu, že se statistiky organizace CECODHAS vztahují k roku 1992); v roce 1998 míra zatížení výdaji na bydlení úplnými se dle *Housing Finance Review* pohybovala na úrovni mezi 25 až 26 % (tedy o 5 až 6 procentních bodů výše, nežli je uvedeno v grafu 15).

Francouzský statistický úřad INSEE provádí v pravidelných intervalech rozsáhlé šetření nejrůznějších aspektů dotýkajících se bydlení na reprezentativním vzorku francouzské populace, časově posledním šetřením byl výzkum *Enquete Logement 1996/1997*. Z výsledků výzkumu vyplývá, že průměrná míra zatížení výdaji domácností na nájemné v nájemním

<sup>9</sup> Ačkoliv publikace CECODHAS vyšla v roce 1999, údaje dotýkající se míry zatížení jednotlivých členských států EU se vztahují k roku 1992!

sektoru bydlení byla v roce 1996 19,6 %, resp. 16 % po započítání adresného příspěvku na bydlení; průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými se v nájemním sektoru bydlení rovnala 26,7 %, resp. 23 % po započítání příspěvku. Pro domácnosti ve vlastnickém sektoru bydlení byla průměrná míra zatížení "splátkami" hypotečních úvěrů na úrovni 18,8 % (resp. 17,8 %) a průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými na úrovni 24,1 % (resp. 23,1 %). Uvedené údaje se od "velké" komparativní statistiky organizace CECODHAS odchyľují pro rok 1996 zhruba o tři procentní body, tj. podle našich odhadů se průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými (při započítání příspěvku na bydlení) ve Francii pohybovala v roce 1996 na úrovni 23 %.

Srovnání pro země Střední a Východní Evropy provedl v roce 1998 *Metropolitan Research Institute* v Budapešti a výsledky následně prezentoval v Hegedüs, Tosics (1998); srovnání míry zatížení se však vztahuje k roku 1994 a od té doby v mnoha zemích (zejména pak např. České Republice nebo Polsku) došlo k dalším razantnějším deregulačním krokům. Autoři konstatují, že „ačkoliv došlo v některých zemích k růstu regulovaného nájemného, míra zatížení výdaji na nájemné poklesla celkově ve sledovaném regionu mezi roky 1990 a 1994 z 5,1 % na 1,9 %. Tato skutečnost poukazuje na obecnou tendenci veřejných orgánů v daných zemích vyhnout se těžkému rozhodnutí revize výše cen nájemného, které by tak mohlo pokrývat větší část provozních nákladů.“ (663). I přes jejich neaktuálnost a některé nepřesnosti (údaj za Slovinsko je zjevně nepřesvědčivý) uvádíme výsledky srovnání zejména z důvodu, že odráží rozdílnou rychlost deregulace cen energií a nájemného v zemích SVE a tak poukazují na částečně nepochopitelnou preferenci politické reprezentace téměř ve všech zemích SVE upřednostňovat deregulaci cen energií na úkor deregulace cen nájemného.

**Tabulka 4: Vývoj míry zatížení ve vybraných zemích SVE (1990–1994)**

	Míra zatížení výdaji na nájemné (%)		Míra zatížení výdaji na energie (%)		Míra zatížení výdaji na bydlení (%)	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Česká republika	2,7	3,1	3,9	7,8	6,6	10,9
Maďarsko	5,0	3,8	5,0	19,7	10,0	23,5
Polsko	1,0	1,8	5,0	11,1	6,0	12,9
Slovensko	5,0	5,3	7,2	14,7	12,2	20,0
Slovinsko	–	5,2	–	9,1	–	14,3
Albánie	1,0	–	–	–	–	–
Bulharsko	15,2	1,3	6,8	6,8	22,0	8,1
Rumunsko	8,3	0,2	8,3	9,5	16,6	9,7
Estonsko	–	4,2	–	9,9	–	14,1
Litva	0,8	1,8	1,5	9,1	2,3	10,9
Lotyšsko	–	1,5	–	17,5	–	19,0
<b>Celkem</b>	<b>5,1</b>	<b>1,9</b>	<b>5,8</b>	<b>11,4</b>	<b>10,9</b>	<b>13,3</b>

Zdroj: Hegedüs, Tosics (1998).

Nájemné se zvyšuje zvláště v těch zemích, ve kterých nedošlo k rozsáhlé privatizaci původního veřejného nájemního bydlení či uplatnění politiky „práva na koupi“ (*Right to Buy*), díky čemuž si nájemní bydlení podrželo výraznější zastoupení na celkovém bytovém fondu (v mnoha zemích SVE je reziduální sektor veřejného nájemního bydlení po rozsáhlé privatizaci obývan výlučně příjmově nejslabšími domácnostmi, což znemožňuje deregulační proces). Autoři srovnání upozorňují: „dostupnost bydlení musí být sice základní starostí bytové politiky, ale neměla by sloužit jako základ pro systém cenové tvorby nájemného. Nájemné se naopak musí vztahovat ke kvalitě bydlení, jeho velikosti a lokaci; dostupnost by pak měla být řešena prostřednictvím příspěvků na bydlení.“ (672). Jaké katastrofální následky může mít nevyrovnaná deregulační politika státu a plošná regulace nájemného na trh s bydlením si teoreticky osvětlíme v následující kapitole.



Jak bylo uvedeno v úvodu, ukazatel míry zatížení se i přes oprávněné kritické výhrady stal nejpoužívanějším ukazatelem dostupnosti bydlení ve vyspělých zemích; v jednotlivých zemích tvůrci bytových politik následně užívají normativně definovanou hranici únosnosti, tj. maximální úroveň míry zatížení výdaji na bydlení považovanou za únosnou. Maximální únosná míra zatížení výdaji na nájemné či výdaji na bydlení bazickými je zpravidla používána pro hodnocení dostupnosti bydlení v nájemním sektoru bydlení, zatímco pro vlastnický sektor bydlení existují specifické indikátory. V úvodu jsme uvedli důvody, proč i přes odbornou kritiku budeme i my používat metodiku normativního určení maximální únosné míry zatížení. Tento postup však v našem pojetí bude mít pouze metodologický charakter, tj. bude sloužit k empirické analýze vývoje finanční dostupnosti bydlení v ČR v 90. letech, a nikoliv k normativním závěrům. Abychom se však při určení zmíněných limitů (mezi dostupností) mohli alespoň o něco opřít, sondažovali jsme jejich výši ve vybraných zemích EU a USA.

Aktuální definice dostupnosti používaná *Národní federací pro bydlení (The National Housing Federation)* ve Velké Británii vztahující se k sociálnímu nájemnímu bydlení uvádí, že „nájemné je dostupné, pokud většina pracujících nájemníků není chycena v pasti chudy, z důvodu závislosti na příspěvku na bydlení, nebo neplatí více než 25 % svých čistých příjmů na nájemné“. Podle informací z Bramley (1991) užívá naopak *Bytová korporace* (instituce sloužící ke kontrole činnosti bytových asociací rozdělující i státem přidělené dotace mezi nezávislé provozovatele sociálního bydlení ve Velké Británii) hranici únosnosti ve výši 33 %ní míry zatížení výdaji na nájemné pro nájemní sektor bytových asociací (tzv. pravidlo *Rent at 33 %*, Bramley 1991, 21). Britská vláda mimo některá obecná ustanovení bytové politiky zcela explicitně mez únosnosti nestanoví. V Nizozemí je pro sociální (jež je však zcela dominantní) nájemní sektor bydlení zastřešující organizací nezávislých bytových asociací rovněž uplatňována hranice únosnosti rovná 25 %ní míře zatížení výdaji na nájemné, v USA na základě konceptu „spravedlivého tržního nájemného“ (*Fair Market Rents*) je *Ministerstvem bydlení a urbanistického rozvoje (U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD)* uplatňována pro nájemní sektor bydlení hranice únosnosti rovná 30%ní míře zatížení výdaji na bydlení bazickými (Kaufman 1997, Mulroy and Ewalt 1996). „Obecně akceptovaná hranice únosnosti pro dostupnost nájemního bydlení ve Švýcarsku je, podobně jako v mnoha jiných zemích, taková, že výdaje na nájemné by neměly převýšit 25 % příjmu domácnosti.“ (Thalmann 1999, 1941).

V některých zemích nejsou hranice stanoveny explicitně, ale implicitně vyplývají z politiky státu v oblasti adresného příspěvku na bydlení. „Základní idea v pozadí německého modelu příspěvku na bydlení je taková, že nájemné za adekvátní bydlení by nemělo překročit 15–25 % celkových výdajů domácnosti; ačkoliv může dosáhnout i 30 % pro jedno-osobové domácnosti,“ uvádí Hills v roce 1990 (Hills 1990, 160). Příspěvek však kryje příslušné náklady zpravidla jen zčásti a nezapočítává náklady související s nadkonzumencí bydlení; z tohoto důvodu se dá usoudit, že i německá bytová politika v zásadě vychází z hranice únosnosti ve výši 25 %ní míry zatížení výdaji na nájemné.

Z výše uvedených grafických srovnání průměrné míry zatížení v různých zemích EU je zřejmé, že aplikace 25 %ní maximální únosné míry zatížení výdaji na nájemné ve Švédsku by mělo za následek, že by se nad touto mezí velmi pravděpodobně ocitla téměř polovina švédských domácností (údaj o hranici únosnosti uplatňovaný švédskou bytovou politikou však nemáme k dispozici); ačkoliv základní pravidlo 25 %ní hranice únosnosti pro výdaje na nájemné (resp. někde pro výdaje bazické) se zdá být vcelku sdíleným indikátorem a použijeme jej proto i pro analýzu výdajů českých domácností, je konkrétní určení její výše přirozeně velmi specifické pro různé evropské země.

Jak jsme rovněž zdůraznili v úvodu, největší nevýhodou konceptu míry zatížení je nedostatečné zohlednění jednotlivých atributů bydlení (jež je specifickým velmi heterogením zbožím), zejména pak kvality či lokace bydlení. Z tohoto důvodu koncept míry zatížení, který i přes nemalou kritiku ze strany výzkumníků bydlení zůstává hlavním zdrojem pro posouzení dostupnosti nájemního bydlení, bývá v mnoha studiích zpřesňován tak, aby do větší míry zohlednil nadspotřebu (resp. nedostatečnou spotřebu) a kvalitu bydlení. Nelson (1992) tak sleduje ve své studii dostupnosti bydlení v USA vedle míry zatížení taktéž fyzickou kvalitu bydlení a indikátor „přeplněnosti“ (crowding). Za fyzicky nekvalitní bydlení považuje dle své

definice bydlení, které postrádá příslušenství (koupelnu, záchod), kuchyň a/nebo není připojeno k elektřině, za „přeplněné“ pak takové bydlení, kde žije více než jedna osoba na jednu obytnou místnost (pokoj) bytu/domu a za hranici únosnosti v souladu s definicí HUD považuje 30 %ní míru zatížení výdaji bazickými. „V roce 1989 měla celá čtvrtina amerických domácností alespoň jeden ze zmíněných bytových problémů, přičemž vyšší míra zatížení nad hranici únosnosti byla mnohem častějším problémem než přeplněnost či fyzicky nekvalitní bydlení, jak obecně, tak pro všechny definované příjmové kategorie. Pro všechny americké domácnosti platilo, že více jak 1/3 z nich dosahovala vyšší než únosné míry zatížení, zatímco fyzické nedostatky bydlení či přeplněnost se týkala pouze 6 % domácností.“ (Nelson 1992, 5).

Velmi inspirativní práci se na dostupnost nájemního bydlení zaměřil Thalmann (1999), který se snažil narozdíl od Nelsona přímo do výpočtu míry zatížení (a tak i dostupnosti) zahrnout fyzický stav a míru spotřeby bydlení. „Některé domácnosti utrácí velkou část svých příjmů na bydlení z důvodu, že chtějí využívat vysokého komfortu ... naopak, konvenční index dostupnosti opomíjí ty sociálně potřebné domácnosti, které utrácí na bydlení méně než činí hraniční mez únosnosti. Mnohé z těchto domácností žijí v bytech nedostatečné rozlohy nebo kvality, a to nikoliv z důvodu, že by preferovaly utratit svůj příjem za jiná zboží, ale jednoduše proto, že si nemohou dovolit adekvátní bydlení.“ (Thalmann 1999, 1933). Tuto skutečnost zachycuje graf 16. Na základě standardní definice je bydlení dostupné, pokud je míra zatížení výdaji na nájemné nižší než hranice únosnosti  $\lambda$ :

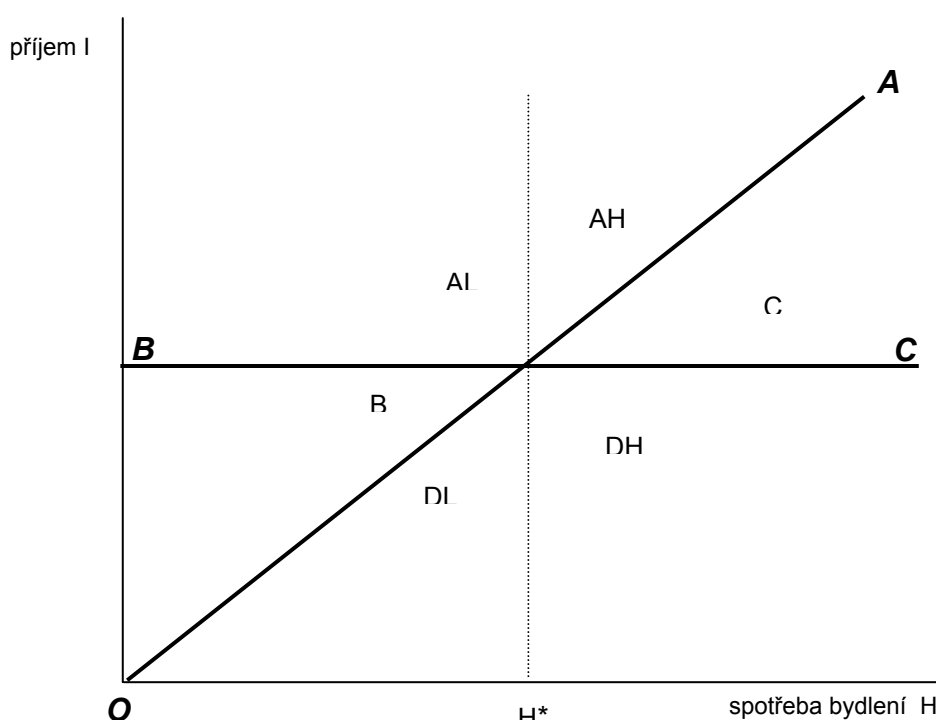
$$\frac{pH}{I} \leq \lambda$$

kde  $I$  je příjem domácnosti,  $p$  výdaje na nájemné na jednotku bydlení a  $H$  množství spotřebovaného bydlení. V grafu 16 zachycuje linie OA konvenční hranici únosnosti, resp. minimální příjem, který je nezbytný k zaplacení spotřeby bydlení, přičemž míra zatížení je nižší než hranice únosnosti  $\lambda$ . Domácnosti, jejichž míra zatížení je vyšší (nižší) než hranice únosnosti mají vysokou (nízkou) míru zatížení; avšak některé z nich mohou snížit svou míru zatížení nižší spotřebou bydlení. Pokud bychom na základě předem určených kvalitativních normativů stanovili výši nájemného „adekvátního“ bydlení (pomocí hedonické cenové funkce) odpovídající velikosti a lokaci dané domácnosti  $H^*$ , pak bychom mohli rovněž předefinovat dostupnost bydlení následujícím způsobem: bydlení je pro danou domácnost dostupné, pokud míra zatížení pro adekvátní bydlení je nižší než limit:

$$\frac{pH^*}{I} \leq \lambda$$

Hranici únosnosti pro adekvátní bydlení tvoří v našem grafu linie BC, jelikož ta je zcela nezávislá na skutečné spotřebě bydlení příslušných domácností. Ať už je míra spotřeby jakákoliv, minimální příjem domácnosti ve výši  $\lambda^{-1} pH^*$  je zapotřebí ke spotřebě adekvátního bydlení; domácnosti s vyšším příjmem než stanovená hranice únosnosti si tak mohou dovolit adekvátní bydlení. V grafickém ztvárnění střetu obou linií hranic únosnosti vznikají čtyři kvadranty A až D. Sektor A zahrnuje domácnosti, které mají nízkou míru zatížení; některé z nich konzumují méně než adekvátní bydlení (AL), některé více (AH), ale všechny si mohou dovolit adekvátní bydlení na úrovni spotřeby  $H^*$ . Naopak domácnosti v sektoru D mají vysokou míru zatížení; některé spotřebovávají více než adekvátní bydlení (DH), některé méně (DL), ale všechny mají vysokou míru zatížení a zároveň si nemohou dovolit adekvátní bydlení. Domácnosti v sektoru B mají nízkou míru zatížení, avšak pouze z důvodu podspotřeby bydlení (obvyklý test dostupnosti by tyto domácnosti nedokázal odhalit) a naopak domácnosti v sektoru C mají sice vysokou míru zatížení, avšak z důvodu nadspotřeby bydlení (vysokého standardu), zatímco by však bez problémů dosáhly na adekvátní bydlení. Thalmann navíc bere v potaz vliv ceny bydlení, která může být někdy vyšší nebo nižší než průměrná tržní cena nájemného v dané oblasti a tak přímo ovlivňovat i měření dostupnosti bydlení; tak domácnost platící sice aktuálně nízké nájemné (např. bydlící v sociálním bydlení) bez problémů s dostupností se může velmi rychle do těchto problémů dostat v případě stěhování, kdy nebude schopna nalézt sobě adekvátní dostupné bydlení na volném trhu.

**Graf 16: Indikátory dostupnosti nájemního bydlení (hledisko kvality)**



Zdroj: Thalmann 1999, 1935.

Pro určení adekvátního bydlení je nutné užít jistých normativů; Thalmann vychází podobně jako Nelson z pravidla, na základě kterého adekvátní velikost bytu je taková, kdy se počet členů domácnosti vyrovnává s počtem obytných místností v bytě (po standardizaci velikosti pokojů). Na základě jeho výsledků se ukazuje, že hlavním problémem není přeplněnost bytů (na kterou se zaměřuje Nelson), ale naopak nadspotřeba bydlení, tj. vysoký standard bydlení vyžadovaný jednotlivými domácnostmi. Z dat vyplývá, že „85,4 % domácností ve vzorku nadspotřebovává své bydlení“ (Thalmann 1999, 1938). Jak ukazují finální výsledky, 18 % domácností sice dosahuje míry zatížení vyšší než 25 % (hranice únosnosti), ale celých 13,1 % domácností (73 % z těch domácností, které by podle standardně užívaného koeficientu zatížení byly považovány za sociálně slabé) si mohou dovolit sobě adekvátní bydlení. Thalmannova práce nám částečně poslouží k úpravě míry zatížení o nadspotřebu bydlení i v českém prostředí.

Dostupnost vlastnického bydlení se někdy kalkuluje podobně jako u nájemního bydlení pomocí indikátoru míry zatížení výdaji na hypoteční splátky či zatížení výdaji úplnými; z důvodů teoreticko-ekonomických (vysvětlených v následné kapitole) i standardizace postupu (některé domácnosti pořizují své bydlení z vlastních naspořených a nikoliv zapůjčených prostředků) se v zemích EU zpravidla vypočítává pro tento účel výše tzv. implicitního nájemného, která nahrazuje výdaje vlastnických domácností spojené se splátkami hypotečních a jiných úvěrů. V českém prostředí je však koncept implicitního nájemného jen velmi těžko použitelný.

Dostupnost vlastnického bydlení se však mimo standardní míru zatížení relevantněji odhaduje pomocí specifických indikátorů, které nepočítají se skutečnou mírou zatížení právě bydlících domácností, ale měří aktuální dostupnost vlastnického bydlení porovnáním aktuálních cen nemovitostí a úrokového zatížení hypoték (tj. dostupnost vlastnického bydlení pro domácnosti právě vcházející na trh s vlastnickým bydlením). Pro tento účel se používá jednak indikátor počtu ročních příjmů domácností potřebných k pořízení adekvátního vlastnického bydlení v dané lokaci nebo tzv. *lending multiplier* definovaného jako podíl celkových ročních hypotečních splátek k celkovému ročnímu příjmu domácnosti. Pokud, například, pro příslušnou průměrnou cenu nemovitosti odpovídající velikosti dané domácnosti tvoří roční hypoteční splátky pro její pořízení (po započítání všech fiskálních výhod plynoucích ponejvíce z možnosti odpočtu úroků z hypotečních úvěrů od daňového

základu) 20.000 euro a roční příjmy dané domácnosti dosahují 60.000 euro, pak je *lending multiplier* roven 3. Za maximální hranici únosnosti je ve Velké Británii považován *lending multiplier* roven 3 (Bramley 1991), podobně jako 25 %ní míra zatížení výdaji na nájemné v sektoru nájemního bydlení. *Národní asociace realit* (National Association of Realtors) v USA na podobném principu vytváří tzv. index dostupnosti: index je roven 100, pokud domácnost s průměrným příjmem má právě tak vysoký příjem, že si může dovolit zakoupit dům do svého vlastnictví, jehož cena odpovídá průměrné ceně již existujícího vlastnického bydlení (tj. příjmově průměrná domácnost dosáhne na cenově průměrné vlastnické bydlení). Změny v hodnotě indexu přímo odrážejí změny v úrokové míře; na konci 90. let se podle tohoto indexu zejména díky poklesu úrokových sazeb zvýšila do velké míry dostupnost vlastnického bydlení v USA.

## 2.2 Dostupnost bydlení v ČR

Míra zatížení vypočtená ze SRÚ 99 (pro výdaje na bydlení zcela neupravené) dosáhla pro „průměrnou českou domácnost“ v roce 1999 16,75 % v případě výdajů na bydlení bazických; při započítání výdajů domácností úplných pak téměř 21 %. V tabulce 5a jsou uvedeny výdaje na bydlení bazické pro jednotlivé příjmové skupiny obyvatelstva v jejich absolutní hodnotě, stejně jako míra zatížení; v tabulce 5b jsou stejným způsobem prezentovány výdaje na bydlení úplné. Domácnosti základního souboru SRÚ jsou rozděleny do 32 stejně velkých kategorií podle výše jejich celkového čistého příjmu; na základě podrobného rozčlenění domácností lze snadno určit procento domácností, které spadá do jakkoliv definované únosné míry zatížení domácností výdaji na bydlení.

**Tabulka 5a: Průměrné výdaje na bydlení bazické a podíl výdajů na bydlení bazických k čistým příjmům domácnosti podle příjmových skupin v r. 1999**

Příjmová skupina	Počet domácností	Procento domácností	Kumulativní procenta domácností	Výdaje na bydlení bazické	Podíl výdajů na bydlení bazických na čistých peněžních příjmech domácnosti (v %)
1	120	4,48	4,48	1391,09	26,89
2	108	4,04	8,52	1715,66	28,71
3	103	3,87	12,39	1601,74	24,38
4	89	3,34	15,73	1741,28	24,20
5	62	2,30	18,04	1886,41	23,61
6	62	2,31	20,35	1915,70	21,44
7	72	2,71	23,05	1953,04	19,92
8	64	2,40	25,45	2073,98	19,79
9	91	3,42	28,87	2259,87	20,53
10	76	2,84	31,70	2221,43	19,20
11	83	3,12	34,82	2392,77	19,84
12	83	3,09	37,91	2515,43	20,08
13	76	2,83	40,74	2232,99	17,04
14	79	2,97	43,71	2271,95	16,55
15	83	3,10	46,81	2302,26	15,94
16	76	2,83	49,64	2586,35	17,07
17	77	2,87	52,51	2257,67	14,28
18	86	3,21	55,72	2506,86	15,16
19	86	3,20	58,92	2366,94	13,72
20	85	3,17	62,09	2620,33	14,64
21	90	3,37	65,46	2505,26	13,49
22	77	2,89	68,35	2550,93	13,21
23	89	3,32	71,67	2392,41	11,95
24	81	3,04	74,71	2593,89	12,47
25	84	3,15	77,86	2807,01	12,91
26	87	3,24	81,10	2564,22	11,32
27	85	3,18	84,29	2918,06	12,25
28	83	3,10	87,39	2773,19	11,05
29	83	3,12	90,50	2928,78	10,92
30	88	3,28	93,79	3015,86	10,33
31	84	3,14	96,93	3205,63	9,75
32	82	3,07	100,00	3299,81	7,77
Celkem	2675	100,00			

Zdroj: SRÚ 1999.

**Tabulka 5b: Průměrné výdaje na bydlení úplné a podíl výdajů na bydlení bazických k čistým příjmům domácnosti podle příjmových skupin v r. 1999**

Příjmová skupina	Počet domácností	Procento domácností	Kumulativní procenta domácností	výdaje na bydlení úplné	podíl výdajů na bydlení úplných na čistých peněžních příjmech domácnosti (v %)
1	120	4,48	4,48	1498,66	28,98
2	108	4,04	8,52	1831,51	30,65
3	103	3,87	12,39	1782,51	27,12
4	89	3,34	15,73	1904,09	26,45
5	62	2,30	18,04	2089,53	26,16
6	62	2,31	20,35	2131,40	23,87
7	72	2,71	23,05	2213,00	22,56
8	64	2,40	25,45	2340,15	22,34
9	91	3,42	28,87	2737,12	24,86
10	76	2,84	31,70	2712,98	23,47
11	83	3,12	34,82	2763,62	22,92
12	83	3,09	37,91	3094,60	24,69
13	76	2,83	40,74	2925,85	22,29
14	79	2,97	43,71	2645,78	19,27
15	83	3,10	46,81	2932,16	20,30
16	76	2,83	49,64	2975,36	19,63
17	77	2,87	52,51	3443,38	21,75
18	86	3,21	55,72	3261,80	19,73
19	86	3,20	58,92	3248,97	18,82
20	85	3,17	62,09	3073,93	17,17
21	90	3,37	65,46	3220,35	17,37
22	77	2,89	68,35	3567,75	18,45
23	89	3,32	71,67	3860,24	19,26
24	81	3,04	74,71	3435,21	16,50
25	84	3,15	77,86	3582,03	16,48
26	87	3,24	81,10	3861,59	17,07
27	85	3,18	84,29	3962,18	16,63
28	83	3,10	87,39	3640,13	14,50
29	83	3,12	90,50	4411,10	16,49
30	88	3,28	93,79	4216,79	14,46
31	84	3,14	96,93	5264,70	15,82
32	82	3,07	100,00	8126,96	17,80
Celkem	2675	100,00			

Zdroj: SRÚ 1999.

### 2.2.1 Vývoj dostupnosti nájemního bydlení v ČR

Vývoj dostupnosti nájemního bydlení v ČR v průběhu 90. let jsme sledovali prostřednictvím kalkulace míry zatížení domácností výdaji na bydlení bazickými v letech 1992, 1996 a 1999.<sup>10</sup> Byly určeny tři úrovně hranice únosnosti: 20 %ní, 25 %ní a 33 %ní míra zatížení výdaji na bydlení bazickými, přičemž z hlediska srovnání se zeměmi EU považujeme za nejrelevantnější střední úroveň, tj. 25%ní míru zatížení. Specifikum českého prostředí (dané vyšší cenou jiných základních spotřebních položek jako potraviny, nápoje, oděvy) dle našeho názoru dostatečně odráží skutečnost, že jsme danou mezní úroveň neaplikovali na míru zatížení výdaji na nájemné, nýbrž na míru zatížení výdaji na bydlení bazickými, tj. do výdajů vstupujících do výpočtu míry zatížení byly mimo nájemné započteny i výdaje na vodné a stočné, elektřinu, plyn, topení, topiva a ostatní komunální služby. Pokud bychom v úvahu vzali podle evropských standardů pouze míru zatížení výdaji na nájemné, dostupnost bydlení by se z důvodu níže zmíněné disproporce v deregulační politice vlády vůbec neukázala jako sociální problém.

Uváděné průměry míry zatížení i podílů domácností žijících nad různě stanovenými hranicemi únosnosti se vztahují pro celý nájemní sektor bydlení (tj. nájemní byty ve vlastnictví obcí či státu, nájemní byty v soukromém vlastnictví, družstevní byty). Z důvodů nedostatků spojených s jediným relevantním datovým souborem pro měření dostupnosti bydlení v ČR – *Statistikou rodinných účtů* – i na základě zjištění z Thalmann (1999) jsme mimo vážení souboru koeficienty vycházejícími ze zastoupení sociálních skupin populace v reprezentativním šetření *Mikrocensus 1992, 1996* míru zatížení výdaji na bydlení bazickými upravovali o:

1. odhadovanou výši výdajů domácností na sekundární bydlení (chaty, chalupy);
2. výši příspěvku na bydlení (v roce 1999 také příspěvku na nájemné a příspěvku na teplo) při předpokladu, že všechny oprávněné domácnosti využily možnosti získat příspěvek a požádaly si o jeho výplatu (tzv. 100 %ní *take-up*);
3. nadspotřebu bydlení v souladu s užívaným kvalitativním standardem: počet členů domácnosti = počtu obytných místností (pokojů);
4. odhadovanou výši nepřiznaných příjmů domácností z šedé ekonomiky.

První dvě zmíněné úpravy se vztahují k nutným a nezbytným úpravám výdajů na bydlení, bez nichž by ukazatel míry zatížení nebylo možné relevantně ani vypočítat (ačkoliv se tak zhrta děje nejen prostřednictvím *Českého statistického úřadu*, ale rovněž některých českých ministerstev). Třetí úprava vychází zejména z Thalmannova zjištění rozsáhlé nadspotřeby bydlení ve Švýcarsku, a to právě i mezi domácnostmi, které dosahují míry zatížení nad definovanou 25 %ní hranicí únosnosti (tyto domácnosti by si však mohly dovolit své velikosti adekvátní a dostupné nájemní bydlení). Prostřednictvím třetí úpravy tak indikátor míry zatížení přestává mít reálný charakter, ale stává se normativní mírou zatížení domácnosti (normativem je stanovený počet pokojů, který by neměl přesáhnout počet členů domácnosti). Jak ukážeme dále, nadspotřeba bydlení skutečně v ČR do velké míry ovlivňuje míru zatížení domácností výdaji na bydlení, a to právě u domácností, pro něž je podle standardně užitých míry zatížení jejich bydlení „nedostupné“ (tj. jejichž míra zatížení je nad hranicí únosnosti). I z důvodu, že nedošlo od roku 1992 k žádnému ztelnějšímu snížení nadspotřeby bydlení (tj. podílu domácností žijících v nájemních bytech větších, než by odpovídalo jejich velikosti), považujeme „očistění“ výdajů od nadspotřeby bydlení při výpočtu vývoje dostupnosti bydlení v českém prostředí za velmi důležité; na druhou stranu však neefektivní fungování trhu, regulace nájemného a jiné překážky (nerozumná ochrana nájemních práv) zapřičiňuje umělý fyzický nedostatek bytů a „racionalizace“ bytové spotřeby přestěhováním do menšího bydlení se v některých lokacích může ukázat jako zcela nemožná. Podobně i poslední úprava, navýšení příjmů domácností o příjmy z šedé

---

<sup>10</sup> Roky 1992 a 1996 byly vybrány z toho důvodu, že v daných letech proběhlo i reprezentativní šetření *Mikrocensus*, na základě kterého mohly být základní sociální kategorie Statistiky rodinných účtů zváženy podle svého skutečného zastoupení v populaci. Tím jsme mohli alespoň částečně odstranit některé z nedostatků Statistiky rodinných účtů.

ekonomiky, je do určité míry diskutabilní, jelikož existují jen velmi kusé odhady těchto příjmů a jejich následné zprůměrování (i když rozdílně podle různých společenských skupin domácností) nemusí odpovídat skutečnosti.

Pro účel snížení výdajů na bydlení o výdaje na sekundární bydlení jsme zjišťovali rozdíl mezi výdaji na bydlení bazickými u domácností vlastnicích rekreační objekt (např. v roce 1992 18,3 % domácností žijících v nájemních bytech a zkoumaných SRÚ 92 přiznalo vlastnictví rekreačního objektu) a u domácností bez rekreačního objektu; problémem však zůstala korelace mezi velikostí nájemního bytu sloužícího jako primární bydlení a vlastnictvím rekreačního objektu (rekreační objekty vlastní zejména větší domácnosti žijící ve větších bytech s předpokládanými vyššími výdaji na bydlení). Z tohoto důvodu jsme vypočítali průměrný rozdíl mezi bazickými výdaji na bydlení u domácností majících rekreační objekt a bazickými výdaji na bydlení u domácností nevlastnicích rekreační objekt pro každou kategorii velikosti nájemního bytu sloužícího domácnostem k primárnímu bydlení (tj. pro různě velké nájemní byty podle počtu obytných místností). Tento rozdíl byl částečně kontrolován od vlivu velikosti bydliště, ve kterém se nachází nájemní byt sloužící k primárnímu bydlení. O výsledné průměrné částky výdajů pak byly sníženy výdaje na bydlení bazické všech domácností majících rekreační objekt v závislosti na velikosti užívaného primárního bydlení.

Pro účel snížení výdajů o příspěvek na bydlení jsme pro rok 1996 a 1999 (v roce 1992 nebyl příspěvek ještě zaveden) vypočítali pro každou domácnost výši potenciálního příspěvku, a to přesně podle vzorce pro výpočet příspěvku aplikovaného v ČR nejen pro domácnosti nájemního, ale i vlastnického sektoru bydlení. Předpokládali jsme přitom, částečně nereálně, že si všechny oprávněné domácnosti (s rozhodným příjmem nižším než 1,6násobek životního minima) o příspěvek zažádají, byť v několika-korunové výši. Z těchto důvodů byla průměrná výše příspěvku nižší než uváděná ve zdrojích *Ministerstva práce a sociálních věcí*; na druhou stranu podíl domácností pobírajících příspěvek na celkovém počtu domácností byl přirozeně vyšší.

Snížení výdajů na bydlení o nadspotřebu bydlení jsme provedli pomocí zvláštního syntaxu, který pro různé velikosti nájemního bytu nejdříve vypočítal průměrnou výši výdajů na bydlení bazických na jednu obytnou místnost (ta je přirozeně nejvyšší u jednopokojových bytů a naopak nejnižší u vícepokojových bytů) a výslednou částku pak v závislosti na výši nadspotřeby bydlení a na velikosti aktuálně obývaného bytu odečítal od skutečných výdajů na bydlení bazických (snížení výdajů bylo tak např. vyšší u jednočlenných domácností žijících v dvoupokojovém bytě než u dvoučlenných domácností užívajících třípokojový byt). Pokud domácnost nadužívala více než jeden pokoj, pak od skutečných výdajů byly odečteny výdaje za všechny nadužívané pokoje opět v závislosti na velikosti užívaného bytu (např. pro jednočlennou domácnost užívající třípokojový byt byl od jejích skutečných výdajů odečten dvojnásobek průměrných výdajů na jeden pokoj u domácností žijících v třípokojových bytech).

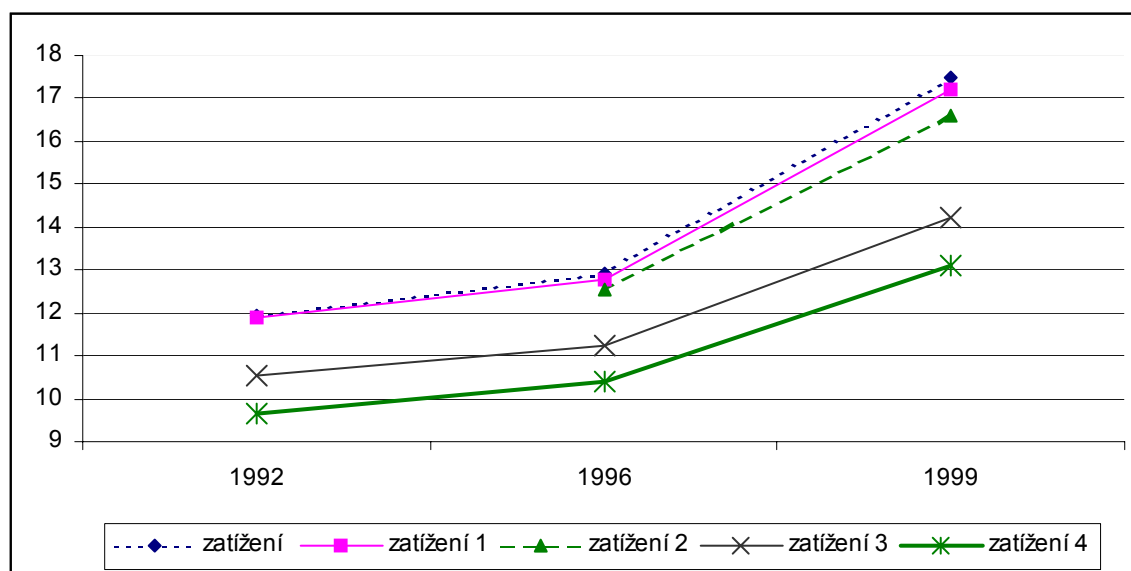
Zvýšení příjmů domácností o příjmy z šedé ekonomiky (odhadovaných v průměrné výši na 20 % deklarovaných příjmů) bylo provedeno diverzifikovaně podle jednotlivých sociálních skupin domácností. V prvním kroku byly z úhrnu celkových čistých příjmů všech domácností v SRÚ mimo skupinu důchodců (tj. součtu čistých příjmů všech domácností s ekonomicko-aktivním přednostou) vykalkulovány úhrné příjmy z šedé ekonomiky v celém souboru jako 20 % celkových přiznaných čistých příjmů. Nedeklarované příjmy byly následně rozděleny mezi jednotlivé skupiny domácností dle klíče: 55 % nepřiznaných příjmů mezi domácnosti podnikatelů, 15 % mezi domácnosti dělníků, 20 % mezi domácnosti zaměstnanců a 10 % mezi domácnosti zemědělců. Předpokládali jsme, že domácnosti důchodců nerealizují žádné příjmy z šedé ekonomiky. Vydělením nedeklarovaných příjmů počtem domácností v dané kategorii jsme následně získali průměrnou výši nepřiznaných příjmů pro každou domácnost. V roce 1992 z důvodu neexistence kategorie domácností podnikatelů jsme navýšili úhrn nedeklarovaných příjmů pouze o 10 %. Uvedeným postupem se nejvíce zvýšily čisté příjmy domácností podnikatelů a zemědělců (do nedeklarovaných příjmů jsme předpokládali i naturální příjmy domácností zemědělců), které jsou však v sektoru nájemního bydlení zastoupeny jen velmi marginálně (v SRÚ 96 tvořily např. jen 8 % celkového počtu domácností žijících v nájemním bydlení); z tohoto důvodu úprava míry zatížení



o nedeklarované příjmy z šedé ekonomiky měla narozdíl od úpravy spočívající v odečtu výdajů z nadspotřeby bydlení na měření dostupnosti nájemního bydlení jen velmi omezený vliv.

Následující grafy uvádí vývoj míry zatížení pro jednotlivé sociální skupiny domácností mezi roky 1992, 1996 a 1999; „zatížení“ uvádí vývoj neupravené míry zatížení, „zatížení 1“ vývoj míry zatížení upravené o výdaje na sekundární bydlení, „zatížení 2“ vývoj míry zatížení upravené o příspěvek na bydlení, „zatížení 3“ vývoj míry zatížení upravené o nadspotřebu bydlení a konečně „zatížení 4“ vývoj míry zatížení upravené o příjmy z šedé ekonomiky.

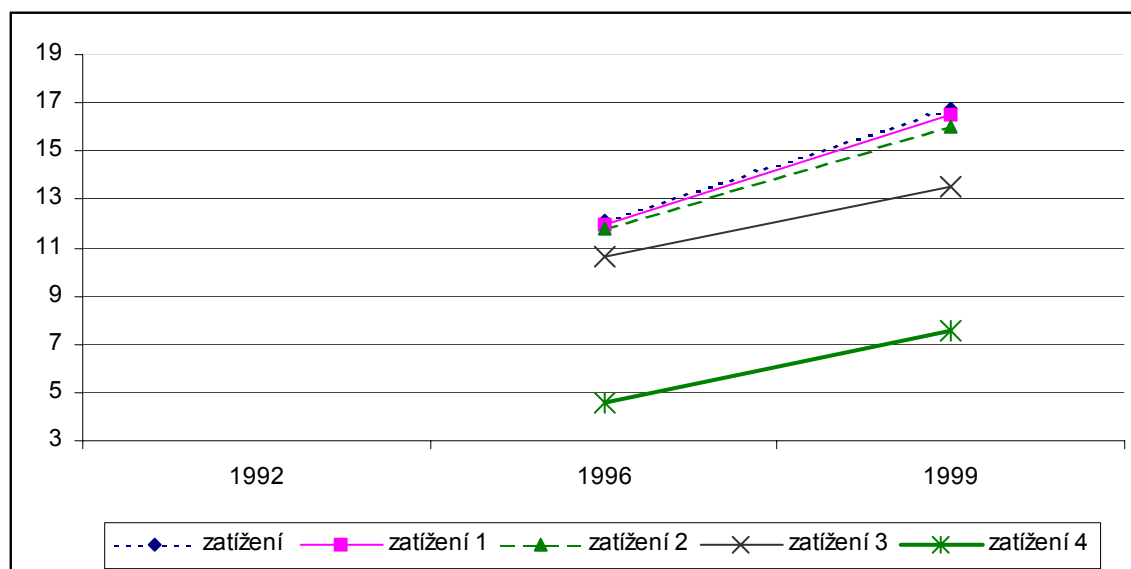
**Graf 17: Vývoj míry zatížení pro skupinu dělníků**



Zdroj: SRÚ 1999. Zdroj: vlastní výpočty, SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 778 (1992), 542 (1996), 504 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

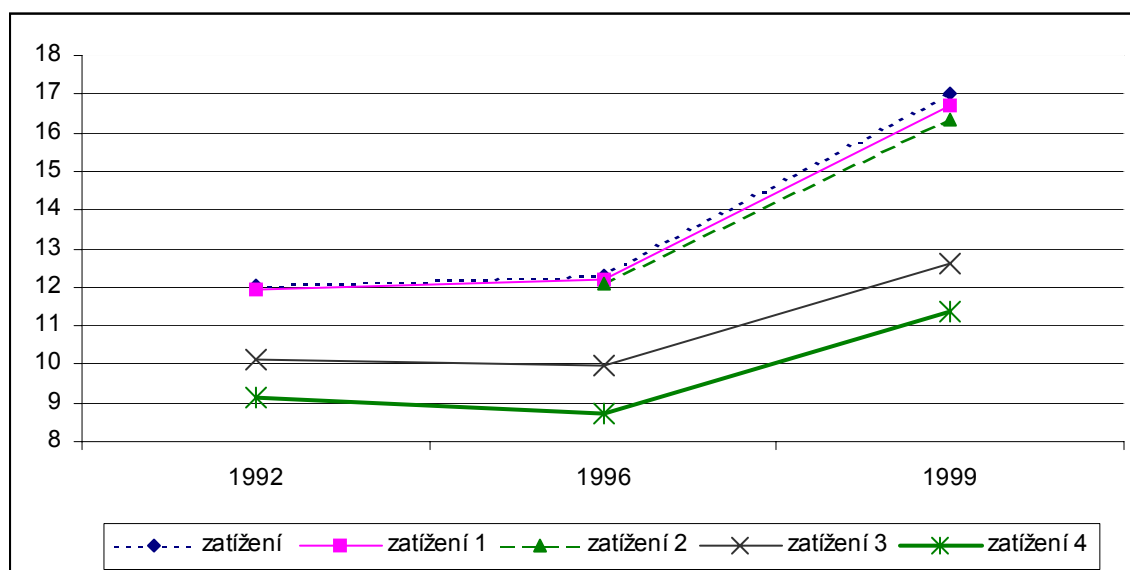
**Graf 18: Vývoj míry zatížení pro skupinu podnikatelů**



Zdroj: vlastní výpočty, SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 0 (1992), 90 (1996), 121 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

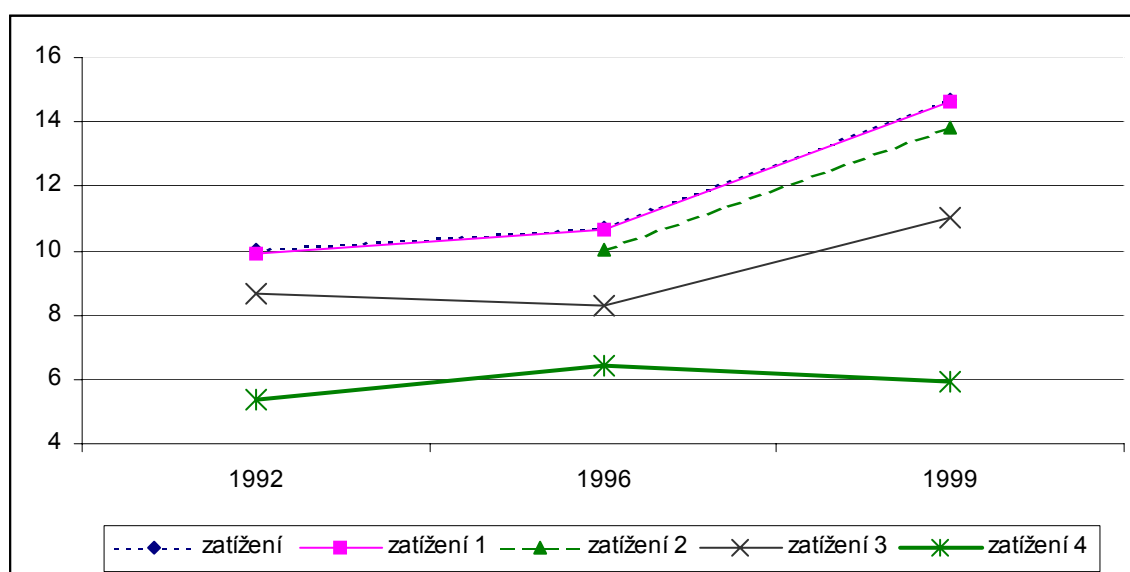
**Graf 19: Vývoj míry zatížení pro skupinu zaměstnanců**



Zdroj: vlastní výpočty, SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 898 (1992), 481 (1996), 438 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zvaženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

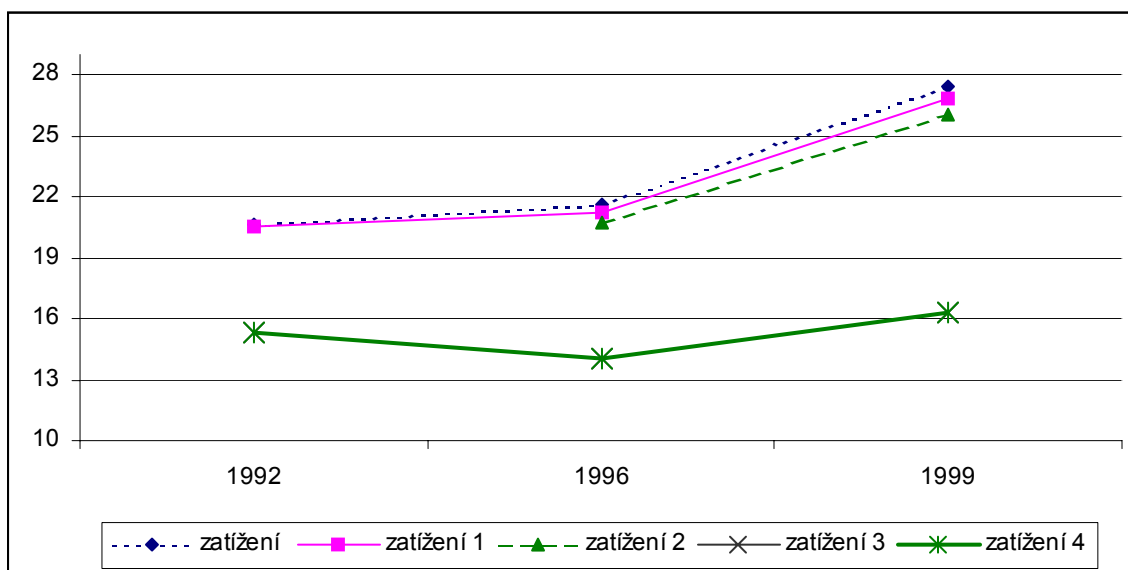
**Graf 20: Vývoj míry zatížení pro skupinu zemědělců**



Zdroj: vlastní výpočty, SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 71 (1992), 48 (1996), 30 (1999).

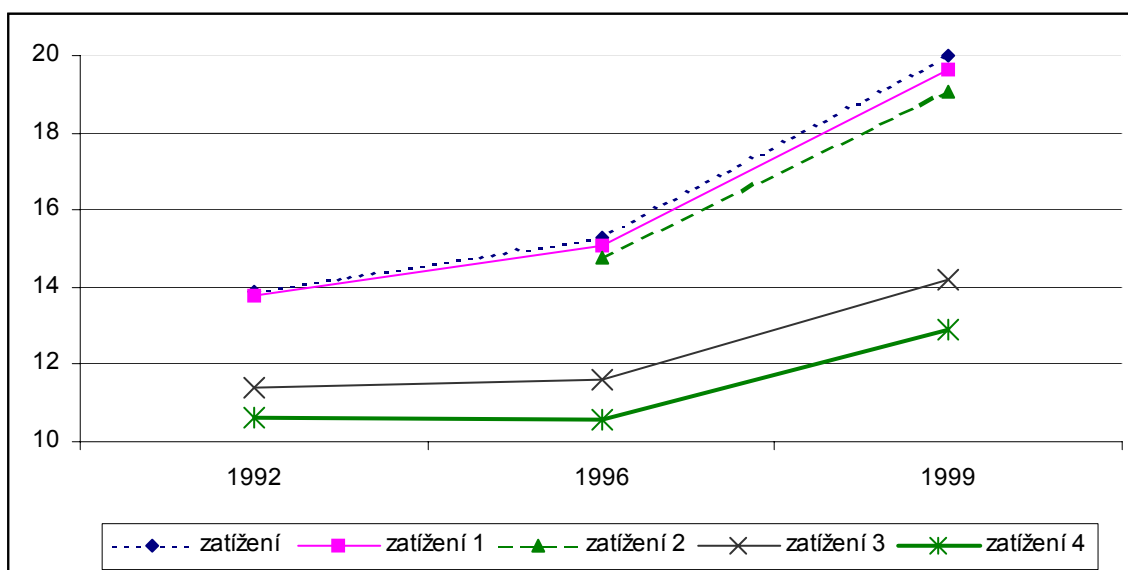
Pozn: Soubory SRÚ byly zvaženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

**Graf 21: Vývoj míry zatížení pro skupinu důchodců**



Zdroj: vlastní výpočty, SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 513 (1992), 498 (1996), 419 (1999).  
 Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

**Graf 22: Vývoj míry zatížení pro úhrn domácností**



Zdroj: vlastní výpočty, SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).  
 Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

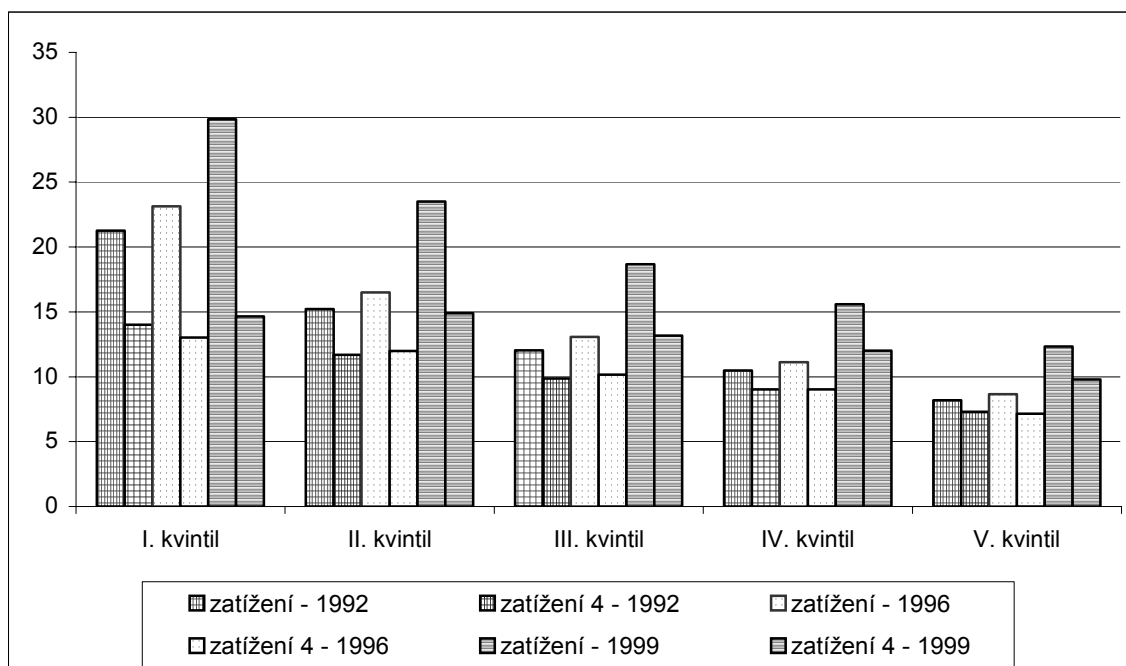
Jak je zřejmé z uvedených grafů, po vyloučení některých vychýlení (zejména pak nadspotřeby bydlení) problém „dostupnosti“ nájemního bydlení „mizí“, a to i pro skupinu sociálně nejohroženější z hlediska výdajů na bydlení – domácnosti důchodců. Snížení výdajů na rekreační objekty snižuje průměrnou míru zatížení o 0,2 procentního bodu v roce 1992 a 1996 a 0,4 procentního bodu v roce 1999 (nejvíce pro domácnosti důchodců), příspěvek na bydlení přispívá ke snížení průměrné míry zatížení o dalších 0,4 procentního bodu v roce 1996 a 0,6 procentního bodu v roce 1999 (nejvíce pro domácnosti dělníků, zemědělců a důchodců). Pro skupinu důchodců tak samotné započítání reálných vychýlení znamenalo v roce 1996 pokles jejich míry zatížení z 21,63 % na 20,73 % a v roce 1999 pokles míry zatížení z 27,46 % na 26,06 % .

Největší skok při komparativní analýze míry zatížení zaznamenáváme zejména při odstranění nadspotřeby bydlení: míra zatížení očištěná od výdajů na sekundární bydlení a příspěvek na bydlení se dále snížila pro úhrn všech domácností žijících v nájemním bydlení o 2,3 procentního bodu v roce 1992, 3,1 procentního bodu v roce 1996 a 4,85 procentního bodu v roce 1999. Zvyšování rozdílu v čase poukazuje na skutečnost, že se na samotné míře nadspotřeby bydlení nic zásadního nezměnilo, a že tudíž i přes zvyšování nákladů na bydlení a deregulaci nájemného nedošlo k žádné zásadnější racionalizaci spotřeby bydlení (tj. stěhování do adekvátního bydlení). Tento problém se týká zejména domácností důchodců (ačkoliv nikoliv zcela výlučně): pro domácnosti důchodců došlo úpravou výdajů o nadspotřebu bydlení k poklesu míry zatížení v roce 1992 o 5 procentních bodů, v roce 1996 o 6 procentních bodů a v roce 1999 dokonce o 10 procentních bodů (vždy nejvíce ze všech sledovaných skupin domácností). Ačkoliv důchodcovské domácnosti dosahují na první pohled velmi vysoké míry zatížení, do určité míry je jejich situace vyvolána vlastní neochotou (mnohdy pochopitelnou z důvodu stáří či nemoci) racionalizovat své bydlení; na druhou stranu, jak jsme již připomenuli, může být racionalizace v některých lokacích téměř nemožná. Neochota mnohých domácností ke stěhování (buď v rámci jedné obce) a převládající tradice chápání nájemního bydlení jako doživotního a kvazi-vlastnického bydlení spojená s tradicí jen velmi nízké mobility českých domácností vede k velmi neefektivnímu využívání nájemního bytového fondu a do určité míry k „umělému“ navyšování míry zatížení výdaji na bydlení bazickými, zejména pak u důchodcovských domácností.

Povinností státu plynoucí z mezinárodně přijatých práv seniorů je však přihlídnout k vysokému věku některých členů těchto domácností a prostřednictvím adresné pomoci (příspěvku) zajistit dostupnost stávajícího užívaného bydlení; český příspěvek na bydlení neodpovídající běžným evropským standardům je však naopak ve stejném rozsahu poskytován domácnostem zemědělců a dělníků (které deklarují nízkou úroveň příjmů), ačkoliv jejich skutečná míra zatížení je průměrně až o 10 procentních bodů nižší (z důvodu nižších výdajů na bydlení). Přestože skupina důchodců tvoří hlavní skupinu pobíratelů stávajícího příspěvku na bydlení, průměrná výše příspěvku je dle výsledků ze SRÚ 96 i 99 nižší než pro skupiny domácností dělníků či zemědělců; efekt příspěvku je tak rovnoměrně rozložen mezi domácnosti s relativně vysokou mírou zatížení i domácnosti s relativně nízkou mírou zatížení, což je důsledek neadekvátnosti českého modelu příspěvku, který nebere v potaz skutečné výdaje domácnosti na bydlení, ale pouze její příjmy.

Následující graf ukazuje vývoj míry zatížení (zcela neupravené i zcela upravené) pro jednotlivé kvintilové skupiny domácností podle celkového čistého příjmu domácnosti. Z grafu je zřejmý nejen růst neupravené míry zatížení pro všechny skupiny domácností mezi roky 1992 a 1999, ale rovněž nikterak překvapivá skutečnost, že tento růst je mnohem razantnější u příjmově nejslabších domácností než u domácností příjmově silnějších (u domácností zařazených do prvního kvintilu příjmové rozložení došlo mezi roky 1992 a 1999 ke zvýšení neupravené míry zatížení o 9 procentních bodů, u domácností zařazených do pátého kvintilu ke zvýšení pouze o 4 procentní body). Velmi zajímavou je však zejména skutečnost, že v případě následných oprav ve výši výdajů a příjmů domácností (včetně odstranění vlivu nadspotřeby bydlení a nedeklarovaných příjmů) zjistíme, že se upravená míra zatížení (v grafu označená jako zatížení 4) mezi roky 1992 a 1999 pro domácnosti zařazené do první kvintilové skupiny zvýšila pouze o 0,5 procentního bodu, zatímco pro domácnosti zařazené do pátého kvintilu o 2 procentní body (přičemž nejvíce se upravená míra zatížení zvýšila u středně příjmově silných domácností zařazených do třetího kvintilu příjmového rozložení)! Ačkoliv se tedy deklarovaná neupravená míra zatížení zvýšila v průběhu 90. let zejména pro příjmově nejslabší domácnosti (a dosahovala v roce 1999 magických 30 %), po odečtení vlivu zejména nadspotřeby bydlení (faktor nedeklarovaných příjmů je pro tuto skupinu téměř bezvýznamný) a ostatních úpravách (příspěvek na bydlení, výdaje na sekundární bydlení) není patrný téměř vůbec žádný růst míry zatížení, tj. ani pokles dostupnosti bydlení pro tuto skupinu domácností (snížení výdajů o nadspotřebu bydlení znamenalo např. v roce 1999 pro domácnosti z prvního kvintilu příjmového rozložení pokles míry zatížení o 13 procentních bodů !!).

**Graf 23: Vývoj míry zatížení podle celkového příjmu domácnosti (1992–1999)**



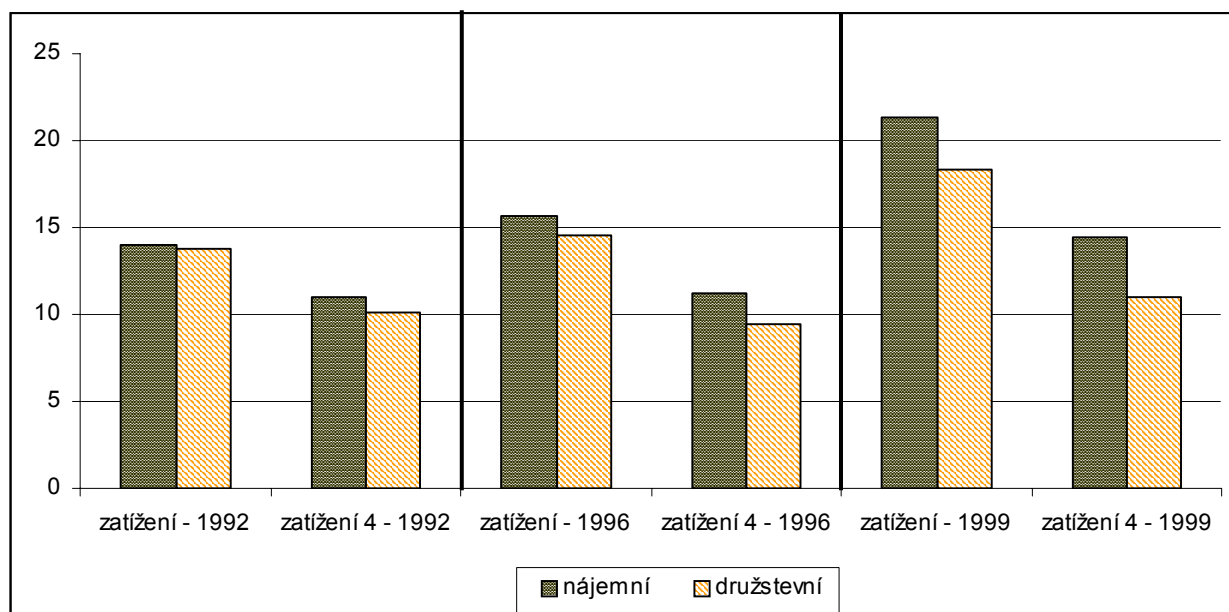
Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999,  $N = 2260$  (1992),  $1665$  (1996),  $1511$  (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996. Do pěti stejně velikých kategorií (kvintilů) byl rozdělen celkový čistý peněžní příjem domácnosti.

Podobně jako v předcházejících srovnáních se tak ukazuje, že snížení dostupnosti bydlení v průběhu 90. let je spíše než problémem finančním problémem špatného fungování bytového trhu i jisté neochoty příjmově slabších domácností (zpravidla, i když nikoliv výlučně, domácností důchodců) racionalizovat svou bytovou spotřebu.

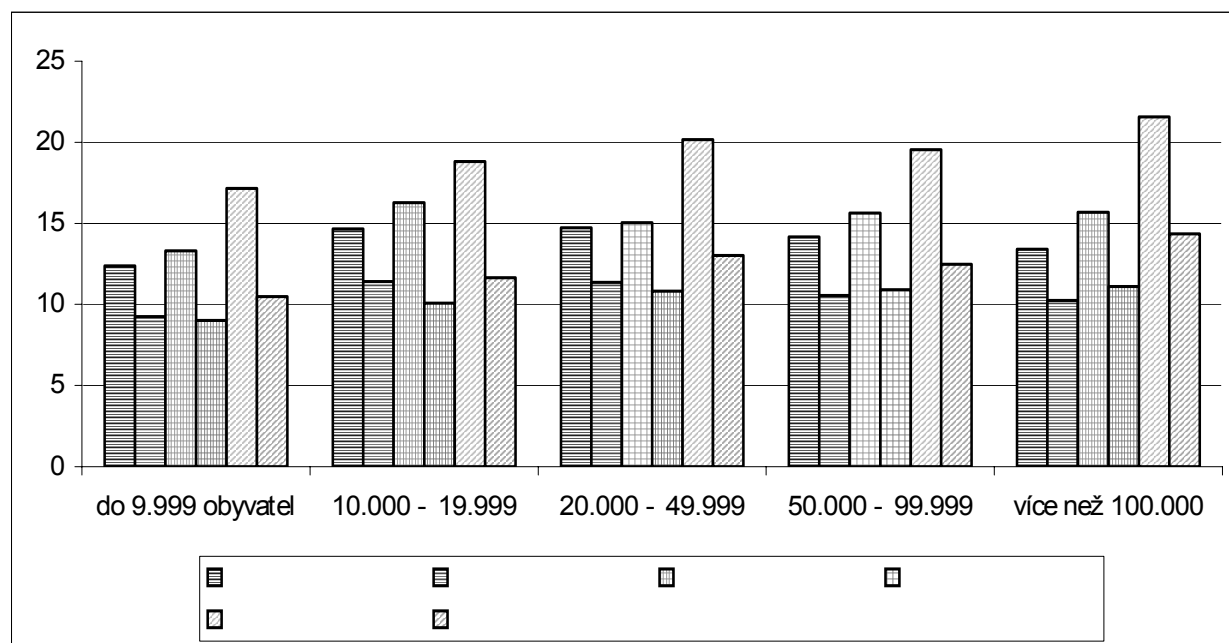
Následující grafy srovnávají vývoj upravené i neupravené míry zatížení pro různé typy nájemního bydlení a různé velikosti obce (bydliště respondenta). Je známou skutečností, že zatížení domácností z nájemního sektoru bydlení je vyšší než zatížení domácností užívajících družstevní bydlení a že se navíc „propast“ mezi zmíněnými typy nájemního bydlení v průběhu 90. let v reálných hodnotách zvyšuje; graf nám však rovněž ukazuje, že rozdíl mezi družstevním a nájemním bydlením v očištěné míře zatížení (zatížení 4) je o něco vyšší než v reálných hodnotách (očištěná míra zatížení vzrostla pro družstevní sektor bydlení jen nepatrně, zatímco pro obecní byty se mezi roky 1992 a 1999 zvýšila o 3,5 procentního bodu). Snížení míry zatížení z důvodu nadspotřeby bydlení a výdajů na sekundární bydlení má totiž větší vliv v sektoru družstevního než nájemního bydlení.

**Graf 24: Vývoj míry zatížení podle typu nájemního bydlení (1992–1999)**



Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).  
 Pozn: Soubory SRÚ byly zvaženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

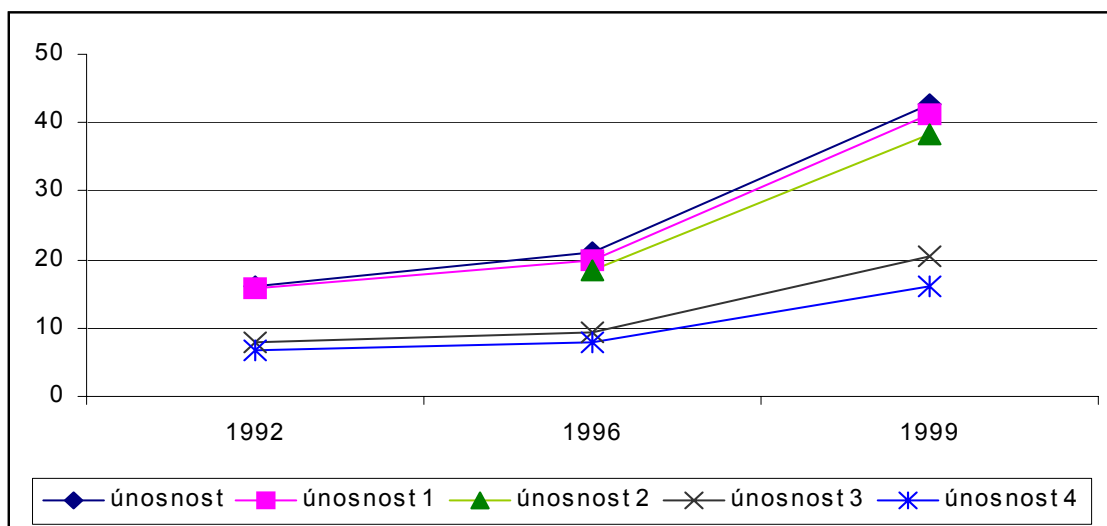
**Graf 25: Vývoj míry zatížení podle velikosti bydliště respondentovy domácnosti (1992–1999)**



Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).  
 Pozn: Soubory SRÚ byly zvaženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

Po explicitním určení hranic únosnosti (tři meze – 20 %, 25 % a 33 %) je možné vysledovat vývoj podílu domácností pohybujících se svými výdaji na bydlení nad normativně stanovenými únosnými mírami zatížení. Následující tři grafy uvádí tento podíl pro různě definované hranice únosnosti a různě upravené míry zatížení; obdobně jako v předcházejících analýzách je míra zatížení upravena o výdaje na sekundární bydlení (únosnost 1), příspěvek na bydlení (únosnost 2), nadspotřebu bydlení (únosnost 3) a nedeklarované příjmy domácností (únosnost 4).

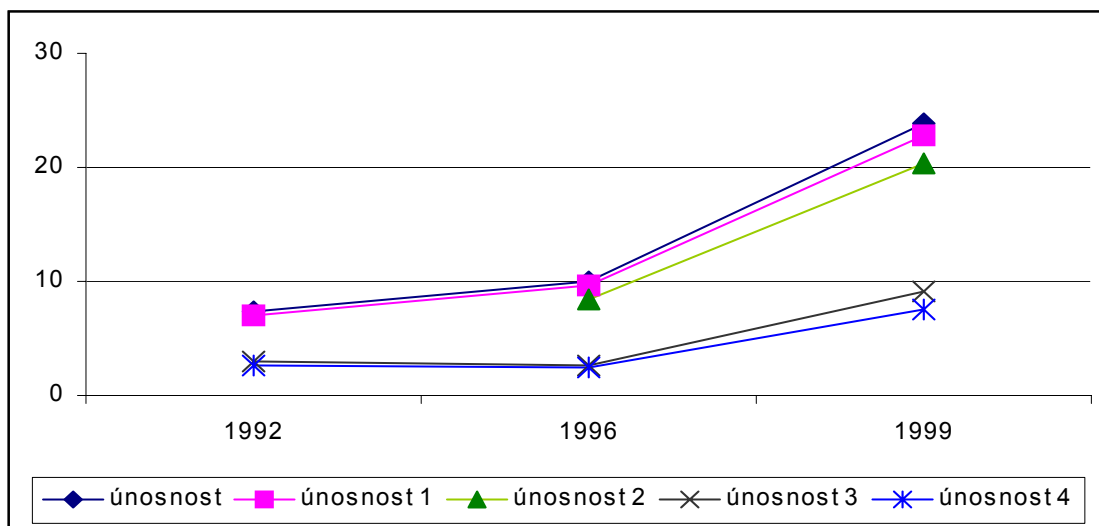
**Graf 26: Podíl domácností s mírou zatížení vyšší než 20 %  
(v % z celkového počtu domácností)**



Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zvaženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

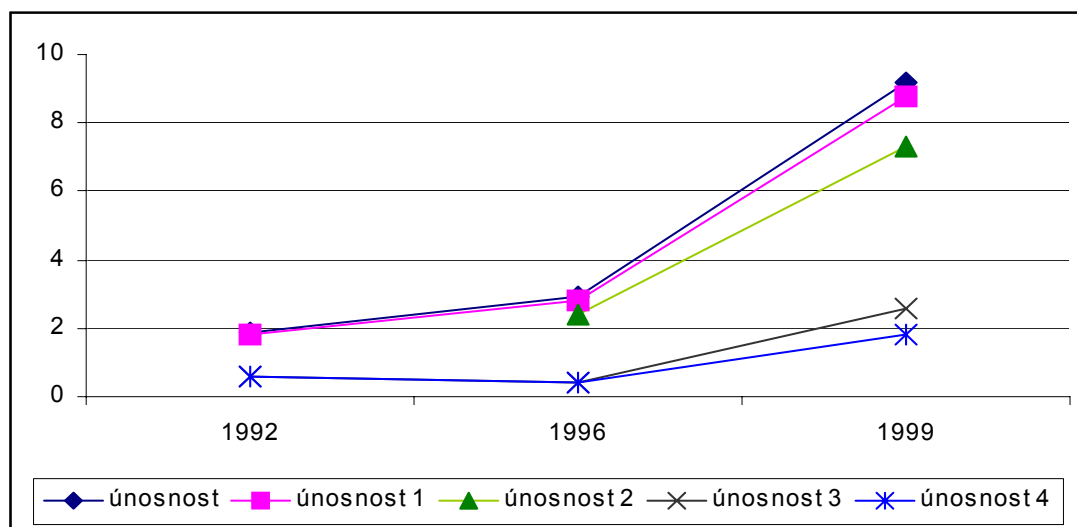
**Graf 27: Podíl domácností s mírou zatížení vyšší než 25 %  
(v % z celkového počtu domácností)**



Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zvaženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

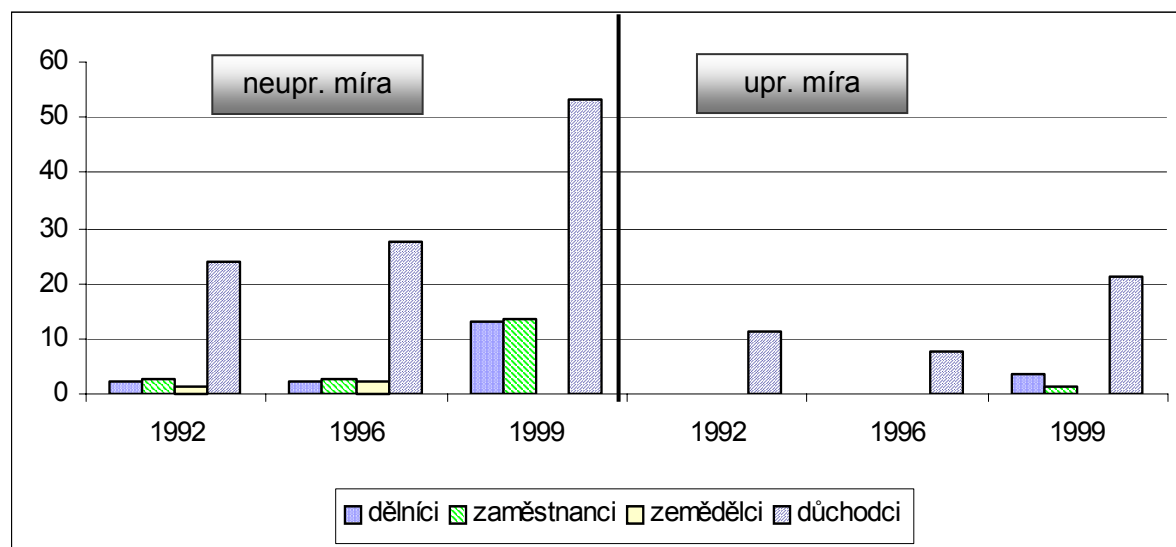
**Graf 28: Podíl domácností s mírou zatížení vyšší než 33 %  
(v % z celkového počtu domácností)**



Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).  
Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

Pro nejvyšší zvolenou hladinu únosnosti (33 %) by se celý problém finanční dostupnosti bydlení stal pouze předmětem pomoci úzkému okruhu potřebných domácností; pokud bychom navíc vzali v úvahu i úpravy míry zatížení (zejména pak úpravu související s nadspotřebou bydlení graficky ztvárněnou rozdílem mezi křivkou únosnosti 2 a únosnosti 3), pak by daný problém prakticky zcela zmizel. Jak jsme se však zmínili na počátku analýz, za nejvhodnější hranici únosnosti i vzhledem ke specifickým českému hospodářství či společnosti bychom měli považovat hranici odpovídající míře zatížení 25 %. Jak je zřejmé z grafu 29, více než 20 % domácností žijících v nájemním bydlení (po odečtení vlivu příspěvku a sekundárního bydlení rovných 20 % domácností) by v roce 1999 dosahovalo vyšší míry zatížení než 25 %ní hranice únosnosti (v roce 1992 činil tento podíl pouze 7 % domácností). Hlavní sociální skupinou postiženou vysokou zátěží je přirozeně skupina důchodců:

**Graf 29: Podíl domácností nad 25%ní hranicí únosnosti z celkového počtu domácností v jednotlivých sociálních skupinách**

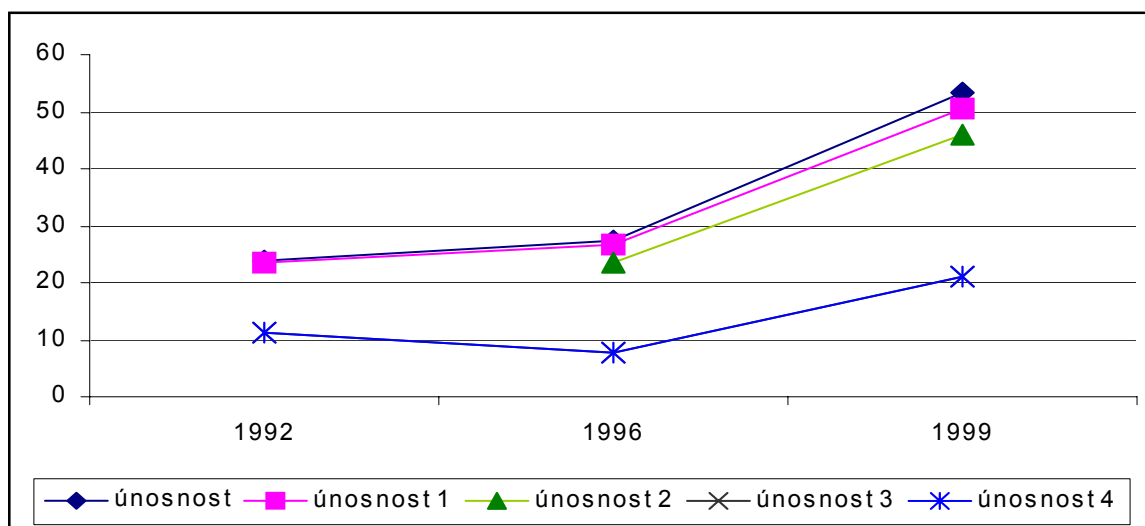


Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999.  
Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.



Závažnou skutečností patrnou z uvedeného grafu je zejména hluboký rozdíl mezi podílem důchodcovských domácností přesahujících hranici únosnosti pro neupravenou a upravenou míru zatížení: pokud bychom míru zatížení posuzovali pouze poměřením skutečných (resp. deklarovanych) nákladů a příjmů, pak by v roce 1999 více než polovina ze všech důchodcovských domácností dosahovala míry zatížení vyšší než 25 %, avšak po úpravách by podíl důchodcovských domácností poklesl na „pouhých“ 21 % (úprava výše příjmů o dodatečné příjmy z šedé ekonomiky se přitom této sociální skupiny vůbec netýká).

**Graf 30: Podíl důchodcovských domácností s mírou zatížení vyšší než 25 %**



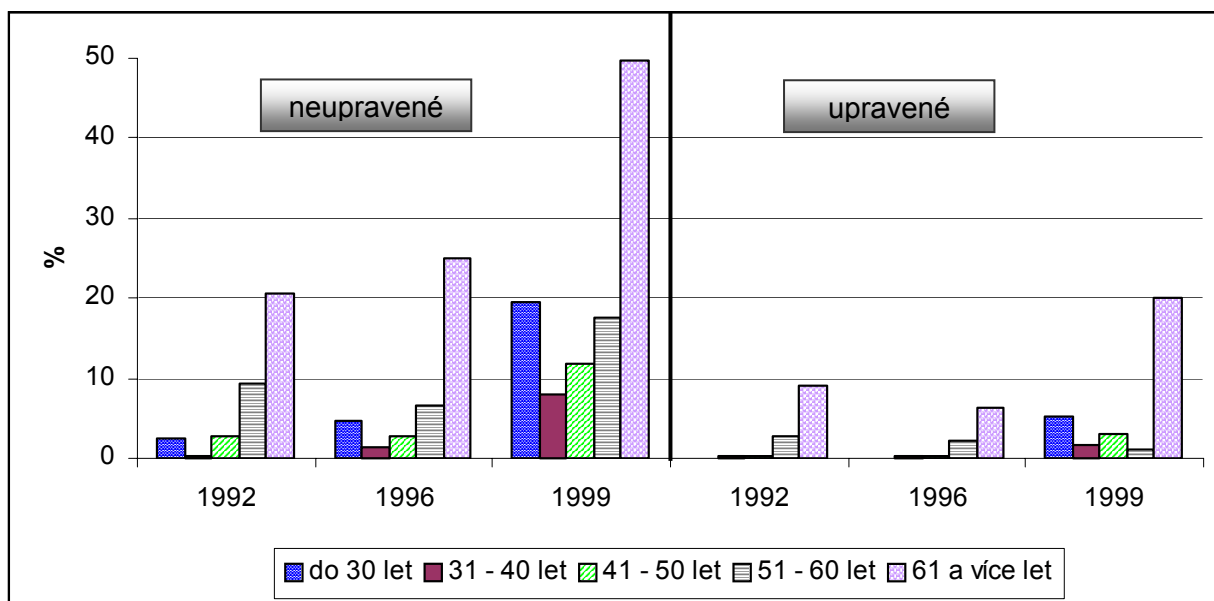
Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 513 (1992), 498 (1996), 419 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.. Únosnost 3 = únosnost 4.

Zásadní vliv na pokles podílu důchodcovských domácností pohybujících se nad stanovenou 25 %ní hranicí únosnosti má nadspotřeba bydlení; po jejím odstranění se podíl sociálně ohrožených důchodcovských domácností zmenší o polovinu (stávající příspěvek na bydlení je vzhledem k svému nastavení téměř bezvýznamný). Tato závažná skutečnost poukazuje nejen na potřebu zavedení nového, sociálně efektivnějšího systému příspěvku na bydlení (resp. nájmné), ale také na potřebu pomoci věkově starším domácnostem při případných bytových výměnách a vytvoření skutečného trhu s nájmním bydlením, aby se mohl vytvořit vůbec nějaký prostor pro „racionalizaci“ bytové spotřeby v ČR.

Na závěr části věnující se vývoji dostupnosti nájmního bydlení v ČR uvádíme srovnání podílů domácností překračujících 25%ní hranici únosnosti podle věku přednosti domácnosti; mimo potvrzení vysokého vlivu úprav míry zatížení na snížení podílu potřebných „nejstarších“ domácností (efekt nadspotřeby bydlení) je rovněž zajímavý vývoj u „nejmladších“ domácností. Podíl domácností s předností mladším 30 let překračujících v dané věkové kategorii 25 %ní hranici únosnosti nebyl až do roku 1999 výrazněji vyšší než u ostatních věkových kategorií; v roce 1999 se však zjevně objevuje trend vysokého zatížení nejmladších domácností a snížení dostupnosti nájmního bydlení pro tuto věkovou kategorii domácností (mimo, přirozeně, domácnosti důchodců); podíl domácností překračujících určenou hranici únosnosti byl v roce 1999 pro tuto věkovou kategorii domácností po skupině „nejstarších“ domácností druhý nejvyšší v daném srovnání.

**Graf 31: Podíl domácností nad 25%ní hranicí únosnosti z celkového počtu domácností v jednotlivých „věkových“ skupinách (podle věku přednosti domácnosti)**



Zdroj: SRÚ 1992, 1996, 1999, N = 2260 (1992), 1665 (1996), 1511 (1999).

Pozn: Soubory SRÚ byly zváženy podle Mikrocensu 1992, 1996.

## 2.2.2 Vývoj dostupnosti vlastnického bydlení v ČR

Dostupnost vlastnického bydlení v ČR a její vývoj v 90. letech budeme, jak jsme uvedli výše, hodnotit pomocí specifických indikátorů:

- Hodnota poměru mezi pořizovací cenou nového bydlení a výší celkových čistých ročních příjmů domácnosti. Ukazatel udává, kolik ročních příjmů potřebuje domácnost na pořízení průměrného nového bydlení. Jeho vypovídací schopnost je diskutabilní z různých důvodů – v reálném životě, například, nelze předpokládat, že mezní sklon domácnosti k úsporám činí 100 % z čistého příjmu, míra spořivosti je různá u různých skupin obyvatel, pořizovací cena neodpovídá ceně tržní atd.
- Lending multiplier* (LM). Hodnotu LM získáme jako poměr celkové sumy, kterou domácnost zaplatí za pořízení nového vlastnického bydlení v rámci splátek použitých úvěrů, k celkovým čistým ročním příjmům domácnosti. Za mezní hodnotu je v britské odborné literatuře považován LM roven třem (v případě, že hodnota LM je větší než tři, splátky úvěrů na bydlení jsou pro domácnost neúnosně zatěžující).
- Míra zatížení splátkami úvěrů na pořízení nového vlastnického bydlení. Míra zatížení je určena jako podíl celkové měsíční splátky přijatých úvěrů na pořízení nového bydlení k celkovým čistým měsíčním příjmům domácnosti. Na základě normativně určené maximální únosné míry zatížení se zkoumá, jaký je podíl domácností, pro něž je pořízení vlastního bydlení ještě „únosné“.

Hodnocení dostupnosti vlastnického bydlení v ČR bylo provedeno pro roky 1992 a 1996 na reprezentativním a rozsáhlém souboru *Mikrocensus 1992, 1996* (pro měření výše zmíněných indikátorů není zapotřebí znát výdaje na bydlení a měření příjmové hladiny je v Mikrocensu daleko přesnější než ve *Statistice rodinných účtů*) a pro rok 1999 z důvodu neexistence jiného statisticky adekvátnějšího šetření opět na datech *Statistiky rodinných účtů 99*. Pořizovací cena nového bytu je do značné míry ovlivněna jeho velikostí – zpravidla platí, že čím větší byt, tím (při ostatních podmínkách nezměněných) vyšší cena. Dá se předpokládat, že domácnosti si kupují byty velikosti úměrné počtu svých členů (buď počtu skutečnému nebo zamýšlenému – domácnost si může pořizovat větší byt z důvodu očekávaného narození dítěte apod.). Vzhledem k obtížné dostupnosti (či dokonce absenci) údajů o průměrných pořizovacích cenách nových bytů různých velikostních kategorií (zejména na začátku 90. let) byla pro účely následujících propočtů použita pořizovací cena

průměrného nového bytu dokončeného v bytovém domě v daném roce. Předpokládejme, že průměrným bytem je byt o dvou obytných místnostech a rozloze okolo 50 – 60 m<sup>2</sup>. Byt této velikosti si s největší pravděpodobností nebudou kupovat domácnosti s více než třemi členy, protože by pro ně byl příliš malý. Následující analýzy byly proto prováděny pouze pro jedno-, dvou- a tříčlenné domácnosti.

Průměrná pořizovací cena průměrného bytu dokončeného v roce 1992 byla stanovena na 265.153 Kč. Vlastní údaj nemá ČSÚ k dispozici, proto byla průměrná cena nového bytu dokončeného v roce 1992 odvozena od průměrné pořizovací ceny bytu dokončeného v ČR v roce 1991 (podle *Statistické ročenky ČSFR* z roku 1992 činila 226.268 Kč) jejím vynásobením indexem cen stavebních prací mezi roky 1992 a 1991<sup>11</sup>. Průměrná pořizovací cena průměrně velkého bytu dokončeného v bytovém domě v roce 1996 činila podle ČSÚ<sup>12</sup> 868.800 Kč a průměrná pořizovací cena nového průměrně velkého bytu v bytovém domě dokončeného v roce 1999 činila podle ČSÚ<sup>13</sup> 1.372.900 Kč.

Následující tabulka uvádí srovnání podílu průměrné pořizovací ceny nového bytu k průměrným ročním čistým příjmům domácnosti s 1–3 členy v letech 1992, 1996 a 1999.

---

<sup>11</sup> Podle Statistické ročenky ČR z roku 1993 činila hodnota indexu cen stavebních prací v roce 1992 (k bázi roku 1990) 173,2, odpovídající hodnota pro rok 1991 pak 147,8.

<sup>12</sup> ČSÚ: Stavby pro bydlení dokončené v roce 1996.

<sup>13</sup> Stavby pro bydlení dokončené v roce 1999, ČSÚ 2000.

**Tabulka 6: Podíl průměrné pořizovací ceny nového bytu k průměrným celkovým čistým ročním příjmům domácností**

	Podíl průměrné pořizovací ceny nového bytu k průměrným celkovým ročním čistým příjmům domácností s 1–3 členy		
	Mikrocensus 1992	Mikrocensus 1996	SRÚ 1999
Průměr za všechny 1–3 členné domácnosti	4,97	8,81	10,33
<i>Sociální skupina přednosti domácnosti</i>			
Dělník	3,69	6,54	7,92
Samostatně činný	2,80	5,43	7,07
Zaměstnanec	3,46	5,79	7,71
Samostatně hospodařící rolník	8,04	6,35	8,03*)
Družstevní rolník	3,38	6,18	
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	3,19	5,57	14,41**)
Nezaměstnaný	8,92	16,94	–
Ostatní	8,95	17,33	–
<i>Počet členů domácnosti</i>			
1 členná domácnost	8,07	14,37	16,11
2 členná domácnost	4,11	7,25	8,01
3 členná domácnost	2,83	5,13	6,20
<i>Kategorie věku přednosti domácnosti</i>			
18 – 25 let	5,01	8,94	9,84
26 – 35 let	3,90	6,86	8,11
36 – 45 let	3,75	6,96	8,14
46 – 55 let	3,65	6,29	7,55
nad 56 let	6,01	10,88	12,69
<i>Velikost bydliště</i>			
Obec do 1 000 obyvatel	5,52	9,44	9,74
Obec s 1 000 až 1 999 obyvatel	5,06	8,99	10,70
Obec s 2 000 až 4 999 obyvatel	5,19	9,04	9,77
Obec s 5 000 až 9 999 obyvatel	4,96	8,94	9,86
Obec s 10 000 až 49 999 obyvatel	4,82	8,73	10,90
Obec s 50 000 až 99 999 obyvatel	4,74	8,67	10,66
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	5,00	9,00	9,76
Praha	4,61	7,86	9,84
<i>Kvintily<sup>14</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>			
1. kvintil	9,71	17,43	19,21
2. kvintil	5,82	10,43	12,10
3. kvintil	4,20	7,43	8,98
4. kvintil	3,12	5,37	6,74
5. kvintil	2,01	3,35	4,63

\*) Zemědělec. \*\*) Nepracující důchodce.

Zdroj: Mikrocensus 1992, 1996, SRÚ 1999, vlastní výpočty.

<sup>14</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na stejně početné skupiny podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů.

Hodnoty v tabulce 6 udávají násobek celkového čistého ročního příjmu průměrné domácnosti, který by daná domácnost musela vynaložit na pořízení průměrného nového bytu dokončeného v bytovém domě v daném roce. Z tabulky je zřejmé, že zatímco v roce 1992 stačil k pořízení nového bytu necelý pětinasobek celkového čistého ročního příjmu domácnosti, v roce 1996 to byl již téměř devítinasobek a v roce 1999 více než desetinásobek. Nárůst mezi roky 1992 a 1996 byl způsoben zejména výrazným navýšením průměrné pořizovací ceny nového bytu – ta v uvedeném období vzrostla více než trojnásobně, zatímco celkové čisté roční příjmy domácností se zvýšily v průměru méně než dvojnásobně. Mezi roky 1996 a 1999 také významně vzrostla pořizovací cena nového bytu (v průměru 1,6krát), růst příjmů domácností byl opět pozvolnější (příjmy domácností vzrostly v průměru o 22 %). Z hlediska postavení jednotlivých sociálních skupin se zdá, že rozdíly mezi nimi se do určité míry stírají (s výjimkou skupin důchodců a nezaměstnaných). Výrazně se v průběhu 90. let zvýšily rozdíly mezi příjmově nejslabšími a příjmově nejsilnějšími skupinami domácností („vzdálenost“ mezi prvním a pátým příjmovým kvintilem domácností).

Při užití konceptu *lending multiplier* jsme již kalkulovali i s konkrétními úvěrovými či fiskálními podmínkami platnými v daném roce. V roce 1992 domácnosti k získání nového bydlení nemohly využít dnes nejfrekventovanějších finančních produktů – hypotečního úvěru a stavebního spoření, ale byly odkázány na běžné dlouhodobé úvěry. Pro účely simulačních propočtů bylo předpokládáno, že poskytnutý úvěr pokryje pořizovací cenu nového bytu v plném rozsahu. Doba splatnosti úvěru byla stanovena na 20 let, umořování formou pravidelných splátek ve stejné výši (anuit). Průměrná úroková míra z dlouhodobých bankovních úvěrů podle Statistické ročenky ČR 1993 činila 9,96 %. Na základě těchto vstupních údajů byla vypočtena roční anuitní splátka ve výši 31.059,80 Kč.

V roce 1996 měly domácnosti k dispozici oba výše jmenované podpůrné finanční nástroje – stavební spoření i hypoteční úvěr. Pro další analýzy bylo předpokládáno, že využijí obou v následujícím poměru: hypoteční úvěr může být poskytnut maximálně do výše 70 % ceny obvyklé zastavené nemovitosti (v tomto případě představuje zástavu nově pořizovaný byt); domácnost tedy žádala o poskytnutí úvěru ve výši 608.160 Kč s dobou splatnosti 20 let a zbývající prostředky se rozhodla získat pomocí stavebního spoření. Cílová částka stavebního spoření byla určena jako rozdíl mezi očekávanou výší poskytnutého hypotečního úvěru a pořizovací cenou bytu (tj. činila 260.640 Kč). Polovinu cílové částky (130.320 Kč) domácnost naspořila, druhou polovinu získala ve formě řádného úvěru ze stavebního spoření úročeného 6 % p.a.; minimální měsíční splátka úvěru činila 0,5 % z cílové částky<sup>15</sup> (tj. 1.303 Kč). Při splnění jistých podmínek měly domácnosti nárok na státní úrokovou dotaci ve výši 4 procentních bodů z úrokové sazby přijatého hypotečního úvěru. Roční anuitní splátka hypotečního úvěru v dané výši s dobou splatnosti 20 let při úrokové sazbě 11,4 %<sup>16</sup> činila 78.376,80 Kč, při úrokové sazbě snížené o státní úrokovou dotaci ve výši 4 procentních bodů pak 59.202,80 Kč. Možnost snížit daňový základ o úroky zaplacené ze stavebních úvěrů (úvěru ze stavebního spoření, hypotečního úvěru) mohly domácnosti využívat až od roku 1998. Je třeba poznamenat, že vzhledem k rozdílné době splatnosti obou úvěrů (tj. hypotečního úvěru a řádného úvěru ze stavebního spoření), se po splacení úvěru ze stavebního spoření (po 11 letech a 6 měsících) míra zatížení domácností splátkami sníží (domácnosti dále hradí pouze anuitu hypotečního úvěru); míra zatížení tedy není konstantní po celých 20 let předpokládané doby splatnosti hypotečního úvěru. Bylo by možné „uměle“ prodloužit dobu splatnosti úvěru ze stavebního spoření na 20 let a vypočíst průměrnou hypotetickou splátku, nicméně míra zatížení vypočtená za takových podmínek by byla vůči realitě podhodnocená (ač konstantní po celých 20 let). Za této situace by se mohlo stát, že by nárok na přidělení hypotečního úvěru měly i domácnosti, které by v reálném světě byly bankami odmítnuty.

<sup>15</sup> Výše minimální měsíční splátky se liší v závislosti na zvoleném programu spoření, jisté nepříliš podstatné rozdíly existují i mezi jednotlivými stavebními spořitelny. Zvolených 0,5 % z cílové částky odpovídá programu Standard u Českomoravské stavební spořitelny.

<sup>16</sup> Průměrná úroková sazba hypotečních úvěrů na bydlení (tj. pro fyzické osoby) v roce 1996 podle údajů ČMHB.

V roce 1999 domácnosti podle předpokladů využily při financování koupě nového bytu jak úvěru ze stavebního spoření, tak hypotečního úvěru. Státní podpora vlastnického bydlení se kromě úrokové dotace ve výši 4 procentních bodů rozšířila o možnost snížení daňového základu u daně z příjmů fyzických osob o sumu úroků zaplacených z přijatých úvěrů (úvěru ze stavebního spoření a hypotečního úvěru). Pro účely simulačních propočtů bylo předpokládáno, že domácnosti žádaly o hypoteční úvěr ve výši 800.000 Kč (což je necelých 60 % z ceny pořizované nemovitosti), zbývajících 572.900 Kč získaly prostřednictvím stavebního spoření; polovinu (286.450 Kč) naspořily, druhou polovinu si půjčily ve formě řádného úvěru úročeného 6 % p.a. Měsíční splátka úvěru ze stavebního spoření představovala opět 0,5 % z cílové částky (tj. 2.864,50 Kč). Předpokládaná doba splatnosti hypotečního úvěru byla stanovena na 20 let při průměrné úrokové sazbě 10,2 %<sup>17</sup>. Roční anuitní splátka hypotečního úvěru za těchto podmínek činila 95.253,70 Kč, při zohlednění státní úrokové dotace pak 70.884,30 Kč. Daňová úspora, které domácnosti dosáhly snížením daňového základu o úroky zaplacené z obou úvěrů, byla určena jako rozdíl mezi disponibilním důchodem vypočteným z daňového základu sníženého o částku úroků a disponibilním důchodem vypočteným z nesníženého daňového základu. Jelikož v SRÚ 99 jsou důsledně rozlišeny pouze příjmy přednosta domácnosti a jeho manželky, byla vypočtena daňová úspora zvlášť pro důchod přednosta a jeho manželky a do další analýzy vstoupila vyšší z obou částek (jinými slovy bylo předpokládáno, že „odpočet“ úroků uplatní ten člen domácnosti, z jehož příjmu bude dosaženo vyšší daňové úspory).

Následující tabulky uvádí podíly domácností v jednotlivých sociálních skupinách, jež by dosahovaly hodnoty LM vyšší než 3, v letech 1992, 1996 a 1999.

---

<sup>17</sup> Průměrná úroková sazba hypotečních úvěrů na bydlení (tj. pro fyzické osoby) v roce 1999 podle údajů ČMHB.

**Tabulka 7: Lending multiplier – Mikrocensus 1992**

	Mikrocensus 1992	
	Podíl domácností v %, které by měly nárok na přidělení úvěru*)	Podíl domácností v %, které by získaly úvěr, s hodnotou LM větší než 3
Průměr za všechny 1–3 členné domácnosti	7,7	91,4
<i>Sociální skupina přednosty domácnosti</i>		
Dělník	10,7	94,4
Samostatně činný	35,0	80,6
Zaměstnanec	15,4	93,7
Samostatně hospodařící rolník	25,7	78,1
Družstevní rolník	9,7	100,0
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	0,4	100,0
Nezaměstnaný	5,6	100,0
Ostatní	5,2	71,6
<i>Počet členů domácnosti</i>		
1 členná domácnost	3,6	96,7
2 členná domácnost	5,8	92,6
3 členná domácnost	15,3	89,4
<i>Kategorie věku přednosty domácnosti</i>		
18–25 let	21,1	92,7
26–35 let	27,9	92,7
36–45 let	28,4	90,0
<i>Velikost bydliště</i>		
Obec do 1 000 obyvatel	4,8	87,6
Obec s 1 000 až 1 999 obyvatel	5,5	92,3
Obec s 2 000 až 4 999 obyvatel	5,1	91,4
Obec s 5 000 až 9 999 obyvatel	4,5	97,6
Obec s 10 000 až 49 999 obyvatel	8,1	92,2
Obec s 50 000 až 99 999 obyvatel	10,3	93,5
Obec s více než 100 000 obyvateli	8,3	94,1
kromě Prahy		
Praha	12,2	87,6
<i>Kvintily<sup>18</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>		
1. kvintil	0,0	–
2. kvintil	0,0	–
3. kvintil	0,8	100,0
4. kvintil	6,2	100,0
5. kvintil	31,7	89,6

\*) Domácnost by získala úvěr, jestliže jsou její celkové čisté měsíční příjmy větší než hypotetické měsíční výdaje zkonstruované jako součet: 1,5 násobku životního minima domácnosti, anuity (měsíční), čtvrtiny anuity (čtvrtina měsíční anuitní splátky představuje rezervu na splátku úvěru, případně může zastupovat některé další výdaje, které bude muset domácnost nezbytně hradit v průběhu splácení úvěru – např. leasingové splátky, splátky jiných úvěrů apod., a které nebylo možno relevantně zohlednit, vzhledem k jejich absenci v datovém souboru). Současně věk přednosty domácnosti nesmí přesáhnout 45 let.

Zdroj: Mikrocensus 1992, vlastní výpočty.

<sup>18</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na 5 stejně početných skupin podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů. Horní hranice 1. kvintilu činí 2 916,70 Kč, horní hranice 2. kvintilu 4 675 Kč, horní hranice 3. kvintilu 6 039 Kč, horní hranice 4. kvintilu 8 418,70 Kč, spodní hranice 5. kvintilu činí 8 418,70 Kč.

**Tabulka 8: Lending multiplier – Mikrocensus 1996**

	<i>Podíl domácností v %, které by měly nárok na přidělení úvěru*) (bez zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by získaly úvěr, s hodnotou LM větší než 3 (bez zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by měly nárok na přidělení úvěru*) (při zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by získaly úvěr, s hodnotou LM větší než 3 (při zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>
Průměr za všechny 1 – 3 členné domácnosti	5,2	96,1	7,8	94,2
<i>Sociální skupina přednosti domácnosti</i>				
Dělník	4,8	99,2	9,1	99,4
Samostatně činný	16,5	92,3	21,7	88,1
Zaměstnanec	12,6	96,9	17,9	93,9
Samostatně hospodařící rolník	12,0	100,0	12,0	88,6
Družstevní rolník	2,8	100,0	5,5	100,0
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	0,2	100,0	0,3	100,0
Nezaměstnaný	0,7	0,0	0,7	0,0
Ostatní	3,8	60,7	4,8	68,4
<i>Počet členů domácnosti</i>				
1 členná domácnost	2,0	98,5	3,2	97,1
2 členná domácnost	4,1	95,4	6,2	94,1
3 členná domácnost	9,9	96,0	14,6	93,7
<i>Kategorie věku přednosti domácnosti</i>				
18 – 25 let	9,7	95,6	14,8	95,6
26 – 35 let	19,6	95,6	28,8	93,9
36 – 45 let	20,1	96,6	30,7	94,3
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 1 000 obyvatel	2,8	91,3	4,2	93,4
Obec s 1 000 až 1 999 obyv.	3,3	100,0	5,0	99,1
Obec s 2 000 až 4 999 obyv.	4,1	96,3	5,9	97,4
Obec s 5 000 až 9 999 obyv.	3,2	95,6	5,2	92,6
Obec s 10 000 až 49 999 obyv.	4,4	95,8	7,3	92,6
Obec s 50 000 až 99 999 obyv.	6,5	97,7	10,1	97,2
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	5,9	96,0	9,0	94,4
Praha	10,2	96,3	13,8	92,5
<i>Kvintily<sup>19</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>				
1. kvintil	0,0	–	0,0	–
2. kvintil	0,0	–	0,0	–
3. kvintil	0,0	–	0,1	100,0
4. kvintil	1,4	100,0	6,9	100,0
5. kvintil	24,6	95,9	32,0	93,0

\*) Domácnost by získala hypoteční úvěr, jestliže jsou její celkové čisté měsíční příjmy větší než hypotetické měsíční výdaje zkonstruované jako součet: 1,5 násobku životního minima domácnosti, měsíční anuity, čtvrtiny anuity (čtvrtina měsíční anuitní splátky představuje rezervu na splátku úvěru, případně může zastupovat některé další výdaje, které bude muset domácnost nezbytně hradit v průběhu splácení úvěru – např. leasingové splátky, splátky ostatních úvěrů apod., a které nebylo možno relevantně zohlednit, vzhledem k jejich absenci v datovém souboru), měsíční splátky řádného úvěru ze stavebního spoření. Současně věk přednosti domácnosti nesmí přesáhnout 45 let.

Zdroj: Mikrocensus 1996, vlastní výpočty.

<sup>19</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na 5 stejně početných skupin podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů. Horní hranice 1. kvintilu činila 5 225 Kč, horní hranice 2. kvintilu 8 550 Kč, horní hranice 3. kvintilu 11 425 Kč, horní hranice 4. kvintilu 16 283,30 Kč, spodní hranice 5. kvintilu činila 16 283,30 Kč.



**Tabulka 9: Lending multiplier – SRÚ 99**

	<b>SRÚ 1999</b>				
	<i>Podíl domácností v %, které by měly nárok na přidělení úvěru*) (bez zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by získaly úvěr, s hodnotou LM větší než 3 (bez zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by měly nárok na přidělení úvěru*) (při zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by získaly úvěr, s hodnotou LM větší než 3 (při zohlednění státní úrokové dotace k hypot. úvěru)</i>	<i>Podíl domácností v %, které by získaly úvěr, s hodnotou LM větší než 3 (při zohlednění státní úrokové dotace a daňové úspory)</i>
Průměr za všechny 1–3 členné domácnosti	4,1	98,9	6,4	95,7	94,3
<i>Sociální skupina přednosti domácnosti</i>					
Dělník	4,5	100,0	7,3	96,8	96,8
Samostatně činný	12,9	100,0	20,5	94,3	94,3
Zaměstnanec	8,4	97,7	12,6	95,5	92,4
Zemědělec	1,6	100,0	2,7	100,0	100,0
<i>Počet členů domácnosti</i>					
1 členná domácnost	0,6	100,0	1,7	100,0	100,0
2 členná domácnost	4,1	97,6	6,1	94,7	94,7
3 členná domácnost	9,6	100,0	14,4	95,9	93,0
<i>Kategorie věku přednosti domácnosti</i>					
18 – 25 let	10,6	100,0	15,8	88,3	88,3
26 – 35 let	14,2	97,8	23,9	96,3	96,3
36 – 45 let	15,4	100,0	22,0	96,7	92,9
<i>Velikost bydliště</i>					
Obec do 1 000 obyvatel	6,1	100,0	7,5	94,1	94,1
Obec s 1 000 až 1 999 obyv.	2,5	100,0	4,3	100,0	100,0
Obec s 2 000 až 4 999 obyv.	3,1	100,0	6,3	86,3	86,3
Obec s 5 000 až 9 999 obyv.	3,8	100,0	8,0	90,4	90,4
Obec s 10 000 až 49 999 ob.	3,2	95,1	5,8	97,3	94,6
Obec s 50 000 až 99 999 ob.	3,4	100,0	5,9	95,9	95,9
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	7,0	100,0	8,7	100,0	100,0
Praha	5,0	100,0	6,6	96,6	92,1
<i>Kvintily<sup>20</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácn.</i>					
1. kvintil	0,0	–	0,0	–	–
2. kvintil	0,0	–	0,0	–	–
3. kvintil	0,0	–	0,0	–	–
4. kvintil	0,6	100,0	4,5	100,0	100,0
5. kvintil	19,9	98,9	27,4	95,0	93,4

\*) Domácnost by získala hypoteční úvěr, jestliže jsou její celkové čisté měsíční příjmy větší než hypotetické měsíční výdaje zkonstruované jako součet: 1,5 násobku životního minima domácnosti, měsíční anuity, čtvrtiny anuity (čtvrtina měsíční anuitní splátky představuje rezervu na splátku úvěru, případně může zastupovat některé další výdaje, které bude muset domácnost nezbytně hradit v průběhu splácení úvěru – např. leasingové splátky, splátky ostatních úvěrů apod.), měsíční splátky řádného úvěru ze stavebního spoření. Současně věk přednosti domácnosti nesmí přesáhnout 45 let.  
Zdroj: SRÚ 1999, vlastní výpočty.

<sup>20</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na 5 stejně početných skupin podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů. Horní hranice 1. kvintilu činila 7 296,10 Kč, horní hranice 2. kvintilu 11 422,80 Kč, horní hranice 3. kvintilu 14 524,60 Kč, horní hranice 4. kvintilu 19 794,90 Kč, spodní hranice 5. kvintilu činila 19 794,90 Kč.

Z tabulek 7–9 je zřejmé, že podíl domácností, které by získaly úvěr na pořízení vlastního bydlení (neuvažujeme-li nástroje státní podpory vlastnického bydlení), se mezi roky 1992 a 1999 výrazně snížil – ze 7,7 % na 4,1 %. Pomoc v podobě státní úrokové dotace k hypotečnímu úvěru tento propad poněkud zmírnila – v roce 1999 by se státní podporou na hypoteční úvěr dosáhlo 6,4 % domácností. Průměrný podíl domácností (z celkového počtu domácností, které by úvěr získaly) s hodnotou LM větší než tři se mezi roky 1992 a 1996 zvýšil (z 91,4 % na 94,2 %), mezi roky 1996 a 1999 zůstal při zohlednění všech státních podpůrných opatření v oblasti vlastnického bydlení prakticky beze změny (94,2 % a 94,3 %). Z analýzy vývoje dostupnosti bydlení prostřednictvím konceptu *lending multiplier* je tak zřejmé, že i přes využití všech následných podpůrných nástrojů státu (úroková dotace, možnost daňového odpočtu) se dostupnost nového vlastnického bydlení vlivem geometrického růstu cen v průběhu 90. let snížila. Využití zmíněných nástrojů však zvyšuje podíl domácností, které na hypoteční úvěry „dosáhnou“ (v roce 1999 z 4,1 na 6,4 % domácností) a snižuje podíl domácností s hodnotou LM vyšší než 3 (v roce 1999 z téměř 99 % na 94,3 %).

Následující tabulky uvádí míru zatížení splátkami úvěrů na pořízení vlastnického bydlení pro jednotlivé skupiny českých domácností v letech 1992, 1996 a 1999.

**Tabulka 10: Míra zatížení splátkami úvěrů na pořízení bydlení, 1992**

	Průměrná míra zatížení*) domácností, které by obdržely úvěr (%)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 20 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 25 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 33 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)
Průměr za všechny 1–3 členné domácnosti	23,96	73,4	40,2	9,1
<i>Sociální skupina přednosti domácností</i>				
Dělník	25,30	82,8	49,0	9,9
Samostatně činný	20,28	52,5	20,0	3,8
Zaměstnanec	24,59	75,4	43,7	10,6
Samostatně hospodařící rolník	20,29	44,3	21,9	11,2
Družstevní rolník	24,80	90,4	33,2	4,9
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	23,88	100,0	0,0	0,0
Nezaměstnaný	23,84	71,7	15,0	15,0
Ostatní	20,77	28,4	28,4	28,4
<i>Počet členů domácnosti</i>				
1 členná domácnost	33,84	91,3	85,4	62,2
2 členná domácnost	25,22	81,1	60,8	1,1
3 členná domácnost	20,67	64,2	16,5	0,0
<i>Kategorie věku přednosti domácností</i>				
18–25 let	25,00	78,3	51,2	10,6
26–35 let	24,69	75,8	44,3	11,0
36–45 let	23,06	69,9	33,5	7,1
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 1 000 obyvatel	22,49	70,2	27,3	5,0
Obec s 1 000 až 1 999 obyv.	25,31	76,7	53,8	9,7
Obec s 2 000 až 4 999 obyv.	25,28	84,6	55,9	6,8
Obec s 5 000 až 9 999 obyv.	24,74	80,8	47,7	4,8
Obec s 10 000 až 49 999 ob.	24,24	78,2	39,4	9,9
Obec s 50 000 až 99 999 ob.	24,44	73,8	43,1	9,1
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	24,04	73,9	37,7	9,1
Praha	22,99	64,0	36,0	11,2
<i>Kvintily<sup>21</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>				
1. kvintil	–	–	–	–
2. kvintil	–	–	–	–
3. kvintil	43,50	100,0	100,0	100,0
4. kvintil	34,15	100,0	100,0	44,4
5. kvintil	21,49	67,5	27,0	0,0

\*) Podíl anuitní splátky na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti.

Zdroj: Mikrocensus 1992, vlastní výpočty.

<sup>21</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na 5 stejně početných skupin podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů. Horní hranice 1. kvintilu činí 2 916,70 Kč, horní hranice 2. kvintilu 4 675 Kč, horní hranice 3. kvintilu 6 039 Kč, horní hranice 4. kvintilu 8 418,70 Kč, spodní hranice 5. kvintilu činí 8 418,70 Kč.

**Tabulka 11: Podíl domácností nad různě definovanou hodnotou únosné míry zatížení (1992)**

	Podíl domácností, které by měly nárok na přidělení úvěru*) (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení**) vyšší než 20 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení**) vyšší než 25 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení**) vyšší než 33 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)
<i>Sociální skupina přednosty domácnosti</i>				
Dělník	32,5	36,7	39,7	35,3
Samostatně činný	18,6	13,3	9,3	7,9
Zaměstnanec	44,1	45,4	48,0	51,6
Samostatně hospodařící rolník	1,0	0,6	0,5	1,2
Družstevní rolník	2,3	2,8	1,9	1,2
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	0,2	0,3	0,0	0,0
Nezaměstnaný	0,8	0,7	0,3	1,2
Ostatní	0,5	0,2	0,4	1,6
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Počet členů domácnosti</i>				
1 členná domácnost	14,0	17,4	29,8	96,0
2 členná domácnost	31,7	35,0	47,9	4,0
3 členná domácnost	54,3	47,5	22,3	0,0
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Kategorie věku přednosty domácnosti</i>				
18–25 let	15,3	16,4	19,6	18,0
26–35 let	36,7	37,9	40,4	44,4
36–45 let	48,0	45,7	40,1	37,6
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 1 000 obyvatel	8,8	8,4	6,0	4,9
Obec s 1 000 až 1 999 obyvatel	5,6	5,9	7,5	6,0
Obec s 2 000 až 4 999 obyvatel	6,4	7,4	8,9	4,8
Obec s 5 000 až 9 999 obyvatel	4,6	5,0	5,4	2,4
Obec s 10 000 až 49 999 obyv.	20,9	22,3	20,5	22,7
Obec s 50 000 až 99 999 obyv.	16,5	16,6	17,7	16,6
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	14,4	14,5	13,5	14,4
Praha	22,8	19,9	20,5	28,1
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>				
1. kvintil	–	–	–	–
2. kvintil	–	–	–	–
3. kvintil	2,0	2,7	4,9	21,5
4. kvintil	16,0	21,9	39,9	78,5
5. kvintil	82,0	75,5	55,2	0,0
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\*) Domácnost by získala úvěr, jestliže jsou její celkové čisté měsíční příjmy větší než hypotetické měsíční výdaje zkonstruované jako součet: 1,5 násobku životního minima domácnosti, anuity (měsíční), čtvrtiny anuity (čtvrtina měsíční anuitní splátky představuje rezervu na splátku úvěru, případně může zastupovat některé další výdaje, které bude muset domácnost nezbytně hradit v průběhu splácení úvěru – např. leasingové splátky, splátky jiných úvěrů apod., a které nebylo možno relevantně zohlednit, vzhledem k jejich absenci v datovém souboru). Současně věk přednosty domácnosti nesmí přesáhnout 45 let.

\*\*) Podíl anuitní splátky na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti.

Zdroj: Mikrocensus 1992, vlastní výpočty.

**Tabulka 12: Míra zatížení splátkami úvěrů na pořízení bydlení, 1996  
(při zohlednění státní úrokové podpory)**

	Průměrná míra zatížení*) domácností, které by obdržely úvěr (%)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 20 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 25 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 33 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)
Průměr za všechny 1–3 členné domácnosti	30,77	89,5	77,7	39,7
<i>Sociální skupina přednosti domácností</i>				
Dělník	33,36	99,2	92,7	51,2
Samostatně činný	27,41	78,3	64,3	26,0
Zaměstnanec	30,60	88,4	74,3	38,2
Samostatně hospodařící rolník	28,81	88,6	88,6	14,8
Družstevní rolník	31,76	100,0	82,5	63,7
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	29,60	100,0	67,5	33,2
Nezaměstnaný	12,64	0,0	0,0	0,0
Ostatní	22,64	44,7	37,2	37,2
<i>Počet členů domácnosti</i>				
1 členná domácnost	40,10	95,4	87,9	73,0
2 členná domácnost	32,21	90,3	81,4	55,0
3 členná domácnost	27,85	87,7	73,3	23,7
<i>Kategorie věku přednosti domácností</i>				
18–25 let	32,55	92,2	82,7	49,3
26–35 let	30,76	88,8	74,2	40,9
36–45 let	30,40	89,5	79,6	36,7
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 1 000 obyvatel	30,05	89,3	73,4	39,2
Obec s 1 000 až 1 999 obyv.	31,30	96,2	82,2	41,9
Obec s 2 000 až 4 999 obyv.	30,95	95,2	87,0	37,4
Obec s 5 000 až 9 999 obyv.	31,26	89,1	80,1	44,4
Obec s 10 000 až 49 999 obyv.	31,15	90,9	81,3	42,8
Obec s 50 000 až 99 999 obyv.	31,55	91,9	80,9	42,3
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	31,18	89,1	79,3	42,2
Praha	29,81	84,5	69,7	34,1
<i>Kvintily<sup>22</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>				
1. kvintil	–	–	–	–
2. kvintil	–	–	–	–
3. kvintil	54,04	100,0	100,0	100,0
4. kvintil	43,38	100,0	100,0	100,0
5. kvintil	28,02	87,2	72,8	26,6

\*) Podíl součtu obou měsíčních splátek (hypotečního úvěru a úvěru ze stavebního spoření) na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti. Splátka hypotečního úvěru snížena zohledněním státní úrokové dotace v podobě 4 procentních bodů z úrokové sazby přijatého hypotečního úvěru.

Zdroj: Mikrocensus 1996, vlastní výpočty.

<sup>22</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na 5 stejně početných skupin podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů. Horní hranice 1. kvintilu činila 5 225 Kč, horní hranice 2. kvintilu 8 550 Kč, horní hranice 3. kvintilu 11 425 Kč, horní hranice 4. kvintilu 16 283,30 Kč, spodní hranice 5. kvintilu činila 16 283,30 Kč.

**Tabulka 13: Podíl domácností nad různě definovanou hodnotou únosné míry zatížení, 1996 (při zohlednění státní úrokové podpory)**

	Podíl domácností, které by měly nárok na přidělení úvěru*) (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení**) vyšší než 20 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení**) vyšší než 25 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení**) vyšší než 33 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)
<i>Sociální skupina přednosty domácnosti</i>				
Dělník	28,4	31,5	33,9	36,6
Samostatně činný	17,4	15,2	14,4	11,4
Zaměstnanec	52,2	51,6	50,0	50,3
Samostatně hospodařící rolník	0,6	0,5	0,6	0,2
Družstevní rolník	0,3	0,4	0,3	0,5
Důchodce v domácnosti s ekonomicky aktivními členy	0,2	0,2	0,2	0,2
Nezaměstnaný	0,1	0,0	0,0	0,0
Ostatní	0,8	0,5	0,6	0,8
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Počet členů domácnosti</i>				
1 členná domácnost	12,8	13,6	14,5	23,5
2 členná domácnost	31,1	31,4	32,6	43,1
3 členná domácnost	56,1	55,0	52,9	33,4
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Kategorie věku přednosty domácnosti</i>				
18–25 let	10,2	10,5	10,9	12,6
26–35 let	41,7	41,3	39,8	42,9
36–45 let	48,1	48,2	49,4	44,5
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 1 000 obyvatel	8,5	8,5	8,0	8,4
Obec s 1 000 až 1 999 obyvatel	4,9	5,3	5,2	5,2
Obec s 2 000 až 4 999 obyvatel	7,4	7,9	8,3	7,0
Obec s 5 000 až 9 999 obyvatel	5,7	5,7	5,9	6,4
Obec s 10 000 až 49 999 obyvatel	19,2	19,5	20,1	20,7
Obec s 50 000 až 99 999 obyvatel	14,8	15,2	15,5	15,8
Obec s více než 100 000 obyvatel kromě Prahy	13,3	13,3	13,6	14,2
Praha	26,2	24,7	23,5	22,5
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>				
1. kvintil	–	–	–	–
2. kvintil	–	–	–	–
3. kvintil	0,1	0,2	0,2	0,3
4. kvintil	17,7	19,8	22,8	44,6
5. kvintil	82,2	80,1	77,1	55,1
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\*) Domácnost by získala hypoteční úvěr, jestliže jsou její celkové čisté měsíční příjmy větší než hypotetické měsíční výdaje zkonstruované jako součet: 1,5 násobku životního minima domácnosti, anuity (měsíční), čtvrtiny anuity (čtvrtina měsíční anuitní splátky představuje rezervu na splátku úvěru, případně může zastupovat některé další výdaje, které bude muset domácnost nezbytně hradit v průběhu splácení úvěru – např. leasingové splátky, splátky ostatních úvěrů apod., a které nebylo možno relevantně zohlednit, vzhledem k jejich absenci v datovém souboru), měsíční splátky řádného úvěru ze stavebního spoření. Současně věk přednosty domácnosti nesmí přesáhnout 45 let.

\*\*) Podíl součtu obou měsíčních splátek (hypotečního úvěru a úvěru ze stavebního spoření) na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti. Splátka hypotečního úvěru snížena zohledněním státní úrokové dotace v podobě 4 procentních bodů z úrokové sazby přijatého hypotečního úvěru.

Zdroj: Mikrocensus 1996, vlastní výpočty.

**Tabulka 14: Míra zatížení splátkami úvěrů na pořízení bydlení, 1999  
(při zohlednění státní úrokové podpory a možnosti daňového odpočtu úroků)**

	Průměrná míra zatížení*) domácností, které by obdržely úvěr (%)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 20 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 25 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 33 % (v % z celkového počtu domácností v dané kategorii)
Průměr za všechny 1–3 členné domácnosti	32,52	92,9	84,1	45,9
<i>Sociální skupina přednosti domácností</i>				
Dělník	32,16	96,8	87,1	45,2
Samostatně činný	33,22	94,3	77,1	48,6
Zaměstnanec	32,52	89,4	84,8	45,5
Zemědělec	31,92	100,0	80,0	40,0
<i>Počet členů domácnosti</i>				
1 členná domácnost	46,81	100,0	100,0	100,0
2 členná domácnost	33,10	93,0	82,7	56,1
3 členná domácnost	29,41	91,5	82,5	26,8
<i>Kategorie věku přednosti domácností</i>				
18–25 let	34,29	88,3	76,7	69,0
26–35 let	33,00	93,7	85,6	47,7
36–45 let	31,41	92,9	83,9	37,6
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 1 000 obyvatel	29,72	94,1	92,2	18,8
Obec s 1 000 až 1 999 obyv.	34,12	100,0	100,0	50,4
Obec s 2 000 až 4 999 obyv.	33,03	86,3	86,3	72,6
Obec s 5 000 až 9 999 obyv.	31,42	90,4	77,6	51,9
Obec s 10 000 až 49 999 obyv.	34,38	94,6	83,2	60,1
Obec s 50 000 až 99 999 obyv.	33,27	95,9	86,4	53,1
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	28,74	93,6	69,2	19,2
Praha	33,12	87,7	84,3	37,0
<i>Kvintily<sup>23</sup> celkových čistých měsíčních příjmů domácností</i>				
1. kvintil	–	–	–	–
2. kvintil	–	–	–	–
3. kvintil	–	–	–	–
4. kvintil	45,44	100,0	100,0	100,0
5. kvintil	30,38	91,7	81,5	36,9

\*) Podíl součtu obou měsíčních splátek (hypotečního úvěru a úvěru ze stavebního spoření) na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti. Splátka hypotečního úvěru snížena zohledněním státní úrokové dotace v podobě 4 procentních bodů z úrokové sazby přijatého hypotečního úvěru a daňové úspory realizované snížením daňového základu o úroky zaplacené z přijatých úvěrů.  
Zdroj: SRÚ 1999, vlastní výpočty.

<sup>23</sup> Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácností – hodnoty, které rozdělují soubor 1–3 členných domácností na 5 stejně početných skupin podle výše jejich celkových čistých měsíčních příjmů. Horní hranice 1. kvintilu činila 7 296,10 Kč, horní hranice 2. kvintilu 11 422,80 Kč, horní hranice 3. kvintilu 14 524,60 Kč, horní hranice 4. kvintilu 19 794,90 Kč, spodní hranice 5. kvintilu činila 19 794,90 Kč.

**Tabulka 15: Podíl domácností nad různě definovanou hodnotou únosné míry zatížení, 1999 (při zohlednění státní úrokové podpory a možnosti daňového odpočtu úroků)**

	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 20 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 25 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)	Podíl domácností s mírou zatížení*) vyšší než 33 % (v % z celkového počtu 1–3 členných domácností)
<i>Sociální skupina přednosty domácnosti</i>			
Dělník	34,8	34,6	32,9
Samostatně činný	18,9	17,1	19,7
Zaměstnanec	45,0	47,2	46,3
Zemědělec	1,3	1,1	1,0
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Počet členů domácnosti</i>			
1 členná domácnost	9,3	10,3	18,9
2 členná domácnost	43,5	42,7	53,1
3 členná domácnost	47,2	47,0	28,0
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Kategorie věku přednosty domácnosti</i>			
18–25 let	8,8	8,4	13,9
26–35 let	53,8	54,2	55,4
36–45 let	37,4	37,3	30,6
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Velikost bydliště</i>			
Obec do 1 000 obyvatel	12,2	13,2	4,9
Obec s 1 000 až 1 999 obyv.	4,6	5,1	4,7
Obec s 2 000 až 4 999 obyv.	7,3	8,1	12,5
Obec s 5 000 až 9 999 obyv.	5,4	5,1	6,2
Obec s 10 000 až 49 999 obyv.	26,8	26,0	34,5
Obec s 50 000 až 99 999 obyv.	17,6	17,6	19,8
Obec s více než 100 000 obyvateli kromě Prahy	11,1	9,1	4,6
Praha	14,9	15,8	12,7
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Kvintily celkových čistých měsíčních příjmů domácnosti</i>			
1. kvintil	–	–	–
2. kvintil	–	–	–
3. kvintil	–	–	–
4. kvintil	15,3	16,9	31,0
5. kvintil	84,7	83,1	69,0
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\*) Podíl součtu obou měsíčních splátek (hypotečního úvěru a úvěru ze stavebního spoření) na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti. Splátka hypotečního úvěru snížena zohledněním státní úrokové dotace v podobě 4 procentních bodů z úrokové sazby přijatého hypotečního úvěru a daňové úspory realizované snížením daňového základu o úroky zaplacené z přijatých úvěrů.

Zdroj: SRÚ 1999, vlastní výpočty.



Tabulky 10 až 15 udávají, jak se měnila průměrná míra zatížení domácností, které by obdržely úvěr na pořízení nového bydlení, resp. jak se měnil podíl domácností, jejichž míra zatížení splátkami úvěrů na pořízení nového vlastnického bydlení překročila 20 %, 25 % a 33 %. Z uvedených hodnot je patrné, že míra zatížení domácností splátkami úvěrů na pořízení nového bydlení vzrostla mezi roky 1992 a 1999 z 23,96 % na 38,06 % (bez zohlednění státních podpůrných nástrojů v oblasti vlastnického bydlení), resp. na 32,52 % (při zohlednění hlavních státních podpůrných nástrojů v oblasti vlastnického bydlení). Výraznější nárůst lze pozorovat mezi roky 1992 a 1996 (z 23,96 % na 30,77 % při zohlednění státní úrokové dotace k hypotečnímu úvěru), mezi roky 1996 a 1999 míra zatížení gradovala pozvolněji (z 30,77 % na 32,52 % při zohlednění státních podpůrných opatření). V hodnoceném období rovněž velmi výrazně vzrostl podíl domácností, jejichž míra zatížení splátkami úvěrů na bydlení by překročila hranici 33 % (z 9,1 % domácností, které by měly nárok získat úvěr v roce 1992, na 45,9 % oprávněných domácností v roce 1999 i při zohlednění podpůrných opatření státu v oblasti vlastnického bydlení).

Vliv státní politiky v oblasti vlastnického bydlení je možné krátce zhodnotit na základě následujících údajů: podíl domácností, které by hypoteticky měly nárok na přidělení hypotečního úvěru na pořízení vlastního bydlení, se zavedením státní úrokové dotace k hypotečnímu úvěru zvýšil v roce 1996 o 2,6 procentních bodů (v roce 1999 činil odpovídající nárůst 2,3 procentních bodů). Průměrná míra zatížení těchto domácností se v důsledku zmiňovaných státních zásahů snížila o 3,21 procentních bodů v roce 1996, resp. o 3,09 procentních bodů v roce 1999. Zavedení možnosti daňového odpočtu úroků z přijatých úvěrů na bydlení vedlo k dalšímu dodatečnému snížení míry zatížení domácností splácejících hypoteční úvěr a úvěr za stavebního spoření o 2,45 procentních bodů. Z provedené analýzy vyplývá, že účinnost státní úrokové dotace k hypotečnímu úvěru je z hlediska poklesu průměrné míry zatížení domácností vyšší než vliv daňové úspory realizované snížením daňového základu o sumu úroků zaplacených z přijatých úvěrů. Je třeba poznamenat, že vliv obou hodnocených nástrojů státní bytové politiky v oblasti vlastnického bydlení se do jisté míry překrývá: zohledněním státní úrokové dotace se snižuje výše (suma) úroků, o kterou domácnost (resp. oprávněná osoba) může následně snížit svůj daňový základ a klesá tedy i výše realizované daňové úspory.



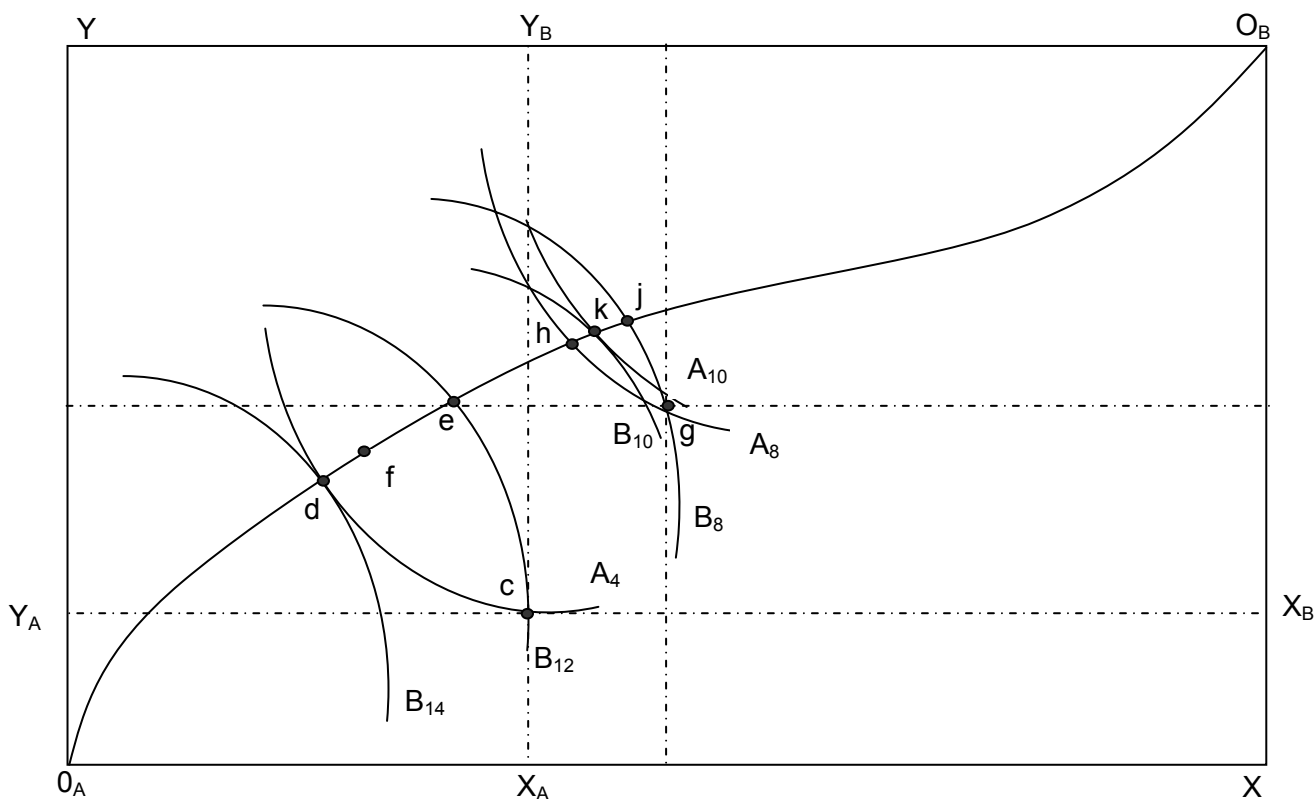
### 3 Bytová politika státu a dostupnost bydlení

Státní bytová politika je zpravidla vedena jednak snahou odstranit tržní selhání a zajistit efektivnější fungování trhu s bydlením (tzv. optimalizace) a jednak snahou redistribuovat spotřebu bydlení či lépe řečeno zajistit rovné podmínky bydlení všem skupinám domácností. Ačkoliv oba cíle nejsou zdaleka komplementární (a mohou naopak být kontradiktorní), stát se prostřednictvím své bytové politiky (a ostatně i jiných typů politik) snaží na jedné straně odstranit monopoly a tzv. internalizovat externality plynoucí z nedokonalého fungování trhu, na straně druhé však na trh vnáší nejrůznější omezení, předpisy, licence, plány a zejména pak nejrozličnější fiskální subvence či úlevy vybraným skupinám domácností, které sice „umravňují“ urbanistický vývoj měst a pomáhají bránit náhlým výkyvům v cenách bydlení pro občany, které však také mohou vést a v praxi často i vedou ke vzniku dalších tržních bariér a k ještě nedokonalejšímu fungování bytového trhu. Dvojí roli státu jako *racionálního ekonomy* i *chápavého paternalisty* si můžeme z úhlu pohledu ekonomie blahobytu přiblížit grafem 32 (tzv. *Edgeworth box*), který vychází z analýzy funkce společenského blahobytu  $W$ :

$$W = W [U_1 (x_{11}, x_{12}, \dots, x_{1m}), U_2 (x_{21}, x_{22}, \dots, x_{2m}), \dots, U_n (x_{n1}, x_{n2}, \dots, x_{nm})]$$

kde  $U_1$  až  $U_n$  udávají úroveň celkového užiku daného spotřebou  $x_1, \dots, x_m$  zboží jednotlivých  $n$  občanů společnosti. Graf 32 ukazuje situaci, kdy v ekonomice existují pouze dva spotřebitelé ( $A$  a  $B$ ) a dva spotřební statky ( $X$  a  $Y$ ); spotřebu zboží  $X$  spotřebitelem  $A$  zachycuje osa  $O_A X$ , spotřebitelem  $B$  pak osa  $O_B X$  a spotřebu zboží  $Y$  spotřebitelem  $A$  zachycuje osa  $O_A Y$ , spotřebitelem  $B$  osa  $O_B Y$ . Celková spotřeba spotřebitele  $A$  se pak měří z počátečního bodu  $O_A$  a celková spotřeba spotřebitele  $B$  pak z protilehlého počátečního bodu  $O_B$ . Křivky  $A_n$  tvoří indifferenční křivky spotřebitele  $A$  (tj. kombinace zboží  $X$  a  $Y$  přinášející spotřebiteli  $A$  stejný užitek), indifferenční křivky  $B_n$  tvoří indifferenční křivky spotřebitele  $B$ . Tzv. kontrakční křivka spojující body  $O_A$  a  $O_B$  ukazuje všechny kombinace spotřeby  $X$  a  $Y$ , při které hodnota mezní substituce ve spotřebě zboží  $X$  a  $Y$  je stejná pro oba spotřebitele (tj. spojuje body, kdy se indifferenční křivky obou spotřebitelů dotýkají a jaký-koliv pohyb mimo tuto křivku znamená zhoršení situace pro alespoň jednoho ze spotřebitelů).

**Graf 32: Distribuce spotřeby dvou statků mezi spotřebitele A a B**



Zdroj: Barr (1993, 74).

Role státu jako *racionálního ekonomy* se odvíjí zejména od známé definice optima italského sociologa a ekonomy Wilhelma Pareta; podle ní se trh nachází v optimu tehdy, kdy již není možné jiné rozdělení statků (jiný způsob výroby, jiné legislativní prostředí atd.), které by jednomu z účastníků zvýšilo užitek, přitom by však žádnému z ostatních účastníků užitek nesnížilo. Pokud je tedy na trhu taková situace, že není možný takový zásah státu, který by zvýšil užitek jednoho, aniž by ubral na užítku jiným, pak mluvíme o tzv. Paretově optimu (též nejvyšší ekonomické efektivitě). Pokud by však naopak ke zvýšení celkového užítku mohlo dojít, aniž by se snížil užitek kteréhokoliv z aktérů, pak tento proces „zlepšování“ nazýváme optimalizací, Paretoovým zlepšením. Takovým zlepšením je např. odstranění monopolů na trhu s bydlením či zajištění vyšší informovanosti pro aktéry vstupující na trh, to znamená intervence vedoucí k odstranění tržních selhání.

Předpokládejme například, že počáteční rozdělení spotřeby statků X a Y se nachází v bodě c grafu 32, kdy spotřebitel A spotřebovává  $X_A$  jednotek zboží X a  $Y_A$  jednotek zboží Y, spotřebitel B pak spotřebovává  $X_B$  jednotek zboží X a  $Y_B$  jednotek zboží Y (je vidět, že spotřebitel B je mnohem bohatší než A, jelikož může spotřebovávat mnohem více zboží X i Y než spotřebitel A). Jestliže zdokonalením trhu (intervencí státu) se rozdělení spotřeby posune z bodu c do bodu d, pak si spotřebitel B ještě „přilepší“ (posune se na vyšší indifferenční křivku z  $B_{12}$  na  $B_{14}$ ) a spotřebitel A si přitom vůbec „nepřihorší“ (jelikož zůstává na stejné indifferenční křivce  $A_4$ , tj. dosahuje stále stejného celkového užítku). Posun z bodu c do bodu d je tak Paretoovým zlepšením. Podobně však i pohyb z bodu c do bodu e je Paretoovým zlepšením, tentokrát s „přilepšením“ pro chudšího spotřebitele A; spotřebitel A se octne na vyšší indifferenční křivce a spotřebitel B přitom zůstane na stejné indifferenční křivce  $B_{12}$ . Posuny z bodu c do bodu d i e vedou vždy k vyšší efektivitě alokace, optimálnějšímu rozdělení statků; body d i e jsou však z hlediska čisté efektivity (tj. pohledu státu jako *racionálního ekonomy*) rovnocenné. Pokud by stát vykonával roli pouze *racionálního ekonomy*, pak by zlepšením efektivity fungování trhu (např. odstraněním monopolu), které by vedlo k posunu z bodu c do bodu d či e končila jeho úloha.

Stát však na trh s bydlením vstupuje rovněž v roli *chápajícího paternalisty* a přichází s určitým konceptem státu blahobytu; jelikož konceptů je více, přibližme si stručně potencionální jednání státu „vedeného“ libertiány, utilitaristy, egalitáři či socialisty:

*Libertarianismus*: Pro libertarianismus je jediným zdrojem růstu společenského bohatství Paretovo zlepšení, tj. posun z bodu *c* do jakéhokoliv bodu na kontraktační křivce (nikoliv však pohyby na kontraktační křivce jako takové). Jakýkoliv tlak či politika vedoucí k další redistribuci bohatství (např. posunu z bodu *d* do bodu *k*) není žádoucí jak z hlediska tradičně liberálního (anglická politická ekonomie 18. století), tak z hlediska neoliberalismu reprezentovaného ideově Hayekem a Friedmanem v druhé polovině 20. století.

*Utilitarismus*: Cílem utilitaristů je maximalizovat celkový užitek všech, to jest podobně jako u libertiánů by utilitaristé podporovali posun z bodu *c* do jakéhokoliv bodu na kontraktační křivce. Narozdíl od libertiánů však někteří utilitaristé považují užitek za kardinálně měřitelnou proměnnou (tj. vyjadřitelnou v peněžních či jiných jednotkách) a pokud oba spotřebitelé *A* i *B* mají identický mezní užitek příjmových funkcí (tj. růst příjmu o jednotku přináší oběma stejný růst užitku), pak startovním bodem pro hledání optimální distribuce statků je bod *g*, kdy oba spotřebitelé spotřebovávají stejné množství zboží *X* a *Y*. Z bodu *g* je možné Paretovo zlepšení do bodu *k*, kdy by se oba spotřebitelé dostali na stejnou úroveň svých měřitelných užitkových funkcí (indiferenční křivky  $A_{10}$ ,  $B_{10}$ , tj. každý z nich by dosahoval 10 jednotek měřitelného užitku); distribuce spotřeby odpovídající bodu *k* na kontraktační křivce by tak odpovídala ideálu jejich vnímání státu blahobytu. Pokud by však mezní užitek příjmových funkcí byl u jednotlivých spotřebitelů různý, pak by i optimální bod alokace byl jiný.

*Rawlsův egalitarismus*: Podle Rawlse (1995) by statky měly být rozděleny na základě racionálně podložené sociální spravedlnosti při předpokladu existence „závoje nevědění“ o budoucí pozici na trhu u všech členů společnosti; tj. distribuce statků by měla být tak dlouho pozměňována, dokud nová struktura zlepšuje celkový užitek toho nejméně výhodně postaveného aktéra na trhu (proto pohyb z bodu *c* do bodu *d* by nebyl žádoucí, ačkoliv se jedná o Paretovo zlepšení). Naopak posun z bodu *d* do bodu *k* je z hlediska Rawlsovy teorie žádoucí, ačkoliv se nejedná o Paretovo zlepšení, jelikož na úkor „bohatšího“ spotřebitele *B* získává „chudší“ spotřebitel *A*. Podobně jako část utilitaristů by i egalitaristé za ideální považovali distribuci odpovídající bodu *k*.

*Socialismus*: Podle základní teze socialismu by všechny statky měly být rozděleny zcela rovně; tj. podobně jako u Rawlse jakýkoliv pohyb směrem k bodu *k* (ačkoliv se vůbec nemusí jednat o Paretovo zlepšení a situace jednoho se tak může zhoršit na úkor jiného) jsou považovány za žádoucí.

Je zřejmé, že rozsah i typ intervencí státu bude do velké míry záviset na tom, jaký typ státu blahobytu konkrétní politická reprezentace zastává; u libertiánů a liberálů (pravicově orientovaných stran) je možné s větší pravděpodobností očekávat, že budou bydlení považovat především za soukromý statek a starost o jeho zajištění ponechávat na občanu samotném či jeho rodině, naopak u socialistů a komunistů je možné s větší pravděpodobností očekávat, že budou bydlení považovat za záležitost veřejnou a tudíž i starost o jeho zajištění budou vkládat na bedra státu, obcí, veřejných institucí. Většina politické reprezentace však bude nejspíše bydlení považovat za záležitost veřejnou i soukromou a tudíž v jakémkoliv právním systému vyspělých západních zemí (byť i velmi liberálním) rozhodně nalezneme intervenční bytovou politiku zaměřenou na zajištění vyšší rovnosti ve spotřebě bydlení (tj. nalezneme stát v roli *chápajícího paternalisty*). Dvojitý rozměr bytové politiky státu jako *chápajícího paternalisty* a *racionálního ekonoma* se v západní odborné literatuře přepisuje podobně duálně na bytovou politiku kladoucí důraz na *efektivitu* fungování trhu na straně jedné a kladoucí důraz na *efektivnost, sociální spravedlnost (equity)* při tržní distribuci bytových služeb na straně druhé. Zajištění efektivnosti fungování trhu pak spočívá v odstranění tržních bariér, Paretově optimalizaci; zajištění efektivnosti (sociální spravedlnosti) v redistribuci spotřeby. „Může přirozeně vzniknout situace *trade off* mezi efektivitou a sociální spravedlností“ (Barr 1993: 78) a zpravidla taková situace v praxi často rovněž vzniká.

„Téměř jakákoliv citelná intervence do hospodářství někomu polepší a jiným pohorší. Existuje jen málo možností pro čisté Paretovo zlepšení. Avšak existuje relativně hodně intervencí, při kterých ti, kteří jsou na tom lépe, mohou částečně pomoci těm, kteří jsou na tom hůře, a přitom zůstat na tom stále lépe.“ (Fallis 1985: 123). Mnoho liberálních ekonomů v souvislosti se zajištěním efektivního fungování trhu (dosažení optimálního stavu) doporučují, aby vláda pouze definovala základní legislativu směny zboží a zajistila ochranu vlastnických práv; ostatních typů intervencí by se však měla zdržet (*neviditelná ruka trhu* Adama Smithe). V takových případech se však předpokládá, že trhy jsou dokonale konkurenční (nevznikají monopoly, monopsony, oligopoly), neexistují žádné externality, neexistují veřejné statky, neexistuje nejistota (nedokonalá znalost) a neexistují makroekonomické problémy související s inflací, nezaměstnaností a ekonomickým růstem. Jestliže byť jediná z těchto podmínek neplatí, pak trh není schopen generovat optimální stav a případná intervence státu může vést k Paretově optimalizaci.

Pokud je trh dokonale konkurenční, pak všichni aktéři (poptávající i nabízející) považují cenu za danou a předpokládají, že ji svým individuálním jednáním změnit nemohou. Na takovém trhu musí existovat velký počet prodávajících i kupujících, kdy žádný z nich neovládá trh či jeho podstatný segment. V takovém případě se cena rovná meznímu užítku spotřebitelů a mezním nákladům producentů a trh se nachází v Paretově optimu. Jak píše Fallis (1985: 148), dokonce i trh s nevelkým počtem aktérů na straně nabídky může dosahovat optimální ceny a optimálního množství směny, avšak tento trh musí být „konkurenci otevřený“; tj. trh, na kterém potencionální nově příchozí nabízející mohou získat úplné informace o jeho fungování, stejné nákladové a produkční podmínky jako existující producenti a vstup na trh či jeho odchod není spojen se speciálními náklady. Při hodnocení trhu z hlediska jeho efektivity je tedy nutné nejen přihlídnout k počtu aktérů na straně nabídky (kterých skutečně u vybraných tržních segmentů a subtrhů s vysoce specializovaným typem nabídky nebude mnoho), ale rovněž otestovat, zda-li je trh konkurenci otevřený (zejména zda-li existují bariéry pro vstup nových firem do odvětví); pokud je trh konkurenci otevřený, pak i trh s několika málo nabízejícími může produkovat optimální výstup.

Ačkoliv žádná situace není nikdy ideální, kdybychom srovnali efektivitu fungování trhu s bydlením co do počtu nabízejících a kupujících se situací na jiných trzích, pak bychom zřejmě konstatovali, že na obou stranách trhu (nabídky i poptávky) existuje relativně velké množství aktérů; i kdybychom zkoumali trh s vlastnickým bydlením odděleně od trhu s bydlením nájemním, našli bychom opět velké množství aktérů na straně nabídky i poptávky bydlení. „Je někdy populární tvrdit, že několik málo společností vlastní rozsáhlou část nájemního bydlení. To jednoduše není v Kanadě pravda ...“ (Fallis 1985: 149). „Obecně ekonomové soudí, že trh s bydlením je atomisticky konkurenční. V britském kontextu tvrzení o existenci monopolního vlastnictví přináležejí politickým komentátorům legislativců Labour Party při hodnocení soukromého nájemního bydlení. Avšak i v relativně velmi malých částech měst je vlastnictví nájemního bydlení roztržštěné a podobně i výstavba nového bydlení je dekoncentrovaná.. Ironicky, jsou to skutečně pouze obce, které se stávají monopoly v tržním významu (z důvodu obecního sociálního bydlení ve Velké Británii – pozn. autora) ... a proto se v některých případech může dokonce stát, že nájemník v obecním bytě platí vyšší nájem než nájemník ve srovnatelném soukromém nájemním bytě.“ (MacLennan 1982: 155-6). „Skutečnost, že se ceny bydlení a nájemného mohou v případě růstu poptávky v krátkém období změnit velmi razantně, může vést k problémům spojeným se sociální spravedlností, ale neznamená to, že by trh byl nekonkurenční či neefektivní... Nabídka bydlení nevykazuje ve skutečnosti žádná podstatná narušení základních předpokladů dokonale konkurenčního trhu.“ (Barr 1993: 386)

Jiným případem tržního selhání jsou externality, z nichž na trhu s bydlením jsou za nejzávažnější zpravidla považovány nepřímé spotřební externality, externality plynoucí z renovace bytového fondu a externality plynoucí z využití pozemků. Nepřímá spotřební externalita vzniká tak, že spotřeba jedné domácnosti ovlivňuje míru celkového užítku ze spotřeby jiné domácnosti nikoliv přímo, ale zprostředkovaně skrze jiný faktor; např. spotřeba bydlení jedné domácnosti (nadměrný počet lidí žijících v bytě v případě specifické sociální situace domácnosti) může ovlivnit míru kriminality v dané oblasti (agresivní antisociální

jednání) a ta pak přirozeně ovlivní míru celkového užítku ze spotřeby bydlení u jiných domácností. Jiným příkladem mohou být zdravotní problémy (infekce), vandalismus, záměrné poškozování okolního prostředí či sabotování jeho ochrany. Intervence státu (vyšší vynutitelnost práva při kriminálním jednání, minimální standardy bydlení apod.) mohou vést k jejich odstranění a Paretově optimalizaci.

Na trhu s bydlením se však mimo negativní externality vyskytují i externality pozitivní plynoucí z renovace bytového fondu. Při koupi či pronájmu bytu/domu lidé nezvažují pouze kvalitu bytu/domu, ale rovněž kvalitu okolního prostředí. Jestliže majitel investuje do oprav a renovace svého domu, tak na renovaci získává nejen on sám, ale rovněž všichni, kteří bydlí v okolí jeho domu (efekt sousedství). Problémem však je, že pokud by všichni majitelé v okolí renovovali své domy, pak je zisk mnohem vyšší, než když tak učiní pouze jeden z nich. Majitelé tak zvažují, mají-li renovační práce podniknout, či nikoliv, jelikož neví, zda-li ti ostatní budou či nebudou rovněž své domy renovovat; čímž vzniká známé „věžňovo dilema“. Aktivní zprostředkovací role veřejných orgánů může regeneračnímu procesu v takovém případě účinně napomoci.

Mimo sociologickou teorii existuje několik ekonomicko-politologických vysvětlení, proč se stát chová nejen jako *racionální ekonom* odstraňující tržní selhání a externality, ale rovněž jako *chápající paternalista*. Podle Downse (1957, v Barr 1993), „chudí“ jednají buď sami za sebe či ve společné koalici, využívají svého volebního práva k zajištění racionálního zájmu, tj. zvýšení svého bohatství redistribucí od „bohatých“ k „chudým“. Vzhledem k tomu, že se (podle Tullocka i předpokladů celé školy známé pod pojmem *rational choice*) politici chovají sobecky a nechávají se zvolit do svých úřadů z důvodů očekávaného růstu moci, statusu či příjmu, snaží se maximalizovat počet potencionálních voličských hlasů pro sebe i v příštích volbách. A proto, že příjmová distribuce je ve většině zemí nerovná (existuje relativně málo lidí s vysokými příjmy, ale hodně lidí s nízkými příjmy), politici maximalizují počet voličských hlasů podporou redistribuce od bohatých k chudým. Úplná majetková rovnost nenastane jen díky tomu, že:

- existuje jistý strach politiků z následků úplné majetkové rovnosti na efektivitu fungování trhu (např. při znárodnění podniků, vysokém zdanění);
- menšina bohatých lidí soustředí ve svých rukou zpravidla relativně značný vliv na společenské i politické dění (teorie elit) a dokáže se některým tlakům účinněji bránit;
- i mnozí „chudí“ by „ve skrytu duše“ uvítali určitou míru majetkové nerovnosti, jelikož i oni by si přáli mít jednou to štěstí a být bohatší a mocnější než ostatní (tuto možnost nikdy zcela nezavrhnou).

Jinou teorií „redistribučního imperativu“ je *teorie dobrovolné redistribuce* Hochmana a Rodgerse (1969, v Barr 1993), která se snaží dokázat, že je v racionálním zájmu každého „bohatého“ redistribuovat své bohatství směrem k „chudším“ spoluobčanům a proto tak „bohatí“ činí nikoliv až pod nátlakem státu, ale dobrovolně. Teorie vychází z předpokladu, že na trhu existují vždy externality (trh s bydlením takové rysy skutečně má, zejména pak u bydlení v bytových domech) a proto užitek ze spotřeby každého jednotlivce je výrazně ovlivněn spotřebou těch druhých; tudíž i užitek z vlastní spotřeby „bohatých“ je ovlivněn mírou či formou spotřeby „chudých“. Redistribuce je tak odůvodnitelná z hlediska kvazi-efektivity. Předpokládejme, že existují pouze dva občané, bohatý *B* a chudý *CH*; v nejjednodušší verzi jsou jejich vlastní užítkové funkce ovlivněny pouze jejich vlastním příjmem:

$$U_B = f(Y_B)$$

$$U_{CH} = f(Y_{CH})$$

Nyní však předpokládejme, že výše užítku z vlastní spotřeby bohatého občana bude záviset nejen na jeho vlastním příjmu, ale taktéž na příjmu chudého spoluobčana:

$$U_B = f(Y_B, Y_{CH})$$

Pak redistribuce vyplyne z racionálního jednání bohatého občana a bude trvat až do chvíle, kdy:

$$\frac{\partial U_B}{\partial Y_{CH}} - \frac{\partial U_B}{\partial Y_B} > 0$$

tj. do chvíle, kdy se zvýšení užítka ze spotřeby u bohatého občana plynoucí ze zvýšení příjmu chudého občana o jednotku vyrovná s poklesem užítka bohatého plynoucího ze snížení jeho příjmu o stejnou jednotku v důsledku redistribuce prostředků k chudému. Model bývá kritizován zejména za opomenutí fenoménu *černých pasažérů* (*free riders*), kteří se objeví vždy, jsou-li ve společnosti nikoliv pouze dva, ale  $n$  dalších lidí. Mimo teorie předpokládající čistě racionální a „sobecké“ jednání jednotlivých společenských aktérů se důvody redistribuční funkce státu zabývají i sociologické teorie morálky či společenské soudružnosti, které zviditelňují ekonomy opomíjené hodnotové, citové či normativní aspekty individuálního i společenského světa. Ať už zrnka pravdy nalezneme v kterékoliv společensko-ekonomické teorii, skutečností je, že osou bytové politiky většiny moderních států se stala redistribuce spotřeby bydlení s cílem zajistit jeho dostupnost pro všechny sociální skupiny společnosti.

V principu existují dva způsoby, jak může stát jako *chápvavý paternalista* prostřednictvím redistribuce bohatství zajistit větší rovnost na trhu s bydlením a tím zajistit zvýšení dostupnosti bydlení pro nízko a středně příjmové skupiny domácností: adresný hotovostní příspěvek zvyšující příjem potřebných domácností (příspěvek na bydlení) nebo příspěvek snižující cenu bydlení a snižující tak následně náklady potřebných domácností (dotace na výstavbu či provoz sociálního bydlení). Z úhlu pohledu efektivity obou způsobů redistribuce (Paretovy optiky a ekonomické teorie) se ukazuje, že hotovostní příspěvek je efektivnější než příspěvek zaměřený na snížení ceny bydlení; toto srovnání ukazuje následující graf 33 zachycující vliv obou způsobů státní intervence pro jednu potřebnou domácnost. Předpokládejme, že preference dané potřebné domácnosti odráží indifferenční křivky  $U_1$ ,  $U_2$  a  $U_3$  spojující všechny kombinace spotřeby bydlení a jiného zboží, které této domácnosti přináší stejný užitek. Křivka  $AB$  udává příjmové omezení této domácnosti, tedy matematicky:

$$y = p_1x_1 + p_2x_2$$

kde  $y$  je příjem domácnosti a  $p_1$ ,  $p_2$  ceny obou zboží a  $x_1$ ,  $x_2$  spotřebovávané množství obou zboží ( $x_2$  reprezentuje množství spotřebovaných bytových služeb, bydlení). Domácnost maximalizující svůj užitek bude volit takovou kombinaci spotřeby, která odpovídá bodu  $C_1$ , kdy se křivka příjmového omezení dotýká nejvyšší možné indifferenční křivky. Nyní předpokládejme, že stát provede takovou intervenci, která sníží cenu bydlení na  $p_2'$ . Křivka příjmového omezení se pak díky snížené ceně bydlení posune z  $AB$  do  $AC$ ; novou křivku příjmového omezení  $AC$  bychom mohli matematicky zapsat:

$$y = p_1x_1 + p_2'x_2$$

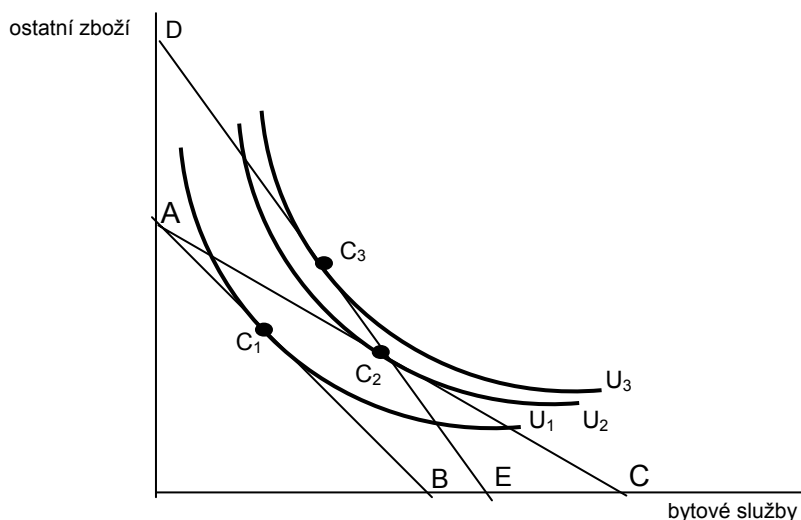
Jelikož se sníží pouze cena bydlení, výchozím bodem křivky příjmového omezení v ose měřící spotřebu ostatního zboží zůstává bod  $A$ . V takovém případě pak racionálně chovající se domácnost zvolí kombinaci spotřeby v bodě  $C_2$  na vyšší indifferenční křivce  $U_2$ ; bude spotřebovávat více bydlení ( $x_{2-2}$ ) a může (avšak nemusí tomu tak být, závisí na tvaru indifferenční křivky) spotřebovávat i více druhého statku. Nyní předpokládejme, že stát namísto snížení ceny bydlení dá potřebné domácnosti adresný hotovostní příspěvek, jehož výplata je pro veřejné rozpočty stejně nákladná jako původní intervence spočívající ve snížení rovnovážné ceny bydlení. Pak se křivka příjmového omezení posune z  $AB$  do  $DE$ , přičemž křivku  $DE$  bychom matematicky mohli zapsat:

$$y + (p_2 - p_2')x_{2-2} = p_1x_1 + p_2x_2$$

Jelikož bod  $C_2$  je bodem dotyku křivky příjmového omezení  $AC$  na indifferenční křivku  $U_2$ , a protože indifferenční křivky jsou zpravidla konvexní k počátku, pak nutně musí mít křivka důchodového omezení  $DE$  body nad úrovní indifferenční křivky  $U_2$ ; proto je domácnost schopna při stejně nákladném hotovostním příspěvku dosáhnout vyšší indifferenční křivky ( $U_3$ ), než tomu bylo v případě intervence zaměřené na snížení ceny bydlení, a zvolí kombinaci spotřeby odpovídající bodu  $C_3$  v grafu 33.



**Graf 33: Srovnání efektivity hotovostního příspěvku a regulace cen jako nástrojů bytové politiky**



Zdroj: Fallis (1985, 131).

V praxi však nemusí být situace tak jednoduchá. Graf 33 zachycuje situaci, kdy se jedna domácnost rozhoduje mezi dvěma druhy zboží; v praxi však existuje mnoho velmi různorodých domácností, které se rozhodují mezi celou škálou zboží (mimo jiné také mezi prací a volným časem). Smyslem redistribuce není navíc zpravidla pouze dosažení co nejvyšší efektivity státní intervence, ale rovněž dosažení co nejvyšší efektivity zásahu; tj. prostředky určené na zvýšení spotřeby bydlení musí být užity skutečně na bydlení. V případě státu jako *chápajícího paternalisty* je efektivnost mnohdy důležitější než efektivita a tudíž si lze představit situaci, kdy stát zvolí méně efektivní řešení, avšak pomoc se dostane skutečně tam, kam se má dostat; všimněme si například, že v případě intervence směřující ke snížení ceny bydlení by domácnost v grafu 33 spotřebovávala více jednotek bydlení než v případě výplaty hotovostního příspěvku, ačkoliv hotovostní příspěvek posune domácnost na kvalitativně vyšší úroveň celkové spotřeby, vyšší úroveň celkového užitku. Je-li úkolem intervence státu zvýšit spotřebu bydlení (např. zkvalitnění bytového fondu) a nikoliv už tolik zvýšit spotřebu i všech ostatních statků (tj. zvýšit životní úroveň jako takovou) a má-li být intervence skutečně efektivní, tj. zabránit zvýšení spotřeby jiných statků (předpokládáme, že spotřeba bydlení je obecně prospěšnou spotřebou, která má být státem podporována více než spotřeba jiných statků), pak by stát mezi zmíněnými možnostmi volil spíše formu intervence snižující cenu bydlení (i když rovněž hotovostní příspěvek lze navázat takovým způsobem, že nemůže být „zneužit“ ke spotřebě jiných statků). Ačkoliv by se teoreticky dalo doložit, že snížení cen bydlení vede k nižšímu užitku než přímý hotovostní příspěvek, při modelování ve skutečných makroekonomických podmínkách počítajících i s reakcí nabídky na trhu s bydlením (tj. např. tlak na inflaci cen bydlení v případě hotovostní dotace) tomu však zdaleka nemusí být.

Intervence státu zaměřená na snížení ceny bydlení může být preferována oproti hotovostnímu příspěvku v praxi i z důvodů politických, jelikož je mnohdy jednodušší a průchodnější zajistit minimální úroveň spotřeby bydlením prostřednictvím tzv. podpor nabídky (výstavba sociálních bytů) než podpor poptávky (příspěvek na bydlení); podobně jako např. v oblasti školství je politicky průchodnější, transparentnější a jednodušší zabezpečit chudým bezplatné základní školství, než jim vyplácet příspěvek směřující k jeho zaplacení. Abychom tuto skutečnost podložili alespoň částečně pomocí formální analýzy, rozšířme argumentaci týkající se prolnutí užitkových funkcí bohatého a chudého občana, kterou jsme výše v textu již jednou použili. Předpokládejme nyní, že výše celkového užitku bohatého občana  $B$  je dána jeho příjmem a spotřebou jeho chudého spoluobčana  $CH$

(tentokrát uvažujeme, že užitek bohatého ovlivňuje spíše spotřeba chudého, nežli jeho příjem):

$$U_B = f(Y_B, S_{CH})$$

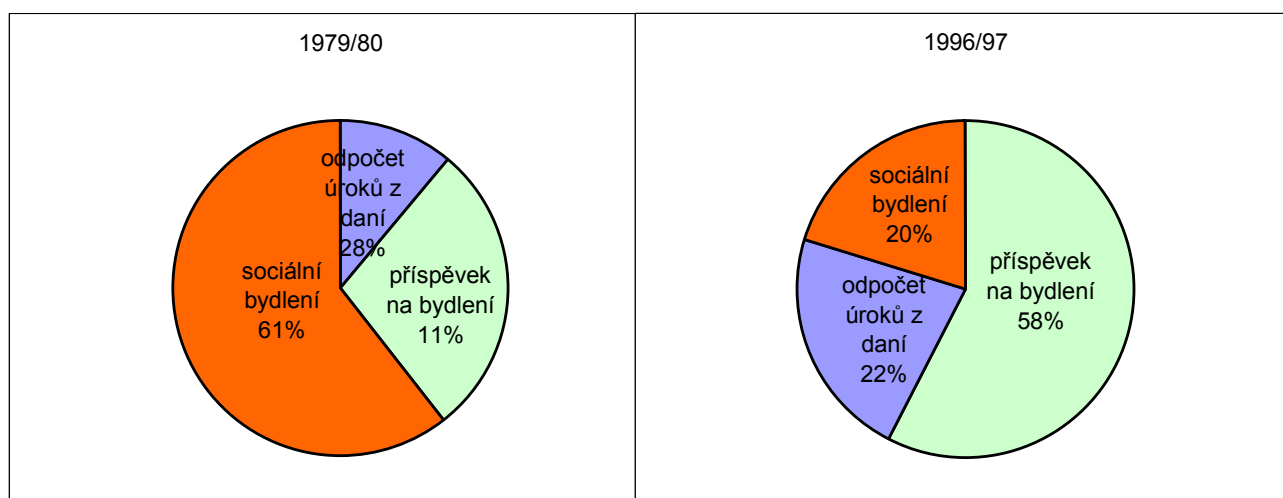
Spotřeba chudého občana  $S_{CH}$  může být z úhlu pohledu bohatého občana (tedy na základě jeho vlastního hodnocení, vlastních hodnot a norem) dekomponována do tzv. chvályhodné spotřeby ( $S_{CH\text{dobrá}}$ ) tvořené např. spotřebou kvalitního bydlení, a tzv. zavrženíhodné spotřeby ( $S_{CH\text{špatná}}$ ) tvořené např. spotřebou alkoholu, tabáku apod. Pak bychom přepsali užítkovou funkci bohatého občana následovně:

$$U_B = f(Y_B, S_{CH\text{dobrá}}, S_{CH\text{špatná}})$$

Bohatý občan se případnou redistribucí prostředků směrem ke svému chudému spoluobčanovi bude přirozeně snažit o to, aby prostředky směřovaly výhradně na chvályhodnou spotřebu, což čistě hotovostní příspěvek nemusí vždy zajistit (z transferu může naopak chudý občan podpořit onu z pohledu bohatého zavrženíhodnou spotřebu, což by naopak celkový užitek bohatého občana snížilo). Z tohoto důvodu redistribuce prostřednictvím intervence zaměřené na snížení ceny bydlení (např. podpora výstavby sociálního bydlení), která je sice dražší a neefektivnější z úhlu pohledu čistě ekonomického, je z pohledu bohatého občana větší zárukou toho, že jeho peníze skončí nakonec ve chvályhodné spotřebě chudého spoluobčana a tak přispějí ke zvýšení jeho vlastního celkového užitku. Podobně i chudý spoluobčan může za určitých podmínek upřednostňovat nabídkovou podporu před hotovostním příspěvkem, jelikož by takovou situaci vnímal jako méně stigmatizující než „vystávání front na výplatu sociálních příspěvků“.

Přestože žádná politická reprezentace nikdy zcela nezpochybnila důležitou roli veřejného sektoru při zajišťování větší rovnosti ve spotřebě bydlení zejména prostřednictvím nástrojů směřujících k vyšší dostupnosti bydlení pro nízko a středně příjmově silné domácnosti, došlo ve většině zemí EU v 80. a 90. letech 20. stol. k razantním reformám bytových politik, rozsáhlým škrtům ve veřejných výdajích na bydlení a k odklonu od relativně drahé podpory výstavby sociálního bydlení (též tzv. podpora nabídky nebo podpora na cihlu) k levnější podpoře prostřednictvím adresného příspěvku na bydlení (též tzv. podpora poptávky nebo podpora na hlavu). Nejzjevněji je trend přechodu od podpory nabídky k podpoře poptávky patrný ve Velké Británii, Nizozemí a Švédsku; tedy, což je velmi důležité, v zemích s největším podílem sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu ze zemí EU. Následující graf transparentně ukazuje proměnu bytové politiky mezi koncem 70. let a koncem let 90. ve Velké Británii.

**Graf 34: Podíl jednotlivých druhů státní podpory na celkových výdajích bytové politiky ve Velké Británii**



Zdroj: Garnet (2000: 68).

Proces výrazných škrťů v rozpočtových výdajích určených pro výstavbu a správu sociálního nájemního fondu byl vyvolán několika faktory:

- zadlužení veřejných rozpočtů a nutnost snížení rozpočtových výdajů (podpora poptávky je vždy pro veřejné rozpočty levnější než podpora nabídky);
- nutnost vyhovět náročným maastrichtským kritériím týkajícím se míry zadlužení státního rozpočtu při vstupu země do Evropského měnového systému;
- nízká ekonomická efektivita dosavadních provozovatelů sociálního bydlení, zbytečně velké administrativní náklady, neoperativnost, neefektivní management;
- snaha navrátit poválečnou výstavbou vytěsněné soukromé kapitálové investice do vlastnické i nájemní bytové výstavby;
- krize státu blahobytu projevující se v ekonomické praxi "nejštědřejších" států odchodem mozků, nízkými soukromými investicemi, rostoucí nezaměstnaností a inflací;
- politická vůle preferovat vlastnické bydlení před bydlením nájemním;
- přesvědčení, že problém poválečného fyzického nedostatku bytů již přestal být problémem.

Diskuse o tom, zda-li je tento trend skutečně "správný" a zda-li odklon od podpory nabídky a tedy i od přímé podpory výstavby nebo provozu sociálního bydlení, je cestou hodnou k pokračování, je velmi široká a v mnoha ohledech se vyznačuje relativně velkou obecností. Stoupenci soustředění státu v roli *chápajícího paternalisty* výhradně na podporu poptávky zpravidla argumentují, že v případě podpory nabídky:

- *alokace sociálních bytů z hlediska spotřebitelské poptávky je neefektivní* - stát nikdy nemůže mít adekvátní informace k tomu, aby uspokojil nejrozmanitější spotřebitelské preference dotýkající se velikosti bytu a jeho finanční dostupnosti (optimální užitek);

- *produkce sociálních bytů je neefektivní* - náklady na výstavbu z důvodu chybějících tržních vyrovnávacích procesů jsou vyšší než v případě působení volného trhu;

- *netržní určování výše nájemného nejen vede k nižší sociální mobilitě, ale zvláště k další neoptimální alokaci bytů projevující se např. tím, že mladé rodiny jsou nuceny žít v nevyhovujících malých bytech, zatímco důchodcovské domácnosti bydlí v rozsáhlých bytech i poté, co jejich děti domácnost opustily;*

- *nebezpečí zneužití pro politické účely* - provozovatel sociálního bydlení vytváří zpravidla na lokálním nájemním trhu monopol a je-li zároveň politickou institucí (obec), pak může dojít k tomu, že alokace bytů bude prováděna mezi "politicky" citlivé a důležité voličstvo spíše než mezi potřebné domácnosti (např. tlak odborů, místní elita);

- *vytěsnění soukromých investic ("crowding out effect")* - stát investuje tam, kde by jinak investoval soukromý kapitál, což má za následek inflační tlaky a "promrhání" peněz daňových poplatníků.

Zastánci nabídkové podpory výstavby sociálních bytů naopak argumentují, že:

- *volný trh bydlení vede vždy k vytvoření monopolu*, jakkoliv skrytého ve spletech vlastnických vztahů různých soukromých společností; monopolní pozice má pak za následek zvyšování nájemného, záměrné snížení nabídky a realizace monopolního zisku pro provozovatele;

- *stát narozdíl od trhu má k dispozici větší množství relevantních informací* týkajících se deficitu v nabídce sociálních bytů (např. statistiku imigrace, růstu počtu domácností aj.) a *má navíc možnost zajistit nízké náklady výstavby* (dotační politikou, darováním pozemku pro výstavbu zdarma) pro rychlou a rozsáhlou produkci bytů;

- *vyrovnání nabídky a poptávky na volném trhu je minimálně v krátkém období pomalé*; jestliže se zpozdí zvýšení nabídky bytů za zvýšením poptávky, pak existující provozovatelé nájemních bytů obdrží dodatečný zisk, tzv. "zisk z nedostatku", který, i když pouze v krátkém období, může být abnormálně vysoký. Narozdíl od toho neziskové organizace nebo veřejní provozovatelé sociálních bytů "nezneužijí" nedostatku k tomu, aby realizovali "zisk z nedostatku" a nedojde tak k dočasnému snížení finanční dostupnosti nájemního bydlení (zabrání se tak krátkodobým tržním výkyvům i rostoucí inflaci);

- *soukromému kapitálu plynoucímu do nájemní bytové výstavby se vyplatí, pokud se mu taková výstavba vůbec vyplatí, pouze investice do výstavby nebo rekonstrukce kvalitnějších a luxusních bytů pro příjmově nejsilnější skupiny domácností;*

- z praktického hlediska *nižší administrativní náklady* než v případě adresných dávek vyplácených na základě zkoumání příjmu žadatele (podpora poptávky) a *nižší pravděpodobnost stigmatizace* uživatelů tohoto druhu státní pomoci.

"Pro-tržně orientovaní stoupenci využívají konceptuální modely, které předpokládají zcela informované aktéry a zcela kompetitivní trhy bez problémů souvisejících s distribucí nebo externalitami a stát za byrokratického a neefektivního monopolistu. Pro-socialističtí stoupenci zase ignorují problém informace, inovace a motivace v sociální organizaci a předpokládají, že trhy jsou neefektivní a monopolistické... Debata se tak často zakládá na vytváření jednostranných protipozic: na jedné straně se předpokládá dokonalost (pro preferovaný systém) a proti ní stylizovaná smutná realita (spojená s nepreferovaným systémem)." (Maclennan, More 1997, 532). Pro hodnocení dopadů podpory na cihlu a podpory na hlavu byly zkonstruovány nejrůznější ekonometrické modely zpravidla potvrzující vytěšňující aspekt přímých nabídkových podpor (Meen 1995), ale také inflační tendenci v případě výhradního soustředění státu na poptávkovou formu podpory.

Mimo čistě ekonomickou argumentaci se pozornost soustředí také na otázku zvýšení kvality bydlení. William Apgar (1990) argumentuje, že pouze „osvícená“ podpora na cihlu je schopna zajistit zvýšení kvality bytového fondu s nižší finančně únosnou úrovní nájemného pro budoucí nájemníky. Nižší výše nájemného v sociálních bytech napomáhá i těm domácnostem, které nesplní příjmová omezující kritéria pro přidělení sociálního bytu, a to tak, že nová nabídka sociálních bytů sníží svým konkurenčním efektem i výši nájemného v ostatních segmentech trhu. Naopak poptávková podpora zvýší pouze nájemné v obou sektorech (jak tržním, tak sociálním) a nevede podle něj ke zvýšení kvality bydlení. George Galster (1997) rovněž souhlasí s tím, že podpora na cihlu vede ke zvýšení kvality bydlení. Vyšší nabídka sociálních bytů účinně sníží nájemné v nejméně kvalitním segmentu soukromého nájemního bytového trhu, což velkou část soukromých majitelů těchto bytů donutí k jejich rekonstrukci nebo převodu na nebytové jednotky. Pokud je však podpora na hlavu svázána s minimálními standardy bytové jednotky nebo pokud je fixní bez ohledu na reálnou výši nájemného, dochází, podle Galstera, rovněž ke zvýšení kvality bytového fondu. "Neexistuje taková bytová politika, která by byla nejlepší za všech okolností. Každá politika má své vlastní komparativní výhody a je určována konkrétní situací na trhu bydlení stejně jako cíly konkrétních představitelů politiky," píše Galster (1997: 573). Zrušení nabídkových podpor vede zákonitě k prudkému snížení výstavby sociálních bytů: předpokládá proto dosažení relativního bytového dostatku a nízkou úrokovou míru soukromého zápůjčního kapitálu.

Následující tabulka udává strukturu bytové politiky podle výše výdajů na jednotlivé nástroje ve vybraných zemích EU.

**Tabulka 16: Struktura bytové politiky v roce 1994 (v %)**

	Podpora poptávky	Podpora nabídky	Fiskální podpora (daňová zvýhodnění)
<b>Francie</b>	15,7	58,0	26,3
<b>Německo</b>	22,0	17,0	61,0
<b>Dánsko</b>	23,0	22,0	55,0
<b>Španělsko (1987)</b>	1,0	33,0	66,0
<b>Itálie (1990)</b>	29,0	-	71,0
<b>Nizozemí</b>	48,5	19,0	32,5
<b>Velká Británie</b>	29,5	55,5	15,0

Zdroj: Granelle (1998: 378).

V souvislosti s podporou nabídky bylo užito adjektivum "osvícená". Ačkoliv ne zcela explicitně, obecně se uznává, že masová výstavba sociálních bytů v 60. a 70. letech končící často v prefabrikované uniformní sídlištní výstavbě přinesla více problémů, než kolik jich vyřešila. "Jiným aspektem sociálního managementu je boj s kriminalitou a rozsáhlým chátráním sídlištních domů. Tento problém se konkrétně týká poválečné sídlištní výstavby vysokopodlažních prefabrikovaných domů. V každé zemi se objevuje vazba mezi tímto problémem a procesem sociální segregace," píšou Boelhouwer a Van Der Heijden (1997:

521), kteří jinak podpoře nabídky přiznávají svůj pozitivní význam. Vytěsnění soukromého sektoru a pokroucení trhu se, ze sociologického úhlu pohledu, může jevit jako marginálie. Důležitější z tohoto úhlu pohledu je skutečnost, že nízká kvalita takto postaveného bydlení vedla ve všech zemích, a to již před snížením státních subvencí na provoz sociálního bydlení, ke stigmatizaci a sociální exkluzi. Dokonce i Švédsko s pověstným důrazem na kvalitu výstavby počítá s tím, že nezanedbatelná část obecního bytového fondu bude muset být stržena a postavena znovu. Zásadní změny v oblasti bytových politik států v posledních dekádách 20. století (zejména těch, které se týkají sektoru sociálního bydlení) jsou rozsáhle popsány v Lux, Burdová 2000, Lux 2001.

Jak jednoznačně vyplývá ze zprávy OECD (1994) zaměřené na analýzu trendů v řízení a fungování veřejných orgánů a institucí ve vyspělých zemích, existuje stále zřetelnější snaha o zajištění mnohem efektivnějšího využití veřejných prostředků, kdy sociální cíle již nadále nejsou zcela jednoznačně nadřazeny nad kalkulaci ekonomické efektivity státních intervencí; jinými slovy nástroje směřující ke zvýšení dostupnosti bydlení prochází mnohem rozsáhlejší ekonomickou kritikou, než tomu bylo dříve. I z tohoto důvodu jsme se právě v této studii rozsáhle věnovali popisu některých základních ekonomických procesů na trhu s bydlením.

Veřejné i nezávislé kontrolní orgány v mnoha vyspělých zemích (Velká Británie, Nizozemí, Francie) vyvinuly sady výkonnostních indikátorů (*performance indicators*) měřících vybrané a srovnatelné aktivity obcí či nezávislých provozovatelů sociálního bydlení s cílem zdokonalit management ve prospěch „tržnějšího“ přístupu ke svým nájemníkům; obcím s nízkou výkonností jsou např. následně kráceny státní prostředky na příští rok. Mezi tyto indikátory ve Velké Británii patří:

- koeficient udávající podíl počtu prázdných (nepronajatých) bytů na celkovém bytovém fondu obce/asociace (mimo byty určené k rekonstrukci, či na kterých rekonstrukce právě probíhá);
- průměrná ztráta na akumulovaném nájemném z důvodu uprázdněnosti (nepronajatel-nosti) bytů jako procentní podíl na potencionálních dosažitelných příjmech z nájemného;
- průměrné náklady na údržbu bytu v absolutní hodnotě i jako podíl na celkové výši nájemného;
- průměrná ztráta z nedoplatků za nájemné jako procentní podíl na potencionálních dosažitelných příjmech z nájemného dané obce;
- průměrné administrativní náklady na jednu bytovou jednotku (i průměrný počet lidí pracujících v managementu bytového fondu na bytovou jednotku);
- průměrný počet znovu pronajatých bytů (obrat) na celkovém bytovém fondu a průměrný čas trvání, než je byt znovu pronajat od chvíle svého uvolnění (do obratu se neuvádí výměny bytů, pouze „skutečné“ nové nájemní kontrakty);
- průměrný čas k provedení havarijních, urgentních a běžných oprav;
- výsledky spokojenosti se správou a údržbou bytů/domů mezi nájemníky na základě povinných pravidelných sociologických výzkumů mezi nájemníky (ve Velké Británii je obec i bytová asociace povinna provést dotazování jednou za tři roky).

Ve Velké Británii jsou obce povinny shromažďovat potřebné informace (mimo to jsou rovněž povinny vypracovat podrobnou finanční zprávu o využití přidělených prostředků a míře zadlužení) a zaslat finální kalkulace zmíněných indikátorů *Auditorské komisi (Audit Commission)*, státnímu kontrolnímu orgánu, který má pravomoc provádět inspekci a ověřovat jejich pravdivost. Při rozhodování o přidělení prostředků obcím ze státního rozpočtu na další rok mají špatné výkonnostní výsledky své zřetelné finanční následky. Podobně britští nezávislí provozovatelé sociálních bytů, bytové asociace, musí vypracovat každoročně souhrnou zprávu týkající se všech uvedených výkonnostních indikátorů; tato zpráva je pak důležitým podkladem při rozhodování o přidělení kapitálových grantů (nevratných dotací) určených na rehabilitaci či výstavbu sociálních bytů ze zdrojů *Bytové korporace (Housing Corporation)*.

V posledních dekádách se nejenže snížil absolutní rozsah veřejných prostředků do sociální nájemní výstavby a výrazněji zpřísnila kontrola ekonomické efektivity jejich využívání, ale v mnoha zemích nově přijatou legislativou získali ve sféře nové sociální

nájemní výstavby dominantní postavení do té doby často podružní nezávislí provozovatelé sociálního bydlení (bytové asociace), kteří fungují sice jako neziskové, nicméně finančně nezávislé a plně odpovědné soukromé právní osoby, jež musí velmi dobře vážit náklady a výnosy z případných projektů. V Nizozemí (zemi s nejvyšším podílem sociálního bydlení na bytovém fondu ze zemí EU), kde jsou tyto provozovatele v podstatě výhradním provozovatelem sociálního bydlení, byly bytové asociace v polovině 90. let zcela odříznuty od státních zdrojů a do budoucna by si měly své veškeré, byť ušlechtilé, aktivity hradit výhradně ze zdrojů soukromého zápůjčního kapitálu. Ke stále většímu zapojení soukromého kapitálu jsou nuceny i bytové asociace ve Velké Británii, které se v 90. letech staly výhradním developerem nových sociálních bytů (ačkoliv většina sociálního bydlení je v této zemi dosud spravována obcemi); pokrytí nákladů nové výstavby dotací z fondů Bytové korporace (fakticky státního rozpočtu) pokleslo v průběhu 90. let z 90 % na 50 %. Dokonce i ve Švédsku provedla konzervativní vláda v 90. letech daňovou reformu spojenou s razantním snížením veřejných výdajů na sociální bydlení, což donutilo veřejné i neveřejné provozovatele sociálních bytů k přenesení zátěže na nájemníky a snížení dostupnosti bydlení (míra zatížení výdaji na bydlení je, jak bylo uvedeno výše, ve Švédsku ze všech zemí EU jednoznačně nejvyšší, a v 90. letech v této zemi rovněž rostla nejrychleji). Reforma sociálního bydlení ve Francii vedla k rozšíření poloveřejné-polosoukromé právní formy bytových asociací HLM (na úkor zcela veřejné formy) zvaných OPAC, které sice na jednu stranu získaly mnohem více pravomocí plynoucích z postavení soukromé společnosti, na druhou stranu však rovněž mnohem méně veřejných prostředků. Všechny tyto změny mají za cíl jediný: zvýšit efektivitu výdajů státu při zachování stejných základních cílů bytové politiky; těm jednoznačně nadále dominuje zajištění dostupnosti bydlení pro všechny skupiny obyvatel.

Pokud stát v oblasti sociálního bydlení nadále přispívá, pak zpravidla až po kritických analýzách *efektivity* a *efektivnosti* potencionálních intervencí. Zatímco efektivita je definována Paretovskou optikou<sup>24</sup>, efektivností se rozumí míra naplnění původně stanovených cílů státní intervence, tj. zda-li prostředky byly skutečně zaměřeny tam, kam zaměřeny být měly a pomohlo se těm, kterým se plánovalo pomoci. Ekonomie blahobytu (*welfare economics*) však otázku efektivnosti neopouští zcela na libovůli zákonodárce či vlády, kteří často ani nedefinují záměr intervence, ale sama rozlišuje tzv. vertikální a horizontální efektivnost. Vertikální efektivnost měří, zda-li prostředky (příspěvek na bydlení, sociální byt) jdou skutečně k těm, kteří pomoc potřebují (tj. převážně k příjmově slabším domácnostem) a nikoliv naopak. Horizontální efektivita pak měří, zda-li někdo z potřebných není z programu vyloučen; např. lidé platící tržní nájemné jsou v současném českém systému příspěvku na bydlení zcela vyloučeni z reálné podpory státu nebo příjmově slabší domácnosti jsou v současném českém systému zcela vyloučeny z úrokové podpory hypotečních úvěrů. Skutečnost, že nějaká sociální skupina z programu „vypadává“, může mít důvod v jeho špatném nastavení nebo i špatné informovanosti potencionálních žadatelů (či případně v sociální stigmatizaci).

Mezi základní programy státní bytové politiky mířící k zajištění vyšší dostupnosti bydlení, které bychom mimo specifický poslední program chtěli analyzovat i v českém prostředí, obecně patří:

1. Regulace nájemného (v sociálním i soukromém nájemním bydlení);
2. Mířená alokační a nájemní politika v sociálním bydlení;
3. Podpora výstavby nových sociálních bytů;
4. Příspěvek na bydlení;
5. Možnost odpočtu úrokových splátek z daňového základu a úroková dotace u vlastnického bydlení;
6. Podpora bydlení pro speciální sociální skupiny (domy s pečovatelskou službou pro penzisty, bezbariérové bydlení pro handicapované občany, ubytovny pro bezdomovce).

---

<sup>24</sup> „Široce řečeno, ekonomická efektivita je tom, jak nejlépe využít omezených zdrojů k uspokojení lidských potřeb.“ (Barr 1993, 72).

Pokud bychom pak uvedené nástroje (mimo specifický poslední program) měli hodnotit z hlediska jejich *efektivnosti* a *efektivity*, pak bychom se minimálně měli zaměřit na zodpovězení níže uvedených otázek.

### 1. Regulace nájemného

*Efektivnost:* Je regulace nájemného (ať už v sociálním či soukromém nájemním bydlení) mířena na skutečně potřebnou část populace? Jsou některé sociálně potřebné skupiny domácností naopak vyloučeny z možnosti získat zvýhodněné nájemní bydlení (např. z důvodu nízké kontroly využívání bytového fondu, špatného zamíření intervence, přílišné ochrany nájemních práv uživatelů regulovaných nájemních bytů)? Existují legislativní či jiná ustanovení umožňující majitelům regulovaných nájemních bytů zvýšit nájem v případě zvýšení příjmu domácnosti žijící v regulovaném nájemním bydlení?

*Efektivita:* Jaký je vliv regulace nájemného na trh s bydlením (ceny a výstavba vlastnického bydlení, výše nájemného v neregulované části nájemního sektoru bydlení)? Jaké jsou akumulované ztráty z regulace nájemného pro majitele regulovaných nájemních bytů ve srovnání s výdaji na mířený příspěvek na bydlení? Existují nějaké odhady o rozsahu chátrání (zaostalosti) bytového fondu v regulovaném nájemním bydlení? Jaký je rozdíl mezi výší nájemného v regulovaném a neregulovaném nájemním sektoru pro byty stejné polohy a velikosti? Reflektuje regulovaná cena nájemného kvalitu bydlení (vyšší nájemné v nových bytech, nižší ve starších bytech)? Je možné provést odhad nadměrné spotřeby bydlení v důsledku regulace nájemného (např. velký počet máločlenných domácností v mnoho-pokojových bytech)? Na druhou stranu, jak je případný deregulační proces nastaven, jaké jsou dodatečné náklady státu související s růstem cen v případě deregulace nájemného?

### 2. Mířená alokační a nájemní politika v sociálním bydlení

*Efektivnost:* Jsou sociální byty pronajímané za nižší úroveň nájemného přidělovány domácnostem s nižšími příjmy a naopak? Existuje explicitní a legálně upravená maximální výše příjmu domácnosti opravňující k přidělení sociálního bydlení? Jsou některé skupiny sociálně potřebných domácností explicitně nebo implicitně vyloučeny z přidělení sociálního bydlení? Existují bariéry, které automaticky vylučují potřebné domácnosti z možnosti získat sociální bydlení (např. požadavek několikaletého trvalého bydliště na území obce)? Používají pronajímatelé sociálních bytů (alespoň v daném regionu) jednotný systém bodování sociální potřeby a do jaké míry tento systém odpovídá skutečným sociálním problémům v daném regionu?

*Efektivita:* Stačí úhrn nájemného vybraného sociálními pronajímateli na pokrytí základních nákladů na udržení bytového fondu a jeho případné rekonstrukce? Pokud ne, jakým způsobem je kryta ztráta? Nedochozí k zaostávání bytového fondu? Je dodržení alokačních pravidel podmínkou pro získání státní podpory na provoz sociálního bydlení? Jsou příjmově silnější skupiny domácností motivovány platným alokačním mechanismem k odchodu ze sektoru sociálního bydlení?

### 3. Podpora výstavby nových sociálních bytů

*Efektivnost:* Splnil program podpory výstavby sociálního bydlení své původní cíle? Zvýšila nová výstavba sociálních bytů dostupnost bydlení nízkou a středně příjmových skupin domácností (ať už přímo nebo prostřednictvím programově ukotveného procesu filtrace)? Je při nárokování sociálního bydlení uplatňován maximální příjmový limit či jiná kritéria sociální potřeby domácností? Může být program z důvodu špatné legislativní úpravy zneužit k jiným účelům než k výstavbě sociálních bytů? Jsou některé skupiny domácností explicitně nebo implicitně vyloučeny z možnosti získat sociální bydlení z nové výstavby?

*Efektivita:* Jsou náklady výstavby sociálního bydlení na metr čtvereční obytné plochy srovnatelné s náklady výstavby soukromého vlastnického či nájemního bydlení stejné velikosti, lokace a kvality? Existuje legálně upravený nákladový limit (maximální náklady na metr čtvereční obytné plochy) fungující jako nutná podmínka pro přidělení státní podpory? Nejsou problémy s pronajitelností nových sociálních bytů? Je státní podpora nové výstavby pouze částečná (tj. v kombinaci se soukromým kapitálem) a nepřímá (úroková dotace, daňová zvýhodnění, poskytování garancí)? Pokud je státní podpora přímá (nevratná dotace, kvalifikovaný úvěr ze státního rozpočtu), je taková podpora skutečně nezbytná pro zajištění dostupnosti bydlení z hlediska průměrné míry zatížení výdaji na bydlení v dané zemi? Pokud je poskytována přímá podpora (zejména pak nevratná dotace jako nejdražší způsob

pomoci), jaké jsou přímé i nepřímé ekonomické následky jejího poskytování? Je legálně ukotven růst výše nájemného v nových sociálních bytech v souvislosti s růstem cen stavebních prací a materiálů v budoucnu (indexované nájemné)? Existuje odhad efektu vytěsnění soukromých investic z důvodu státní podpory výstavby sociálních bytů? Existuje možnost většího využití soukromého kapitálu při zachování stejné finanční dostupnosti nových sociálních bytů? Pokrývá nájemné v nových sociálních bytech veškeré náklady související s udržením bytového fondu (a případně splátek investičních úvěrů)? Reflektuje výše nájemného polohu a kvalitu nových sociálních bytů? Jaká je výše ukazatele ČSH pro novou sociální výstavbu ve srovnání s potencionálním ČSH u nové soukromé nájemní bytové výstavby za jinak stejných podmínek? Existuje nějaká forma srovnání podpory nabídky (podpory výstavby sociálních bytů) s podporou poptávky (příspěvek na bydlení) co do efektivity vynakládaných prostředků? Jsou provozovatelé sociálního bydlení motivováni či nuceni k tržnímu způsobu ekonomického uvažování, vyššímu výkonnostnímu standardu managementu? Jsou provozovatelé sociálních bytů motivováni k větší reflexi preferencí budoucích uživatelů při přípravě svých investičních strategií?

#### 4. Příspěvek na bydlení

*Efektivnost:* Splnil program předpokládané cíle, tj. předpokládaný pokles v míře zatížení domácností a předpokládanou strukturu domácností pobírajících příspěvek? Je podíl domácností pobírajících příspěvek dostatečně veliký, aby měl skutečně rozhodný vliv na zvýšení dostupnosti nájemního (popř. i vlastnického) bydlení? Jsou některé domácnosti z důvodu dysfunkcí na trhu s bydlením, nedostatečné informovanosti, stigmatizací či špatně zvoleného modelu vyloučeny z programu? Jaký je podíl domácností pobírajících příspěvek na celkovém počtu domácností, které na příspěvek mají nárok? Pomáhá příspěvek na bydlení skutečně těm, kteří pomoc potřebují (příjmově slabší domácnosti) nebo nedostatečné zacílení vede k vyplácení příspěvku i relativně velkému podílu příjmově silných domácností? Je normativní míra zatížení (viz dále) stanovena tak, aby nutila domácnosti racionalizovat své bydlení a neumožňovala tak zneužití k nadměrné spotřebě bytových služeb?

*Efektivita:* Jaký je podíl státních výdajů na příspěvek na bydlení ve srovnání s ostatními výdaji v oblasti bytové politiky (popř. jaký je jeho vývoj)? Existuje empiricky verifikovatelný důkaz o vlivu zavedení příspěvku na bydlení na ceny bydlení (byť pouze v určitých segmentech)? Má případná inflace cen bydlení vliv na výplatu dalších dávek státní sociální podpory; pokud ano, pak jak velký? Nevzniká zavedením příspěvku na bydlení efekt „pasti chudoby“, tj. příspěvek demotivuje nezaměstnané k nalezení práce; pokud ano, je efekt měřitelný? Je model příspěvku stanoven tak, aby byl co nejšetrnější k výdajům státu ve srovnání s jinými možnými státními intervencemi?

#### 5. Možnost odpočtu úrokových splátek z daňového základu a úroková dotace u vlastnického bydlení

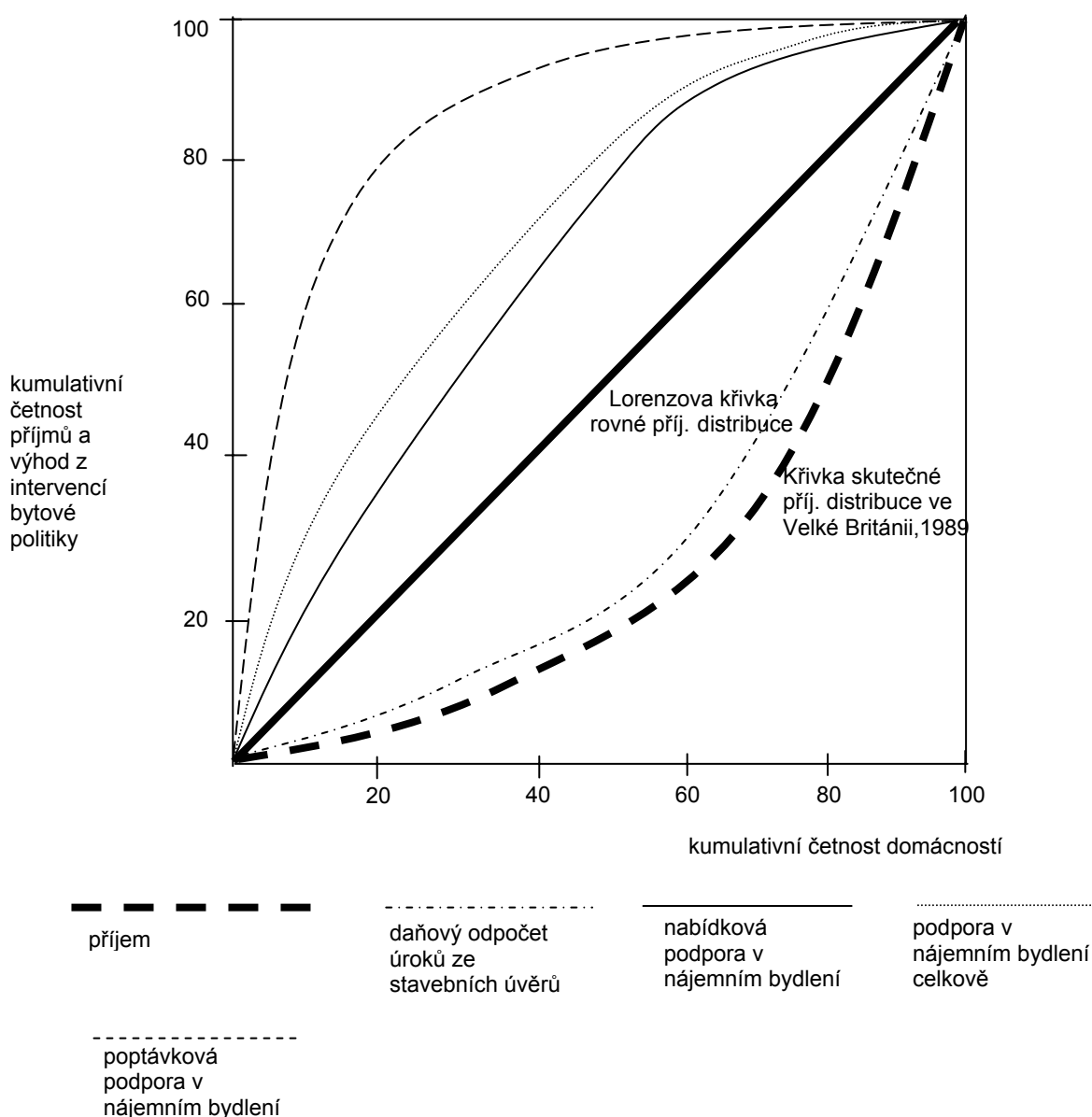
*Efektivnost:* Která sociální skupina tvoří hlavní cílovou skupinu této státní intervence? Je úroková dotace nebo možnost odpočtu úrokových splátek omezena příjmem domácností? Nejsou příjmově slabší domácnosti explicitně nebo implicitně vyloučeny z možnosti zúčastnit se programů? Do jaké míry zvyšují programy finanční dostupnost vlastnického bydlení? Jaké následky na finanční dostupnost by mělo zrušení těchto programů?

*Efektivita:* Existují nějaké odhady efektu programu na ceny a novou výstavbu vlastnického bydlení? Existuje vazba úrokové podpory státu na pohyby obecné úrokové míry zápůjčního kapitálu? Jaký je celkový rozsah podpory ve srovnání s výdaji na ostatní nástroje bytové politiky?

Vertikální efektivnost nástrojů bytové politiky se měří pomocí srovnání příjmové distribuce domácností na Lorenzově křivce s distribucí sociálních transferů (zpravidla měřitelných v peněžních jednotkách). Míru distribuce transferů v oblasti bytové politiky ve Velké Británii ukazuje následující graf (Cornuel 1992: 44):



**Graf 35: Distribuce příjmů a podpor na bydlení ve Velké Británii, 1989**



Lorenzova křivka rovné příjmové distribuce zachycuje teoretickou situaci zcela rovných příjmů ve společnosti, tj. např. 40 % domácností dosahuje v úhrnu 40 % celkových příjmů všech členů společnosti. Tučná přerušovaná linie v grafu 35 oproti tomu zachycuje skutečnou příjmovou distribuci ve Velké Británii v roce 1989. Jak je patrné z grafu (a situace je podobná i v jiných zemích), nejvyšší vertikální efektivnosti (tj. správné zamíření pomoci) dosahuje mířená poptávková podpora v nájemním bydlení (příspěvek na nájemné); naopak nejnižší efektivnosti dosahuje nástroj spočívající v možnosti odpočtu úrokových splátek od daňového základu. Křivka daňového odpočtu je sice nad křivkou skutečné příjmové distribuce (pokud by byla pod křivkou příjmové distribuce, pak by z hlediska vertikální efektivnosti šlo o skutečně pochybný způsob redistribuce), avšak její poloha pod Lorenzovou křivkou rovné příjmové distribuce znamená, že se zvyšujícími příjmy se zvyšuje i absolutní výše podpory (i když ve stále menším rozsahu, mezní výše podpory s příjmem klesá). Z tohoto důvodu, jak uvidíme dále, došlo již v některých zemích k úplnému zrušení tohoto typu podpory (Velká Británie, Francie) nebo k nejrůznějším restrikcím (např. maximální výše odpočtu, zavedení jednotné daňové sazby pro účel odpočtu apod.). Regulace nájemného byla v tomto případě zahrnuta do nabídkové podpory v nájemním sektoru bydlení, jelikož se

system stanovení nižšího než tržního nájemného (přestože se nikdy nejedná čistě o zcela tržní nájemné) vztahuje ve Velké Británii stejně jako v ostatních zemích EU výhradně na sektor sociálního nájemního bydlení. Podpora nabídky je z hlediska ekonomické efektivity dražší než podpora poptávky a zároveň dosahuje prokazatelně nižší horizontální sociální efektivity; leč takové konstatování by bylo příliš málo na to, abychom podporu nabídky zcela zavrhlí (vzhledem k výše uvedenému). Ve Francii je redistribuční efekt jednotlivých nástrojů bytové politiky velmi podobný situaci ve Velké Británii (Granelle 1998: 374), avšak v Nizozemí se z důvodu neomezené možnosti daňového odpočtu úroků ze stavebních úvěrů křivka distribuce výhod z tohoto programu dokonce pro nejvyšší příjmové skupiny pohybuje pod křivkou skutečné příjmové distribuce (!).

### 3.1 Regulace nájemného

Regulace nájemného byla v mnoha dnes členských zemích EU zaváděna po první a znovu po druhé světové válce jako reakce na poválečný fyzický nedostatek bytů. Vzhledem k tomu, že na trhu s nájemním bydlením v té době (stejně jako době meziválečné) měl soukromý nájemní fond zcela dominantní postavení, znamenalo zavedení regulace relativně značný zásah do soukromých vlastnických práv a mělo v mnoha zemích za následek (Francie, Velká Británie) nezáměr soukromého kapitálu o novou nájemní bytovou výstavbu. Soukromé investice však téměř univerzálně vystřídala státem vydatně podporovaná výstavba sociálních bytů a podíl soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu začal prudce klesat. Od první poloviny 70. let dochází naopak ve většině zemí EU k uvolnění regulací v sektorech soukromého i sociálního nájemního bydlení a zahájení deregulačních procesů, resp. zahájení přechodu od plošné neadresné a trhu vzdálené regulace „prvního řádu“ k regulaci nájemného „druhého řádu“. Regulace „druhého řádu“ (též „druhé generace“) v sektoru soukromého nájemního bydlení spočívá již pouze v některých omezeních týkajících se náhlého růstu nájemného, vyrovnání místně příslušné úrovně nájemného, případně omezení zisku z investovaného vlastního kapitálu do soukromé nájemní bytové výstavby. Nejintenzivněji deregulační procesy probíhaly v Německu a Švýcarsku, díky čemuž si v těchto dvou evropských zemích soukromý nájemní fond podržel své dominantní postavení na trhu s nájemním bydlením.

V Německu princip regulace nájemného „druhého řádu“ od roku 1974 spočíval a dodnes spočívá na určování tzv. místně příslušného nájemného; pokud by v tomto systému hodlal soukromý pronajímatel zvýšit nájemné u probíhajících nájemních smluv, pak sjednaná výše nájemného nesmí překročit výši nájemného u nově uzavřených nájemních smluv pro stejně položený nájemní byt stejného standardu, přičemž výše nájemného u nově uzavřených nájemních smluv je ponechána zcela na svobodném vyjednávání mezi pronajímatelem a novým nájemcem. Pro zajištění stálého sledování vývoje cen nájemného u nových nájemních smluv vytvářejí jednotlivé obce tzv. zrcadla nájemného; nájemné v bytech postavených s veřejnou podporou (sociální bydlení) je ze systému vyloučeno a neobjevuje se v zrcadlech nájemného pro soukromé nájemní bydlení. Ačkoliv existují i některá další omezení (např. maximální růst nájemného v průběhu tří po sobě jdoucích let), místně příslušné nájemné se tržní úrovni nájemného v čase přibližuje a do velké míry reflektuje stávající poměry na trhu s bydlením.

Klasická regulace nájemného, jak ji známe z českého prostředí, mizela ve Švýcarsku postupně již několik let po druhé světové válce, od roku 1962 se přecházelo k systému, podle kterého byla výše nájemného u nových nájemních smluv stanovována smluvně, v roce 1970 byly nájemné deregulovány. Zcela volná tvorba nájemného však probíhala pouze od prosince 1970 do července 1972. Z důvodu prudkého růstu nájemného po deregulaci a na základě referenda z roku 1972 byla federální vláda pověřena obnovit kontrolu nájemného. Cílem bylo nalézt systém, který by na jedné straně zajistil "normální" zisk majitelům soukromých nájemních domů, na druhé straně zabránil nekontrolovatelnému růstu nájemného, který by, podle ústavního dodatku přijatého právě v roce 1972, vedl ke "zneužívání". „Ve snaze definovat zneužitelnost bral Parlament v úvahu kompromis mezi tržním a nákladovým nájemným .... Princip nákladového nájemného znamená, že pronajímatel musí prokázat, že stanovené nájemné slouží ke krytí jeho nákladů. Je vyloučené

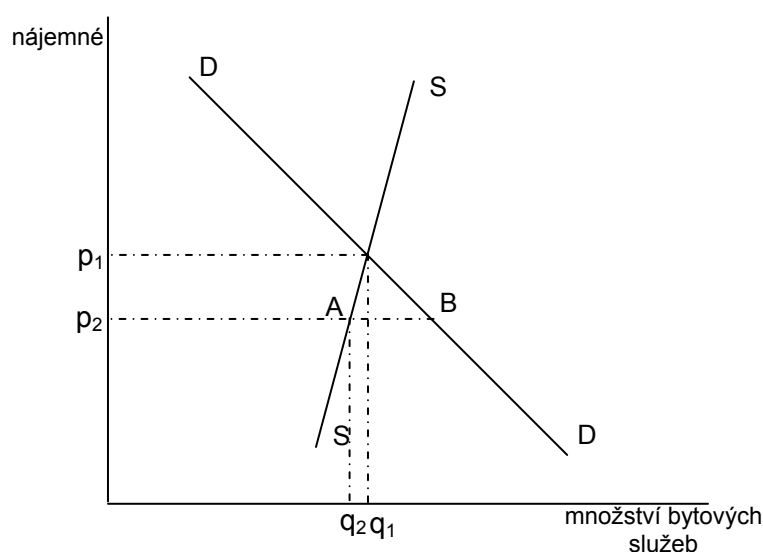
požadovat vyšší výnos než takový, který představuje rozumný kapitálový úrok." (Gratz 2000, 34). Otázka "normálního", tedy nikoliv nadměrného výnosu z nájemného, byla ponechána švýcarským soudům; na základě jejich rozhodnutí se považuje od té doby do současnosti za přípustný čistý výnos z pronájmu (tedy poměr čistého zisku ku vlastnímu vloženému kapitálu – nikoliv zápůjčnímu kapitálu, jehož splátky společně s úroky spadají do nákladů), pokud nepřesahuje úrokovou míru pro první hypotéku ve velkých bankách o více než 0,5 %. Pokud je úroková míra pro první hypotéku např. 6,5 %, nesmí být čistý výnos z vlastního investovaného kapitálu použitého do výstavby nájemního bydlení vyšší než 7 %.

Ačkoliv ne tak intenzivně, deregulační proces a přechod na regulaci nájemného „druhého řádu“ probíhal i v ostatních zemích; zatímco ve Francii se uplatnil podle německého vzoru systém místně příslušného nájemného (a funguje dosud), ve Velké Británii se naopak uplatnil systém kontroly výnosu soukromých pronajímatelů vzdáleně podobný systému ve Švýcarsku (obecní komise nebo tzv. kontroloři nájemného určovali přiměřenou míru zisku z pronájmu nemovitostí a tak i výši „spravedlivého nájemného“ – *fair rent*). Od roku 1989 bylo nájemné ve Velké Británii zcela deregulováno v soukromém nájemním bydlení i v bytech neziskových provozovatelů sociálního bydlení – bytových asociací. Na konci 90. let, kdy se však na druhou stranu podstatně zvýšily státní výdaje na výplatu příspěvku na bydlení (z důvodu stále rostoucích cen nájemného), přistoupila britská vláda k několika novým regulačním opatřením: nájemné v soukromých nájemních bytech zůstalo sice zcela volné, ale nárokování příspěvku na bydlení bylo omezeno maximální úrovní přípustného nájemného stanovovanou kontrolorem nájemného; růst nájemného v bytech bytových asociací byl omezen na maximální růst o 1 % z výše původního nájemného ročně. I v zemích sociálně-demokratického typu státu blahobytu (Švédsko) byla výše nájemného postupně zvyšována na takovou úroveň, která plně postačila na pokrytí nákladů i přiměřeného zisku z provozování nájemního bydlení (ačkoliv výše nájemného v soukromém sektoru nesmí ve Švédsku převýšit výši nájemného v bytech vlastněných obcemi či nezávislými provozovateli „sociálního“ bydlení).

Většina ekonometrických analýz následků klasické plošné regulace nájemného „prvního řádu“ vychází z předpokladu dokonale konkurenčního trhu s nájemním bydlením (vedoucím dlouhodobě k vyčištění trhu na rovnovážnou cenu, i když krátkodobě při zvýšení poptávky může dojít k náhlému zvýšení ceny na úroveň tzv. „nájemného z nedostatku“). „I přes některé výjimky je velmi pravděpodobné, že systém je dostatečně decentralizován na to, aby si jednotliví majitelé mohli vzájemně konkurovat, ačkoliv přirozeně nedostatek bytů plynoucí z regulace nájemného může vést k „nájemnému z nedostatku“, jež by redukovalo konkurenci.“ (MacLennan 1982: 213).

Jaké jsou tedy teoreticky ekonomické důsledky regulace nájemného „prvního řádu“ dosud uplatňovaného v českém prostředí, pokud budeme předpokládat dokonale konkurenční trh s nájemním bydlením? Počáteční rovnováhu na trhu pro krátkodobou křivku nabídky zachycuje graf 36, kdy rovnovážné množství  $q_1$  odpovídá rovnovážné tržní ceně  $p_1$ . Jestliže se vláda rozhodne zavést regulaci nájemného na úrovni ceny  $p_2$ , pak se krátkodobě sníží množství nabízeného nájemního bydlení z  $q_1$  na  $q_2$  a vzniká tržní nerovnováha daná nadměrnou neuspokojenou poptávkou ve výši  $AB$ . Výše nadměrné poptávky je dána cenovou elasticitou nabídkových a poptávkových funkcí (sklonem křivek nabídky a poptávky) a mírou regulace (tj. rozdílem mezi  $p_1$  a  $p_2$ ).

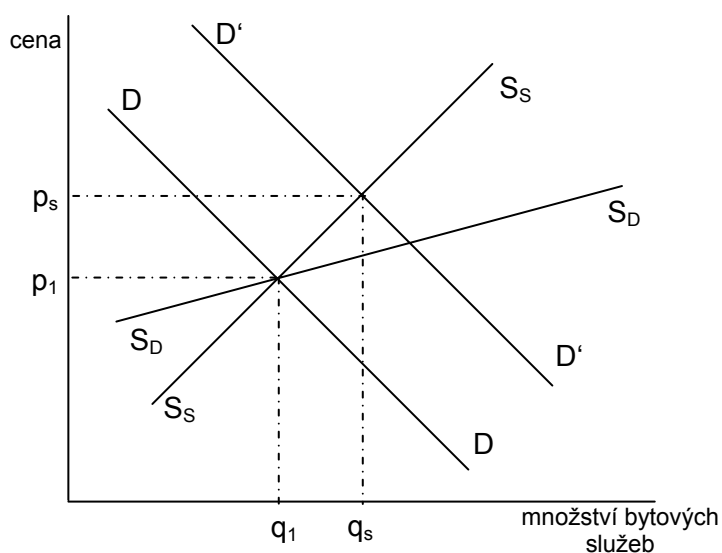
**Graf 36: Důsledky regulace nájmného na trhu s nájmním bydlením**



Zdroj: Fallis (1985, 203).

Vláda zpravidla přichází s regulací nájmného ve chvíli, kdy dojde k náhlému zvýšení poptávky a z důvodu nízké cenové elasticity nabídky (tj. pomalého přizpůsobení trhu) stávající majitelé realizují krátkodobě „zisk z nedostatku“. Tuto situaci zachycuje graf 37, kdy původní rovnováhu na trhu ve středně dlouhém i dlouhém období reprezentuje množství nájmního bydlení  $q_1$  a cena  $p_1$  (křivka  $S_S S_S$  je křivkou nabídky ve středně dlouhém období a křivka  $S_D S_D$  křivkou nabídky v dlouhém období). Pokud dojde k náhlému zvýšení poptávky z  $DD$  na  $D'D'$ , pak nová střednědobá rovnovážná tržní cena se ustanoví ve výši  $p_s$ ; v této chvíli všichni existující majitelé i mezní investoři (noví majitelé vstupující na trh) realizují „zisk z nedostatku“ a vláda se rozhodne zavést regulaci nájmného.

**Graf 37: Rozhodnutí zavést regulaci nájmného**

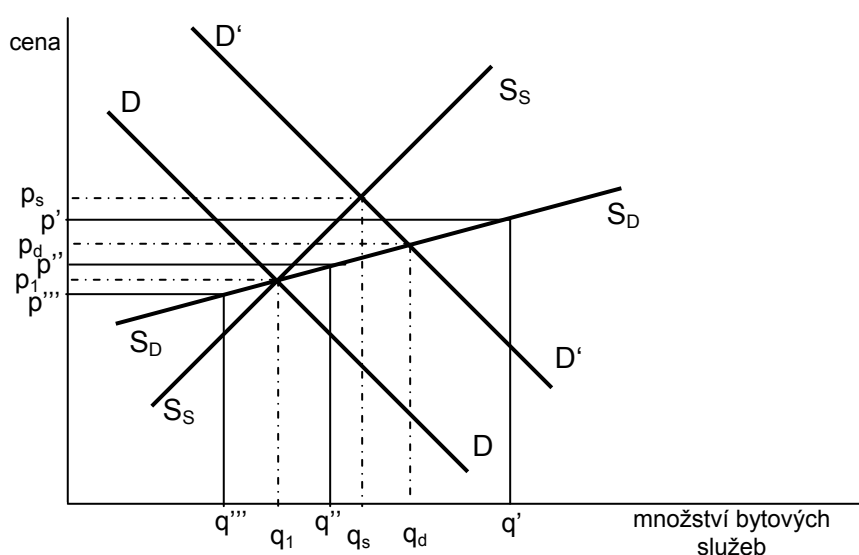


Zdroj: MacLennan (1982, 216).

Dlouhodobý efekt regulace nájmného musíme přirozeně analyzovat srovnáním s dlouhodobou reakcí trhu při absenci regulace; situaci zachycuje graf 38. Pokud by výše regulovaného nájmného byla stanovena na úrovni  $p'$  mezi  $p_s$  (rovnovážná cena v krátkém období) a  $p_d$  (rovnovážná cena v dlouhém období), pak sice dojde ke krátkodobé

nerovnováze na trhu dané nadměrnou poptávkou, v dlouhém období však množství nabízeného bydlení bude dokonce vyšší, než by tomu bylo v případě neexistence vládního zásahu ( $q_d$ ), cena bude však také vyšší a nerovnováha se obrátí (tj. regulovaná cena by byla vyšší než cena dlouhodobě rovnovážná); pokud rozdíl není veliký, může dojít i k vyčištění trhu na rovnovážnou úroveň. Pokud je výše nájemného vládou stanovena na úrovni  $p''$  mezi  $p_1$  a  $p_d$ , vznikne tentokrát již dlouhodobá tržní nerovnováha daná nadměrnou poptávkou, ale na druhou stranu původní efekt zvýšení příjmů povede k tomu, že se v dlouhém období nabídka nájemního bydlení oproti původnímu stavu o málo zvýší z  $q_1$  na  $q''$ . Pokud by ale vláda stanovila cenu nájemného na úrovni  $p'''$ , pak dojde dlouhodobě nejen ke vzniku tržní nerovnováhy z důvodu nadměrné poptávky, ale rovněž i poklesu množství nabízeného bydlení na úroveň  $q'''$  (a to přes původní zvýšení poptávky po nájemním bydlení).

**Graf 38: Důsledky zavedení regulace nájemného na trh s bydlením**



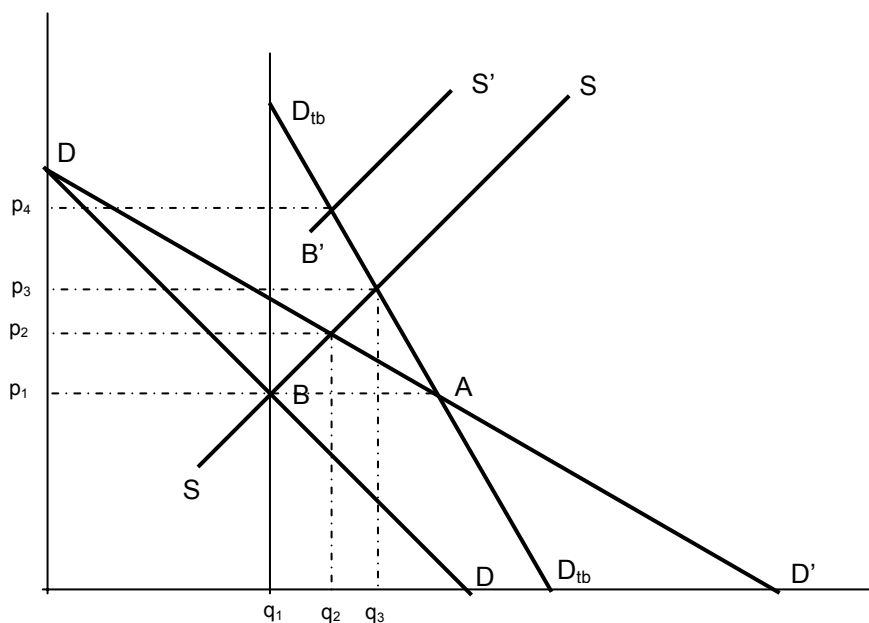
Zdroj: MacLennan (1982, 217).

Standardní zachycení důsledků regulace nájemného neuvažuje o bydlení jako o speciálním zbožím; pokud bychom přihlédli k heterogenitě bydlení a na základě praxe předpokládali, že stát není schopen zajistit dokonalou regulaci ceny bytové charakteristiky, ale pouze více méně jednoduše diferencovaného nájemného jako celku (např. nájemného na metr čtvereční bez ohledu na kvalitu, prostředí a jiné charakteristiky úzce svázané s bydlením, pokud odhlédneme od jednoduchých kategorizací, které odráží heterogenní charakter bydlení jen velmi omezeně), pak by racionální reakcí majitele bylo snížení množství poskytovaných bytových služeb (např. menší frekvence oprav společných prostor, nižší kvalita péče o zajištění chodu domu), jelikož si tím zajistí, že i při zavedení regulace nájemného bude realizovat stejný zisk na jednotku bytové služby jako dříve (aniž se počet nabízených nájemních bytů změní). Žádný zákon nemůže být tak dokonalý, aby majitelům neumožnil snížením investic do udržení fondu realizovat vyšší příjem z poskytované bytové služby; je dokonce pravděpodobné, že z důvodu snížení nabídky vyvolané regulací nájemného může být až už formou legální či skryté ceny bytové služby tak vysoká, že umožní stávajícím majitelům dosahovat vyšších než normálních zisků. Regulace tak může vést a zpravidla vede nejen ke snížení nabídky a nerovnováze dané nadměrnou poptávkou, ale taktéž k chátrání bytového fondu, potencionálním skrytým vysokým ziskům majitelů domů a vytváření monopolů na trhu s nájemním bydlením. Důsledkem regulace nájemného je rovněž budoucí vnímání vyšší rizikovosti investice do nájemního bydlení u investorů a tudíž mnohdy i trvalý posun nabídkové křivky nájemního bydlení doleva; to pak znamená, že i při odbourání regulací nedojde z důvodů negativních očekávání k obnovení původní rovnováhy na trhu s nájemním bydlením (neobnoví se soukromé investice a nezvýší se nabídka). Přestože je nájemné ve Velké Británii deregulováno již více než 10 let, nedošlo k žádnému prudkému nárůstu nových

investic do soukromého nájemního bydlení; jedním z vysvětlení je i právě trvalý posun nabídkové křivky nájemního bydlení.

Stát se zpravidla snaží zabránit poklesu v nové bytové výstavbě v případě regulace nájemného vyloučením nových nebo nově pronajímaných bytů z regulačních omezení. Díky tomu pak na trhu s nájemním bydlením vznikají dva hlavní segmenty: segment s regulovaným nájmem a segment tržního nájmu. Situaci zachycuje následující graf 39. Původní tržní rovnováhu reprezentuje množství  $q_1$  a cena  $p_1$  v místě, kde se tržní nabídka  $SS$  protíná s křivkou tržní poptávky  $DD$ . Předpokládejme, že se poptávková křivka  $DD$  z nějakých níže specifikovaných důvodů posune doprava na  $DD'$ ; aby se zabránilo v růstu nájemného na úroveň  $p_2$ , stát stanoví maximální nájemné v původní výši  $p_1$ , avšak vyloučí z regulace novou výstavbu. Ve chvíli zavedení regulace vznikne nerovnováha a nadměrná poptávka  $AB$ . Předpokládejme, že posun poptávkové křivky byl dán imigrací nových domácností na daný národní (regionální) trh. Vzhledem k tomu, že segment s regulovaným nájmem je obsazen původními domácnostmi, všichni nově přichozí (nadměrná poptávka  $AB$ ) jsou nuceni hledat bydlení v segmentu tržního nájmu. Nabídková a poptávková křivka po bydlení za tržní nájemné je zakreslena v pravé části grafu; vertikální osa procházející bodem  $q_1$  udává osu  $y$  ceny bydlení a množství nabízeného a poptávaného bydlení zachycuje standardně horizontální osa  $x$  mající počátek v  $q_1$ . Nabídkovou křivku bydlení za tržní nájemné udává část celkové nabídkové křivky  $SS$  z bodu  $B$ , poptávkovou křivku po bydlení za tržní nájemné pak udává křivka  $D_{tb}D_{tb}$  (protíná křivku celkové poptávky  $DD'$  v bodě  $A$ , jelikož  $DD'$  vznikla horizontálním součtem  $DD$  a  $D_{tb}D_{tb}$ ). Rovnovážná cena v segmentu tržního nájmu se ustanoví ve výši  $p_3$ , rovnovážné množství pak ve výši  $q_3 - q_1$ . Při ceně  $p_1$  v segmentu s regulovaným nájmem a  $p_3$  v segmentu tržního nájmu neexistuje žádná nadměrná poptávka; avšak cena v segmentu tržního nájmu je vyšší, než by byla rovnovážná cena v případě neexistence jakékoliv regulace nájemného ( $p_3 > p_2$ ), což znamená, že lidé nuceni hledat své bydlení v segmentu tržního nájmu jsou regulací významně postiženi; paradoxně právě prudkým snížením dostupnosti bydlení.

**Graf 39: Důsledky specifické regulace nájemného na trh s bydlením**



Zdroj: Fallis (1985, 204).

Při předešlé argumentaci jsme uvedli, že při očekávání vyššího rizika spojeného s možností rozšíření regulace nájemného opět na všechny nájemní byty budou racionální investoři v segmentu tržního nájmu požadovat vyšší čistou současnou hodnotu budoucích výnosů z investice; z těchto důvodů se nabídková křivka pro segment tržního bydlení posune trvale doleva (mnoho nabízejících se z trhu stáhne, zbylí budou chtít vyšší zisky plynoucí z vyššího rizika) na  $B'S'$  a výše nájemného v tomto segmentu dosáhne dokonce úrovně  $p_4$

(při nižší úrovni nabízeného množství). Jak je patrné z grafu, tzv. „tržní nájemné“ v podobném neefektivním tržním prostředí je zpravidla o mnoho vyšší než skutečná rovnovážná úroveň nájmeného při neexistenci segmentu regulovaného nájmeného bydlení.

Jen velmi málo byl ekonometricky analyzován vliv rostoucí legislativní ochrany nájmených práv na trh s nájmeným bydlením, která fakticky znamená přesun některých vlastnických práv od majitelů k nájmeníkům (v extrémních příkladech vznik *kvazi-vlastnického* bydlení v nájmeném sektoru bydlení). Rostoucí ochrana nájmených práv spojená s omezením vlastnických práv současných majitelů a vyšší rizikovostí investice do výstavby nájmených bytů u potencionálních investorů má za následek, že dojde ke snížení nabídky bydlení (minimálně oproti rovnovážnému stavu, kdy by žádná ochrana neexistovala, jelikož racionální investor volí při stejné míře zisku méně rizikovější investice). Pokud regulaci nájmeného provází i zvýšená ochrana nájmených práv, je pak velmi pravděpodobné, že dojde k razantnějšímu snížení nabídky bydlení.

Analýzou nezamyšlených a z hlediska efektivity pro regulaci nájmeného příznačných následků obnovy plošné regulace „prvního řádu“ u zařízených nájmených bytů (vybavených nábytkem), kterou uplatnila labouristická vláda ve Velké Británii v roce 1974, se zabývala Whitehead a Reynolds v Glasgow s přihlédnutím k těm nájmeným bytům, které slouží k dočasnému ubytování pro studenty zdejší univerzity. V důsledku zavedení regulace nájmeného došlo k tomu, že se podstatně snížil fond nabízených bytů a vytvořila nadměrná poptávka (rozdíl mezi podílem studentů žijících v sektoru a podílem studentů chtějících žít v sektoru se zvýšil z -3,3 na -12,5), zvýšily se náklady na nalezení tohoto typu bydlení (*search costs*) a náklady dojížděky (jelikož se nabídka snížila zejména v centru města), a navíc většina studentů (84 %) si za dané situace domluvila výši nájmeného s pronajímatelem bez ohledu na vyhlášenou regulaci nájmeného (černý trh).

Z obecné ekonomické analýzy důsledků plošné regulace nájmeného „prvního řádu“ (tj. regulace neomezující se pouze na sociální bydlení a neodrážející v soukromém nájmeném sektoru pohyby cen či úrokové míry na trhu) je zřejmé, že se jedná z pohledu ekonomické efektivity o jeden z nejhorších způsobů intervence státu ve prospěch vyšší dostupnosti bydlení, vedoucí k selektivnímu snížení nabídky bytových služeb (a při určitých podmínkách i snížení celkové nabídky bydlení), chátování bytového fondu, zneužívání levného bydlení k nadměrné spotřebě, bytovému nedostatku (nadměrné poptávce), prudkému růstu cen v neregulovaném bydlení, tlaku na vytváření lokálních monopolů, rozšíření černého trhu a i k dlouhodobým negativním očekáváním soukromého kapitálu, jež doznívají ještě dlouho po jejím zrušení.

Z hlediska efektivity (sociální spravedlnosti) vytváří plošná regulace nájmeného „prvního řádu“ jako nástroj pro zajištění vyšší dostupnosti nájmeného bydlení rovněž nezměrné množství sociálních nerovností, mezi kterými (mimo zjevné porušení ústavního práva svobodně nakládat s vlastním majetkem soukromých pronajímatelů, což výrazně zhorší vztahy mezi vlastníky a nájmeníky) vyniká napětí mezi domácnostmi, kterým se ať už legálním či nelegálním způsobem podařilo dostat do privilegovaného segmentu regulovaného nájmeného bydlení, a těmi, kterým se to i přes prokazatelnou sociální potřebnost nepodařilo. V průběhu nájmeného poměru se při regulaci „prvního řádu“ zpravidla nezkomá příjem domácností žijících v sektoru s regulovaným nájmem a často se stává, že nejenže příjmově nejpotřebnější část populace v regulovaném bydlení nebydlí, ale naopak je právě tato nucena si pořizovat drahé vlastnické bydlení. Dokonale zvrácená logika sociální spravedlnosti a nezměrné následky na efektivitu fungování trhu s bydlením však přesto mnohým vládám rozvojových nebo transformujících se zemí nebrání v jejím dalším podporování.

Věnujme se nyní aktuální situaci v České republice, kde na jedné straně proběhla relativně rozsáhlá restituce majetku (v tom i bytových domů) do vlastnictví původních majitelů nebo jejich potomků, na straně druhé i po 10 letech transformace zůstala zachována standardní forma plošné regulace „prvního řádu“ zděděné z období před rokem 1989 jak pro převedený fond obecních nájmených bytů, tak pro restituovaný fond soukromého nájmeného bydlení, mírně upravené pouze možnosti vzniku velmi limitovaného sektoru tržní nájmu.

Maximální cena základního měsíčního nájmeného v nájmených bytech s regulovaným nájmeným (podle odhadů okolo 97 % nájmeného bytového fondu v roce 1999 včetně

prevážné většiny soukromých restituovaných nájemních bytů) za m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu byla v průběhu 90. let postupně zvyšována na základě vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. následujícím způsobem:

$$N_{t+1} = N_t * K_i * K_v * K_r, \text{ kde}$$

**N<sub>t+1</sub>** - nová maximální cena základního měsíčního nájemného platná vždy od 1.7. běžného roku;

**N<sub>t</sub>** - původní maximální cena základního měsíčního nájemného platná vždy do 30.6. běžného roku;

**K<sub>i</sub>** - koeficient inflace (míra inflace za předcházející rok)

**K<sub>v</sub>** - koeficient velikosti bydliště (růst nájemného v závislosti na velikosti obce)

**K<sub>r</sub>** - koeficient rozhodovací

Koeficient inflace se odvozoval od ročního klouzavého průměru změny hladiny spotřebitelských cen, koeficient rozhodovací měl zpravidla hodnotu 1 (v závislosti na výši inflace) a koeficient velikosti bydliště byl následující:

Praha .....	1,19
obce s více než 100.000 obyvateli.....	1,15
obce od 50.000 do 99.999 obyvatel.....	1,11
obce od 10.000 do 49.999 obyvatel.....	1,08
obce do 9.999 obyvatel.....	1,06

Daná vyhláška umožnila razantnější růst nájemného od 1.7.1997 do 30.6.1998, kdy koeficient velikosti bydliště činil u Prahy 1,67 a u obcí s počtem obyvatel do 100.000 1,35. Díky takto nastavené deregulaci stoupl nájemné např. v Praze v bytech I. kategorie z 6,- Kč za m<sup>2</sup> podlahové plochy v roce 1994 na 32,67,- Kč v roce 1999. Na základě údajů ze *Statistiky rodinných účtů* vzrostlo průměrné nájemné pro průměrný nájemní byt v ČR mezi roky 1989 a 2000 ze 170,- Kč na 1.224,- Kč, což znamená nominální růst ve výši 620 %. V reálných cenách však růst nájemného nevypadá tak závratně: cena nájemného zvyšující se pouze o obecnou inflaci (růst cen spotřebního zboží) by v roce 2000 dosáhla 654,- Kč; skutečná cena nájemného v roce 2000 je tak pouze o 87 % vyšší (reálný růst ve výši 335 %). Ačkoliv se růst nájemného zdá být relativně razantní, zůstal rozdíl mezi tržní úrovní nájemného a regulovaným nájemným i na začátku nového tisíciletí ve srovnání s poměry v zemích EU nesrovnatelně veliký (podrobněji dále). V roce 1999 byly koeficient velikosti bydliště i koeficient rozhodovací zrušeny a populistická politika sociálně demokratické vlády měla za následek faktické zastavení procesu deregulace v ČR; klasická forma regulace „prvního řádu“ nebyla až do konce roku 2002 nahrazena novou, tržnější formou regulace „druhého řádu“; s jedinou výjimkou vyloučení regulace nájemného u nepatrné části nájemních bytů.

Z regulace nájemného byly předpisem vyloučeny pouze tzv. "uvolněné byty", tj. byty, u nichž se sjednává smlouva s novým nájemcem (nejedná-li se ovšem o zákonný přechod nájmu, výměnu bytu, bytovou náhradu apod.) a byty, jejichž nájemcem je právnická osoba se sídlem mimo území ČR nebo fyzická osoba, která nemá na našem území trvalý pobyt. Ačkoliv uvolněné byty u soukromých majitelů byly a jsou zpravidla pronajímány s novým nájemcem za tzv. tržní nájemné, obce v průměru polovinu uvolněných bytů pronajímají opět za regulované nájemné a velkou část uvolněných bytů za maximální limit věcně usměrňovaného nájemného (trojnásobek regulovaného nájemného) při využití mnoha restriktivních podmínek (zejména pak nutnosti mít po určitou dobu trvalé bydliště na území obce); menší část uvolněného obecního bytového fondu bývá pronajímána tzv. obálkovou metodou, tj. tomu nájemci, který ve veřejné soutěži nabídne nejvyšší nájemné (i zde je však někdy uplatňována restrikce v podobě nutnosti mít trvalé bydliště na území obce). I přes zvýšení nájemného zůstává tzv. regulované nájemní bydlení pro nebydlící domácnosti (resp. domácnosti poptávající bydlení na trhu) nejlevnější variantou při hledání vlastního bydlení. Ceny vlastnického (v tom i družstevního) bydlení po roce 1990 geometricky vzrostly stejně jako ceny stavebních prací a materiálů pro případnou novou bytovou výstavbu. Tržní nájemné, tedy nájemné sjednávané svobodně na volném trhu u uvolněných bytů, je pro mnoho domácností zcela nedostupné; do velké míry také z důvodu existence regulace nájemného. Otázkou tedy je, zda-li výhod regulace nájemného využívá skutečně potřebná skupina domácností a je-li tak zajištěna efektivnost využití tohoto způsobu státní intervence.



Na základě výpočtu několika statistických koeficientů na datech z výzkumu ISSP 99<sup>25</sup> je možné prokázat, že v ČR je (nebo alespoň v roce 1999 byl) typ bydlení, který domácnost obývá, nezávislý na celkových příjmech domácnosti. Přestože se v současnosti přidělování obecních nájemních bytů děje na základě hodnocení sociální potřeby žadatelů, je zřejmé, že nejenže praxe v období komunismu byla zcela jiná než dnes, ale rovněž že dosavadní vývoj deregulace nájemného se rozhodně nestal impulsem pro velkou část příjmově silných domácností k odchodu do vlastnického bydlení. Díky tomu je velká část obecního bytového fondu, kde jsou nájemné udržovány dosud pod úrovní nákladového nájemného (kalkulovaného v souladu se standardy v zemích EU z aktuální reprodukční hodnoty bytu), využívána i příjmově silnými domácnostmi, zatímco nemalá část příjmově slabších nebydlících domácností je nucena vyhledávat své bydlení na volném trhu.

Pomocí transferu regresní rovnice<sup>26</sup> ze souboru zjišťujícího úroveň nabídkových „tržních“ nájmů v ČR v roce 1996<sup>27</sup> do souboru *Statistiky rodinných účtů 1996* jsme vypočetli výši nabídkového „tržního“ nájemného pro všechny domácnosti zpravodajsky zkoumané výzkumem SRÚ 96 žijící v obecních nájemních bytech. Takto spočítaná hodnota „tržního“ nájemného mohla být srovnána s úrovní dosavadního skutečného (regulovaného) nájemného a umožnila nám určit průměrný *ukazatel podhodnocenosti* aktuálního nájemného. Rozdíl mezi „tržní“ a regulovanou (resp. aktuální) cenou nájemného pro průměrnou domácnost dosahoval v roce 1996 6.052,- Kč. Ze srovnání *ukazatelů podhodnocenosti* bytů<sup>28</sup> vyplývá, že podhodnocenost bytu (a tedy i vyšší zisk z regulace pro konkrétní domácnost) rostla s velikostí bydliště (s výjimkou měst 20.000–100.000 obyvatel), velikostí bytu a klesala s úrovní nezaměstnanosti v daném regionu. Průměrná hodnota ukazatele podhodnocenosti pro všechny obecní byty v ČR činila v té době 11,24.

---

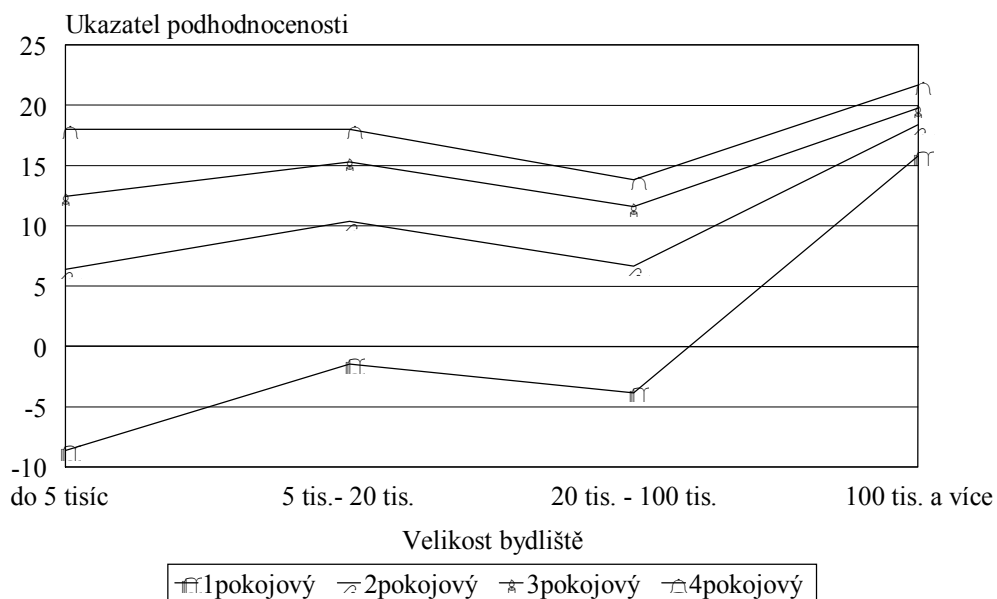
<sup>25</sup> Výzkum ISSP 99 Sociální spravedlnost provedl tým sociální stratifikace Sociologického ústavu AV ČR na náhodném vzorku české populace v rámci širšího programu International Social Survey Programme v roce 1999. Velikost vzorku byla rovna 1.834 respondentů.

<sup>26</sup> Z metodologických důvodů jsme nemohli započítat Prahu jako zvláštní region, což by zřejmě zvýšilo procento vysvětlené variance; ta však přesto dosáhla 47,3 %, což znamená, že jde o poměrně silný model.

<sup>27</sup> Výzkum regionální diferenciace cen neregulovaného bydlení byl proveden týmem Lokální a regionální problematiky Sociologického ústavu AV ČR v roce 1996.

<sup>28</sup> Ukazatel podhodnocenosti je zkonstruován jako rozdíl mezi tržní cenou a regulovanou cenou nájmu dělený regulovanou cenou nájmu.

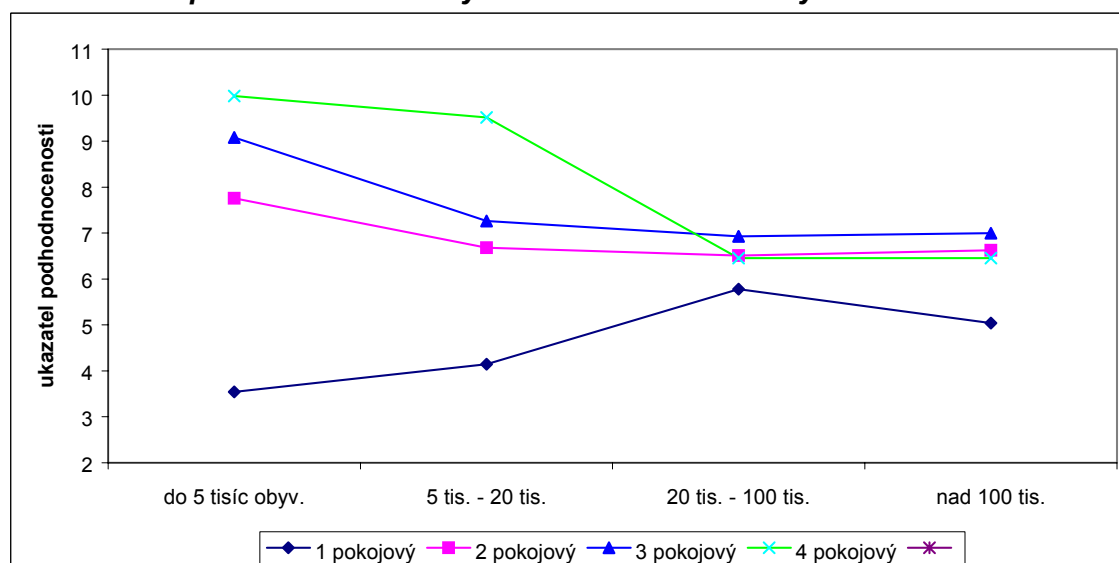
**Graf 40: Míra podhodnocenosti bytů v obecním sektoru bydlení ČR 1996**



Zdroj: Vlastní výpočty, SRÚ 96, Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996–97.

Důležitým zjištěním byla pro nás zvláště skutečnost, že pro příjmově silnější skupiny domácností (domácnosti zařazené do dvou nejvyšších příjmových kvintilů podle celkového čistého příjmu domácnosti) měl ukazatel hodnotu 11,41, zatímco pro příjmově slabší skupiny domácností (zbylé tři kvintily) pouze 11,13 (průměr je 11,24); vyšší hodnota ukazatele pro příjmově silnější domácnosti znamená, že „zisk z regulace“ byl nerovnoměrně rozložen, a to právě ve prospěch příjmově silnějších domácností. Abychom mohli provést srovnání se situací v roce 1999, předpokládali jsme stejnou diferenciaci „tržního“ nájemného jako v roce 1996, tj. regresní koeficienty (tentokrát mírně jinak definované regresní rovnice) byly využity pro kalkulaci „tržního“ nájemného pro domácnosti zpravodajsky zkoumané výzkumem SRÚ 99. Následující graf 41 ukazuje, že deregulace nájemného v letech 1997 a zejména 1998 vedla k relativně rozsáhlému snížení ukazatele podhodnocenosti (přičemž však předpokládáme, že výše tržních cen se v roce 1999 oproti situaci v roce 1996 nezvýšila).

**Graf 41: Míra podhodnocenosti bytů v obecním sektoru bydlení ČR 1999**



Zdroj: Vlastní výpočty, SRÚ 99, Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996–97.

Průměrná výše ukazatele podhodnocenosti pro všechny obecní byty byla rovna 6,75, tj. průměrný byt byl v roce 1999 podhodnocen již "pouze" o 675 %. Mimo relativně prudké

snížení průměrné výše podhodnocenosti je důležité si povšimnout zejména změny průběhu jednotlivých křivek: největší podhodnocenost už není patrná v největších českých městech a faktor velikosti bydliště přestal být pro diferenciaci výše podhodnocenosti nájemného významný. Důležitější než velikost sídla se pro určení výše podhodnocenosti stala regionální diferenciací (regionální rozdíly v úrovni nezaměstnanosti, výši příjmů atd.) a s určitým zjednodušením se dá říci, že koeficient  $K_v$  (velikosti bydliště) užívaný do té doby při deregulaci nájemného tak již splnil účel svého zavedení a byl oprávněně zrušen v roce 1999. Zrušení  $K_v$  však neprovázelo zavedení jiného systému deregulace a od roku 1999 se ceny nájemného zvyšují plošně pouze v závislosti na vývoji cen stavebních prací, v reálných hodnotách se tak fakticky deregulace zcela zastavila.

V roce 2000 Ústavní soud rozhodl, že vyhláška č. 176/1993 Sb. určující výši nájemného v "regulovaném" nájemním bydlení je v rozporu s některými články Listiny základních práv a svobod, článkem 1 Ústavy ČR a některými dalšími nadřazenými právními předpisy. Svě rozhodnutí mimo jiné zdůvodnil tím, že byla porušena rovnost mezi subjekty (a to jak na straně vlastníků, tak na straně nájemců) a rovněž byla omezena vlastnická práva určitých skupin vlastníků. Vyhláška podle rozhodnutí soudu pozbyla platnosti na konci roku 2001 a od počátku roku 2002 měly platit nové podmínky při sjednávání výše nájemného. Z toho důvodu byly vytvořeny na Ministerstvu financí a Ministerstvu místního rozvoje dva alternativní návrhy zákona o nájemném. Vláda nakonec dala přednost návrhu Ministerstva financí, který však byl odmítnut v roce 2001 poslaneckou sněmovnou. Vzhledem k tomu, že účelem této studie je zkoumat efektivitu a efektivnost nástrojů bytové politiky směřujících k zajištění vyšší dostupnosti bydlení, není zde prostor pro podrobnější srovnání obou návrhů; v zásadě by návrh Ministerstva místního rozvoje vedl k zásadnější deregulaci nájemného a přechodu k systému regulace „druhého řádu“ (systém místně příslušného nájemného), návrh Ministerstva financí by naopak vedl v několika letech k faktickému reálnému zmrzení výše nájemného i deregulace (vytvoření kvazi-systému místně příslušného nájemného)<sup>29</sup>.

Problematickým aspektem obou návrhů byla ovšem rovněž skutečnost, že do nového systému stanovení místně příslušného nájemného (tj. obdobný princip jako v Německu či ostatních evropských zemích) měl náležet i veškerý bytový fond obcí, který je v dané chvíli dominantní na všech lokálních trzích nájemního bydlení. Není možné očekávat, že by obce, byť by mohly, zvýšily nájemné ve svých bytech na skutečně místně příslušnou úroveň vyrovnávající nabídku s poptávkou, jelikož to by pro obecní politiky znamenalo jistou politickou sebevraždu.<sup>30</sup> V takovém systému by pak soukromí pronajímatelé nemohli nadále zvyšovat nájemné ve svých domech, jelikož nové nájemné by nesmělo přesahovat místně příslušnou úroveň nájemného v dané obci pro stejný byt, včetně kvazi-regulovaných bytů obecních. Ve Francii ani v Německu regulované nájemné v sociálních bytech do systému místně příslušné úrovně nájemného vůbec nevstupuje, jelikož by tím pokřivilo svobodné tržní vztahy. Rozhodnutí tvůrců obou návrhů nevytvořit pro obecní bydlení speciální regulační podmínky dotýkající se alokace bytů i kalkulace nájemného (např. jako nákladového nájemného) a tak vytvořit základ pro zvláštní režim fungování sociálního bydlení podle našeho názoru jen dále prohloubí rostoucí sociální nerovnosti na trhu s bydlením.

Z hlediska byť elementární efektivity a efektivnosti by měla být, podle našeho názoru, regulace nájemného „prvního řádu“ jako nástroje bytové politiky pro zajištění vyšší dostupnosti bydlení zcela opuštěna a nájem mimo sektor sociálního bydlení by měly být v několikaletém výhledu deregulovány na rovnovážnou tržní úroveň (samozřejmě při předpokladu zavedení mířeného příspěvku na nájemné). Pokud bychom měli zodpovědět otázky položené v úvodu této části studie týkající se efektivnosti regulace nájemného v ČR, pak bychom museli konstatovat, že stávající regulace není mířena na skutečně potřebnou

---

<sup>29</sup> Návrh Ministerstva financí byl pouze jedním z dalších pokusů, jak upevnit zděděné formy kvazi-vlastnického charakteru nájemního bydlení pod rouškou "svobodné dohody vlastníka s nájemníkem" a vytvoření falešného a se systémy v zemích EU neslučitelného systému pouze takzvaně místně příslušného nájemného.

<sup>30</sup> Ačkoliv v Polsku směřjí *gminy* (lokální komunity nadřazené obcím) zvýšit v současnosti výši nájemného až na úroveň 3 % repořizovací hodnoty ročně, zvýšily nájemné ve svých bytech ve skutečnosti pouze na úroveň poloviční.

část české populace, mnohé sociálně potřebnější skupiny domácností jsou vyloučeny z možnosti získání zvýhodněného nájemního bydlení a neexistuje žádná možnost překročit vyhláškou stanovený limit růstu nájemného, byť by sociální důvody pro zvýhodnění domácnosti dávno pominuly. Z hlediska ekonomické efektivity vede rozhodně regulace nájemného ke zvýšení (i násobnému zvýšení) hladiny tzv. „tržního“ nájemného a rozsáhlým ztrátám pro pronajímatele regulovaných nájemních bytů (odhady jsou uvedeny níže). Regulovaná cena nájemného v absolutní většině případů (dokonce i v Praze) neodráží rozdíly ve kvalitě či poloze bytů, je stále relativně hluboko pod úrovní rovnovážného tržního nájemného (viz rovněž níže) a vede k nadspotřebě bydlení; dosavadní deregulační proces mimo diferenciaci podle velikosti sídla probíhá zcela plošně ve všech regionech ČR (ačkoliv rozdíl mezi regulovaným a tržním nájemným se mezi jednotlivými regiony podstatně liší) a nevedl k vyčlenění sociálních bytů a definici sociálního nájemného pro potřebnou část domácností.

Zásadní otázkou je, jaká je vůbec rovnovážná tržní cena nájemného v českém prostředí? Jak jsme ukázali výše, jen těžko bychom za rovnovážnou cenu mohli považovat současnou „tržní“ cenu nájemného prudce vychýlenou z důvodu samotné regulace. Kdybychom postupovali cestou čisté ekonomické teorie a vycházeli při stanovení rovnovážné tržní ceny nájemného z tržní ceny nemovitostí, pak by se rovnovážná cena nájemného měla rovnat násobku úrokové míry a tržní ceny nemovitosti:

Jak jsme uvedli výše, čistá současná hodnota ČSH investice do nemovitosti se vypočítá následovně:

$$\text{ČSH} = \sum_{t=1}^N \frac{R_t}{(1+r)^t}$$

kde  $R$  je výše pravidelného výnosu z investice (nájemného) a  $r$  úroková míra alternativních aktiv. Pokud budem předpokládat, že  $R_t = R$ , pak pro  $t$  směřujících k nekonečnu:

$$\text{ČSH} = \frac{R}{r}$$

Na nákladové straně investor uvažuje, zda-li uhradit investici z vlastního kapitálu nebo využít pro uhrazení tržní ceny bydlení  $P$  hypotečního úvěru s úrokem  $i$ . Předpokládejme, že v průběhu využívání vlastnického bydlení a splácení hypotečního úvěru by investor splácel nejdříve úroky a na konci jistinu hypotéky. Současná hodnota budoucích nákladů je:

$$\text{SHN} = \sum_{t=1}^N \frac{iP}{(1+r)^t} + \frac{P}{(1+r)^{N+1}}$$

Při předpokladu vysokého  $N$  (splátka jistiny poklesne na zanedbatelnou úroveň) se:

$$\text{SHN} = \frac{iP}{r}$$

Je-li trh dokonale konkurenční jak v oblasti vlastnického, tak nájemního bydlení (cena bydlení  $P$  se rovná ČSH investice a výše pravidelného výnosu z vlastnického bydlení  $R$  se rovná tržnímu nájemnému  $R_c$ ), pak:

$$\text{ČSH} = \frac{R_c}{r} = P$$

a pokud i kapitálový trh je dokonale konkurenční, pak úročení hypoték  $i$  se rovná úročení alternativních aktiv pro výpočet nákladů obětované příležitosti  $r$  a výsledkem je vztah:

$$\frac{R_c}{i} = P \rightarrow R_c = iP$$

tj. rovnovážná tržní úroveň nájemného je rovna násobku úrokové míry hypoték (i jiných aktiv) a tržní ceny nemovitosti.

V českém prostředí je však úročení hypotečních úvěrů fiskálně zvýhodněno, největší část vlastnického bydlení byla pořízena za zcela jiných a zcela netržních podmínek před rokem

1989 bez využití hypotečních úvěrů a zároveň samotný sektor hypotečního úvěrování se teprve začíná rozvíjet; ceny vlastnického bydlení jsou rovněž do určité míry vychýleny z důvodu regulace nájemného. Stanovení rovnovážné výše nájemného na úrovni násobku zvýhodněné úrokové míry hypotečních úvěrů a tržní ceny bydlení by tak přineslo, podle našeho názoru, zkreslující výsledky. Z tohoto důvodu jsme se pro odhad skutečné rovnovážné tržní úrovně nájemného v ČR rozhodli použít složitější a náročnější cestu simulace zvyšování nabídky regulovaného nájemního bydlení pro různé úrovně cen nájemného až do chvíle dosažení rovnovážné tržní úrovně. Chtěli bychom hned v úvodu zdůraznit, že se v žádném případě nejedná, už z důvodu nedostatečné statistické báze, o dokonalý simulační model jako spíše o první komplexnější pokus o relevantní simulaci rovnovážného nájemného v ČR. Existuje jistě mnoho faktorů (např. migrace obyvatel), které náš model opomíjí, čímž otevírá cestu jeho případným adaptacím v budoucnu.

### 3.1.1 Deregulace nájemného v ČR

Pro zjištění rovnovážné hladiny skutečného tržního nájemného jsme v programu SPSS vyvinuli složitý simulační syntaxový model „šokové“ deregulace nájemného pracující na aktuálním datovém souboru *Statistiky rodinných účtů 1999*. Cílem tohoto modelu bylo zjistit, při jaké úrovni nájemného by se uvolnil dostatečný počet nájemních bytů, který by nasytil poptávku domácností žijících v tržním nájemním sektoru bydlení. Na základě konzultací s některými praktiky v oblasti pražské bytové politiky jsme níže popsaným postupem odhadli počet tržních nájemních bytů v Praze a pomocí speciálního algoritmu poté i počet tržních nájemních bytů v ostatních okresech ČR. Pro každou domácnost zpravodajsky zkoumanou v SRÚ 99 a žijící v regulovaném nájemním sektoru bydlení, a v souladu s postupy uvedenými v teoretické kapitole této studie, jsme dále vypočítali výši uživatelských nákladů v případě pořízení vlastnického bydlení odpovídajícího velikosti a lokaci dané domácnosti. Při selektivním zvyšování současné úrovně regulovaného nájemného v jednotlivých regionech ČR jsme pak předpokládali, že pokud domácnost splňuje jistá věková a příjmová kritéria a přitom by potenciální uživatelské náklady vlastnického bydlení byly nižší než nová úroveň regulovaného nájemného, pak by odešla ze sektoru nájemního do sektoru vlastnického bydlení. Ve chvíli, kdy by se počet uvolněných bytů vyrovnal s celkovým počtem bytů vyskytujících se v současném tržním nájemním sektoru bydlení, by se v dané oblasti deregulační proces zastavil a vznikla nová rovnovážná tržní cena nájemného, jež je, jak jsme ukázali v teoretické části studie, přirozeně mnohem nižší než dnešní nadhodnocená úroveň tržního nájemného.

Předpokládali jsme, že neexistují tzv. držené byty, tj. nájemní byty zpravidla ve vlastnictví obcí, jež nejsou osobou uvedenou v nájemní smlouvě aktuálně užívány (nájemné přitom může být pravidelně hrazeno), přičemž tato osoba „drží“ byt pro své potomky, příbuzné či známé, na které by práva plynoucí z nájemní smlouvy mohla v budoucnu převést. Naopak jsme předpokládali, že všechny nájemní byty jsou užívány domácnostmi, které za užívání hradí majitelům nebo nájemníkům regulované nebo tržní nájemné (tj. např. prázdné obecní byty jsou jejich nájemníky nelegálně podnajímány za tržní nájemné dalším domácnostem). Simulační model tak neuvažuje, že by existoval takový fond nájemního bydlení, který je aktuálně neužíván a v případě razantnější deregulace nájemného by tak jejich uvolněním mohl zvýšit nabídku nájemního bydlení na bytovém trhu.

Pokud bychom předpokládali, že efektivní poptávka po nájemním bydlení je výlučně ztělesňována pouze domácnostmi aktuálně žijícími v současném tržním nájemním sektoru, pak by se deregulace nájemného zastavila ještě mnohem dříve a nová rovnovážná úroveň tržního nájemného by byla nižší než úroveň simulovaná naším modelem. Je však téměř jisté, že v případě snížení hladiny současného tržního nájemného se objeví efektivní poptávka dalších domácností bydlících aktuálně u příbuzných, rodičů, v provizorním bydlení apod; z těchto důvodů jsme uvažovali zastavení deregulačního procesu až na úrovni, kdy sektor stávajícího regulovaného nájemního bydlení opustí přesně tolik domácností, kolik jich žije v sektoru tržního nájemního bydlení v jednotlivých lokacích ČR. Jinými slovy, předpokládali jsme, že pronajímatelé bytů za tržní nájemné najdou vždy za domácnost „odcházející“ do levnějšího sektoru regulovaného nájemního bydlení „náhradu“ (přičemž však přirozeně musí snížit i výši nájemného). Nůžky se tak uzavřou až ve chvíli, kdy se počet uvolněných

regulovaných nájemních bytů vyrovná s počtem obsazených nájemních bytů pronajímaných za tržní nájemné (včetně černého trhu s obecními byty).

### 3.1.1.1 Určení velikosti tržního nájemního sektoru v jednotlivých okresech ČR

Prvním krokem při určení velikosti tržního nájemního sektoru v ČR byl odhad počtu tržních nájemních bytů v hlavním městě Praze. Postup při odhadu ukazuje následující tabulka 17.

**Tabulka 17: Odhad počtu tržních nájemních bytů v Praze**

Rok	Uvolněné obecní byty	Tržní „obecní“ byty	Privatizace	Tržní „privatizované“ byty	Tržní soukromé nájemní byty		
1991	0	0	0	0	0		
1992	1.303	326	8.300	75	1.080		
1993	1.236	309	8.300	75	1.070		
1994	1.169	292	8.300	75	1.061		
1995	1.103	276	8.300	75	1.051		
1996	1.037	259	8.300	75	1.042		
1997	972	243	8.300	75	1.032		
1998	907	227	8.300	75	1.023		
1999	843	211	8.300	75	1.014		
2000	779	195	8.300	75	1.005		
2001	715	179	8.300	75	996		
<b>Celkem</b>	<b>–</b>	<b>2.516</b>	<b>–</b>	<b>747</b>	<b>10.373</b>	<b>13.636</b>	<b>27.272</b>

Při utvoření odhadu jsme předpokládali, že se každý rok z celkového počtu pražských obecních nájemních bytů od roku 1991 uvolnilo 0,7 % bytů (jedná se o skutečná uvolnění, nikoliv zákonné přechody nájmu či výměny bytů), z nichž průměrně 25 % bylo zpětně obcí pronajato za smluvní neregulované nájemné. Podle dostupných informací činil obecní nájemní bytový fond v Praze v roce 1991 celkově 194.500 bytů. Při znalosti celkového počtu zprivatizovaných obecních bytů k březnu 2001 jsme zjednodušeně rozvrhli privatizaci do jednotlivých let (na každý rok tak připadlo 8.300 zprivatizovaných bytů); uvolněné a zprivatizované byty byly pak průběžně odečítány od celkového zůstatku obecních bytů a stejnou metodikou byl odhadnut počet uvolněných a za tržní nájemné pronajatých obecních bytů v dalších letech. Tak např. v roce 1992 se v sektoru obecních nájemních bytů uvolnilo celkem 1.303 bytů (0,7 % ze 194.500 bytů snížených o 8.300 zprivatizovaných bytů), z nichž 326 (25 %) bylo pronajato za tržní nájemné; v roce 1993 jsme pak vycházeli ze zůstatku obecních bytů (sníženého o 326 bytů pronajatých za tržní nájemné a dalších 8.300 bytů zprivatizovaných) a následně odhadli počet uvolněných bytů v daném roce na 1.236, z nichž 309 bylo pronajato za tržní nájemné, atd. Zprůměrování výše zprivatizovaných bytů by nemělo mít na odhad velikosti obecního „tržního“ nájemního bydlení v roce 2001 významnější vliv; k roku 2001 by se tak do tržního nájemního sektoru bydlení uvolnilo celkem 2.516 obecních bytů.

Předpokládali jsme rovněž, že i část zprivatizovaných bytů (které mohly být do té doby užívány pouze „na oko“ či z důvodu přirozeného populačního vývoje) byla novými majiteli pronajata na volném trhu (přesně 0,9 % z těchto bytů ročně). Podobné tempo uvolňování bytů (0,9 % ročně) jsme uvažovali i pro převážně restituovaný soukromý nájemní bytový fond odhadnutý v Praze na základě údajů Českého statistického úřadu na 120.000 bytů v roce 1991. Vzhledem k tomu, že soukromí majitelé by asi jen těžko pronajímali své byty zpětně za regulované nájemné, předpokládali jsme, že všechny uvolněné byty byly zpětně pronajaty za smluvní nájemné; neuvažovali jsme však o úbytku bytového fondu z důvodu převodu stávajících bytů do jiného typu užívání. Soukromý nájemní a zprivatizovaný bytový fond tak zvýšily počet tržních nájemních bytů o více než 11.000 bytů na celkový počet 13.636 bytů. Z důvodu existence rozsáhlého černého trhu s nájemním bydlením, který fakticky rovněž tvoří tržní nájemní sektor bydlení, jsme výslednou částku zvýšily o 100 % (na 27.272 bytů). Domníváme se, že zdvojnásobení počtu bytů z důvodu existence černého trhu je zcela oprávněné a potvrzují to i výsledky postojového šetření *Postoje k bydlení 2001 – trh*

realizovaného týmem socioekonomie bydlení v roce 2001 mezi domácnostmi žijícími v tržním nájemním sektoru bydlení (sběr dat metodou „snowballingu“ provedla agentura *Gallup Organization*).

Následně jsme relativně složitým algoritmem za použití údajů z *Malého lexikonu obcí ČR 2000* a diferenciací tržního nájemného do 8 geografických zón na základě výzkumu cen tržního nájemného provedeného týmem lokální a regionální problematiky v roce 1996 odhadli počet tržních nájemních bytů v ostatních okresech ČR.

**Tabulka 18: Odhad počtu tržních nájemních bytů v ČR**

Zóny	Váha zóny	Počet obyvatel	Počet bytů s tržním nájemným vážený počtem obyvatel	Počet bytů s tržním nájemným vážený počtem obyvatel a diferenciací tržního nájemného
8	1	1.363.527	27.272,00	27.272
7	–	–	–	–
6	0.7200	545.372	10.908,11	7.854
5	0.5800	908.907	18.179,26	10.544
4	0.4400	1.876.525	37.532,82	16.514
3	0.3000	3.717.441	74.353,41	22.306
2	0.1600	1.858.885	37.180,00	5.949
1	0.0200	71.864	1.437,37	29
<b>Celkem</b>	<b>–</b>	<b>10.342.521</b>	<b>–</b>	<b>94.605</b>

Zónování jednotlivých okresů ČR do 8 základních geografických zón podle výše tržního nájemného bylo provedeno dr. Tomášem Kosteckým pro účel simulace optimálního modelu příspěvku na bydlení již v roce 2000 (viz např. Sunega 2001). Účelem rozdělení všech českých obcí (nikoliv tedy pouze na úrovni okresů, ale dokonce na úrovni obcí) do 8 zón podle výše současné tržní úrovně nájemného (na metr čtvereční podlahové plochy) bylo vytvořit takovou výslednou strukturu, ve které by „vzdálenost“ v průměrné hodnotě tržního nájemného mezi jednotlivými zónami byla přibližně stejná. Do nejvyšší, osmé zóny podle velikosti průměrného nájemného, byla zařazena pouze Praha, sedmá zóna zůstala prázdná, do šesté zóny pak byl zařazen okres Brno-město a páté zóny např. okres Kolín; znamená to, že vzdálenost mezi Prahou a Brnem ve výši průměrného současného tržního nájemného je dvakrát tak větší než vzdálenost mezi Brnem a okresem Kolín.

Na základě předcházejících kroků jsme odhadli velikost tržního nájemného bydlení v Praze (zároveň tedy 8. zóně) na 27.272 bytů; vydělením počtem obyvatel v Praze pak získáme průměrný počet tržních nájemních bytů na jednoho obyvatele v Praze a jeho zpětným vynásobením počtem obyvatel v jednotlivých zónách pak počet tržních nájemních bytů v jednotlivých zónách. Je však přirozené, že počet tržních nájemních bytů není určen pouze počtem obyvatel v jednotlivých lokacích, ale mnoha dalšími podmínkami (poptávka po bydlení právě v daném regionu). Tyto ostatní faktory ovlivňující velikost tržního nájemného sektoru bydlení se přirozeně odráží zejména v aktuálních tržních cenách nájemného v dané oblasti (čím jsou ceny vyšší při předpokladu proporcionálně přibližně stejné nabídky, tím je zřejmé, že větší část domácností nenašla své uplatnění v sektoru regulovaného nájemního bydlení a poptává bydlení na volném trhu). K další úpravě nám tedy posloužil výsledek zónování, kdy jsme pro každou zónu v souladu s předpoklady (stejná vzdálenost mezi zónami) vytvořili váhy (přičemž váha pro zónu 8 byla rovna 1) a jejich vynásobením s dosud získanými údaji pak vytvořili závěrečný odhad počtu tržních nájemních bytů v jednotlivých zónách. Na základě procentuálního zastoupení populace jednotlivých okresů na celkovém počtu obyvatel v zónách jsme pak dopočítali odhad počtu tržních nájemních bytů v jednotlivých okresech ČR.

### 3.1.1.2 Určení výše uživatelských nákladů pro stejně veliké vlastnické bydlení

Původně jsme předpokládali, že domácnost bude při svém racionálním uvažování srovnávat výši dosavadního nájemného a uživatelské náklady stejně velikého bytu ve zcela novém bytovém domě. Zásadní položkou pro určení uživatelských nákladů je přirozeně výše pořizovacích (resp. kupních) nákladů stejně velikého vlastnického bydlení v dané lokaci. Pro

zjištění průměrných pořizovacích nákladů na jeden metr čtvereční celkové plochy u nově postavených bytových domů jsme vycházeli z údajů ČSÚ prezentovaných v publikaci *Stavby pro bydlení dokončené v roce 1999*. Z důvodu malé četnosti jsme nemohli pro účel simulace použít údaje za jednotlivé okresy, nicméně byly použity údaje průměrných pořizovacích nákladů na metr čtvereční podlahové plochy bytů v bytových domech členěné podle VÚSC ČR a kategorií velikosti obce (tj. zvláště pro každou kategorii velikosti obce v každém regionu ČR), což je zřejmě z důvodu nízké bytové výstavby maximální statisticky relevantní členění. Náklady uváděné ČSÚ však nezahrnují náklady na pozemek. Na základě spolupráce s *Asociací pro rozvoj bydlení*, několika realitními kanceláři a z informací na inzertním webovém serveru [www.pozemky.cz](http://www.pozemky.cz) jsme proto zjistili průměrnou cenu pozemku pro velikostní kategorie obcí v jednotlivých VÚSC; uváděnou cenu za pozemek jsme vydělili koeficientem 3,8 udávajícím průměrný počet podlaží nově postavených bytových domů v ČR. Výsledná upravená cena za pozemek byla připočtena k pořizovací ceně nových bytů vycházející z údajů ČSÚ.

Vzhledem k tomu, že předpoklad odchodu domácností pouze do nového vlastnického bydlení se ukázal mít relativně dalekosáhlé důsledky pro určení nové rovnovážné ceny nájemného (zejména pak v regionech s dnes již nízkou úrovní tržního nájemného, jako např. Severní Čechy nebo Severní Morava, kde však pořizovací náklady nové výstavby nejsou až o tolik nižší než v ostatních regionech republiky) i vzhledem k tomu, že se zřejmě tento předpoklad do velké míry odchyluje od skutečnosti, upravili jsme předpoklad následovně: domácnost odejde ze sektoru nájemního bydlení tehdy, kdy výdaje na nájemné překročí uživatelské náklady stejně velkého vlastnického bydlení (v bytových domech) vycházející z průměru mezi průměrnou pořizovací cenou nového bydlení (pro daný region a kategorii velikosti obce) a průměrnou pořizovací cenou staršího dosavadního bydlení (opět pro daný region a kategorii velikosti obce). Inzerované průměrné ceny staršího bydlení na metr čtvereční podlahové plochy pro jednotlivé regiony a kategorie velikosti obce jsme následně získali prostřednictvím databáze *KISEB* provozované *Institutem regionálních informací* v Brně.

Při výpočtu uživatelských nákladů jsme předpokládali, že všechny domácnosti budou hradit 70 % výdajů na pořízení vlastnického bydlení prostřednictvím hypotečního úvěru a 30 % z vlastních naspořených prostředků; v souladu s ekonomickou teorií jsme však do uživatelských nákladů započítali i úrokové náklady obětované příležitosti z použití vlastních finančních zdrojů (5 % z vlastního užitého kapitálu). Předpokládali jsme, že domácnosti využijí nejlukrativnější nabídky na trhu s hypotečním úvěrováním (*Česká spořitelna*, program *TOP bydlení*), u které je polovina úvěru (maximálně do 1.000.000,- Kč) úročena tržní úrokovou sazbou sníženou o tři procentní body (3,5 %) a zbývající polovina standardní tržní úrokovou sazbou (6,9 %); doba splatnosti úvěru byla stanovena na 20 let. Na základě podmínek pro poskytnutí hypotečního úvěru jsou však z úvěrování vyloučeni žadatelé, jejichž příjem nesplňuje kritéria bonity klienta daného finančního ústavu; podle podmínek České spořitelny klientovi nebude poskytnut úvěr, jestliže průměrný čistý příjem domácnosti (tj. i ostatních spolužadatelů, kteří nové bydlení budou se žadatelem užívat) nepřesáhne součet 1,5násobku životního minima a výše anuitní splátky a případných dalších plateb spojených se splácením dřívějších úvěrových závazků (např. leasingové splátky). Z tohoto důvodu byly domácnosti nesplňující bonitní kritéria České spořitelny a navíc, dle našeho dodatečného předpokladu, domácnosti s předností starším 45 let vyloučeny z možnosti získat vlastnické bydlení a odejít tak ze sektoru dosavadního regulovaného nájemního bydlení.

Při výpočtu uživatelských nákladů jsme dále započítali úrokovou podporu státu vztahující se k hypotečním úvěrům (dva procentní body z výsledné vážené úrokové sazby České spořitelny na základě platného programu v roce 2001) a daňovou úsporu vyplývající z možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu; k uživatelským nákladům jsme mimo průměrnou úrokovou splátku po výše zmíněných úpravách připočetli náklady obětované příležitosti z vlastního kapitálu tvořícího 30 % celkových pořizovacích nákladů (ve výši 5 % ročně) a výdaje na udržení standardu bytového fondu ve výši 1 % z celkových pořizovacích nákladů ročně, odečetli jsme naopak předpokládaný kapitálový výnos plynoucí ze zhodnocení nemovitosti v čase (reálné zhodnocení investice, reálný růst cen vlastnického bydlení). Koeficient zhodnocení jsme diverzifikovali pro jednotlivé zóny



zvlášť, přičemž pro Prahu jsme předpokládali reálné zhodnocení ve výši 3 % z původních pořizovacích nákladů za 20 let, pro ostatní zóny se koeficient rovnoměrně snižoval až na nulovou hodnotu v zóně 1 (roční zhodnocení jsme pak odhadli jednoduše jako podíl celkového zhodnocení za 20 let dělený 20). Formálně bychom postup zachytili následovně:

Pro každou domácnost byly v prvním kroku zjištěny roční úrokové splátky  $ÚS_{1..20}$  z hypotečního úvěru České spořitelny (program *TOP bydlení*) splatného formou anuitního způsobu splácení do 20 let od jeho přidělení (úroková splátka byla vypočtena pro každý rok zvlášť, jelikož se výše úrokové splátky při anuitním způsobu splácení mění). Výše úroku byla již upravena (snížena) o dvouprocentní státní úrokovou dotaci. Při předpokladu využití daňového odpočtu úroků v průběhu celého období splácení jsme vypočetli daňovou úsporu  $DÚ_{1..20}$  v jednotlivých 20 letech splácení úvěru:

$$HPZ_n * t_n^1 = x_n$$

$$(HPZ_n - ÚS_n) * t_n^2 = y_n \quad \text{pro } n = 1..20$$

$$DÚ_n = x_n - y_n$$

kde  $HPZ$  udává hrubý příjem ze zaměstnání,  $ÚS$  celkovou úrokovou splátku,  $t$  daňovou sazbu pro příslušnou úroveň příjmů. Výše daňové úspory byla kalkulována jak pro hrubý příjem ze zaměstnání přednosti domácnosti, tak hrubý příjem ze zaměstnání manželky, přičemž pro následné kroky simulace byla vybrána pro danou domácnost výhodnější varianta (vyšší daňová úspora). Pro každou domácnost jsme následně mohli vypočítat výši skutečné úrokové splátky  $SÚS_{1..20}$  snížené již o daňovou úsporu pro všech 20 let splácení hypotečního úvěru a následně i průměrnou roční úrokovou splátku  $PÚS$ :

$$ÚS_n - DÚ_n = SÚS_n \quad \text{pro } n = 1..20$$

$$\frac{\sum_{i=1..20} SÚS_i}{20} = PÚS$$

Výsledná rovnice pro výpočet ročních uživatelských nákladů  $UN$  je následující:

$$UN = PÚS + 0,01PN + 0,05VK - \frac{kPN}{20}$$

kde  $UN$  udává roční uživatelské náklady,  $PÚS$  průměrnou roční úrokovou splátku hypotečního úvěru,  $PN$  celkové pořizovací náklady vlastnického bydlení (1 %ní úhrada na udržení fondu),  $VK$  vlastní kapitál (5 %ní náklady obětované příležitosti z investovaných vlastních prostředků) a  $k$  koeficient zhodnocení (rovný 0,03 pro Prahu a snižující se podle jednotlivých geografických zón). Následně platí:

$$\text{Jestliže } UN < RN \text{ a zároveň } \check{C}PD > 1,5ZIVMIN + ANUITA + OZ \\ \text{a zároveň } VEK > 45$$

*pak domácnost odejde do vlastnického sektoru bydlení*

kde  $UN$  udává roční uživatelské náklady vlastnického bydlení,  $RN$  výši regulovaného nájemného,  $\check{C}PD$  celkový čistý příjem domácnosti,  $ZIVMIN$  životní minimum dané domácnosti,  $ANUITA$  výši celkové roční anuity pro splátku hypotečního úvěru,  $OZ$  ostatní úvěrové závazky domácnosti a  $VEK$  věk přednosti domácnosti.

### 3.1.1.3 Deregulace nájemného na rovnovážnou úroveň

Výše dosavadního nájemného byla jednotlivým domácnostem zkoumaným SRÚ 99 žijícím v sektoru nájemního bydlení (vždy stejným koeficientem pro úhrn domácností v celém regionu) následně zvyšována až do chvíle, kdy ze sektoru nájemního bydlení (v důsledku ekonomického srovnání uživatelských nákladů vlastnického bydlení a nové úrovně regulovaného nájemného každou konkrétní domácností) odešlo přesně tolik domácností, kolik jich žije v dané oblasti v sektoru tržního nájemního bydlení (tento počet byl, samozřejmě, vyjádřen v procentech z celkového nájemního bytového fondu v dané lokaci na základě předběžných výsledků censu 2001). Vzhledem k omezenému počtu pozorování v SRÚ 99 nebylo možno postupným zvyšováním nájemného dosáhnout optimálního podílu

uvolněných bytů, proto byla za účelem zpřesnění koeficientů navýšení nájemného v jednotlivých krajících použita *iterační metoda*, kterou demonstrujeme na příkladě Prahy.

Na základě dříve uvedených skutečností víme, že v Praze by se mělo uvolnit 27.272 bytů (počet bytů v tržním nájemním sektoru bydlení včetně černého trhu s obecním bydlením) tvořících 12,91 % aktuálního nájemního bytového fondu (dle censu 2001 doplněného za nespočtené obvody průměrnou hodnotou v již spočtených obvodech). Při zvýšení stávajícího regulovaného nájemného v Praze (resp. skutečně placeného regulovaného nájemného dle *Statistiky rodinných účtů* pro domácnosti žijící v nájemních bytech v Praze) 2,57krát (hodnota koeficientu  $k_1 = 2,57$ ) činil podíl uvolněných nájemních bytů pouze 12,74 % ( $p_1 = 12,74$ ), při zvýšení stávajícího regulovaného nájemného 2,61krát (hodnota koeficientu  $k_2 = 2,61$ ) činila odpovídající hodnota již 13,35 % ( $p_2 = 13,35$ ). Požadovaná optimální hodnota 12,91 % ( $p^*$ ) se nacházela mezi těmito krajními body ( $p_1$  a  $p_2$ ); optimální výše koeficientu  $k$  (označme ji  $k^*$ ) se tedy zřejmě nachází mezi body  $k_1$  a  $k_2$ . Za přijetí předpokladu o stejné relativní vzdálenosti  $k^*$  mezi body  $k_1$  a  $k_2$  jako  $p^*$  mezi body  $p_1$  a  $p_2$  lze postup výpočtu konečné výše koeficientu  $k^*$  formálně zapsat:

$$k^* = \frac{(p^* - p_1)}{(p_2 - p_1)} \times (k_2 - k_1) + k_1$$

Obdobně byly určeny konečné výše koeficientů navýšení nájemného pro ostatní regiony ČR a díky nim i výše rovnovážné úrovně tržního nájemného v jednotlivých lokacích. Následující tabulka 19 uvádí srovnání průměrných simulovaných cen rovnovážného nájemného a současných cen tržního nájemného (ze zdrojů *Institutu regionálních informací*) pro jednotlivé regiony ČR; z tabulky je zřejmé, že skutečná hodnota rovnovážného nájemného se v mnohých regionech nachází hluboko pod jejich současnou hodnotou:

**Tabulka 19: Srovnání simulované a tržní úrovně nájemného**

Kraj	Průměrná výše měsíčního nájemného podle SRÚ 99 (Kč/m <sup>2</sup> )	Průměrná výše měsíčního nájemného po deregulaci (Kč/m <sup>2</sup> )	Průměrná výše měsíčního nabídkového nájemného podle IRI* (Kč/m <sup>2</sup> )
Hl. m. Praha	26,2	67,6	128,0
Praha včetně okresů			
Praha – východ a	25,7	66,3	90,6
Praha – západ			
Středočeský kraj (bez Prahy – východ a Prahy – západ)	13,5	49,3	60,3
Jihočeský kraj	15,6	33,8	52,6
Západočeský kraj	15,7	28,0	54,0
Severočeský kraj	14,4	22,4	29,4
Východočeský kraj	13,8	41,3	49,2
Jihomoravský kraj	17,2	39,5	58,1
Severomoravský kraj	16,9	22,2	37,4

\*) Průměrné hodnoty získané z údajů o průměrné výši nabídkového nájemného ve 335 městech ČR (stav k 15.11. 2000) publikovaných Institutem regionálních informací (IRI), s.r.o. v rámci Komplexního informačního systému ekonomických charakteristik bydlení (KISEB).

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

Následující tabulka uvádí míru zatížení výdaji na bydlení bazickými pro různé skupiny domácností po ukončení deregulačního procesu a skokovém navýšení současného regulovaného nájemného na jeho rovnovážnou úroveň.

**Tabulka 20: Míra zatížení před a po deregulaci na simulovanou rovnovážnou tržní úroveň nájemného**

	Průměrná skutečná míra zatížení výdaji bazickými před deregulací v %	Průměrná skutečná míra zatížení výdaji bazickými po deregulaci v %
<i>Sociální skupina přednosti</i>		
Dělník	17,76	23,87
Samostatně činný	17,69	27,52
Zaměstnanec	17,76	26,56
Zemědělec	14,20	19,83
Důchodce (nepracující)	29,09	43,46
<i>Počet osob v domácnosti</i>		
1 členná domácnost	27,97	42,90
2 členná domácnost	19,85	28,78
3 členná domácnost	17,25	24,45
4 členná domácnost	16,11	21,82
5 a více členná domácnost	15,97	22,66
<i>Věk přednosti domácnosti</i>		
18–25 let	18,69	28,15
26–35 let	17,30	22,42
36–45 let	18,09	26,07
46–55 let	17,64	26,68
Nad 56 let	26,98	40,17
<i>Velikost bydliště</i>		
Obec do 4999 obyvatel	15,31	20,51
Obec 5000 až 9999 obyvatel	21,06	30,15
Obec 10000 až 19999 obyvatel	18,23	27,72
Obec 20000 až 49999 obyvatel	22,49	30,65
Obec 50000 až 99999 obyvatel	20,21	26,92
Obec nad 100000 obyvatel (mimo Prahy)	24,81	33,04
Praha	22,53	40,73

Pozn.: První sloupec udává míru zatížení pro všechny domácnosti nájemního sektoru bydlení, druhý sloupec pak již míru zatížení pouze pro ty domácnosti, které by za podmínek stanovených simulačním modelem neodešly do sektoru vlastnického bydlení.

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

Jak je z tabulky 20 zřejmé, skokové navýšení nájemného na jeho rovnovážnou úroveň (která je sice nižší než současná úroveň tzv. tržního nájemného) by znamenalo pro mnoho domácností (zejména pak jednočlenné či důchodcovské domácnosti) i prudké zvýšení zatížení výdaji na bydlení a snížení dostupnosti bydlení (míra zatížení je v tomto případě však neupravena o výdaje na sekundární bydlení, dosavadní příspěvek na bydlení, nadspotřebu bydlení a příjmy z šedé ekonomiky). Z tohoto důvodu je zapotřebí na jedné straně rozložit deregulační proces do delšího časového období a na straně druhé připravit nové, tentokrát efektivnější a mířenější nástroje bytové politiky, jež zajistí dostupnost nájemního bydlení pro všechny sociální skupiny českých domácností. Mezi tyto nástroje patří v zemích EU i ostatních vyspělých zemích zejména sociální bydlení a příspěvek na bydlení.

Pokusili jsme se rovněž o orientační kalkulaci dodatečných příjmů jednotlivých pronajímatelů nájemního bydlení plynoucích z deregulace nájemného na jeho rovnovážnou tržní úroveň. Průměrné roční nájemné za průměrný byt v daném regionu uvádí následující tabulka 21.

**Tabulka 21: Roční regulované a deregulované nájemné pro průměrný nájemní byt**

Kraj	Průměrné roční nájemné (Kč)	
	regulované	tržní
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	18375,3	47436,2
Středočeský kraj	9696,0	35335,9
Jihočeský kraj	11254,2	24339,1
Západočeský kraj	10315,3	18350,1
Severočeský kraj	10299,6	15991,7
Východočeský kraj	10429,7	31116,4
Jihomoravský kraj	12623,5	29007,0
Severomoravský kraj	12136,4	15910,2

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

Následující tabulka 22 uvádí celkový dodatečný příjem (definovaný jako rozdíl mezi příjmem z původního regulovaného nájemného a příjmem z deregulovaného tržního nájemného) pro obce a soukromé pronajímatele v jednotlivých regionech ČR; počet nájemních bytů v jednotlivých regionech ČR byl zjištěn z předběžných výsledků censu 2001 (pro chybějící okresy byl dopočítán podle průměrné změny v počtu nájemních bytů mezi roky 1991 a 2001 v již spočítaných okresech daného regionu).

**Tabulka 22: Průměrný dodatečný příjem z deregulace nájemného**

Kraj	Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (Kč)	
	obce	soukromí pronajímatelé
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	3.117.738.284	3.019.541.803
Středočeský kraj	1.600.056.276	100.322.338
Jihočeský kraj	827.207.521	68.038.714
Západočeský kraj	792.634.349	101.986.812
Severočeský kraj	684.869.763	223.445.573
Východočeský kraj	1.353.397.248	596.742.879
Jihomoravský kraj	1.891.754.504	423.734.485
Severomoravský kraj	693.406.774	60.296.241
<b>Celkem</b>	<b>10.961.064.719</b>	<b>4.594.108.845</b>

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

Jak je patrné z tabulky, celkový roční dodatečný příjem současných obecních i soukromých pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného na jeho rovnovážnou úroveň by mohl dosáhnout okolo 15 mld. Kč. Důležitou skutečností je však rovněž zjištění, že při dané rovnovážné úrovni nájemného by se, podle našeho očekávání, neobjevila žádná soukromá nájemní výstavba; při odhadu soukromé nájemní výstavby jsme vycházeli z konceptu čisté současné hodnoty investice a rovnice:

$$\dot{C}SH = -I_0 + \frac{R_1}{1+i} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n}$$

kde  $\dot{C}SH$  udává čistou současnou hodnotu investice,  $I_0$  počáteční výši investice (průměrné pořizovací náklady bytu v daném regionu ČR),  $i$  míru aktualizace a  $R_n$  průměrnou rovnovážnou cenu tržního nájemného v daném regionu. Předpokládali jsme, že investor bude mít o investici do soukromé nájemní výstavby zájem ve chvíli, kdy  $\dot{C}SH$  dosáhne kladné hodnoty, přičemž  $i$  jsme stanovili na úrovni 15 % (což odpovídá současným očekáváním investorů) a 5 % (což by odpovídalo teoreticky nákladům obětované příležitosti při aktuální 5 %ní roční úrokové míře z dlouhodobě uložených prostředků u komerčních finančních ústavů) a  $n$  na úrovni 20, 30, 40 a 50 let. Bohužel ani při 5%ní míře aktualizace a předpokladu 50leté doby životnosti investice není hodnota v žádném regionu ČR (tj. ani

v Praze či jeho okolí) kladná a tudíž lze očekávat, že zájem investorů o soukromou nájemní bytovou výstavbu bude i po deregulaci nájemného na rovnovážnou úroveň velmi skromný (pokud bude vůbec nějaký).<sup>31</sup> Na druhou stranu se však jistě zvýší nabídka nájemních bytů pronajímaných za rovnovážné tržní nájemné ze stávajícího bytového fondu tvořená jednak dnešním fondem obecních nájemních bytů nelegálně podnájímaných na černém trhu a jednak z důvodu daleko větší finanční motivace pro soukromé vlastníky (včetně družstevníků). Vliv na zvýšení poptávky po vlastnickém bydlení a po nové vlastnické bytové výstavbě hrazené zcela ze soukromých zdrojů jednotlivých domácností je zcela evidentní; tato zvýšená poptávka může však mít za následek i zvýšení cen vlastnického bydlení nebo cen stavebních prací a materiálů. Pro zhodnocení vlivu zvýšené poptávky po vlastnickém bydlení na jeho ceny by bylo však zapotřebí zjistit elasticitu poptávkových křivek v českém prostředí a pro tento účel i zajistit speciální relativně rozsáhlý datový soubor, jež však bohužel nemáme k dispozici.

Je přirozeně jen velmi těžké představit si šokovou deregulaci na úroveň tržního nájemného; taková cesta by nejen znamenala relativně prudké zvýšení cen vlastnického bydlení v krátkém období (z důvodu neelastického charakteru nabídky bydlení), nezměrné problémy dotýkající se dostupnosti bydlení a z toho plynoucí relativně vysoké náklady státu plynoucí jak přímo na programy zvyšující dostupnost nájemního i vlastnického bydlení (které budou diskutovány níže), tak na výplatu těch dávek státní sociální podpory a penzí, jejichž výše je vázána na růst indexu spotřebitelských cen (náhlý růst ceny bydlení by nutně vedl k valorizaci důchodů a dávek a relativně rozsáhlým dodatečným výdajům státu). „Existuje důkaz, že vyšší cena nájemného uplatňovaná obcemi a ostatními provozovateli sociálního bydlení by poškodila hospodářství rostoucí inflací a rostoucími výdaji státu ... Je rovněž pravděpodobné, že inflace nájemného by snížila spotřebitelskou poptávku, a tak zvýšila nezaměstnanost a vedla k poklesu daňových příjmů.“ (Garnett 2000:42). V prostředí Velké Británie simuloval následky deregulace nájemného v sociálním bydlení Wilcox (1994), který odhadl, že deseti-procentní nárůst cen nájemného v sociálním bydlení by snížil HDP až o 0,2 %, zvýšil nezaměstnanost o 25.000 pracovních míst, zvýšil index spotřebitelských cen o 0,3 % a vedl k dodatečným nákladům státu ve výši 100 mil. GBP ročně.

Avšak vzhledem ke katastrofálním následkům plošné regulace nájemného „prvního řádu“ jak na fungování trhu s bydlením, tak na sociální spravedlnost (efektivnost a efektivita intervence je velmi nízká) považujeme z hlediska dlouhodobě udržitelného rozvoje sektoru za nutné deregulaci nájemného na rovnovážnou úroveň realizovat v časově „představitelném“ horizontu např. formou návrhu Ministerstva pro místní rozvoj předpokládajícího okamžité zavedení nového systému místně příslušného nájemného s výjimkou přechodných období v těch lokacích, kde jsou nůžky mezi stávajícím „tržním“ a regulovaným nájemným nejvyšší (takové přechodné období by v Praze trvalo více než 10 let).

V následujících kapitolách se zaměříme na základní nástroje bytové politiky, které by v případě deregulace měly zajistit dostatečnou dostupnost vlastnického i nájemního bydlení v ČR. Ačkoliv jsme doporučovali postupnou deregulaci nájemného, pro účel zkoumání efektivity a efektivnosti těchto nástrojů v českém prostředí budeme z metodologických důvodů nadále předpokládat, že by došlo k šokovému navýšení nájemného rovnou na úroveň námi simulované rovnovážné tržní ceny nájemného (která je přirozeně nižší než současná úroveň „tržního“ nájemného). Rozložení deregulace nájemného do delšího časového horizontu by mimo jistá vychýlení (snižující se celková výše nutných veřejných výdajů a specifika plynoucí z rozdílného podílu jednotlivých skupin domácností na obecném růstu příjmů v budoucnu) nemělo mít zásadní praktické následky na výsledky našich simulací. Jako první nástroj sloužící k zajištění vyšší dostupnosti bydlení budeme zkoumat „osvícenou“ státní podporu nabídky (vytvoření sektoru sociálního bydlení), poté státní podporu poptávky (příspěvek na bydlení) a státní podporu vlastnického bydlení (možnost odpočtu úroků od daňového základu, úroková dotace).

---

<sup>31</sup> Je nutné upozornit na to, že jsme vycházeli z průměrné ceny nájemného v daném regionu. Kdybychom však počítali s diferenciací i uvnitř obcí, např. Prahy, pak lze jistě očekávat mnohem vyšší cenu nájemného v určitých lokacích a tudíž i vyšší hodnotu ČSH pro investice do nájemního bydlení v těchto lokacích.

## 3.2 Sociální bydlení

Téměř ve všech západoevropských zemích najdeme sektor bydlení nazývaný "sociální bydlení". Ačkoliv existují velké rozdíly v jednotlivých systémech (bytová politika spadá v Evropské unii do kompetence jednotlivých národních států), v převážné míře se sociálním bydlením rozumí sektor nájemního bydlení, kterým se snaží veřejné orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit těm potřebným skupinám obyvatel, které si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti. Nájemné je v sociálních bytech zpravidla nižší než tržní nájemné a výstavba či provoz sociálních bytů jsou určitým způsobem finančně podporovány veřejnými institucemi státu nebo obcí, např. vytvářením nejrůznějších fiskálních výhod pro investory, vymezením přímých subvencí nebo poskytnutím garancí pro použité stavební úvěry. Investory a následně i provozovateli sociálního bydlení mohou být přímo obce zastoupené v obecních bytových společnostech, bytová družstva, neziskové bytové asociace i zcela soukromí vlastníci. V současnosti je rozsah sociálního nájemního bydlení v zemích EU odhadován na přibližně 19 milionů bytů, což znamená, že se jeho zastoupení na celkovém bytovém fondu ve všech členských zemích EU pohybuje na úrovni 18 % (Priemus 1997: 551).

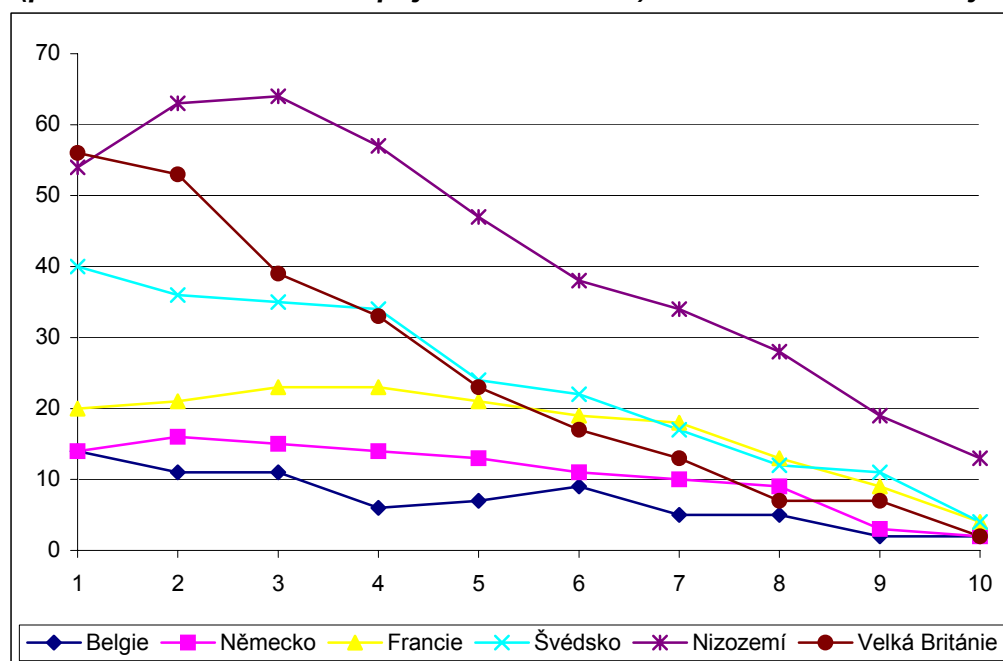
K masové výstavbě sociálních bytů došlo téměř univerzálně v celé Evropě po skončení druhé světové války, kdy byla velká část bytového fondu zničena a stavební průmysl okleštěn; hrozilo jak zneužití ze strany stávajících majitelů soukromého nájemního bydlení k aplikování nájemného plynoucího z nedostatku, tak i vytvoření soukromých monopolů ve sféře nové bytové výstavby a prudké zdražení cen stavebních materiálů a prací. Do určité míry se dá říci, že regulace nájemného i aktivní role státu v nové nájemní bytové výstavbě byla na konci války výrazem spíše racionálního uvažování vládních představitelů, než výrazem ideologie státu blahobytu. V bytové politice většiny evropských zemí však postupně na konci 50. let a zejména pak v letech 60. a 70. zdravá ekonomická racionalita mizela jak na úkor pohodlnosti (zvýšení efektivity by v konci bylo z hlediska racionálních zájmů politiků maximalizovat počet voličských hlasů kontraproduktivní), tak na úkor rostoucí popularity společenského konceptu státu blahobytu. Původní politický konsensus nad aktivní rolí státu na trhu s bydlením se již na konci 50. let začal rozpadat a pravicově orientované politické strany se od počátku let 60. snažily zpravidla o prosazení reformem dotýkajících se deregulace nájemného a zajištění efektivnější (ve významu jak efektivity tak efektivnosti) podpory výstavby a provozu sociálního bydlení. Nepopulární opatření (např. snaha o zvýšení nájemného v sociálním bydlení) byla však i k reformě pozitivně orientovanými politickými stranami zpravidla rozmělněna v kompromisech. „Demolice sídliště Piggeries v Liverpoolu (postavené na konci 60. let) a Darnley v Glasgow (postavené v polovině 70. let) ukazují, jak děsivé finanční následky mohou mít nesprávně zvolené investice veřejného sektoru do bydlení.“ (Maclennan 1982: 271).

Počáteční nájemné v sociálních bytech bývá zpravidla kalkulováno jako tzv. nákladové (také neziskové) nájemné: zahrnuje veškeré náklady související se splátkami kvalifikovaných i běžných úvěrů použitých na výstavbu, opravami, správou a příspěvkem do fondu na rekonstrukci bytu v budoucnu. Ve většině zemí EU pak počáteční nájemné bývá průběžně aktualizováno podle vývoje cen stavebních prací nebo podle jiného indexu odrážejícího vývoj cenové hladiny; nejedná se tudíž o "historické" nákladové nájemné, ale o aktualizované nákladové nájemné. V některých systémech (Belgie, Portugalsko, Lucembursko, obecní bydlení v Irsku) se používá koncept tzv. k příjmu vztaženého nájemného, kdy nájemné je bez ohledu na náklady stanoveno jako jistý, předem stanovený podíl z příjmu dané domácnosti; pokud se příjem domácnosti zvýší, zvýší se pak rovněž výše nájemného. Metodika stanovování nájemného bývá zpravidla upravena prostřednictvím centrálních předpisů (vládní vyhláška, zákon).

Co se týká alokačních (přidělovacích) podmínek, v některých zemích je zákonem stanovena maximální výše celkového příjmu domácnosti pro oprávnění žádat o přidělení sociálního bytu (Lucembursko, Německo, Belgie, Francie a Itálie), v jiných zemích je obcím nebo nezávislým provozovatelům sociálního bydlení ponechána svoboda pro formulaci vlastní alokační politiky, která však musí být v souladu s obecnějšími ustanoveními centrální vlády; ty se omezují na určení širších priorit jako např. stanovení cílových skupin sociálně

potřebných domácností (hierarchii sociální potřeby). V žádné evropské zemi (teoreticky mimo Švédsko) není absence příjmových kritérií spojena s absencí sociální cílenosti; mnohdy je tomu právě naopak. Ve Velké Británii, kde není vstup do sektoru apriori limitován zákonem stanovenou maximální hranicí příjmu domácnosti, je "sociální efektivita" alokace sociálních bytů kontrolována a všechny nezávislé bytové asociace jsou povinny každoročně publikovat zprávu zmiňující se mimo jiné i o naplňování sociálních kritérií. Jak ukazuje graf 42 z publikace Van der Heijden (1999), uživatele sociálních bytů tvoří domácnosti s nižšími nebo středními příjmy; nejpevnější vazba mezi kvintilových příjmovým rozložením a podílem domácností žijících v sociálním sektoru bydlení se objevila zvláště v Nizozemí, Švédsku (!) a Velké Británii, tedy zcela paradoxně i v těch zemích, kde je deklarován tzv. univerzální model bytové politiky.

**Graf 42: Procentuální zastoupení jednotlivých kvintilových skupin populace (podle celkového čistého příjmu domácnosti) v sektoru sociálního bydlení**



Zdroj: Van der Heijden 1999.

V některých zemích se sociální efektivnost alokace, tj. alokace sociálních bytů mezi skutečně potřebné domácnosti, sleduje i v průběhu nájemního poměru; byla dokonce přijata zákonná opatření, na základě kterých může být pronajímatelem jednostranně zvýšen nájem v sociálním bytě, pokud domácnost přesáhne vyhláškou nebo zákonem stanovenou úroveň příjmů (Francie, Německo) nebo je nájemník nucen zaplatit speciální daň za nadbytečně užívaný bytový prostor, pokud se po změně velikosti domácnosti (např. po odstěhování některých členů domácnosti) odmítne přestěhovat do menšího bytu (Belgie), nebo již samotná nájemní smlouva uzavíraná se žadatelem obsahuje klauzuli o povinnosti přestěhovat se, pokud by podle zákonem stanovených podmínek po určité změně poměrů v domácnosti měl žadatel právo pouze na menší byt (Lucembursko). Pro výstavbu, v některých zemích i provoz, sociálního bydlení mají veřejní i neveřejní provozovatelé sociálního bydlení zpravidla možnost čerpat zvýhodněné státem dotované úvěry či přímé dotace z veřejných rozpočtů. Různé způsoby financování výstavby a provozu sociálního bydlení, stejně jako užívaná alokační pravidla a ostatní relativně vyčerpávající informace o fungování sociálního bydlení ve vybraných zemích EU i SVE (např. v Polsku) nalezne čtenář ve studii Lux, Burdová (2000) a chystané knižní publikaci k danému tématu. Proto se nyní popisu jednotlivých systémů nebudeme věnovat v takovém rozsahu, jaký by si daná tematika z hlediska své významnosti asi zasloužila.

Zásadní problém, se kterým se evropské sociální bydlení v současnosti potýká, se týká rostoucí sociální exkluze; z hlediska urbanistického vznikají "ghetta" sociálních bytů obývaná

převážně domácnostmi imigrantů (Francie, Německo) nebo příjmově nejslabšími domácnostmi (Velká Británie). Politika příspěvku na bydlení poskytuje v této souvislosti částečné řešení (tj. i příjmově slabá domácnost si může dovolit kvalitnější bydlení). Hlubším řešením je německý model "neustále se přesouvajícího" sociálního bydlení; sociálním je byt pouze po určité období (v rámci tzv. třetího dotačního programu průměrně okolo 10 let) a po uplynutí smlouvou stanovené lhůty, během které se nájem průběžně zvyšuje o stanovený koeficient, je provozovatel sociálního bytu oprávněn zvýšit nájem na úroveň běžnou pro soukromý nájemní sektor. Sociálním bytem může v Německu rovněž být na základě dohody mezi soukromým investorem a obcí například pouze jeden nebo dva byty v nově postaveném bytovém domě; nájemníci platící "sociální" nájem tak žijí v jednom domě s nájemníky platící "tržní" nájem.

Mezi negativní rysy sektoru sociálního nájemního bydlení patří rovněž velmi nízká mobilita domácností a časté případy zneužití jak ze strany provozovatelů, tak ze strany nájemníků. Nájemníci užívající sociální byt profitují z nízkých nájmů i v době, kdy řada daleko potřebnějších domácností je nucena vyhledávat své bydlení na volném trhu (i z toho důvodu se v mnoha zemích nájem v sociálním sektoru přiblížily nájmům v sektoru soukromém), v jihoevropských zemích se objevuje i nezákonné podnajíování sociálních bytů. Na druhou stranu kontrola provozovatelů je nesrovnatelná s úrovní kontroly, kterou vykonávají obecní úřady v českých zemích a proto i rozsah těchto "podvodů" je nesrovnatelně nižší. Zneužití ze strany provozovatelů umožňuje v některých zemích nedostatečně transparentní a neobjektivní bodovací systém pro určení sociální potřeby domácnosti (Itálie).

Z úhlu pohledu *ekonomické efektivity* je nutné upozornit na skutečnost, že ačkoliv se na jedné straně zvýší nabídka bydlení prostřednictvím buď přímých či nepřímých veřejných investic (v zemích EU stále více spíše nepřímých investic, jelikož roste význam a postavení nezávislých provozovatelů sociálního bydlení, bytových asociací), vede program k vytěsnění soukromých investic z trhu a regulací nájemného v sociálních bytech rovněž k vytváření nerovnováhy na trhu s bydlením (vyšší cena v neregulovaném soukromém nájemním bydlení, než by byla, pokud by regulace nájemného v sociálních bytech byla odstraněna). Ostatní defekty z hlediska *efektivity* zahrnují:

- nižší než tržní úroveň nájemného (dotované nájemné) vede k nadměrné spotřebě bydlení (nájemníci využívají kvalitnějšího bydlení nebo i kvantitativně většího množství bytových služeb, než by využívali v případě rovnovážného nájemného);
- převis poptávky nad nabídkou v sektoru sociálního bydlení vede v jiných sektorech (soukromé neregulované nájemní bydlení) k nízké úrovni bydlení (velké množství lidí v malých bytech) nebo bezdomovectví;
- nízká mobilita pracovní síly (z důvodu výhodných regulačních podmínek a nejistoty zajištění podobného standardu v jiné lokalitě; mobilita u nájemníků v sociálním bydlení často nižší než u lidí žijících ve vlastnickém bydlení!);
- existence prázdných nepronajatečných bytů (jelikož nájemné zpravidla neodráží rozdíly ve kvalitě či poloze bydlení, snaží se žadatelé o získání co možná nejkvalitnějšího a nejlépe položeného bydlení a z obavy, aby jim tato nabídka „neušla“, odmítají méně lukrativní bydlení);
- zpravidla vysoké náklady bytové výstavby či náklady správy a administrace (dané často skutečností, že investorem je veřejný orgán);
- nízká kvalita managementu sociálního bydlení a nedostatečné uspokojení rozmanitých preferencí nájemníků (úředníci obce mají jen velmi málo času či ochoty věnovat se preferencím jednotlivých spotřebitelů, naslouchat zájmům nájemníků sociálních bytů; zájemci o sociální bydlení registrováni na čekacích listinách zpravidla dostanou nabídku konkrétního bytu jen několikrát, a pokud ji nevyužijí, musí se zpravidla nechat znovu zapsat na seznam čekatelů nebo čekat určité období).

Z hlediska *sociální efektivity* je sociální bydlení v některých aspektech rovněž velmi problematické:

- alokace sociálních bytů je mnohdy velmi restriktivní, zejména co se týče nutnosti mít již před přidělením bytu např. trvalé bydliště v dané lokalitě;
- systém alokace založený na hodnocení sociální potřeby pouze ve chvíli přidělení bytu vede velmi často k tomu, že skutečně potřební žadatelé se k sociálnímu bytu



nedostanou, zatímco mnoho sociálních bytů je obýváno příjmově silnými domácnostmi. Vyloučení skutečně potřebných z možnosti získání bytu je o to vyšší, čím větší je ochrana nájemních práv spojená např. s možností „dědění“ dekretů na sociální bydlení dalšími generacemi: „systém zvyhodňuje ty, kteří získali sociální bydlení, na úkor těch, kteří jsou zatím na čekací listině.“ (MacLennan 1982, 405);

- regionální nerovnosti (na území některých obcí je sociálních bytů dostatek, na území jiných neexistují z důvodu privatizace vůbec apod.);
- upřednostňování „krucialní“ voličské základny při určení mechanismu alokace uprázdněných a nových sociálních bytů (politické faktory);
- způsob stanovování nájemného, zejména pak tzv. *rent-pooling* (dotování nájemného v nových bytech zvýšeným nájemným ve starší zástavbě) může vést k nežádoucím zvýhodněním některých sociálních skupin na úkor těch potřebnějších.

I přesto, že sociální bydlení nadále zůstává, jak jsme již uvedli, jedním z „pilířových“ nástrojů státní bytové politiky většiny zemí EU, získává v posledních dekádách z důvodu relativně revolučních proměn bytových politik novou tvář. Výsledkem reformy bytových politik v 80. a 90. letech 20. stol. byl zejména prudký posun od dotací na cihlu k dotacím na hlavu (zavedení adresného příspěvku na bydlení), razantní snížení státních výdajů do výstavby a správy sociálních bytů, decentralizace sociální bytové politiky, zvýšení role soukromých provozovatelů sociálního bydlení (bytových asociací), zvýšení nájemného, privatizace sociálních bytů, pobídky pro soukromé investice do nájemní výstavby, do budoucna pouze částečné a většinou nepřímé krytí sociální nájemní výstavby z veřejných prostředků (úrokové dotace, daňová zvýhodnění). "Sociální bydlení není dnes velmi oblíbený termín. Zahrnuje totiž aktivní roli státu, využívá peněz daňových poplatníků a zdá se, že je příliš vzdáleno trhu." (Priemus 1997, 549). Výstavba nových sociálních bytů se v mnoha zemích v 80. a 90. letech vlivem nově nastavených podmínek snížila, nejprudčeji ve Velké Británii a Nizozemí (Smith, Oxley 1997, 490).

Tím, že roli hlavního developera sociálního bydlení převzaly ve Velké Británii z rukou obcí soukromé neziskové organizace, došlo nejen k ušetření veřejných prostředků (vyšší podíl soukromého kapitálu), ale zároveň ke zvýšení efektivity provozu, mířenější alokační politice a daleko vyšší úrovni kontroly užívání sociálního bytového fondu. Vytvořením dostatečných kontrolních pravomocí pro *Bytovou korporaci*, finančního i kontrolního centra aktivit bytových asociací, se podařilo zajistit, že se ani jediná bytová asociace po reformě v oblasti bytové politiky (kdy většina bytových asociací byla přinucena stále více vyhledávat prostředky na dofinancování svých projektů na volném trhu) nedostala do takových finančních obtíží, které by vedly k jejímu krachu. I z tohoto důvodu se výrazně změnila počáteční nedůvěra soukromého zápůjčního kapitálu k bytovým asociacím. Podle odhadů dosáhly hrubé investice bytových asociací směřující do výstavby sociálního bydlení v letech 1999/2000 2,145 mil. GBP, z nichž 45 % (944 mil. GBP) bylo financováno soukromým kapitálem (soukromými půjčkami); bytové asociace tak dosáhly obrovského úspěchu v zajištění přístupu k soukromému kapitálu a tak zdvojnásobení hodnoty každé jedné libry vyplacené pro tento účel z veřejných zdrojů. Z provedených výzkumů týkajících se spokojenosti s bydlením navíc vyplývá, že nájemníci bytových asociací jsou se svým bydlením i úrovní údržby mnohem spokojenější než nájemníci v bytech obecních.

Dostupnost sociálního nájemného byla definována pro bytové asociace prostřednictvím *Národní federace bydlení (National Housing Federation)* jako situace „kdy většina pracujících domácností není chycena v pasti chudoby (z důvodu závislosti na příspěvku na bydlení) nebo neplatí více než 25 % svého čistého příjmu na nájemné“. (Garnett 2000: 298). Tyto cíle však z nejrůznějších ekonomických důvodů nebyly splněny. Vzhledem k tomu, že asociace se jako soukromé subjekty vystavují v současnosti všem rizikům ze svého podnikání, režim stanovení nájemného daleko více odráží tržní principy než v případě obecního bydlení; mezi roky 1988 a 1994 vzrostlo nájemné v bytech bytových asociací v průměru o 107 % (mezi roky 1990 a 1995 byl růst o tři procentní body vyšší než v soukromém nájemním sektoru). Ačkoliv deregulace nájemného má své přirozené pozitivní důsledky pro fungování trhu s bydlením, podobně jako v obecním bydlení se objevil problém nedostatečné efektivity procesu, jelikož výhradní spoléhání na příspěvek na bydlení vedl k demotivaci nájemníků k zapojení do pracovního procesu. Od roku 1996 tak byly zpřísněny kritéria pro poskytování

dotací a tak omezena svoboda asociací stanovovat zcela volně nájemné v případě využití státních dotací (pro získání dotace se nyní musí asociace zavázat, že dodrží předem stanovenou výši nájemného). Ačkoliv se tedy asociace staly jednoznačně efektivnějším hráčem v oblasti sociálního bydlení než obce, problém dostupnosti nájemného se jim přirozeně nevyhnul a tudíž určitá míra státem stanovené regulace nájemného v sektoru sociálního bydlení se jeví jako rozumná (přístup kombinující nezávislost bytových asociací s přísnými regulačními podmínkami dotýkající se výše nájemného i alokačních pravidel v případě využití státní podpory zvolilo např. Polsko a dosáhlo v této sféře již za krátkou dobu relativně jedinečných úspěchů).

I přes to, že v mnoha zemích existuje možnost ustanovit příplatek nájemnému pro domácnosti, jejichž příjem převyšuje zákonem stanovený limit pro vstup do sektoru, mnozí provozovatelé sociálních bytů (a nejen ti veřejní snažící se maximalizovat voličské hlasy) se zavádění příplatků brání (z důvodů malé finanční motivace, velkých administrativních nákladů, nebezpečí ztráty nejsolventnější klientely). Mířenost státní podpory nabídky nelze nikdy zajistit do takové míry, jako tomu lze v případě podpory poptávky, a tak v některých zemích dochází stále ke „zneužívání“ veřejné pomoci příjmově silnějšími domácnostmi. Situaci v Německu popisuje Völker (1997: 466): "V současnosti okolo 42 % ze všech veřejně podporovaných nájemních bytů je užíváno domácnostmi, jejichž příjem se pohybuje na příjmovém limitem opravňujícím domácnost pro přidělení takového bytu. Není proto divu, že více než 40 % všech dotací do sociálního bydlení připadá na 60 % domácností s vyššími příjmy." Ve Francii by „v průměru nájemné v bytech HLM (sociálních bytech – pozn. aut.) bylo o 62 % vyšší, kdyby bylo valorizováno na tržní ceny. Tento rozdíl reprezentuje měsíční sociální podporu ve výši 1.010 FRF ve prospěch obyvatel HLM, 37 miliard FRF ročně pro celý sektor HLM .... Toto srovnání je ještě nedokonalé, jelikož domácnosti žijící v HLM žijí v průměru ve větších bytech než domácnosti žijící v soukromém nájemním sektoru: konzumují tedy více služeb spojených s bydlením, než kdyby si zvolili bydlení za tržní nájemné," uvádí Le Blanc, Laferrère, Rémy (1999, 47–52), kteří pomocí ekonometrických modelů kriticky zhodnotili systém nabídkových podpor do sociálního bydlení ve Francii; upozorňují rovněž, že "35 % uvedeného zisku je redistribuováno mezi domácnosti s příjmem vyšším než průměrný příjem francouzské domácnosti... Není možné tedy říci, že tento transfer slouží zvláště chudší populaci." (Le Blanc, Laferrère, Rémy 1999, 54–5). Podle výzkumu *Enquete Logement* mělo v roce 1988 28,4 % francouzských domácností žijících v sektoru sociálního bydlení vyšší příjem než zákonem stanovený příjmový limit pro oprávnění žádat o přidělení sociálního bytu (v Paříži tvořil tento podíl dokonce 36 %); 16,7 % domácností překročilo svým příjmem limit o více než 20 %, 5,8 % domácností dokonce o více než 60 %. I z těchto důvodů se začalo uvažovat o novém systému určení nájemného, který by více zaměřil podporu nabídky na skutečně potřebné domácnosti.

V roce 1994 se v Německu začala zkoušet a v dnešní době již prakticky šířit pro země EU i pro situaci v ČR velmi inspirativní forma stanovení nájemného v závislosti na příjmu žadatelské domácnosti (k příjmu vztážené nájemné existuje v jednodušší podobě i v Belgii nebo Portugalsku). Tento systém spočívá v rozdělení dotací na *dotaci základní* a *dotaci individuální*. Základní dotace umožňuje stanovení nájemného na nejnižší tržní, resp. místně příslušné úrovni, na úrovni tzv. základního nájemného. Základní dotace je pak doplněna o individuální dotaci, jejíž velikost však již závisí na příjmu a velikosti domácnosti a výši základního nájemného; přitom je také určena maximální výše individuální dotace, která se pak odráží v úrovni tzv. minimálního nájemného. Tuto situaci transparentněji zachycují níže uvedené tabulky 23 a 24. Základní nájemné nezůstává na stále stejné úrovni, ale ve většině zemí se po určitém období zvyšuje, přičemž toto navýšení je procentuálně omezeno. Podstatné však je, že tento nárůst se není kompenzován navýšením individuální dotace, ale je plně hrazen nájemníky.

**Tabulka 23: Tržní nájem, základní nájem, minimální nájem v ... (v DEM)**

DEM /m <sup>2</sup> /měsíc	Region s nízkými nájmy	Region s vysokými nájmy
tržní nájemné	11,5	18
základní nájemné	11	15
minimální nájemné	8	9,5

Zdroj: Völker 1999.

**Tabulka 24: Dodatečná individuální podpora na m<sup>2</sup> a měsíc ... (v DEM)**

Příjem domácnosti překračující příjmovou hranici u 1. dotačního programu o ...	Region s nízkými nájmy	Region s vysokými nájmy
+0 %	3	5,4
+10 %	2,25	4,5
+20 %	1,5	3,6
+30 %	0,75	2,7
+40 %	0	1,8
+50 %	0	0,9
+60 %	0	0

Zdroj: Völker 1999.

V regionu s nízkou úrovní nájemného by domácnosti přesahující příjmový limit o 40 % nezískali již žádnou další individuální dotaci (a platili základní nájemné), v regionu s vyšší úrovní nájemného by ji nezískali až domácnosti přesahující o 60 % stanovený příjmový limit. Tímto způsobem by se podpora nabídky do určité míry přiblížila adresné podpoře poptávky (příspěvku na bydlení), kterou by i případně mohla nahradit zcela (v Belgii tvoří příspěvek na bydlení jen okrajovou dávku sociální podpory a nájemné v sociálním bydlení je určováno v závislosti na příjmu domácnosti), přičemž stát by dorovnával prostřednictvím provozních dotací rozdíl mezi aktuální výší nájemného u provozovatelů sociálního bydlení (obcí, bytových asociací) a nákladovým nájemným (tj. nájemným určeným jako jistý procentní podíl z repořizovacích nákladů příslušného bydlení).

Jen těžko bychom nějaký sektor bydlení v ČR mohli nazvat v souladu se stručně zmíněnými standardy v zemích EU sociálním bydlením. Obecní bydlení, stejně jako „regulované“ nájemní bydlení vcelku, jsou do velké míry obývány příjmově silnějšími domácnostmi (typ bydlení je statisticky nezávislý na příjmu domácnosti), neexistuje žádný návrh směřující k rozčlenění bytového fondu obcí na byty určené k sociálnímu bydlení a byty určené ke komerčnímu pronájmu (resp. k privatizaci), neexistuje žádný návrh stanovení výše nákladového nájemného a alokačních pravidel pro přidělování sociálních bytů (které by např. umožnily zvýšit nájemné na úroveň tržního nájemného v případech, kdy příjem domácnosti přesáhne centrálně stanovený a regionálně odlišený limit). Mimo obecní bydlení a ostatní „regulované“ soukromé nájemní bydlení existuje v ČR i relativně rozsáhlý sektor družstevního bydlení, jehož charakter se však významněji proměnil v důsledku aplikace tzv. transformačního zákona v roce 1992. Základním cílem transformačního zákona č. 42/1992 v oblasti bytového družstevnictví (zákon upravoval transformaci i ostatních typů družstev, např. družstev zemědělských) bylo zvýšení vlastnických oprávnění členů družstva k užívaným družstevním bytům. Členové družstva užívající družstevní byt jednak narozdíl od uživatelů obecních bytů získali právo "prodat" svůj byt (ve skutečnosti úplatně převést družstevní podíl) na volném trhu (tj. za tržní cenu) a zvláště pak z výše zmíněného zákona právo na v zásadě bezplatný převod družstevního bytu do osobního vlastnictví (jediným výdajem byla pouze nutnost jednorázového splacení zůstatku původní zvýhodněné stavební půjčky užitá na krytí části nákladů na výstavbu). Narozdíl od uživatelů obecních bytů získali všichni členové bytových družstev bydlicí v bytech těchto družstev právo na převod bytu do osobního vlastnictví (žádost musela družstevníkem být podána do 6 měsíců od nabytí účinnosti zákona, později byla prostřednictvím zákona č. 72/1994 lhůta prodloužena na konečný termín 30.6. 1995) a příslušné bytové družstvo tomuto převodu nesmělo bránit. Procesní otázky převodu dále upřesnil již zmíněný zákon č. 72/1994 Sb. ve znění

následných novelizací. Družstevní bydlení se tak postupně stalo součástí vlastnického sektoru bydlení a v současnosti bychom jej jen těžko mohli považovat za sociální bydlení.

Určité množství "nájemních" bytů (4.000 v roce 1997, 5.000 v roce 1998) bylo postaveno na základě státního dotačního programu *Podpora výstavby nájemních bytů* (tzv. program "320 + 80") zavedeného v roce 1995 a spočívajícího v možnosti obcí získat dotaci na výstavbu nájemního bydlení ve výši 320.000,- Kč na bytovou jednotku a navíc dotaci 80.000,- Kč na bytovou jednotku určenou na výstavbu nutné infrastruktury. Bohužel však ani v tomto případě nebyly jasně specifikovány podmínky dotýkající se maximální výše nákladů na m<sup>2</sup> podlahové plochy, příjmových omezení užitých při alokaci takto postavených bytů, velikosti bytu či maximální úrovně nájemného. Dokonce i charakter nájemního bydlení byl omezen pouze na dobu 20 let; po jejím uplynutí smí být byty převedeny do vlastnictví jejich uživatelů. Vzhledem k měkkým podmínkám programu, nedostatečným finančním možnostem obcí i časově omezenému nájemnímu charakteru bydlení došlo ve většině případů k vytvoření družstev obcí a soukromých fyzických osob, přičemž obce pouze zajistily získání státních dotací a ostatní náklady byly hrazeny z vlastních zdrojů zainteresovaných družstevníků. Smlouvou o budoucím převodu do vlastnictví pak tito noví "nájemníci" mají zajištěn převod stávajících bytů po 20 letech do jejich vlastnictví (zpravidla po splátce hypotečních úvěrů). V některých případech se tak stalo, že ze státního programu byly postaveny relativně velké a luxusní byty, které mají nikoliv charakter nájemní, ale kvazi-vlastnický, a které jsou či budou alokovány často i mezi domácnosti příjmově silnější (neexistuje žádné příjmové omezení pro oprávnění stát se družstevníkem). Rozhodně se tak ve valné většině případů nejedná o novou formu sociálního nájemního bydlení.

V květnu roku 2000 byl založen *Státní fond rozvoje bydlení*, který by měl poskytovat dotace i kvalifikované úvěry na modernizaci dosavadního bytového fondu i novou bytovou výstavbu. Ačkoliv proklamovaným cílem fondu měla být podpora výstavby nájemního bydlení, aktivity fondu nejsou zákonem nikterak omezeny nebo blížeji specifikovány. Zákon rovněž neobsahuje žádný způsob alokace zdrojů fondu, žádné podmínky pro případné zájemce o využití jeho prostředků, žádné podmínky dotýkající se výše nájemného v nově postavených bytech či maximální výše nákladů u této výstavby. Výsledkem je, že se fond s velkou pravděpodobností (narozdíl od podobného fondu v Polsku) stane pouze užitečným instrumentem v rukou různých vlád s rozdílnými představami o bytové politice a navíc i do budoucna bude zřejmě finančně zcela závislý na příspěvcích ze státního rozpočtu.

Zákon týkající se nových bytových asociací, které by se měly stát provozovatelem a developerem nových sociálních bytů, je v současnosti ve stavu příprav na Ministerstvu místního rozvoje. Financování asociací by mělo být zajištěno z individuálních příspěvků členů; právní forma asociací by tak měla být velmi blízká bytovým družstvům. Budoucí nájemníci se tak stanou členy družstva-asociace, avšak narozdíl od členů dosavadních bytových družstev nebudou moci úplatně převést svůj družstevní podíl za ceny běžné na volném trhu, a v případě odstěhování by měli pouze nárok na vrácení družstevního podílu v jeho původní hodnotě. Asociace by měly fungovat na neziskovém principu a obec či jiná právní osoba se bude moci stát rovněž členem družstva-asociace. Náklady na výstavbu budou z určité části hrazeny z prostředků *Státního fondu rozvoje bydlení*. Dosud však není jasné, zda-li budou blížeji specifikovány další podmínky související s fungováním sociálního bydlení, jako podmínky pro získání dotace či kvalifikovaného úvěru (např. maximální výše celkových nákladů výstavby na metr čtvereční obytné plochy), systém stanovování nájemného a následného zvyšování nájemného apod. Již dnes je však zřejmé, že vstup do družstva nebude pro zainteresované domácnosti omezen příjmově, jelikož se nebude jednat o klasické nájemní bytové asociace operující zpravidla v západní Evropě, ale o relativně nejistou a hybridní družstevní formu "kolektivního vlastnictví" pohybující se na rozhraní mezi vlastnickým a nájemním bydlením. Je tudíž pravděpodobné, že dotace budou opět poskytovány i příjmově silným domácnostem. Je možné rovněž očekávat, že v blízké budoucnosti se objeví silný tlak „nových družstevníků“ na zvýšení vlastnických práv k jejich "nájemním" bytům umožňující jim prodej bytů na volném trhu; podobným procesem transformace prošly téměř všechna původně nájemní bytová družstva ve Švédsku a všechna nájemní bytová družstva v Norsku, která jsou dnes v odborné literatuře řazena do vlastnického sektoru bydlení. V důsledku tak státní dotace určená původně na novou

nájemní bytovou výstavbu a vytvoření nového systému sociálního bydlení může skončit ve faktické podpoře vlastnického bydlení.

Podpora nabídky v českém zdaleka nenasyčeném prostředí s obrovskou zátěží komunistické sídlištní výstavby má a bude mít jistě svůj význam. I při konstantním průměrném příjmu rostoucí příjmová diferenciací vede přirozeným způsobem ke zvýšení poptávky po menších a středně velikých bytech, jelikož "chudí se stávají ještě chudšími". Zvýšená poptávka v tomto segmentu bydlení neúměrně zvyšuje tržní nájem v malých bytech (předpokládáme-li, že ne všichni mají to privilegium zdědit nájem regulovaný) a stále větší část lidí "vypadává" ze systému z důvodu finanční nedostupnosti menších a méně kvalitních bytů (popis modelu viz. Whitehead 2000, 8). Není navíc žádný důvod se domnívat, že výraznější cenová i legislativní deregulace nájemního bydlení, která je jinak zcela zásadním a nutným krokem pro reformu v oblasti nájemního bydlení, povede jednoznačně ke zvýšení soukromých investic do nájemní bytové výstavby.

Nabídková podpora by však měla mít novou, v evropských zemích již přijatou formu. "V současnosti existuje téměř universální odklon od přímých státem kontrolovaných opatření v oblasti bydlení. Tento odklon reflektuje jednak nespokojenost s minulými výsledky a jednak rostoucí imperativ zajistit investice mimo státní rozpočet." (MacLennan, More 1997, 538). Stát přispívá, ale pouze částečně, mířeně a pokud možno nepřímo (možnost odpisu z daní, garance zajišťující nízkoúročené soukromé půjčky, nízkoúročený úvěr ze státního fondu, okrajové přímé dotace). Provozovatelem pak není obec ani stát, oba prokazující velmi nízkou efektivitu při výstavbě i správě sociálních bytů, nýbrž nezávislé v zásadě soukromé organizace vystavené všem tržním rizikům (bytové asociace). Zcela jasná definice podmínek pro fungování sektoru sociálního bydlení, zvláště pak podmínek pro poskytnutí finanční pomoci z veřejných rozpočtů, dotýkající se jak bytového fondu (velikost a kvalita bytu) tak nárokování pro přidělení sociálního bytu (příjmová kritéria, alokační mechanismy) je pouze nutným předpokladem úspěchu potencionální budoucí "osvícené" nabídkové podpory v českém prostředí.

Závěrem lze říci, že mimo několik úspěšných programů zaměřených na relativně úzkou část populace (program výstavby domů s pečovatelskou službou pro důchodce) lze hodnotit situaci v ČR v oblasti výstavby a fungování sociálního bydlení jako velmi špatnou, a to nejen při srovnání se standardy běžnými v zemích EU, ale rovněž při srovnání se aktuální situací v Polsku. Hlavní chybou většiny programů je jejich plošnost, necílenost a rovněž snadná zneužitelnost plynoucí z neprůhlednosti legislativního ukotvení programů. Díky tomu se pak pomoc státu dostává často do rukou těch, kteří žádnou pomoc nepotřebují, a redistribuce prostředků spočívající na myšlence solidarity se slabšími pak ztrácí zcela svůj původní význam. Velkým nebezpečím bytové politiky v českém prostředí do budoucna je zejména to, že po odkrytí sociálních napětí na trhu s bydlením nedojde k jejímu většímu zacílení, ale pouze k „vyspravení děr“ prostřednictvím dalších neefektivně vynaložených státních dotací. Podobně o bytové politice v 70. letech ve Velké Británii psal MacLennan (1982: 164): „V Británii, pokud se objeví vážná sociální napětí mezi těmi, kteří z bytové politiky získávají a těmi, kteří na ni naopak prodělávají, a hrozí ztráta voličských hlasů, pak nastolení větší spravedlnosti při redistribuci plynoucí z bytové politiky není zpravidla vedeno tím způsobem, že by se snížila podpora zvýhodněné a zvýšila podpora znevýhodněné sociální skupiny, ale jednoduše tím, že se zavede nová forma podpory pro znevýhodněné.“ Nová intervence si přirozeně vyžádá další výdaje ze státního rozpočtu a vyšší daňovou zátěž, což sníží spotřebu domácností a utlumí ekonomický růst. Bytová politika vlád v 70. letech je však ve Velké Británii dávno opuštěna a ani současná labouristická vláda se nehodlá k neefektivnímu způsobu plošné regulace „první řádu“ a plošné podpory bytové výstavby vracet. O aktuálních trendech v oblasti sociálního bydlení v ostatních zemích EU pojednává detailněji již zmíněná studie Lux, Burdová (2000) a bude pojednávat připravovaná knižní publikace.

### **3.2.1 Vytvoření systému sociálního obecního nájemního bydlení v ČR**

Domníváme se, že ČR by při vytváření systému sociálního bydlení měla rozhodně využít příležitosti, kterou jí poskytuje stávající dosud relativně rozsáhlý sektor obecního nájemního bydlení. Doporučujeme proto, aby byly vytvořeny takové podmínky, které by obce motivovaly

k rozdělení jejich nájemního fondu na tři části: část určenou k privatizaci, část určenou k pronájmu za rovnovážné tržní nájemné a část určenou k pronájmu za sociální nájemné. Rozdělení bytů by mělo proběhnout takovým způsobem, aby nevznikla žádná prostorová ghetta sociálního bydlení (tj. rozdělit byty určené k pronájmu i v jednotlivých bytových domech). Existují v zásadě dva postupy, kterými bychom mohli dosáhnout finančně dostupné úrovně nájemného ve stávajících sociálních bytech a zajistit přitom pokrytí nezbytných nákladů. První postup by zcela rezignoval na příspěvek na bydlení (který by zůstal pouze pro soukromé nájemní bydlení) a nájemné ve stávajících obecních bytech by bylo, v souladu s výše popisovaným systémem k příjmu vztažené nájemného, stanoveno adresně vzhledem k příjmu domácnosti; rozdíl mezi nákladovým a aktuálním nájemným by pak stát dorovnával prostřednictvím provozních subvencí jednotlivým obcím. Druhým přístupem je stanovení pouze dvou úrovní nájemného: nákladového nájemného v sociálních bytech, tj. bytech obývaných domácnostmi seniorů s příjmem pod úrovní regionálně určeného a každoročně dle vývoje inflace aktualizovaného příjmového limitu; v ostatních obecních bytech by pak cena nájemného dosahovala rovnovážné tržní úrovně, resp. hodnoty místně příslušného nájemného. Nákladové nájemné by bylo v souladu se standardy v zemích EU a s přihlédnutím ke skutečnosti, že fond obecních bytů není zatížen splátkami stavebních úvěrů, stanoveno na úrovni 1 % repořizovací hodnoty bytu ročně a dodatečné zajištění dostupnosti bydlení by pak bylo ponecháno na příspěvku na bydlení. I z důvodu větší průhlednosti (existují pouze dvě hladiny nájemného a neexistují provozní dotace) a menšího nebezpečí vzniku nejrůznějších cenových propastí mezi sociálním a soukromým nájemním bydlením se domníváme, že v současné chvíli je pro situaci v ČR vhodnější druhý uvažovaný přístup.

V předcházející kapitole jsme na základě složitějšího simulačního modelu deregulovali stávající regulované nájemné na jeho rovnovážnou úroveň; ukázali jsme, že by rovnovážná úroveň nájemného byla ve většině regionů nižší než současná úroveň tzv. tržního nájemného. I přes tuto skutečnost by však míra zatížení některých sociálních skupin obyvatel byla natolik vysoká, že by pro velkou část těchto domácností přesahovala únosnou míru zatížení a tak by se jejich nájemní bydlení stalo z hlediska přijatých evropských standardů nedostupným. Z tohoto důvodu jsme v prvním kroku přistoupili k zavedení systému sociálního bydlení v části dosavadního obecního nájemního bydlení.

Vzhledem k tomu, že v SRÚ nejsou odlišeny nájemní byty ve vlastnictví obcí od nájemních bytů soukromých, provedli jsme toto rozlišení pomocí koeficientů logistické regrese provedené na datech z výzkumu *Postoje k bydlení 2001*, který dané rozlišení obsahoval.<sup>32</sup> Takto "dovytvořený" obecní nájemní fond jsme následně rozdělili na fond bytů sociálních (pro sociálně potřebné domácnosti) a fond obecních bytů pronajímaných za rovnovážné tržní nájemné. Cílem pro tento krok (diferenciace stávajících obecních nájemních bytů) spočívající ve vytvoření fondu obecního sociálního bydlení bylo rovněž zachování současného sociálního mixu populace v jednotlivých sousedstvích; znamená to, že obce by pro každý dům stanovili určitý počet bytů pronajímaných za sociální nájemné a určitý počet bytů pronajímaných za rovnovážné tržní nájemné. Tímto způsobem by nedošlo k procesu tzv. sociální segregace a domácnosti příjmově silnější by obývaly byty ve stejných domech jako domácnosti příjmově slabší.

Sociální nájemné jsme stanovili (vzhledem ke skutečnosti, že investiční náklady bytové výstavby byly převážně kryty formou přímých dotací ze státního rozpočtu a není třeba splácet hypoteční či jiný stavební úvěr) na úrovni 1 % z repořizovací hodnoty bytu ročně, tj. 1/12 z této hodnoty měsíčně. Repořizovací hodnotou bytu rozumíme pořizovací náklady pro výstavbu stejně velikého bytu v dané lokaci v aktuálních cenách stavebních prací, materiálů a pozemků. Tímto by byl v systému sociálního bydlení zaveden v zemích EU nejrozšířenější

<sup>32</sup> Výsledná logistická regrese měla následující podobu:

$$\text{šance} = \exp(-1,921 + 0,707 \cdot \text{kraj6} + 1,689 \cdot \text{vystav1} - 0,556 \cdot \text{vel5} + 1,598 \cdot \text{dum1})$$

kde kraj6.....dummy proměnná - Východočeský kraj

vystav1...dummy proměnná - období výstavby před rokem 1946

vel5.....dummy proměnná – velikost obce 10.000-50.000 obyvatel

dum1....dummy proměnná – rodinný dům

Pravděpodobnost = šance / (1 + šance).

princip stanovení nájemného na úrovni tzv. nákladového nájemného. Domníváme se, že roční nájemné ve výši 1 % z repořizovací hodnoty bytu by mělo krýt veškeré potřebné náklady spojené s opravami i rozsáhlejšími rekonstrukcemi obecních bytových domů. Tento předpoklad může být (a jistě i bude) předmětem dalších diskusí a podrobných kalkulací.

Předpokládali jsme, že nájemní smlouva na sociální nájemní byt by byla nejen časově omezená, ale rovněž podmíněná aktuální sociální potřebností domácnosti (tj. zejména jejím aktuálním příjmem). V případě, kdy by pominuly důvody pro stanovení sociálního nájemného (např. růst příjmu nebo přechod nájmu na potomky s vyššími příjmy), by byt jednoduše ztratil charakter sociálního bydlení, a byl nadále pronajímán za rovnovážné tržní nájemné. Naopak, pokud by se životní standard jiné domácnosti žijící v obecním bytovém fondu snížil natolik, že by vyhovoval stanoveným kritériím pro zavedení sociálního nájemného, pak by tato domácnost taktéž získala právo na sociální nákladové nájemné.

Pro stanovení sociální potřebnosti při určení, zda-li daný byt má být pronajímán za tržní či sociální nájemné, jsme vytvořili následující kritéria. Sociální nájemné by mělo být aplikováno:

- pro domácnosti s předností starším 60 let s celkovým čistým příjmem nižším než 2,5násobek životního minima dané domácnosti;
- pro domácnosti s předností mladším 60 let s celkovým čistým příjmem nižším než  $k$ -násobek životního minima dané domácnosti, přičemž:
  - pro domácnosti v Praze (včetně Prahy-východ a Prahy-západ) je  $k$  rovno 2,2;
  - pro domácnosti ve Středočeském kraji je  $k$  rovno 1,97;
  - pro domácnosti v Jihočeském kraji je  $k$  rovno 1,98;
  - pro domácnosti v Západočeském kraji je  $k$  rovno 1,83;
  - pro domácnosti v Severočeském kraji je  $k$  rovno 1,93;
  - pro domácnosti ve Východočeském kraji je  $k$  rovno 1,86;
  - pro domácnosti v Jihomoravském kraji je  $k$  rovno 1,91;
  - pro domácnosti v Severomoravském kraji je  $k$  rovno 1,86.

Rozlišení koeficientu  $k$  pro jednotlivé regiony republiky lépe odráží regionální rozdíly v příjmech domácností nedostatečně reflektovaných v konceptu životního minima; hodnoty  $k$  pro jednotlivé kraje byly získány na základě srovnání průměrných čistých příjmů na ekonomicko aktivní osobu domácnosti v jednotlivých krajích k situaci v Praze. Navrhovaná kritéria zvýhodňují domácnosti s předností starším 60 let, čímž napomáhají starším občanům, pro něž by bylo případné stěhování mnohem složitější.

Uplatnění výše zmíněných kritérií nám umožnilo rozřadit stávající obecní bytový fond tak, že pouze jeho část (zpravidla okolo 50 % v jednotlivých regionech ČR) je pronajímána za sociální nájemné, zatímco zbytek fondu je pronajímán za rovnovážné tržní nájemné. Podíl domácností z celkového počtu nájemních domácností žijících v obecním bytovém fondu, které by měly nárok na získání sociálního bydlení, uvádí následující tabulka 25.

**Tabulka 25: Podíl sociálního bydlení na celkovém nájemním bytovém fondu**

	<i>Podíl domácností z celkového počtu domácností žijících v obecním nájemním bydlení, které by měly nárok na získání sociálního bydlení (%)</i>
<i>Sociální skupina přednosty</i>	
Dělník	38,5
Samostatně činný	19,6
Zaměstnanec	20,1
Zemědělec	43,2
Důchodce (nepracující)	97,1
<i>Počet osob v domácnosti</i>	
1 členná domácnost	67,8
2 členná domácnost	49,7
3 členná domácnost	41,4
4 členná domácnost	38,2
5 a více členná domácnost	75,7
<i>Věk přednosty domácnosti</i>	
18–25 let	45,7
26–35 let	39,8
36–45 let	45,4
46–55 let	16,6
Nad 56 let	83,1
<i>Velikost bydliště</i>	
Obec do 4999 obyvatel	61,1
Obec 5000 až 9999 obyvatel	55,5
Obec 10000 až 19999 obyvatel	49,5
Obec 20000 až 49999 obyvatel	55,7
Obec 50000 až 99999 obyvatel	42,6
Obec nad 100000 obyvatel (mimo Prahy)	56,2
Praha	56,7
<i>Kraje</i>	
Praha (včetně okresů Praha-východ a Praha-západ)	59,1
Středočeský kraj (bez Prahy-východ a Prahy-západ)	51,5
Jihočeský kraj	52,7
Západočeský kraj	46,6
Severočeský kraj	44,4
Východočeský kraj	53,9
Jihomoravský kraj	60,9
Severomoravský kraj	52,1

*Zdroj: SRÚ 99, simulační model.*

Ve všech regionech republiky platí, že průměrné sociální (nákladové) nájemné je nižší než bytu odpovídající rovnovážné tržní nájemné. Díky ustanovení systému sociálního bydlení ve vybraných bytech obecního bytového fondu se přirozeně snížila i průměrná míra zatížení výdaji na bydlení bazickými pro jednotlivé skupiny domácností. Na druhou stranu by však za této situace malý počet domácností, u kterých jsme předpokládali odchod do sektoru vlastnického bydlení, z důvodu přidělení sociálního nájemného sektor nájemního bydlení neopustily, což má přirozeně za následek zvýšení rovnovážné úrovně tržního nájemného ve vybraných lokacích. Ačkoliv v důsledku mířenosti systému sociálního bydlení není tlak na zvýšení rovnovážné úrovně nájemného silný, bude mít takové zvýšení přirozeně vliv i na průměrné zatížení výdaji na bydlení bazickými. V následující tabulce 26 proto uvádíme míru zatížení pro jednotlivé skupiny domácností před i po simulované šokové deregulaci nájemného, míru zatížení po zavedení systému sociálního bydlení a v neposlední řadě i míru zatížení po zavedení systému sociálního bydlení při započtení vlivu růstu rovnovážné úrovně tržního nájemného vyvolaného právě tímto zavedením.



**Tabulka 26: Míra zatížení domácností po zavedení systému sociálního bydlení**

	<i>Průměrná SMZ* výdaji bazickými před deregulací v %</i>	<i>Průměrná SMZ* výdaji bazickými po deregulaci v %</i>	<i>Průměrná SMZ* výdaji bazickými po zavedení systému sociálního bydlení v %</i>	<i>Průměrná SMZ* výdaji bazickými po zavedení systému sociálního bydlení a dalším zvýšení tržního nájemného v %</i>
<i>Sociální skupina přednosti</i>				
Dělník	17,76	23,87	21,91	22,01
Samostatně činný	17,69	27,52	25,42	25,57
Zaměstnanec	17,76	26,56	25,00	25,26
Zemědělec	14,20	19,83	17,25	17,32
Důchodce (nepracující)	29,09	43,46	34,23	34,36
<i>Počet osob v domácnosti</i>				
1 členná domácnost	27,97	42,90	36,62	36,79
2 členná domácnost	19,85	28,78	24,63	24,79
3 členná domácnost	17,25	24,45	21,63	21,82
4 členná domácnost	16,11	21,82	19,48	19,56
5 a více členná domácnost	15,97	22,66	19,66	19,70
<i>Věk přednosti domácnosti</i>				
18–25 let	18,69	28,15	25,20	25,29
26–35 let	17,30	22,42	20,62	20,76
36–45 let	18,09	26,07	22,84	22,96
46–55 let	17,64	26,68	25,07	25,21
Nad 56 let	26,98	40,17	32,66	32,80
<i>Velikost bydliště</i>				
Obec do 4999 obyvatel	15,31	20,51	18,63	18,79
Obec 5000 až 9999 obyvatel	21,06	30,15	25,69	25,78
Obec 10000 až 19999 obyvatel	18,23	27,72	23,75	23,82
Obec 20000 až 49999 obyvatel	22,49	30,65	26,30	26,41
Obec 50000 až 99999 obyvatel	20,21	26,92	24,93	25,17
Obec nad 100000 obyvatel (mimo Prahy)	24,81	33,04	27,90	27,91
Praha	22,53	40,73	33,73	34,04

\* SMZ – skutečná míra zatížení.

Zdroj: SRÚ 99, simulační model.

Je nutné opět upozornit, že uváděná míra zatížení vycházející ze simulačního modelu je neupravena o nadspotřebu bydlení, příspěvek na bydlení, výdaje na sekundární bydlení a příjmy z šedé ekonomiky.

**Tabulka 27: Roční nájemné pro průměrný byt a průměrný roční dodatečný příjem obcí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení**

Kraj	Průměrné roční nájemné (Kč)			Průměrný roční dodatečný příjem obcí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení (Kč)
	regulované	tržní	sociální	
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	18.375,3	47.436,2	14.504,2	1.288.624.432
Středočeský kraj	9.696,0	35.335,9	12.841,7	966.056.960
Jihočeský kraj	11.254,2	24.339,1	14.107,5	510.094.664
Západočeský kraj	10.315,3	18.350,1	10.159,1	442.421.363
Severočeský kraj	10.299,6	15.991,7	9.747,2	348.064.790
Východočeský kraj	10.429,7	31.116,4	12.732,6	758.962.745
Jihomoravský kraj	12.623,5	29.007,0	9.077,8	624.282.388
Severomoravský kraj	12.136,4	15.910,2	11.246,2	264.919.680
<b>Celkem</b>	–	–	–	<b>5.203.427.021</b>

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

Z důvodů uplatnění systému sociálního bydlení ve vybrané části obecních bytů by poklesl případný „zisk“ z deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň pro obce: z téměř 11 mld. Kč na 5,2 mld. Kč (tabulka 27). Z tabulky 27 je rovněž patrné, že výše sociálního nájemného je v některých českých regionech (Praha, Severočeský kraj aj.) nejen nižší než tržní nájemné, ale rovněž nižší než současné průměrné regulované nájemné. Zůstává tedy otázkou, zda-li roční částka ve výši 1 % z repořizovacích nákladů bytu/domu je dostatečně vysoká k pokrytí všech nutných nákladů spojených s provozem i modernizací daného bytového fondu (nákladové nájemné). Úroveň nákladového nájemného by se rozhodně měla stát předmětem diskuse mezi praktiky v oblasti bytové správy; její navýšení by na jednu stranu zvýšilo „zisk“ z deregulace nájemného pro obce jako pronajímatele bytového fondu, na druhou stranu by pak rovněž zvýšilo míru zatížení sociálně nejpotřebnějších domácností. Na závěr je nutné pouze připomenout, že ačkoliv „skrytá ztráta“ obcí ze zavedení systému sociálního bydlení není malá, na druhou stranu nemá však, narozdíl od příspěvku na bydlení, tento způsob státní intervence příliš velký vliv na úroveň rovnovážné ceny nájemného (většina domácností, která by získala sociální bydlení, by se, dle našich předpokladů, stejně neodstěhovala do sektoru vlastnického bydlení v důsledku deregulace nájmů). Inflační tlak příspěvku na bydlení na rovnovážnou úroveň nájemného je, jak uvidíme dále, mnohem silnější.

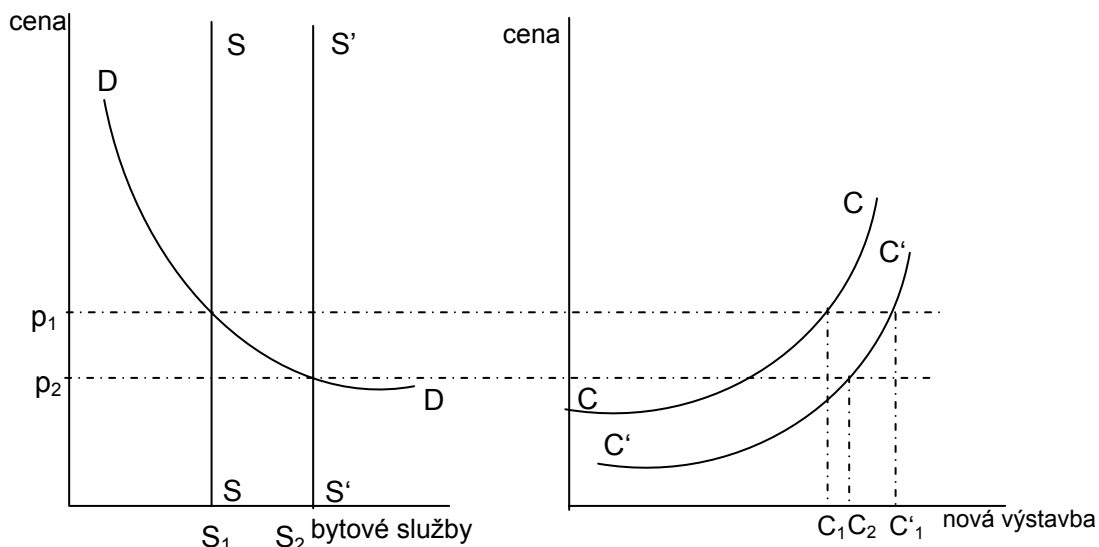
### 3.3 Podpora nové výstavby sociálního bydlení

V zásadě existují dvě formy finanční podpory výstavby sociálních bytů v zemích EU (pokud prozatím abstrahujeme od úrokové dotace): poskytnutí kvalifikovaného úvěru (s nižší úrokovou mírou než tržní) a poskytnutí nevratné dotace. Zatímco výstavba sociálních bytů ve Francii je podporována zejména prostřednictvím kvalifikovaných úvěrů (což znamená, že úvěry musí být v budoucnu provozovateli sociálních bytů splaceny), bytovým asociacím ve Velké Británii jako výhradním developerům nových sociálních bytů jsou naopak poskytovány nevratné dotace z prostředků *Bytové korporace* přidělených pro daný účel ze státního rozpočtu; kvalifikovaný úvěr ve Francii však kryje až 100 % budoucích nákladů výstavby (v Německu zpravidla 70 %), zatímco nevratná dotace ve Velké Británii tvoří pouze okolo 50 % nákladů budoucí výstavby (dofinancování nákladů musí bytová asociace zajistit z prostředků soukromého zápujčného nebo investičního kapitálu). V některých zemích EU (Španělsko) jsou kvalifikované nízkoúročené úvěry poskytovány i na pořízení vlastnického

bydlení (tzv. dotované bydlení), přičemž úročení úvěru se liší v závislosti na věku a příjmu žadatele.

Jaké jsou základní ekonomické dopady podpor určených na sociální bytovou výstavbu na trh s bydlením? Předpokládejme, že stát poskytuje kvalifikovaný úvěr či dotaci hrazené plně z veřejných rozpočtů (pro níže uvedenou argumentaci není prozatím důležité, zda-li se jedná o kvalifikovaný úvěr či nevratnou dotaci) investorům (nabízejícím) pro novou nájemní bytovou výstavbu a že sektor nájemního bydlení je nezávislý na sektoru vlastnického bydlení (tj. není možné převádět jednotky z jednoho sektoru do druhého). Počáteční rovnováhu na trhu s nájemním bydlením zachycuje graf 43, kdy pro danou poptávkovou křivku po nájemním bydlení a neelastickou nabídkovou křivku v krátkém období existuje rovnovážná cena  $p_1$ . Podobně můžeme odvodit nabídkovou křivku nové nájemní bytové výstavby  $CC$  a pro rovnovážnou cenu  $p_1$  rovnovážné množství nové výstavby  $C_1$  (v souladu s kalkulací čisté současné hodnoty či míry vnitřní výnosnosti investorů); v rovnovážném stavu při dané ceně  $p_1$  je množství nové bytové výstavby  $C_1$  takové, že akorát pokrývá množství každoročních odpisů ze stávajícího bytového fondu (tj. odráží depreciaci stávajících bytů). Pokud stát nabídne investorům např. půjčky s nižší než tržní úrokovou mírou, díky čemuž se křivka  $CC$  posune doprava na  $C'C'$  (investoři při stejném množství výstavby budou spokojeni s nižší rovnovážnou cenou), pak se v první chvíli zvýší bytová výstavba z bodu  $C_1$  na  $C_1'$ . V dalším období se však posune nabídka zboží z  $SS$  na  $S'S'$ , cena bydlení se sníží z  $p_1$  na  $p_2$ , což bude mít analogicky za následek snížení množství nové bytové výstavby z  $C_1'$  na  $C_2$ . Růst nové bytové výstavby ovlivní zejména cenová elasticita poptávky po bydlení (sklon poptávkové křivky), cenová elasticita a úroková elasticita nabídkové křivky nové bytové výstavby (sklon  $CC$  křivky a posun  $CC$  křivky) a velikost rozdílu mezi kvalifikovanou a tržní úrokovou sazbou úvěru.

**Graf 43: Vliv zvýhodněných úvěrů na bytovou výstavbu a nabídku bydlení**



Zdroj: upravená verze Fallis (1985, 194).

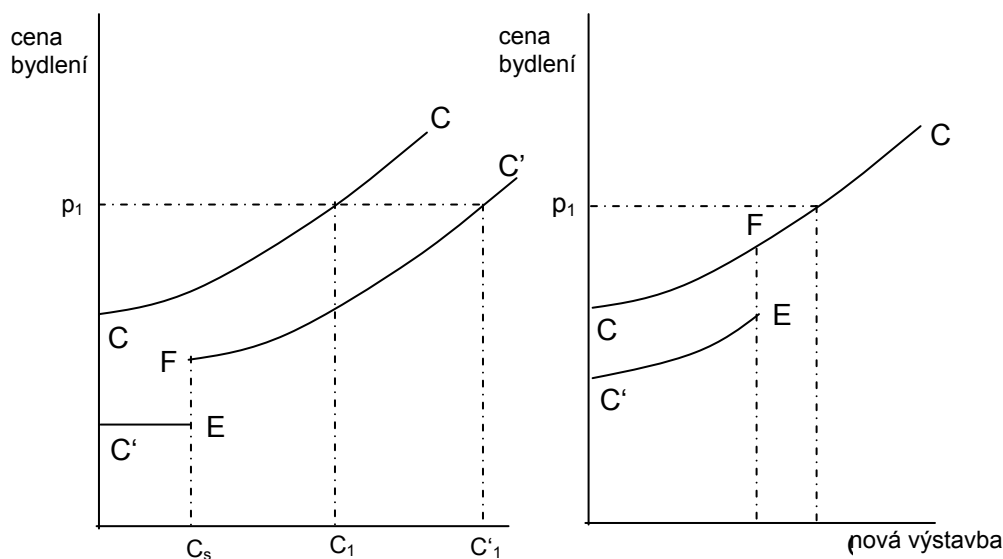
Nyní předpokládejme, že program poskytování kvalifikovaných úvěrů vyhlásí vláda pouze na určité pevně stanovené období. Pak podobně jako v předcházejícím případě rozsah nové výstavby vzroste v daném období z  $C_1$  na  $C_1'$  a nabízené množství se zvýší z  $S_1$  na  $S_2$ . V dalším období, kdy již přestane program platit a vytvoří se nová rovnovážná cena  $p_2$ , rozsah nové bytové výstavby bude nižší než původních  $C_1$  (bytová výstavba nebude dosahovat ani úrovně depreciace bytového fondu), protože křivka  $C'C'$  se vrátí zpět na úroveň  $CC$ . V průběhu času se cena zvýší opět na úroveň  $p_1$  a objem nové bytové výstavby dosáhne opět úrovně depreciace; krátkodobý program na poskytování kvalifikovaných úvěrů tak nedosáhne podobného efektu, jako tomu bylo v předcházejícím případě (tj. zvýšení množství bytových služeb a snížení ceny bydlení). I když to na první pohled vypadá, že i při krátkodobé platnosti programu dojde k zvětšení bytového fondu, ve skutečnosti snížená

cena omezí pozdější nepodporovanou novou bytovou výstavbu a tak se obnoví jen rovnovážný stav, který by na daném trhu nastal i bez intervence veřejných institucí.

Předpokládejme dále, že stát podpoří prostřednictvím zvýhodněných úvěrů pouze část nové nájemní bytové výstavby (sociální bydlení), do úrovně  $C_s$ . Zvláštní pozornost pak věnujme důvodu rostoucího tvaru křivky  $CC$ . Řekli jsme, že křivka nové výstavby  $CC$  rostoucí v závislosti na ceně produkovaného bydlení je dána kalkulací investorů při porovnávání aktuálních zisků z investice s potenciálními zisky z alternativního investování. Její rostoucí tvar vyplývá z empirických šetření a může být dán jednak neelastickou nabídkou výrobních faktorů (např. pozemků, materiálů apod.) nebo neelastickou nabídkou komerčních úvěrů na novou výstavbu. Předpokládejme nejdříve, že ceny výrobních faktorů jsou dokonale elastické a že důvod rostoucího tvaru  $CC$  křivky spočívá v neelastické nabídce komerčních (hypotečních) úvěrů; to znamená, že s růstem bytové výstavby (a tudíž s vyšší poptávkou po hypotečním úvěrování) roste výše úrokové míry komerčních hypotečních úvěrů. Tuto situaci transparentně zachycuje levá část grafu 44. Do úrovně  $C_s$  neexistuje žádná poptávka po komerčním hypotečním úvěrování (vše je placeno z kvalifikovaných úvěrů státu), komerční úroková sazba se nemění a křivka  $CC$  se posune doprava a navíc vyrovná horizontálně do dokonale elastického tvaru  $C'E$ ; po dosažení úrovně  $C_s$  má další růst výstavby vliv na rostoucí výši úrokových sazeb a celá křivka  $CC$  pak v takovém případě získá tvar křivky  $C'EFC'$ . Pokud bude program dlouhodobý, pak lze při rovnovážné ceně  $p_1$  očekávat růst celkové bytové výstavby z  $C_1$  na  $C_1'$ , pokud bude program pouze dočasný, nedojde, podobně jako v předcházejícím případě, k žádnému efektu.

Pokud však je rostoucí tvar  $CC$  křivky dán cenově neelastickou nabídkou výrobních faktorů (např. pozemků), zatímco naopak nabídka hypotečního úvěrování je dokonale elastická (výše úrokové míry pro jakékoliv množství nové bytové výstavby je konstantní), pak se křivka  $CC$  posune doprava na  $C'E$  do úrovně množství nové bytové výstavby podporované vládou  $C_s$  (pravá část grafu 44) a při vyšší bytové výstavbě se pak zpětně vrací na původní křivku  $CC$ , jakoby neexistovala žádná státní intervence (tudíž celá křivka  $CC$  se přesune do tvaru  $C'EFC$ ). Pokud je rovnovážná tržní cena  $p_1$  vyšší, než by byla cena bydlení pro množství nové výstavby  $C_s$ , pak program nebude mít vůbec žádný efekt na rozsah celkové nové výstavby či rovnovážnou cenu bydlení. Pouze pokud by se stát rozhodl podporovat bytovou výstavbu větší než  $C_1$  (tj. větší než bytová výstavba odpovídající rovnovážné ceně trhu a rovnající se úbytku bytového fondu z depreciae), a pokud by program měl mít dlouhodobou platnost, došlo by ke zvýšení celkové bytové výstavby a snížení rovnovážné ceny v dlouhém období.

**Graf 44: Nová bytová výstavba za rozdílných výchozích podmínek**



Zdroj: Fallis (1985, 197).

Stimulační efekt by byl z hlediska obecné ekonomické teorie však o to omezenější, pokud bychom v úvahu vzali příjmovou stránku veřejných rozpočtů, jelikož výdaje státu musí být hrazeny z jeho příjmů. Jestliže by si stát na tento program vypůjčil např. prostřednictvím emise státních obligací na soukromých trzích, pak je možné očekávat růst úrokové míry, což by vedlo k poklesu soukromé investiční aktivity jak v oblasti bydlení, tak v ostatních oblastech hospodářství. Někteří liberální ekonomové dokazují, že pokles soukromých investic se dokonale vyrovná s výší investic státních a dojde k tudíž k tzv. vytěsnění soukromých investic z trhu (*crowding-out effect*).

Pokud stát poskytuje kvalifikovaný úvěr či nevratnou dotaci na pořízení vlastnického bydlení, je podpora vyplácena do rukou spotřebitele, poptávajícího, což má za následek posun křivky příjmového omezení a zvýšení poptávky po vlastnickém bydlení. V krátkém období se zvýšení poptávky odrazí plně v růstu ceny vlastnického bydlení, ve středně dlouhém a dlouhém období investoři zareagují zvýšením nabídky a konečný růst ceny vlastnického bydlení vyvolaný programem poskytování kvalifikovaného úvěru na pořízení vlastnického bydlení závisí na elasticitě nabídky v tomto období.

Vzhledem k tomu, že by se s velkou pravděpodobností v ČR neobnovila žádná nová soukromá nájemní výstavba ani po dokončení procesu deregulace, bylo by z hlediska budoucí státní bytové politiky žádoucí přijmout novou legislativu vztahující se k nové sociální nájemní bytové výstavbě a vytvořit dlouhodobý program jejího financování (dlouhodobost je nutná z výše uvedených ekonomických důvodů). Z hlediska sociální i ekonomické efektivity vynaložených prostředků se jeví jako nejpříjemnější varianta vytvoření nezávislých neziskových bytových asociací, které by zajišťovaly novou klasicky nájemní bytovou výstavbu v souladu s trendy v oblasti sociálního bydlení v zemích EU. Bytové asociace jako soukromé právnické osoby by tak na jednu stranu (podobně jako dnes např. v Polsku) zcela odpovídaly za své finanční aktivity a případné ztráty a byly by nuceny zajistit si částečné krytí nákladů nové bytové výstavby ze soukromých zdrojů, na straně druhé by získaly možnost na svou hlavní aktivitu – výstavbu sociálních nájemních bytů - čerpat zvýhodněné půjčky nebo přímé dotace ze státního rozpočtu (resp. *Státního fondu rozvoje bydlení*). Sledováním a vyhodnocováním sociálních a ekonomických indikátorů aktivit bytových asociací by se, podobně jako v Nizozemí a Velké Británii, měla zabývat nezávislá zastřešující výkonná a kontrolní instituce; takový dohled by měl zajistit jejich úspěšné fungování a tak i zvýšení důvěry pro případné soukromé finanční investory či věřitele. Obce by na aktivity bytových asociací měly vliv prostřednictvím nutného souhlasu s projektem výstavby v případě žádosti asociace o finanční krytí části konstrukčních nákladů z veřejných prostředků a prostřednictvím přímé aktivní spolupráce na lokální úrovni. Taková spolupráce by se nejčastěji odehrávala ve formě bezplatných převodů pozemků pro výstavbu nových nájemních bytů

z obecního vlastnictví do vlastnictví asociací kompenzovaných závazkem asociace pronajmout část nového sociálního bytového fondu obcí navrženým kandidátům; podpora procesu filtrace, tedy odchodu některých domácností z obecního bydlení do dražšího (ale novějšího) sociálního bydlení bytových asociací, by jistě napomohla větší nabídce sociálních obecních bytů potřebnějším domácnostem.

Nájemné v bytech bytových asociací by v případě využití veřejných prostředků mělo být regulováno zákonem na úrovni nákladového nájemného; v tomto případě, jelikož se jedná o nové dražší bydlení a jelikož rozhodná část nákladů bude hrazena prostřednictvím úrokově zvýhodněných či nezvýhodněných úvěrů, by se výše regulovaného nájemného mohla v souladu s analogickou situací v Polsku stanovit např. na úrovni 4 % repořizovací hodnoty bytu ročně. Vstup do sektoru sociálního bydlení ve vlastnictví bytových asociací by rovněž měl být omezen maximální úrovní celkových čistých příjmů domácnosti, aby byla zajištěna žádoucí sociální efektivnost celého programu. Vzhledem k tomu, že nákladové nájemné v těchto bytech by dosahovalo vyšší úrovně než nákladové nájemné v sociálních bytech obcí, měly by příjmové limity být stanoveny tak, aby umožnily požádat o přidělení nového sociálního bydlení i středně příjmově silným domácnostem. Z důvodu rozsáhlé diference mezi aktuální příjmovou hladinou a aktuální cenovou hladinou nové výstavby by minimálně v počátečním období byty bytových asociací tak sloužily spíše domácnostem dosahujícím průměrných příjmů než domácnostem dosahujícím nízkých příjmů; prostřednictvím aktivní spolupráce s obcí a podporou procesu filtrace by však nová výstavba nájemních bytů bytových asociací napomohla zprostředkovaně i zvýšené nabídce stávajících obecních sociálních bytů pro sociálně nejpotřebnější část populace.

Forem státní účasti na programu nové bytové výstavby realizované bytovými asociacemi je velká řada a čtenář nalezne jistě mnoho inspirací v publikaci Lux, Burdová (2000) věnující se komplexně sociálnímu bydlení v zemích EU (včetně konkrétních příkladů financování v jednotlivých zemích). Následující tabulka uvádí průměrnou pořizovací cenu nového průměrně velkého bytu (přibližně 50 m<sup>2</sup>) v jednotlivých regionech v ČR (k roku 1999) a námi doporučené průměrné maximální roční nákladové nájemné nové výstavby ve výši 4 % z průměrné pořizovací ceny bytu (tj. podobně jako současné nákladové nájemné u bytových asociací v Polsku).

**Tabulka 28: Pořizovací cena nového bydlení a nákladové nájemné nového sociálního bydlení**

<i>Kraj</i>	<i>Průměrná pořizovací cena nového bytu (včetně pozemku) (Kč)</i>	<i>4 % z průměrné pořizovací ceny nového bytu (Kč)</i>
Praha (včetně okresů Praha–východ a Praha–západ)	1.451.414	58.057
Středočeský kraj (bez Prahy–východ a Prahy–západ)	1.340.412	53.616
Jihočeský kraj	1.438.964	57.559
Západočeský kraj	1.021.342	40.854
Severočeský kraj	974.717	38.989
Východočeský kraj	1.298.911	51.956
Jihomoravský kraj	907.779	36.311
Severomoravský kraj	1.161.076	46.443

*Zdroj: ČSÚ, informace realitních kanceláří, Asociace pro rozvoj bydlení, vlastní výpočty.*

Pokud by pak např. bytová asociace v Praze získala bezúročný úvěr *Státního fondu bydlení* pro výstavbu daného bytu s dobou splatnosti 30 let, pak by ročně musela na anuitních splátkách za výstavbu daného bytu zaplatit přibližně 48.400,- Kč; vybrané roční nájemné ve výši 58.057,- Kč (měsíční nájemné ve výši 4.840,- Kč je za nový dvoupokojový byt rozhodně odpovídající, domácnost by navíc měla nárok na příspěvek na bydlení) by pak pokrylo i ostatní výdaje související s opravami či správou bytového fondu. Pokud by úvěr byl při stejné době splatnosti úročen 1 %, pak by anuitní splátky činily již 56.000,- Kč (při 2 %ním úročení již 64.000,- Kč), což by výrazně snížilo schopnost asociace dostát svým finančním závazkům (vzhledem k maximální výši regulovaného nájemného). Podobně i zkrácení doby

splatnosti by mělo velký vliv na výši ročních splátek; při zcela neúročeném úvěru s dobou splatnosti 25 let by roční splátky logicky činily přímo 4 % pořizovací hodnoty bytu, tj. 58.057,- Kč. V takovém případě by zvýhodněný úvěr *Státního fondu bydlení* musel být doplněn o nevratnou státní dotaci, přičemž je jasné, že z hlediska ekonomické efektivity vynakládaných veřejných prostředků a při započítání nákladů obětované příležitosti je nevratná dotace vždy „dražší“ a z hlediska státní pokladny méně výhodná než splatný úvěr. Řešení financování nové bytové výstavby bytových asociací by muselo být rozhodně předmětem rozsáhlejší diskuse, která by měla brát zřetel rovněž na potencionální zapojení obce (např. poskytnutím pozemků a zabudováním infrastruktury pro bytovou výstavbu asociací zdarma) a zvyšování úrovně nákladového nájemného v čase (plynoucí ze zvyšování pořizovacích cen nového bydlení v budoucnu). Je však jisté, že při dostatečně dlouhé době návratnosti zvýhodněných úvěrů je možné se při nové bytové výstavbě obejít i bez nevratných dotací, které by však na druhou stranu pomohly sektoru sociálního bydlení v jeho „rozjezdu“.

### 3.4 Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení je adresným příspěvkem vypláceným z veřejných rozpočtů (státu a obcí) příjmově slabším a středně příjmově slabým domácnostem na pokrytí nezbytných výdajů spojených s bydlením (převážně na pokrytí čistého nájemného); postupně se ve většině zemí EU na základě reformy bytových politik v 80. a 90. letech stal jedním z nejdůležitějších (v mnoha zemích dominantním) nástrojů bytové politiky sloužících k zajištění vyšší dostupnosti bydlení. Ačkoliv existují relativně značné rozdíly při modelování vzorců užívaných pro výpočet příspěvku nebo v rozsahu oprávněných žadatelů, příspěvek na bydlení je a byl vždy modelován tak, aby výše potenciálního příspěvku odrážela míru sociální potřeby jednotlivých žadatelů; je vždy adresován příjmově slabší části populace a jeho výše závisí na velikosti výdajů na bydlení a celkových příjmů žadatele. Důležitým faktorem je obvykle i velikost domácnosti, jelikož partikulárně napomáhá zpravidla více např. rodinám s dětmi nežli jednočlenným domácnostem.

Základními kritérii pro přiznání nároku jsou příjem a výdaje na bydlení domácnosti. V některých zemích se pracuje s příjmy před zdaněním, v některých s příjmy po zdanění. Definice výdajů domácností na bydlení varuje rovněž podle jednotlivých zemí: zatímco v Holandsku a Německu se do výdajů započítá striktně pouze čisté nájemné, ve Finsku se započítávají i některé ostatní bazické výdaje související s bydlením, např. výdaje na topení. Ve většině případů není explicitně určena nejvyšší hranice příjmu nárokovácí domácnosti, ale tato hranice implicitně vyplývá ze způsobu porovnání výdajů a příjmů domácnosti; naopak je velmi často stanovena explicitní hranice maximálních výdajů, nad jejíž výši si již jakékoliv další výdaje na bydlení hradí domácnost ze svých vlastních zdrojů. Skutečné výdaje na bydlení tedy mohou být jakkoliv vysoké, od určité modelem stanovené maximální úrovně však již nejsou započítávány do výpočtu příspěvku a to ani v případě, že tyto vysoké výdaje má domácnost příjmově slabší.

Mimo Itálii a Španělsko je příspěvek na bydlení zaveden ve všech zemích EU (v Belgii však pouze jako doplňková dávka sociální pomoci); v některých zemích je příspěvek vyplácen jen domácnostem v nájemném sektoru bydlení (Velká Británie, Holandsko), v některých je vyplácen i domácnostem vstupujícím do vlastnického sektoru a splácejícím hypoteční úvěry (Francie) a v některých zemích není nárokování příspěvku omezeno pro žádnou domácnost a může být teoreticky vyplácen i těm domácnostem bydlícím "ve vlastním", které již hypoteční úvěry splatily (Finsko). Podíl domácností pobírajících příspěvek na bydlení není rovněž všude stejný: ve Francii jej pobírá 27 % všech domácností, v Holandsku 14 % a v Německu 8 % všech domácností. Vzhledem k tomu, že se ve většině zemí příspěvek omezuje na nájemní sektor bydlení, důležitý je zejména podíl domácností z nájemního sektoru bydlení, které pobírají příspěvek: ve Finsku tvoří tento podíl 61 %, Francii 59 %, Velké Británii 58 %, Nizozemí 26 % a Německu 12 %. Uvedme nyní stručně pouze základní principy fungování „kontinentálního“ modelu příspěvku na bydlení (logika britského příspěvku se od modelů uplatňovaných v ostatních zemích EU liší):

1. *princip minimálních výdajů*. Předpokládá se, že domácnost je schopna platit vždy alespoň část celkových výdajů na bydlení, resp. část výdajů na nájemné. Příspěvek proto v žádném případě nepokrývá celkovou sumu těchto výdajů;
2. *princip marginálních výdajů*. Zvýšení výdajů na bydlení není domácnostem nikdy plně kompenzováno příspěvkem. Existuje vždy určitá maximální hranice výdajů (určená vždy s ohledem na velikost domácnosti a případně i velikost bydliště dané domácnosti), nad kterou se další výdaje již nezapočítávají do nároku na příspěvek, což znamená, že domácnosti si výdaje překračující maximální limit musí plně hradit z vlastních zdrojů. Modely příspěvku navíc zapracovávají mechanismus, díky kterému se u domácností žijících v dražším bydlení přepočteném na metr čtvereční obytné plochy (vyšší nájemné z důvodu lepší lokalizace, kvality bydlení apod.) předpokládá, že budou své výdaje na bydlení krýt z větší části svých disponibilních příjmů, než u domácností žijících v levnějším bydlení. Jinými slovy, pokud jsou skutečné výdaje domácnosti vyšší než výdaje standardní, ale pokud jsou stále ještě pod úrovní výdajů maximálních, zahrnují se do základu pro výpočet příspěvku, ale skutečná míra zatížení domácnosti je také vyšší;
3. *princip normativní míry zatížení*. Normativní míra zatížení je tarifně definována ve všech evropských zemích užívajících kontinentální model příspěvku na bydlení jako minimální vlastní spoluúčast samotné nárokové domácnosti na splácení jejích výdajů na bydlení; je určena jako procentní poměr výdajů na bydlení (nájemného) k celkovým příjmům příslušné domácnosti a odráží minimální míru zatížení jednotlivých nárokových domácností výdaji na bydlení. Je rovněž ve všech uvažovaných zemích stanovena tak, aby se její úroveň s růstem celkových příjmů domácnosti buď zvyšovala nebo zůstala na stejné úrovni; příjmově silnější domácnosti tak mají předpokládanou "standardní" nebo minimální míru zatížení vyšší nebo stejnou (nikdy ne nižší) nežli příjmově slabší domácnosti, které jsou tak systémem zvýhodněny. Zároveň je normativní míra zatížení obvykle definována zvlášť pro různou velikost domácnosti, čímž jsou zvýhodněny vícečlenné domácnosti.

Standardní tvar příspěvků na bydlení (nájemné) v zemích EU kontinentálního typu je následující:

$$APB = \min(SVB, MVB) - NMZ * PD$$

kde *APB* je výše adresného příspěvku na bydlení (nájemné);

*SVB* skutečné výdaje na bydlení (nájemné);

*MVB* maximální tarifně stanovené výdaje na bydlení (nájemné);

*NMZ* normativní míra zatížení;

*PD* příjem domácnosti.

Jak jsme uvedli výše, z důvodu principu marginálních nákladů vstupují skutečné výdaje na bydlení (nájemné) do výpočtu příspěvku pouze v případě, že jsou nižší než tarifně stanovené maximální výdaje na bydlení (nájemné). Maximální výdaje jsou pak nejjednodušším způsobem stanoveny jako součin normativní podlahové plochy pro danou velikost domácnosti (liší se podle počtu členů domácnosti) a průměrné ceny nájemného na metr čtvereční podlahové plochy v dané lokalitě. Pokud domácnost bydlí ve větším bytě (s větší podlahovou plochou), než je stanovený tarif pro danou velikost domácnosti, nebo pokud domácnost sice bydlí v přiměřeně velkém bytě, ale z důvodu lokace či kvality bydlení je nájemné vyšší než průměrné nájemné v lokalitě, pak si výdaje na bydlení (nájemné) překračující úroveň maximálních výdajů musí hradit zcela ze svých vlastních prostředků. Normativní míra zatížení odrážející obdobně princip marginálních nákladů a definovaná jako minimální podíl z příjmu domácnosti, který musí domácnost určit na výdaje na bydlení (nájemné), je pak zpravidla stanovena tak, že pro rostoucí výdaje na bydlení (rostoucí kvalitu bydlení) roste. Další podrobnosti k systémům příspěvků na bydlení v zemích EU včetně jejich relativně vyčerpávajících popisů nalezne čtenář v Lux, Burdová (2000), Sunega (2001).

Z hlediska obecné analýzy ekonomických konsekvencí zavedení příspěvku na bydlení předpokládáme modelovou situaci příspěvku na nájemné, který tvoří určitou část s celkových výdajů na nájemné:

$$příspěvek = s p_1 x_1$$

Pro určitou úroveň spotřeby bydlení  $x_1$  pak po přijetí příspěvku domácnost utratí již jen  $p_1 x_1 - s p_1 x_1$  vlastních financí; domácnost tak nepřímo vnímá pokles ceny bydlení z  $p_1$  na



úroveň  $p_1 (1 - s)$  a jelikož cenová elasticita poptávky po bydlení je záporná, bude chtít spotřebovat více bydlení. Při předpokladu, že cenová elasticita poptávky je  $-0,8$  a příspěvek sníží nepřímo cenu bydlení o 20 %, pak bude domácnost pro jakoukoliv úroveň tržní ceny poptávat o 16 % více bytových služeb.

Příspěvek na bydlení však získávají zpravidla pouze nízko-příjmové domácnosti (jedná se o adresný příspěvek); předpokládejme pro zjednodušení, že ve společnosti jsou dvě stejně velké sociální skupiny, chudí a bohatí, a že příspěvek ve stejné výši dostanou pouze chudí. Při dodatečném předpokladu, že bohatí při jakékoliv úrovni ceny bydlení spotřebovávají vždy třikrát více bydlení než chudí, zvýší se tržní poptávka nikoliv o 16 %, ale pouze o 4 % (příčemž příjmově slabší poptávají stále o 16 % více bytových služeb):

$$\frac{0,16 p_1 x_1}{p_1 x_1 + 3 p_1 x_1} = 0,04$$

Jak bude reagovat trh s bydlením? Předpokládejme, že cenová elasticita nabídky se ve středně dlouhém období rovná 3 (což odpovídá výsledkům některých empirických výzkumů), pak na základě poznatků, které máme z kapitoly o rovnováze na trhu s bydlením se rovnovážná tržní cena zvýší o:

$$\Delta p_1 = (1,04)^{1/(3+0,8)}$$

tedy zvýší se přibližně o jedno procento. Z důvodu tržního přizpůsobení tedy dojde k tomu, že se cena bydlení pro chudé domácnosti příspěvkem nepřímo sníží nikoliv o 20 %, ale pouze o 19 %; chudí tudíž budou spotřebovávat o 15,2 % (a nikoliv 16 %) více bytových služeb a naopak bohatí čelící vyšší ceně budou spotřebovávat o 0,8 % méně bytových služeb. Vzhledem k tomu, že bohatí jsou hlavní spotřebitelskou skupinou na trhu s bydlením (spotřebovávají třikrát více bytových služeb než chudí), dojde v úhrnu pouze k nepatrnému růstu množství spotřebovávaných bytových služeb na trhu. Pokud navíc domyslíme, že příspěvek by byl hrazen z vyššího zdanění bohatých domácností, což sníží příjem domácnosti bohatých a tak i jejich poptávku na trhu, může dokonce dojít k situaci, že příspěvek nepovede vůbec k žádnému růstu ceny či množství spotřebovávaných bytových služeb na trhu (tj. dojde k čisté redistribuci, kdy bohatí sníží spotřebu svého bydlení ve stejné výši, v jaké ji zvýší chudé domácnosti).

Víme, že bydlení je velmi heterogenním zbožím, a tudíž že trh s bydlením je segmentován do nejrůznějších subtrhů. V důsledku zavedení adresného příspěvku na bydlení může dojít k situaci, kdy se z důvodu snížení spotřeby bohatých a zvýšení spotřeby chudých obě skupiny sejdou na jediném určitém segmentu bydlení (např. středně kvalitní bydlení), kde cena může z důvodu poptávky obou skupin prudce vzrůst, zatímco ceny vysoko či nízko-kvalitního bydlení poklesnou. V takovém případě by i pro příjmově slabší domácnosti příspěvek na bydlení neznamenal žádný znatelný růst spotřeby, jelikož by se zvýšení příspěvku plně odrazilo ve zvýšení ceny poptávaného bydlení. Ve Francii se objevují příklady zneužití příspěvku, kdy se někteří nezávislí provozovatelé sociálních bytů snaží ubytovat příjmově i sociálně nejslabší v bytech s relativně vysokým nájemným a tak si zajistit co možná nejvyšší výplatu příspěvku (který se ve Francii vyplácí rovnou pronajímatelům). Z hlediska efektivnosti je příspěvek kritizován zejména z důvodu nebezpečí vzniku situace nazývané past chudoby (*poverty trap*); míra jeho adresnosti může být totiž tak velká, že pokud si nezaměstnaný člen domácnosti nalezne zaměstnání, z důvodu snížení částky příspěvku na bydlení vázaného na příjem domácnosti může být reálný příjem domácnosti související s takovým krokem nepatrný a demotivující. Tato situace se zejména objevuje v případě specifického britského modelu příspěvku (s velkou mírou regrese), ovšem tlak na zachování stávajícího stavu je přirozený pro všechny typy adresných sociálních dávek, tedy i kontinentální modely příspěvku.

Od roku 1996 je v souladu se zněním zákona č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře poskytován v ČR příspěvek na bydlení, na jehož obdržení má nárok vlastník i nájemce bytu/domu, který je v něm hlášen k trvalému pobytu a jestliže rozhodný příjem domácnosti nájemce či vlastníka je nižší než částka součinu životního minima rodiny a koeficientu 1,6. Výše příspěvku se pak vypočte podle následujícího modelu:

$$\text{příspěvek} = \text{náklady domácnosti} - \frac{\text{náklady domácnosti} * \text{rozhodný příjem domácnosti}}{(\text{životní minimum rodiny} * 1,6)}$$

Náklady domácnosti jsou stanoveny tarifně (neodrážejí skutečné výdaje domácnosti na bydlení) ve výši zákonem stanovené částky k zajištění nezbytných výdajů domácnosti (společných potřeb domácnosti), která v součtu s částkou potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb tvoří životní minimum. Tato částka je diferencována podle velikosti domácnosti a valorizována při růstu spotřebitelských cen vyšším než 5 %.

Do formálnější podoby lze vzorec příspěvků přepsat následovně:

$$\text{příspěvek} = NN (1 - SP/MP)$$

kde  $NN$  jsou normativní náklady;

$SP$  skutečný příjem;

$MP$  maximální příjem;

tj. má-li domácnost skutečné příjmy nulové, pak se příspěvek plně rovná normativním nákladům a naopak, dosahuje-li domácnost příjmu maximálního (1,6násobku životního minima), nedostane nic. Prostor pro variaci výše příspěvku v závislosti na výši skutečného příjmu je, jak je ze vzorce i doplňujících podmínek, velmi malý. V roce 2000 pobíralo příspěvek 332.000 domácností (8,2 % cenových domácností podle censu v roce 1991) v průměrné výši 633 Kč (podle odhadu pouze 40 % oprávněných příjemců); celkové náklady na jeho výplatu tak dosáhly přibližně 2,5 mld. Kč.

Vzhledem k tomu, že výdaje jsou stanoveny tarifně pro celou republiku (nereflektují regionální rozdíly v cenách bydlení), že oprávnění k jeho získání je omezeno absolutní výší příjmů (a nikoliv mírou zatížení v kombinaci s maximálními výdaji) a že bez ohledu na existenci sektoru tržního nájmu bere model v úvahu pouze příjmy domácnosti, je daný model z hlediska sociální efektivnosti vhodný pouze pro prostředí s plošným regulovaným nediferencovaným nájemným (klasická regulace „prvního řádu“). I v tomto prostředí však, jak jsme ukázali v části věnující se finanční dostupnosti nájemního bydlení, dochází k rovnoměrné distribuci příspěvku mezi domácnosti s relativně nízkou a domácnosti s relativně vysokou mírou zatížení. Tento defekt je dán zejména skutečností, že model vychází pouze z tarifních výdajů na bydlení. Na otázky efektivnosti a efektivity uvedené v úvodní části této kapitoly bychom tedy odpověděli asi tak, že příspěvek sice již dnes pobírá nemalá část českých domácností, avšak z důvodu jeho nastavení nedochází k znatelnějšímu růstu dostupnosti nájemního bydlení (viz výsledky analýz v kapitole věnující se vývoji dostupnosti bydlení v ČR), pomáhá i těm domácnostem, které ve skutečnosti pomoc nepotřebují (domácnosti s nízkou mírou zatížení) a naopak vylučuje zcela efektivní pomoc těm domácnostem, které jednoznačně patří k sociálně ohrožené skupině (důchodci, domácnosti nucené žít v neregulovaném tržním nájemním bydlení). Na druhou stranu z hlediska ekonomické efektivity dle našeho názoru prozatím nevede k efektu „pasti chudoby“, nemá výraznější vliv na ceny bydlení a je relativně šetrný k výdajům státního rozpočtu.

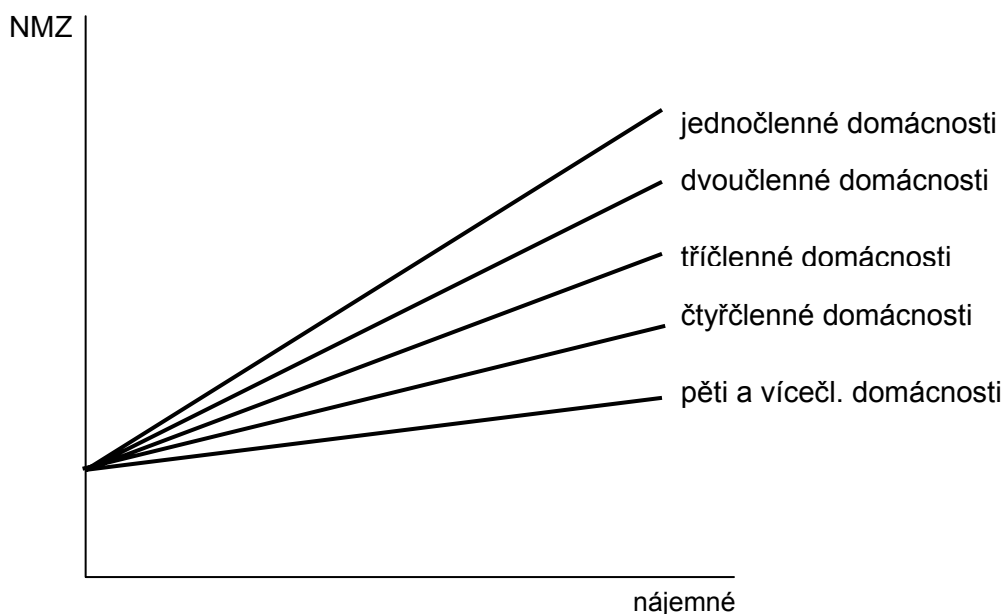
Pokud by stát v budoucnu v souladu s trendy v zemích EU a s cílem zajistit vyšší efektivitu státních nástrojů, optimálnější fungování trhu s bydlením i vyšší sociální spravedlnost (efektivnost) redistribuce spotřeby bydlení přikročil k zásadnější deregulaci nájemného a přechodu k regulaci „druhého řádu“ (což považujeme vzhledem ke skutečnostem uvedeným v podkapitole věnující se regulaci nájemného za nezbytné), pak by měl takový příspěvek jen pramalý význam.

Jak jsme uvedli výše, jen těžko si lze představit situaci, že by stávající regulace nájemného neměla být nahrazena novým systémem místně příslušného nájemného (s výjimkou ustavení nákladového nájemného ve vybraném segmentu obecního nájemního bydlení a nového sociálního bydlení postaveného a spravovaného neziskovými bytovými asociacemi). Vzhledem k tomu, že i při stanovení nájemného v sociálních bytech na úrovni nákladového nájemného problém dostupnosti nájemního bydlení nemizí, a rovněž z důvodu, že snížení dostupnosti nájemního bydlení pro nové domácnosti a domácnosti dosud žijící v soukromém nájemním bydlení z důvodu deregulace nájemného by vedlo k přílišné státní podpoře nabídky (nová výstavba sociálních bytů), jež je ve srovnání s podporou poptávky vždy dražší, je nutné vytvořit nový model příspěvku na nájemné, který by na jedné straně odpovídal základním principům kontinentálních modelů příspěvků v zemích EU, a na straně druhé reflektoval specifika českého prostředí.

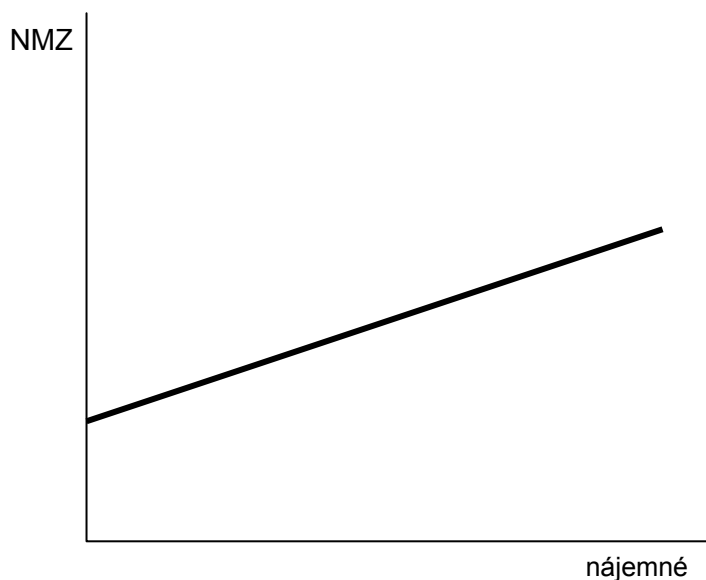
### 3.4.1 Vytvoření nového modelu příspěvku na nájemné v ČR

Testováním nejvhodnějšího modelu příspěvku pro české prostředí se zabýval Sunega (2001), který se zejména zaměřil na hledání optimálního principu pro stanovení normativní míry zatížení (NMZ) v českém prostředí. V zásadě byly v jeho práci otestovány čtyři varianty NMZ, které ukazují následující grafy 45 až 48; připomeňme pouze, že NMZ je definována jako minimální procentuální část příjmu domácnosti, kterou daná domácnost musí vynaložit na své bydlení; zároveň NMZ v kontinentálních modelech příspěvku na bydlení zpravidla stoupá s výší výdajů na bydlení, resp. výdajů na nájemné.

**Graf 45: Německý model**



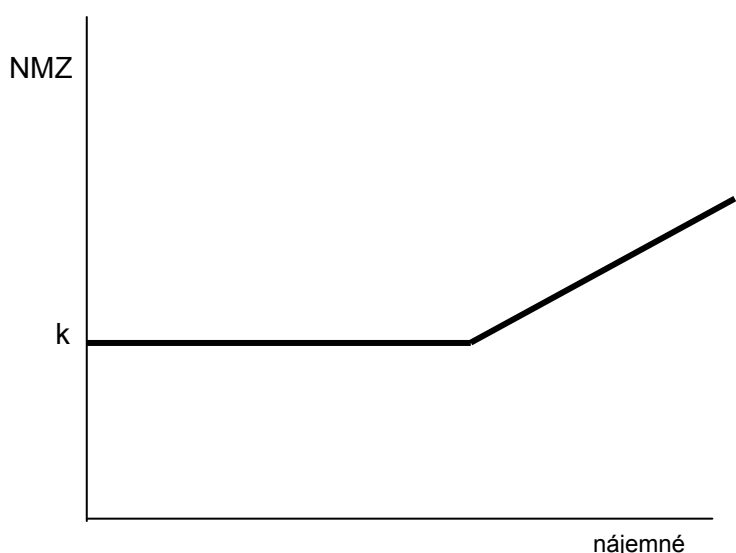
**Graf 46: Varianta A**



**Graf 47: Varianta B**



**Graf 48: Český model**



Zatímco varianta A i B jsou fakticky smyšlenými variantami (kompromisem mezi zbývajících dvěma extrémy), varianta nazývaná „český model“ odráží stanovení *NMZ* v jednom ze „šuplíkových“ návrhů pracovní skupiny *Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva práce a sociálních věcí* na úpravu stávajícího nevyhovujícího příspěvku (*k* jeho realizaci však nikdy nedošlo) a varianta zvaná „německý model“ v zásadě odráží stanovení *NMZ* v modelu příspěvku na bydlení v Německu. Pro všechny čtyři varianty nastavení *NMZ* platil při testování jednotný standardní vzorec příspěvku a následné předpoklady:

$$APB = \min(SVB, MVB) - NMZ * PD$$

kde *APB* je výše adresného příspěvku na bydlení (nájemné);

*SVB* skutečné výdaje na bydlení (nájemné);

*MVB* maximálně tarifně stanovené výdaje na bydlení (nájemné);

*NMZ* normativní míra zatížení;

*PD* příjem domácnosti;

kdy maximální tarifně stanovené výdaje na bydlení byly stanoveny jako součin tarifně stanovené maximální plochy bytu (40 m<sup>2</sup> pro jednočlennou domácnost, 55 m<sup>2</sup> pro

dvoučlennou, 70 m<sup>2</sup> pro tříčlennou a čtyřčlennou a 85 m<sup>2</sup> pro pěti a vícečlennou domácnost) a tarifně stanoveného maximálního nájemného na m<sup>2</sup> podlahové plochy vypočteného jako průměrné nájemné pro 8 geografických zón nájemného (všechny obce byly na základě diference výše tržního nájemného empiricky zjištěné zvláštním výzkumem rozřazeny do 8 geografických zón, přičemž přirozeně v městech s vyšším tržním bylo stanoveno i vyšší maximální nájemné a naopak).

Jelikož nový model příspěvku musí být efektivní, je nutné vybrat takovou variantu, která by vedla k co možná nejmenšímu zvýhodnění příjmově nejsilnějších domácností v českém prostředí (aby nedošlo k zbytečnému plýtvání veřejných prostředků). Pro účel tohoto srovnání zavádí Sunega termín *diference* (49: 2001) udávající procentuální snížení skutečné míry zatížení vlivem příspěvku (tj. o kolik procentních bodů se sníží skutečná míra zatížení po obdržení příspěvku pro různé varianty příspěvku a pro různé skupiny domácností):

$$diference = (SMZ_{před} - SMZ_{po}) / SMZ_{před} * 100$$

kde  $SMZ_{před}$  udává skutečnou míru zatížení výdaji na bydlení před příspěvkem;

$SMZ_{po}$  skutečnou míru zatížení výdaji na bydlení po příspěvku.

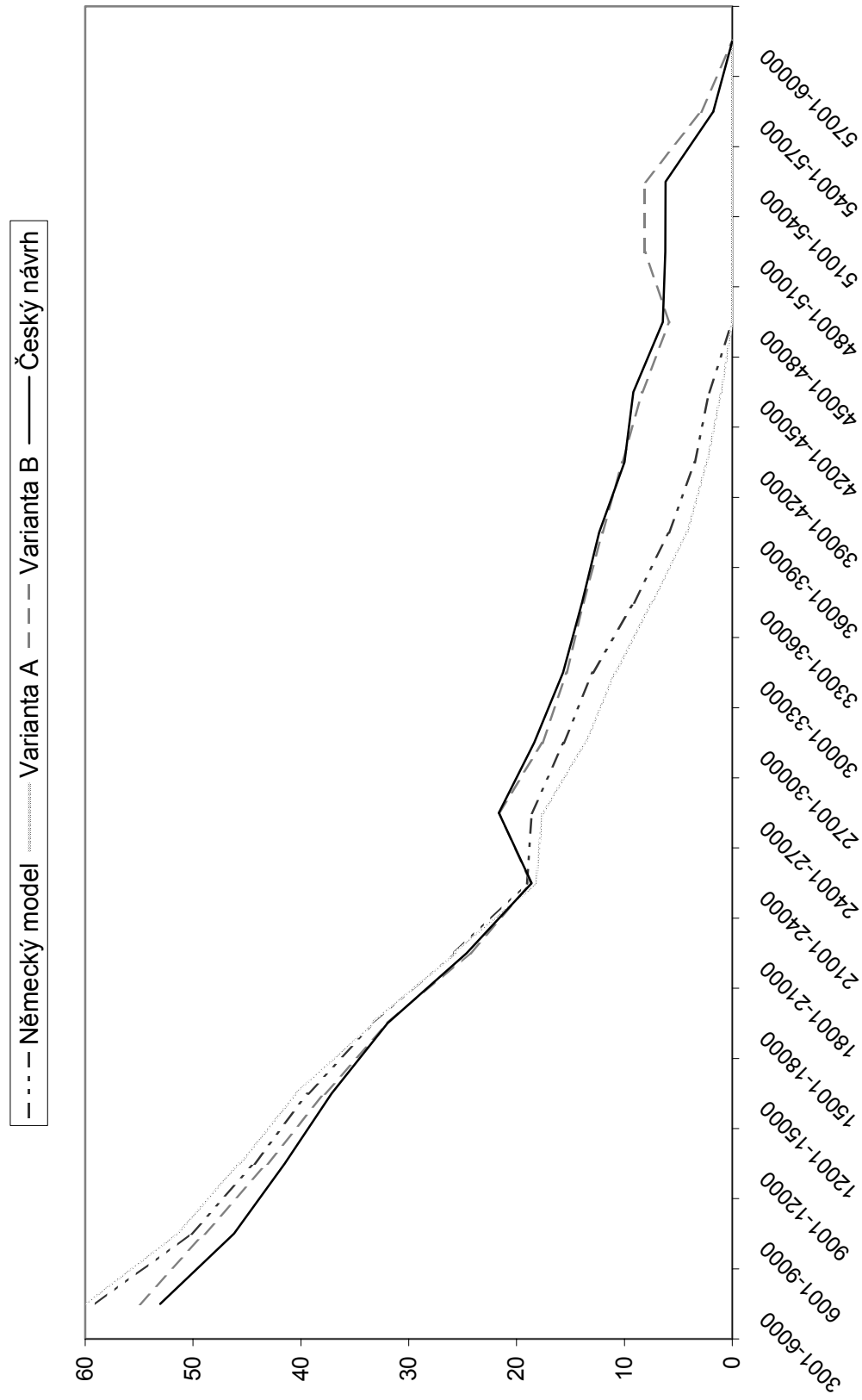
Graf 49 ukazuje vývoj *diference* při růstu příjmu domácnosti na základě výsledků testování různých variant příspěvků v prostředí zcela deregulovaných tržních nájmů<sup>33</sup>; tržní prostředí bylo simulováno pomocí transferu regresních koeficientů hedonické cenové funkce tržního nájemného zjištěných z dat speciálního výzkumu sledujícího tržní nájemné do souboru SRÚ 99, kdy tak pro každou domácnost ze souboru SRÚ bydlící v nájemním (převážně regulovaném) bydlení byla vypočtena potencionální tržní cena nájemného jejich bydlení. Ačkoliv pro všechny analyzované varianty se hodnota *diference* snižuje s růstem příjmu domácnosti, platí, že od příjmu domácnosti 24.000–27.000 Kč se pro variantu B a český model (narozdíl od německého modelu a varianty A) snižuje skutečná míra zatížení v daleko větším rozsahu (hodnota *diference* je vyšší). Už při prvním kroku srovnání z hlediska efektivity jednotlivých variant tak varianta B a český model vykazují ve srovnání s německým modelem a variantou A své slabiny.

<sup>33</sup> Sunega ještě nepočítá s rovnovážnou cenou tržního nájemného simulovanou v této studii. Pro testování modelů příspěvků v prostředí tržního nájemného používá jednoduše empiricky zjištěné úrovně nabídkového nájemného pro daný byt v daných lokalitách snížené o 1/3. Snížení aktuální nabídkové ceny nájemného (zjištěné prostřednictvím speciálního výzkumu na sledování cen tržního nájemného v inzertních novinách) neprovedl Sunega plošně, nýbrž v bytech, kde byl rozdíl mezi současným regulovaným nájemným a simulovaným tržním nájemným větší, nájemní snížil více a *vice versa*. Rovnice je následující:

$$výsledný\ tržní\ nájem = NN - (((NN - RN) / NN) * 5 / 12) * NN$$

kde  $NN$  je simulované nabídkové nájemné pro domácnosti ze souboru SRÚ a  $RN$  skutečné regulované nájemné těchto domácností.

**Graf 49 : Difference v jednotlivých příjmových intervalech při různém průběhu NMZ (SRÚ 99 – trh)**

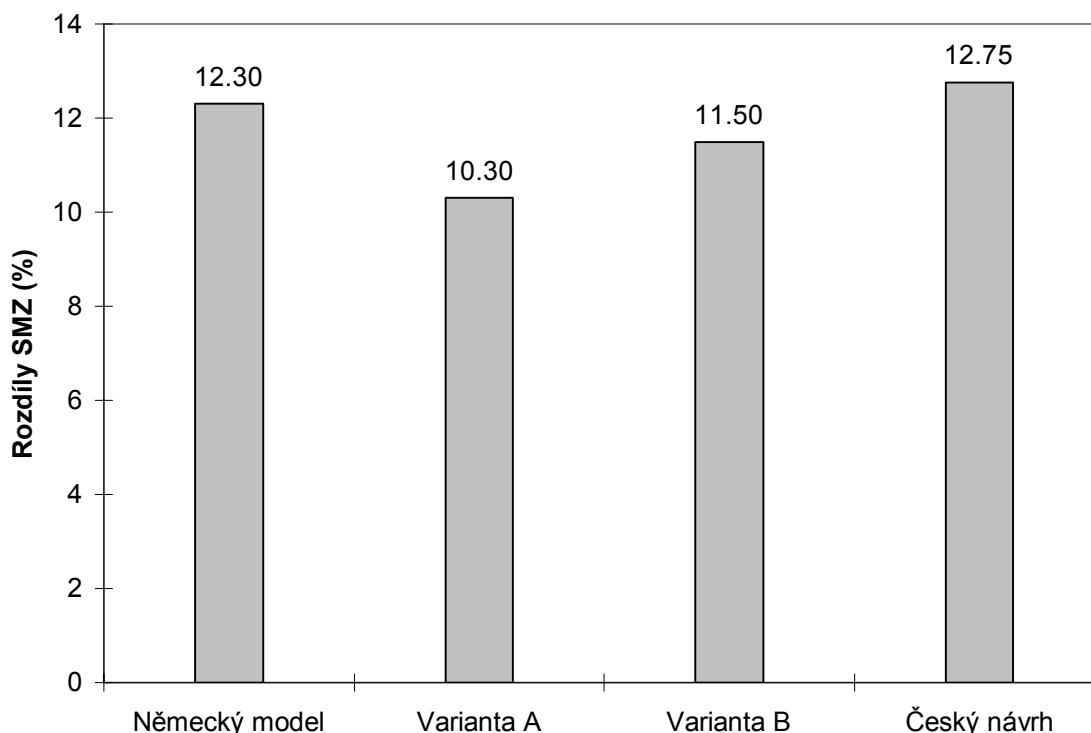


Zdroj: Sunega 2001.

Jak Sunega dokazuje dále (77: 2001) nejvyšší nároky na prostředky z veřejných rozpočtů mají opět varianty s konstantní normativní mírou zatížení, tj. varianta B a český model. Nejúspornější je z hlediska veřejných výdajů na výplatu příspěvku naopak německý model následovaný variantou A.

Pokud bychom srovnali z hlediska efektivity (co do míry *diference* i co do výše celkových výdajů veřejných rozpočtů) výhodnější modely (tj. variantu A a německý model), tázali bychom se, tentokrát již optikou efektivity, která z nich je vhodnější z hlediska zvýšení dostupnosti bydlení (tj. snížení výdajů na bydlení) u skutečně potřebné části populace v českém prostředí. Z grafu 45 je zřejmé, že německý model preferuje vícečlenné domácnosti na úkor méněčlenných. Jak však vyplývá z poznatků uvedených v první kapitole této studie, nejohroženější skupinu co do dostupnosti bydlení představují v českém prostředí máločlenné, převážně důchodcovské domácnosti. Rozdíl mezi skutečnou mírou zatížení jednočlenných (tj. zejména důchodcovských) domácností a skutečnou mírou zatížení pěti a vícečlenných domácností pojmenovává Sunega jako *rozpětí*; vzhledem k tomu, že nejohroženější skupinu jednoznačně tvoří jednočlenné domácnosti, měla by být upřednostněna taková varianta příspěvku, která dosahuje co nejnižší výše *rozpětí*. Následující graf 50 ukazuje hodnoty *rozpětí* pro jednotlivé varianty příspěvku:

**Graf 50: Hodnoty rozpětí po příspěvku pro jednotlivé verze modelu (SRÚ 99 – trh)**



Hodnota rozpětí je nejnižší u varianty A (10,3), nejvyšší u českého modelu a německého modelu. Varianta A tak nejvíce snižuje skutečnou míru zatížení u méněčlenných domácností a, jak ukazuje Sunega následně, u domácností důchodců a domácností s pouze jednou ekonomicko aktivní osobou (tj. u sociálně nejpotřebnější části české populace). Lepších výsledků co do efektivity (tj. zacílení pomoci) než varianta A by dle Sunegy přinesla pouze varianta „převráceného“ německého modelu zvýhodňujícího místo vícečlenných domácností domácnosti máločlenné. Tato varianta se však vyznačuje větší složitostí než relativně průhledná varianta A (jediná křivka normativní míry zatížení) a mnohem vyššími finančními nároky na veřejné rozpočty (výdaje by převýšily i výdaje na původní český návrh či variantu B). Varianta A (jediná rostoucí křivka normativní míry zatížení) byla tak zvolena jako optimální varianta příspěvku v českém prostředí. Výsledný doporučený model je následující (84: 2001):

$$APB = \min (SVB, MVB) - NMZ * PD$$

kde maximální výdaje na bydlení *MVB* jsou dány tarifně a odráží regionální rozdíly v cenách nájemného a normativní míra zatížení *NMZ* je vypočtena:

$$NMZ = 7 + 1,0588 * (\text{pořadí výdajového intervalu} - 1)$$

Tento model také použijeme pro naše simulace hledající optimální nástroj pro zajištění finanční dostupnosti nájemního bydlení doplňující v případě deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň intervence státu ve sféře sociálního bydlení. V českém prostředí se objevují i hlasy žádající rozšíření cílové skupiny pro vyplácení příspěvku i o domácnosti z vlastnického sektoru bydlení. Plošné rozšíření by však z hlediska efektivity i efektivnosti státní bytové politiky nebylo žádoucí, jelikož by prohloubilo napětí mezi vlastníky a nájemníky. Je jisté, že dnes existují příjmově slabší domácnosti, které jsou vlastníky svého bydlení; na druhou stranu velká většina těchto domácností (s výjimkami, které zmíníme níže) realizovala v průběhu 90. let zcela bezprecedentní kapitálový výnos z jejich vlastnického bydlení. Pokud bychom předpokládali navýšení ceny nájemného na rovnovážnou tržní úroveň, je možné očekávat širokou nabídku nájemního bydlení, jež by navíc byla podporována i prostřednictvím příspěvku na nájemné, a tudíž přechod do sektoru nájemního bydlení a kapitalizace vlastnického bydlení umožní i příjmově slabším domácnostem nejen racionalizaci svého bydlení, ale i zvýšení jejich životní úrovně. Problém spočívá zejména v nemožnosti přechodů v malých obcích a na venkově, kde je nabídka nájemního bydlení často nulová. Pokud by stát měl jednat v souladu s principy efektivnosti a efektivity, pak si lze představit pouze podporu těch vlastnických domácností, které žijí v obcích s malým či žádným nájemním bytovým fondem; případná podpora by pak (vzhledem k jen velmi těžké kalkulaci výdajů na bydlení) měla mít podobně plošný a příjmově ukotvený charakter, jako má současný příspěvek na bydlení (tj. poskytovala by se fakticky plošně nízko-příjmovým vlastnickým domácnostem v obcích bez nájemního bydlení).

V předcházejících dvou kapitolách jsme se dosud věnovali simulacím rovnovážné tržní úrovně nájemného a dopadům případné "šokové" deregulace nájemného na zatížení domácností; následně jsme do modelu zavedli omezený systém obecního sociálního nájemního bydlení (princip regulovaného nákladového nájemného na části obecního bytového fondu) a sledovali opět jeho vliv na míru zatížení domácností. Ukázalo se, přirozeně, že ani systém sociálního bydlení nebyl schopen zajistit dostatečnou dostupnost nájemního bydlení pro vymezené skupiny obyvatel, např. důchodce; je nutné však v této souvislosti připomenout, že míra zatížení i dostupnost bydlení byla sledována ve své neupravené podobě (tj. nebyla snížena o nadspotřebu bydlení, dosavadní příspěvek na bydlení a výdaje na sekundární bydlení). Je tedy zapotřebí zavést do našeho simulačního modelu poslední důležitý nástroj státní bytové politiky: adresný příspěvek na nájemné odpovídající standardům EU a výsledkům studie *Adresný příspěvek na nájemné v prostředí ČR: komparace vybraných modelů* (Sunega, 2001).

Na počátku jsme použili následující rovnici pro výpočet *NMZ*, jež je narozdíl od závěrečného doporučení plynoucího ze Sunega (2001) mírně upravena z důvodu přesnější simulace rovnovážné tržní úrovně nájemného v této studii:

$$NMZ = 4 + 0,0849673 * (\text{počet výdajových intervalů} - 1)$$

Výdajové intervaly byly odstupňovány po 50 Kč, rozmezí prvního intervalu bylo stanoveno na 0–400 Kč, druhého intervalu 401–450 Kč. Do posledního výdajového intervalu byly zařazeny domácnosti s výdaji na nájemné přesahujícími 8.001 Kč. Celkem tedy bylo uvažováno 154 výdajových intervalů. Minimální *NMZ* a sklon křivky *NMZ* byly určeny s ohledem na výši průměrné skutečné míry zatížení výdaji bazickými po příspěvku – při minimální *NMZ* ve výši 7 % (původní návrh plynoucí ze studie Sunega 2001) by průměrná *SMZ* domácností výrazně přesahovala 20 %, proto byla snížena na 4 %. Při této úrovni minimální *NMZ* a daném sklonu křivky *NMZ* se průměrná skutečná míra zatížení domácností výdaji bazickými pohybovala těsně nad hranicí 23 %. Maximální nájemné bylo stanoveno jako 85 % průměrného tržního nájemného na m<sup>2</sup> placeného domácnostmi v příslušné zóně a kategorii bytu (s vyloučením domácností, které by měly nárok na přidělení obecního sociálního bytu a platily by tudíž většinou nájemné neodpovídající výši tržního nájemného). Při tomto nastavení by na příspěvek mělo po deregulaci na rovnovážnou úroveň nájemného nárok zhruba necelých 70 % z celkového počtu domácností žijících v nájemním bydlení.



**Tabulka 29: Podíl domácností pobírajících příspěvek na nájemné**

	Podíl domácností z celkového počtu domácností žijících v nájemním bydlení, které by měly nárok na příspěvek na nájemné (%)
<i>Sociální skupina přednosti</i>	
Dělník	69,8
Samostatně činný	59,5
Zaměstnanec	67,8
Zemědělec	63,5
Důchodce (nepracující)	97,2
<i>Počet osob v domácnosti</i>	
1 členná domácnost	97,0
2 členná domácnost	78,7
3 členná domácnost	72,0
4 členná domácnost	51,6
5 a více členná domácnost	38,6
<i>Věk přednosti domácnosti</i>	
18–25 let	85,3
26–35 let	70,2
36–45 let	64,5
46–55 let	67,0
Nad 56 let	91,1
<i>Velikost bydliště</i>	
Obec do 4999 obyvatel	68,4
Obec 5000 až 9999 obyvatel	70,9
Obec 10000 až 19999 obyvatel	82,8
Obec 20000 až 49999 obyvatel	73,6
Obec 50000 až 99999 obyvatel	71,4
Obec nad 100000 obyvatel (mimo Prahy)	85,6
Praha	85,9
<i>Kraje</i>	
Praha (včetně okresů Praha-východ a Praha-západ)	86,5
Středočeský kraj (bez Prahy-východ a Prahy – západ)	72,1
Jihočeský kraj	79,5
Západočeský kraj	85,6
Severočeský kraj	61,9
Východočeský kraj	78,8
Jihomoravský kraj	76,3
Severomoravský kraj	74,8

Zdroj: SRÚ 1999, vlastní výpočty.

Domácnostem, které by měly nárok na příspěvek na nájemné, se o výši příspěvku snížila úroveň jimi placeného tržního nájemného. Vyskytly se mezi nimi i domácnosti, které by při původní výši tržního nájemného nájemní sektor opustily (jelikož jejich uživatelské náklady by v porovnání s výší jimi placeného nájemného byly nižší), avšak při nové výši nájemného sníženého o příspěvek by i nadále v nájemních bytech setrvaly. Z tohoto důvodu bylo nutno opětovně uvolňovat výši nájemného (stejným mechanismem, který byl již popsán výše), dokud se i při fungování systému adresného příspěvku na nájemné neuvolnil optimální počet nájemních bytů. Z důvodu zvýšení rovnovážné úrovně nájemného se pak i změnila finální rovnice pro výpočet NMZ:

$$NMZ = 4 + 0,0751445 * (\text{počet výdajových intervalů} - 1)$$

Následující tabulka uvádí, podobně jako v předcházejících kapitolách, vývoj míry zatížení výdaji na bydlení bazickými při aplikaci jednotlivých nástrojů bytové politiky (sociální bydlení, příspěvek na bydlení) i s přihlédnutím ke skutečnosti, že v případě zavedení nástroje dojde k navýšení rovnovážné tržní ceny nájemného (přirozená inflace vyvolaná státními zásahy do volného trhu).

**Tabulka 30: Vývoj míry zatížení výdaji na bydlení bazickými při zavedení sociálního bydlení a příspěvku na bydlení**

	Průměrná SMZ* výdaji bazickými před deregulací v %	Průměrná SMZ výdaji bazickými po deregulaci v %	Průměrná SMZ výdaji bazickými po zavedení systému sociálního bydlení v %	Průměrná SMZ výdaji bazickými po zavedení systému sociálního bydlení a dalším zvýšení tržního nájemného v %	Průměrná SMZ výdaji bazickými po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na bydlení v %	Průměrná SMZ výdaji bazickými po zavedení systému sociálního bydlení a dalším zvýšení tržního nájemného v %
<i>Sociální skupina přednosti</i>						
Dělník	17,76	23,87	21,91	22,01	20,17	20,98
Samostatně činný	17,69	27,52	25,42	25,57	23,72	25,36
Zaměstnanec	17,76	26,56	25,00	25,26	23,24	25,09
Zemědělec	14,20	19,83	17,25	17,32	16,47	16,74
Důchodce (nepracující)	29,09	43,46	34,23	34,36	27,81	28,35
<i>Počet osob v domácnosti</i>						
1 členná domácnost	27,97	42,90	36,62	36,79	29,51	30,66
2 členná domácnost	19,85	28,78	24,63	24,79	22,34	23,27
3 členná domácnost	17,25	24,45	21,63	21,82	20,39	21,30
4 členná domácnost	16,11	21,82	19,48	19,56	19,04	19,86
5 a více členná domácnost	15,97	22,66	19,66	19,70	19,20	19,80
<i>Věk přednosti domácnosti</i>						
18–25 let	18,69	28,15	25,20	25,29	22,09	23,23
26–35 let	17,30	22,42	20,62	20,76	19,30	19,79
36–45 let	18,09	26,07	22,84	22,96	20,87	21,87
46–55 let	17,64	26,68	25,07	25,21	23,24	24,92
Nad 56 let	26,98	40,17	32,66	32,80	27,09	27,97
<i>Velikost bydliště</i>						
Obec do 4999 obyv.	15,31	20,51	18,63	18,79	17,66	17,90
Obec 5000 až 9999 obyv.	21,06	30,15	25,69	25,78	23,65	23,59
Obec 10000 až 19999 obyv.	18,23	27,72	23,75	23,82	20,86	20,84
Obec 20000 až 49999 obyv.	22,49	30,65	26,30	26,41	23,80	24,15
Obec 50000 až 99999 obyv.	20,21	26,92	24,93	25,17	22,52	23,19
Obec nad 100000 obyv. (mimo Prahy)	24,81	33,04	27,90	27,91	24,80	25,77
Praha	22,53	40,73	33,73	34,04	27,65	30,50

\* SMZ – skutečná míra zatížení.

Zdroj: SRÚ 1999, vlastní výpočty.

Následující shrnující tabulka 31 uvádí průměrný dodatečný příjem jednotlivých pronajímatelů nájemních bytů plynoucí z deregulace nájemného na jeho rovnovážnou úroveň a následně příjem po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na bydlení (náklady spojené s výplatou příspěvku na bydlení nejsou odečteny); rovnovážné nájemné se vlivem státních intervencí zvyšuje a proto se mění i odhad průměrného dodatečného příjmu jednotlivých pronajímatelů.

**Tabulka 31: Průměrný dodatečný příjem plynoucí z deregulace nájemného a užití základních nástrojů bytové politiky k vyšší dostupnosti nájemního bydlení**

Kraj	Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (Kč)		Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení (Kč)		Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na bydlení (Kč)	
	obce	soukromí pronajímatelé	obce	soukromí pronajímatelé	obce	soukromí pronajímatelé
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	3.117.738.284	3.019.541.803	1.288.624.432	3.221.240.117	2.123.208.380	4.695.522.630
Středočeský kraj	1.600.056.276	100.322.338	966.056.960	113.793.912	1.107.765.077	116.525.398
Jihočeský kraj	827.207.521	68.038.714	510.094.664	81.118.262	594.949.549	81.730.797
Západočeský kraj	792.634.349	101.986.812	442.421.363	117.213.499	700.558.182	160.607.524
Severočeský kraj	684.869.763	223.445.573	348.064.790	252.981.324	732.150.703	450.573.300
Východočeský kraj	1.353.397.248	596.742.879	758.962.745	664.844.151	902.634.547	721.995.218
Jihomoravský kraj	1.891.754.504	423.734.485	624.282.388	463.515.119	1.020.924.542	621.515.178
Severomoravský kraj	693.406.774	60.296.241	264.919.680	85.352.303	623.410.137	122.642.408
<b>Celkem</b>	<b>10.961.064.719</b>	<b>4.594.108.845</b>	<b>5.203.427.021</b>	<b>5.000.058.687</b>	<b>7.805.601.116</b>	<b>6.971.112.454</b>

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

V tabulce 31 nejsou uvedeny náklady veřejných rozpočtů (zřejmě zejména státního rozpočtu) spojené s výplatou příspěvku na nájemné. Náklady na příspěvek byly zjištěny zvlášť pro sociální a ostatní nájemní sektor bydlení vždy jako součin počtu domácností majících nárok na příspěvek a průměrné výše příspěvku v daném regionu a sektoru bydlení. Počet oprávněných domácností byl odhadnut jako násobek podílu domácností pobírajících příspěvek v daném sektoru bydlení v SRÚ 99 a počtu nájemních bytů v daném sektoru bydlení v jednotlivých regionech ČR v roce 2001. Celkové roční náklady na příspěvek na nájemné by činily 5,237 mld. Kč; při předpokladu ročního dodatečného příjmu všech pronajímatelů na bytovém trhu ve výši bezmála 15 mld. Kč by roční „zisk“ z deregulace nájemného a zavedení mířenější státní bytové politiky dosahoval v úhrnu přibližně 10 mld. Kč. Pokud bychom měli vzít v úvahu pouze „bilanci“ pro veřejné finance, pak by deregulace a zavedení nových nástrojů bytové politiky znamenala nárůst příjmů přibližně o 2,6 mld. Kč (při nezapočtení dodatečných administrativních nákladů). Odhadovaná výše příjmů i nákladů však velmi úzce závisí na přijatém modelu příspěvku (zejména pak určení minimální normativní míry zatížení) a výši nájemného v sociálním sektoru bydlení (výše nákladového nájemného); při předpokladu postupné deregulace (a tudíž i postupného zvyšování příjmů domácností) by se snížil i počet domácností nárokových příspěvek na nájemné a veřejné výdaje spojené s jeho výplatou by mohly být i mnohem nižší, než je zde předpokládáno.

V každém případě však z uvedeného jednoznačně vyplývá největší přínos reformy v oblasti nájemního bydlení pro soukromé pronajímatele bytů, kteří na jednu stranu „profitují“ z deregulace nájemného, avšak na druhou stranu rovněž i ze zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné. Následující tabulka uvádí odhadované zvýšení rovnovážné úrovně tržního nájemného v důsledku zavedení systému sociálního bydlení i příspěvku na bydlení; v Praze by, dle našich odhadů, mohla být rovnovážná cena nájemného v důsledku intervencí veřejného sektoru (sociálního bydlení, příspěvek na nájemné) až o 34 % vyšší než rovnovážná cena nájemného bez veřejné pomoci k zajištění vyšší dostupnosti nájemního bydlení. Největší tlak na zvýšení rovnovážné úrovně nájemného nemá zavedení systému sociálního bydlení, ale zcela jednoznačně zavedení příspěvku na nájemné; tento tlak by se jistě dal do určité míry odstranit maximální příjmovou hranicí pro nárokování příspěvku na nájemné (např. nárok na příspěvek na nájemné mají pouze domácnosti dosahující maximálně příjmu ve výši 3násobku životního minima). Inflační tendence při zavedení příspěvku na nájemné jsou však, jak plyne i ze zkušenosti v zemích EU a simulací provedených výzkumníky bydlení v těchto zemích, vždy silnější než v případě nabídkové státní podpory (sociálního bydlení); v tom spočívá jedna z jeho nevýhod. Výhodou je naopak přísná adresnost podpory, nižší nároky na státní rozpočet (pokud započítáme skryté ztráty

při zavedení systému regulovaného sociálního bydlení), vyšší sociální i ekonomická efektivnost státní podpory a daleko menší pravděpodobnost zneužití než při přidělování sociálních bytů volenými orgány státní správy.

**Tabulka 32: Růst rovnovážné úrovně tržního nájemného v důsledku státních intervencí**

Kraj	Průměrné roční nájemné (Kč)		Růst (%)
	tržní	tržní po státních intervencích	
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	47.436,2	63.566,3	34,00
Středočeský kraj	35.335,9	39.477,0	11,72
Jihočeský kraj	24.339,1	26.972,3	10,82
Západočeský kraj	18.350,1	22.968,4	25,17
Severočeský kraj	15.991,7	21.777,6	36,18
Východočeský kraj	31.116,4	35.458,4	13,95
Jihomoravský kraj	29.007,0	36.654,1	26,36
Severomoravský kraj	15.910,2	19.812,3	24,53

Zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty.

Tyto důsledky jsou však přirozenými důsledky jakékoliv státní bytové politiky. Nutné je vzít spíše v úvahu komplexní důsledky pro fungování trhu s nájemním i vlastnickým bydlením, jež by byly v úhrnu velmi pozitivní jak z úhlu pohledu ekonomické efektivity fungování bytového trhu, tak z úhlu pohledu sociální spravedlnosti při spotřebě bydlení. Více než výsledný kladný finanční výsledek reformy v oblasti nájemního bydlení jak pro veřejný sektor, tak pro trh s bydlením obecně, je důležitá skutečnost, že v důsledku odstranění dosavadních diskrepancí zmizí černý trh s obecním nájemním bydlením (jelikož zmizí motivace pro jeho provozování), sníží se dosavadní nevyvážená úroveň tzv. tržního nájemného, zvýší se poptávka po nové výstavbě vlastnického bydlení a v neposlední řadě výrazně posílí příjem obecních i soukromých pronajímatelů zajišťující růst investic do obnovy bytového fondu. Deregulace nájemného spojená částečně s novou výstavbou sociálních bytů zajišťovanou nezávislými a tržně se chovajícími bytovými asociacemi za finanční podpory *Státního fondu bydlení* povede jistě k situaci dnes velmi dobře známé v Maďarsku, které je v indikátoru podílu bytového fondu na 1.000 obyvatel velmi blízké situaci v ČR: velmi široká nabídka nájemního bydlení pro nejširší skupiny poptávajících domácností, včetně cenově velmi dostupných nájemních bytů i ve velkých městech. Do značné míry uměle vyvolávaný nedostatek bytů v ČR, který je velkou částí české populace dnes skutečně vnímán jako sociální problém, by mohl, dle našeho názoru, ztratit na své důležitosti a stát se problémem pouze vybraných lokalit či regionů. Na druhou stranu je však vzhledem k velkému počtu domácností nárokových příspěvek na nájemné v případě šokového navýšení nájemného důležité rozložit deregulační proces do delšího časového období a využít tak postupného navyšování příjmů domácností. Odpovídajícím obdobím pro završení deregulačního procesu by mohlo být, dle našeho názoru, deset let.

### 3.5 Podpora dostupnosti vlastnického bydlení

Vlastnické bydlení se v průběhu 20. století stalo dominantním typem bydlení v mnoha zemích EU i EU jako celku (výjimkou zůstává např. Německo). Ve Velké Británii např. vzrostl podíl vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu z 10 % v roce 1914 (zbývajících 90 % v té době tvořilo soukromé nájemní bydlení !) na 70 % v roce 2001 (v zemích EU tvoří vlastnické bydlení 56 % bytového fondu). Vlády se snažily nejrůznějšími podporami vlastnického bydlení vyjít vstříc předpokládaným skrytým preferencím občanů ve prospěch vlastnického bydlení, nejčastěji zavedením možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu, úplným vyjmutím příjmu z implicitního nájemného a kapitálového výnosu u vlastnického bydlení ze zdanění, úrokovou dotací k hypotečním či jiným stavebním úvěrům snižující inflační riziko a zvyšující dostupnost vlastnického bydlení, poskytováním prémie při spoření prostředků za účelem pořízení bydlení (stavební spotřeba), v některých

tradičně na vlastnické bydlení orientovaných zemích (Španělsko, Portugalsko) i poskytováním kvalifikovaných úvěrů či částečných nevratných dotací při pořízení prvního vlastnického bydlení. Díky těmto podporám tvořily např. ve Velké Británii nově založené mladé domácnosti (tvořené členy věkově mladšími než 30 let) již na konci 70. let téměř polovinu z těch domácností, které si v daném roce pořídily své první vlastnické bydlení, a tak přestal být vstup do vlastnického bydlení omezen na příjmově silnější domácnosti tvořené členy středního a vyššího věku.

Poptávka po vlastnickém bydlení částečně záleží na obecné hladině inflace; zejména pak s přihlédnutím k vývoji cen bydlení. Pokud růst cen vlastnického bydlení překračuje obecnou hladinu inflace, je možné očekávat zvýšení poptávky po vlastnickém bydlení, jelikož kapitálový výnos z investice (a domácnost se při koupi vlastnického bydlení chová, jak jsme analyzovali v části věnující se ekonomice bydlení, rovněž jako investor) převyší úrokové splátky z použitých stavebních úvěrů. V takové situaci dochází k redistribuci bohatství od domácností vstupujících do vlastnického sektoru bydlení k těm domácnostem, kteří jej opouštějí. Dostupnost vlastnického bydlení se pak zejména zvýší v případě, kdy je nominální míra úročení stavebních úvěrů nižší než obecná hladina inflace; reálná hodnota splátek v budoucnu (při rostoucích nominálních příjmech z důvodu inflace) klesá, a tak i domácnosti očekávají reálný pokles zatížení domácnosti výdaji na splátky svých úvěrů. Následující tabulka 33 uvádí rozdíl mezi nominální úrokovou mírou sníženou uplatněním odpočtu úroků od daňového základu a inflací v 70. letech ve Velké Británii.

**Tabulka 33: Úroková míra hypotečních úvěrů očištěná od inflace**

<b>Rok</b>	<b>Průměrná roční úroková míra hypoték (v %)</b>	<b>Průměrná čistá roční úroková míra hypoték po odečtení vlivu daňového odpočtu (v %)</b>	<b>Roční míra inflace (v %)</b>	<b>Průměrná roční úroková míra hypoték očištěná od vlivu daňového odpočtu a inflace (v %)</b>
1971	8,4	5,8	9,0	-3,2
1972	8,2	5,8	7,7	-1,9
1973	9,8	6,9	10,6	-3,7
1974	11,0	7,5	19,1	-11,6
1975	11,0	7,2	24,9	-17,7
1976	11,0	7,1	15,1	-8,0
1977	11,0	7,2	12,1	-4,9
1978	9,4	6,3	8,4	-2,1
1979	11,8	8,1	18,0	-9,9
1980	15,0	10,5	18,0	-7,5

Zdroj: MacLennan (1982).

Růst cen vlastnického bydlení, rostoucí výše nominálních příjmů (i při konstantní výši reálných příjmů) a negativní reálná úroková míra stavebních úvěrů zvyšuje soukromou hodnotu majetku po odečtení dluhů (tzv. *equity*) a prudce snižuje reálné výdaje na bydlení u domácností bydlících ve vlastnickém bydlení. Podle MacLennana došlo ve Velké Británii k poklesu průměrné míry zatížení výdaji na splátky hypotečních úvěrů u domácností, které si pořídily své bydlení v roce 1973, z 22 % čistých příjmů v roce 1973 na 9 % v roce 1978. Ačkoliv se zpravidla úroková míra hypotečních úvěrů po 5 letech obnovuje a tudíž dojde k nárůstu zatížení, v průběhu dalších 5 let při zachování stejných ekonomických podmínek dochází opět k prudkému snížení reálných výdajů. Takové zvýšení dostupnosti bydlení by však mohlo mít za následek ztrátu zájmu soukromého kapitálu o hypoteční úvěrování, jelikož při tomto způsobu investování (nákup hypotečních zástavních listů) investor reálně a relativně ztrácí (narozdíl od toho investora, který stojí na druhé straně barikády a hypoteční úvěr využije pro investici do pořízení vlastnického bydlení). V současnosti se banky inflačnímu riziku brání buď zkrácením období, během kterého je úročení hypotečního úvěru pevně stanoveno (mnohdy je stanovena jednoduše pohyblivá úroková sazba v závislosti na inflaci) nebo zapracováním očekávání inflace do pevně stanovené úrokové sazby. Pokud pak banka zvýší nominální úrokovou míru o očekávanou inflaci (nominální úroková míra je

tak vyšší než inflace a reálná úroková míra zůstane po celou dobu splátky konstantní), pak vzniká významný problém související s dostupností vlastnického bydlení na začátku splácení úvěru. Tuto situaci nám přiblíží následující tabulka 34.

Předpokládejme nejdříve, že neexistuje inflace a nominální i reálná úroková míra hypotečního úvěru je rovna 5 %. Anuita vypočtená pro splacení hypotečního úvěru ve výši 50.000 jednotek na období 25 let tak dosahuje výše 3.490 jednotek. Jestliže domácnost dosahuje ročního příjmu 25.000 jednotek a její příjem reálně roste v průběhu 25 let o 2 % ročně, pak míra zatížení anuitní splátkou této domácnosti se na začátku splácení úvěru pohybuje okolo 14 %, na konci splácení (po 25 letech) na úrovni 9 %. Nyní předpokládejme, že inflace dosahuje výše 10 %, což zvýší nominální úrokovou míru hypotéky z 5 na 15 %; anuita pro stejně veliký úvěr se stejnou dobou splatnosti dosáhne výše 7.685 jednotek. Při stejném předpokladu reálného růstu příjmů o 2 % (nominálního růstu o 12 %) ročně by však míra zatížení anuitní splátkou dosáhla na začátku splácení téměř 31 %, zatímco na konci splácení pouhých 2 % ! Reálná hodnota celkové anuitní splátky (tedy i reálná hodnota úrokových splátek) je v obou případech stejná, rozdílné je ovšem načasování zátěže související s výdaji na splacení úvěru.

Aby se zabránilo vzniku situace, kdy je vlastnické bydlení nedostupné z důvodu velké finanční zátěže na počátku splácení stavebního úvěru vyvolané zahrnutím inflačních očekávání bank do nominálního úročení hypoték, používá se zpravidla systém splácení, kdy splátky úvěru nejsou konstantní, ale progresivně rostou zároveň s inflací (reálná hodnota anuity se nemění, ale nominálně se každý rok zvyšuje o 10 %); tuto situaci zachycuje poslední řádek tabulky.

**Tabulka 34: Vliv inflace na výši anuitní splátky při pořízení vlastnického bydlení**

	Anuita	Příjem domácnosti dlužníka	Míra zatížení splátkami anuity
<b>I. inflace = 0                      reálný úrok = 5 %                      nominální úrok = 5 %                      inflace = 0 %</b>			
Rok 1	3.490	25.000	13,96
Rok 10	3.490	29.877	11,68
Rok 25	3.490	40.211	8,68
<b>II. inflace = 10 %                      reálný úrok = 5 %                      nominální úrok = 10 %                      inflace = 10 %</b>			
Rok 1	7.685	25.000	30,74
Rok 10	7.685	69.327	11,09
Rok 25	7.685	379.466	2,03
<b>III. inflace = 10 %                      reálný úrok = 5 %                      nominální úrok = 10 %                      inflace = 10 %</b>			
Rok 1	3.490	25.000	13,96
Rok 10	8.483	69.327	12,24
Rok 25	42.551	379.466	11,21

*Zdroj: Fallis (1985: 111), Granelle (1998: 262).*

Ačkoliv to bývá často opomíjeno, rozsáhlou podporou směřující ke zvýšení dostupnosti bydlení je vyloučení implicitního nájemného z daňové povinnosti.

S daňovou (fiskální) politikou státu v oblasti podpory dostupnosti vlastnického bydlení souvisí i možnost odpočtu úrokových splátek ze stavebních úvěrů z daňového základu. Ačkoliv tato politika jistě vede ke zvýšení bytové výstavby i nabídky bydlení za podobných podmínek jako při poskytnutí kvalifikovaného úvěru (jelikož se vposledku jedná opět o kvalifikovaný úvěr s úrokovou sazbou nižší než u nepodporovaných čistě komerčních úvěrů), její rozšíření na celou oblast vlastnického bydlení (nikoliv pouze oblast sociálního bydlení) a zpravidla nízká adresnost má své problematické následky na sociální spravedlnost a efektivnost programu. Je logické, že příjmově silnější domácnosti mají nejen

vyšší příjmy a vyšší výdaje na bydlení související i s vyššími splátkami vyšších hypotečních půjček, ale rovněž při progresivním zdanění vyšší daňovou povinnost, která geometricky klesá při možnosti odpočtu některých výdajů. Jak prokázali analýzy provedené ve Velké Británii (Welham 1978) i v jiných zemích, příjmově nejsilnější domácnosti dosahují v absolutním i procentuálním vyjádření nejvyšších „úspor“ z možnosti daňového odpočtu úroků ze stavebních půjček.

Nízkou sociální efektivnost programu jsme již ilustrovali pomocí Lorenzovy křivky příjmové a transferové distribuce v úvodní části této kapitoly věnující se nástrojům bytové politiky obecně. Zisk z odpočtu úroků z daňového základu byl dle Barra (1993) v letech 1983/4 dvanáctkrát vyšší u domácností s příjmem vyšším než 20.000 britských liber ročně než u domácností s příjmem nižším než 5.000 liber ročně. Příjmově slabší domácnosti jsou rovněž často v některých tržních prostředích se slabou tradicí hypotečního úvěrování nebo s příliš vysokým diferencíalem mezi příjmy domácností a ceny stavebních prací odpovídajícím požadovanému vysokému kvalitativnímu standardu výstavby bydlení (např. situace v transformujících se zemích Střední a Východní Evropy) vyloučeny z možnosti čerpat hypoteční úvěr a nuceny vynakládat na pořízení svého bydlení vlastní našetřené prostředky (i v zemích EU jsou zpravidla domácnosti s nízkými či nepravidelnými příjmy vyloučeny z možnosti získat hypoteční úvěr). V takovém případě by pak tyto domácnosti byly ještě více diskriminovány a vyloučeny z případného státního intervenčního programu.

Ani z hlediska ekonomické efektivity není program zcela bez problémů. Ekonomické důsledky zvýhodnění v případě možnosti odpočtu úroků z hypotečního úvěru z daňového základu u vlastnického bydlení můžeme demonstrovat matematicky. Předpokládejme, že nájemník i vlastník žijí v identickém bydlení stejné velikosti a stejné tržní hodnoty  $P$ ; příjem před zdaněním nájemníka činí  $Y_N$  a vlastníka  $Y_V$ . Vlastník mimo svůj pracovní příjem realizuje i příjem z vlastního kapitálu vloženého do pořízení vlastního bydlení ve výši  $iE$ , kde  $i$  je standardní úroková míra a  $E$  vlastní kapitál užitý pro výstavbu či koupi bydlení (příjem z investice do vlastnického bydlení). Předpokládejme pak, že celkový hrubý příjem vlastníka je roven celkovému hrubému příjmu nájemníka:

$$Y_N = Y_V + iE.$$

Nájemník platí tržní nájemné ve výši  $iP$  (tj. nájemné stanovené ve výši standardní návratnosti z tržní hodnoty nemovitosti). Předpokládejme dále, že existuje pouze jediná daňová sazba  $t$ , kterou se zdaňují příjmy (avšak nikoliv implicitní nájemné) a navíc existuje pro vlastníka možnost odpočtu úroků z hypotečního úvěru z daňového základu. Pak čistý disponibilní příjem nájemníka ( $DY_N$ ) po odečtu daní a výdajů na nájemné je:

$$DY_N = (1 - t)Y_N - iP$$

a čistý disponibilní příjem vlastníka ( $DY_V$ ) je:

$$DY_V = (1-t)Y_V - i(P-E) + ti(P-E),$$

kde  $P - E$  se rovná výši hypotečního úvěru užitého pro výstavbu či koupi bydlení (od tržní ceny  $P$  se odečítá investovaný vlastní kapitál  $E$ ),  $i(P-E)$  tvoří splátku úroků z hypotéky a  $ti(P-E)$  zisk z možnosti odpočtu úroků z hypotéky z daňového základu. Kdybychom odečetli disponibilní příjem vlastníka od disponibilního příjmu nájemného, dostali bychom:

$$DY_V - DY_N = (1-t)(Y_V - Y_N) + (1-t)iE + tiP$$

a pokud bychom využili poznatek z první rovnice, ze které plyne, že  $Y_V - Y_N = -iE$ , pak by výsledek rozdílu byl následující:

$$DY_V - DY_N = tiP$$

tj. vlastník dosahuje vyššího disponibilního příjmu a to právě ve výši potencionální daňové povinnosti z implicitního nájemného ( $iP$ ). Někteří autoři uvádějí, že možnost odpočtu úroků z daňového základu může rovněž v posledku vést k tzv. daňové kapitalizaci, tj. ceny bydlení jsou vyšší, než by byly, pokud by tato možnost neexistovala. Pokud nabídka bydlení v krátkém období je zcela neelastická, extra kupní síla plynoucí ze zvýhodnění hypoték se může při růstu poptávky po bytových službách plně přenést do jejich ceny a kupující se tak octne ve stejných podmínkách jako předtím. Předpokládejme například, že splátky hypotéky se zakládají pouze na splátkách úroků, a že spotřebitel hodlá koupit takový byt, kdy splátky hypotečního úvěru budou dosahovat maximálně 10.000,- Kč (tj. byt přibližně za cenu 1,5 mil. Kč); předpokládejme rovněž, že progresivní zdanění a skok do nižší daňové sazby při možnosti odpočtu celé úrokové splátky pak splátku za daný byt sníží na polovinu, tedy 5.000

Kč. V takovém případě by si spotřebitel díky extra příjmu mohl dovolit byt nikoliv za cenu 1,5 mil. Kč, ale 3 mil. Kč (tj. dvojnásobnou cenu); při neelastické nabídkové křivce v krátkém období by to pak mohlo vést pouze k dvojnásobnému navýšení cen vlastnického bydlení a z důvodu cenové inflace by se spotřebitel octnul ve stejných podmínkách jako dříve. V dlouhém období by však vyšší než normální zisk z prodeje vlastnického bydlení přitáhl do sektoru nové investice a nabídka by se zvýšila. Z hlediska efektivity vede možnost odpočtu úroků rovněž k nadspotřebě bydlení (tj. spotřebitelé užívají více bytových služeb, než by užívali, kdyby trh odrážel rovnováhu poptávky a nabídky) a podobně jako nezdanění implicitního nájemného vlastnického bydlení či kapitálového výnosu k uměle vyššímu zisku z investice do vlastnického bydlení než z investice v jiných oblastech (např. spoření). Takové zvýhodnění může mít za následek nízký sklon k úsporám, zvýšení ceny peněz a zvýšení úrokové sazby, což ovlivní nejen sektor bytové výstavby, ale sníží investice i ekonomický růst celého hospodářství.

Ve Velké Británii není implicitní nájemné zdaňováno od roku 1963. Ke zrušení zdanění implicitního nájemného došlo zejména z politických důvodů, jelikož v daném roce mělo dojít k valorizaci ocenění implicitního nájemného, která by vedla v některých oblastech i k trojnásobnému až čtyřnásobnému zvýšení daňové povinnosti; to by přirozeně mělo katastrofální politické následky a proto byla vládou daň jako taková zcela zrušena. Mnohem zajímavější je skutečnost, že ve Velké Británii dnes rovněž neexistuje možnost odpočtu úroků z daňového základu, která byla ustavena již v roce 1803. „Vzhledem k tomu, že politici shledali možnost odpočtu úroků za jen velmi těžko obhajitelnou z hlediska sociálního i ekonomického, byla tato základní podpora vlastnického bydlení zrušena.“ (Garnett 2000: 144), a to od 6.4.2000, tedy před velmi krátkou dobou. „Odhadovaná polovina vlastníků svého bydlení, kteří nemají hypotéku ať už z důvodu jejího splacení či zaplacení při koupi v hotovosti (a zdůrazňuje se, že platby v hotovosti nalezneme zejména mezi příjmově nižšími skupinami domácností), nedostávají žádnou dotaci nebo jinou výhodu plynoucí z tohoto programu. Nerovnoměrné rozložení možnosti odpočtu od daňového základu mezi vlastníky bydlení kombinované s regresivním zvýhodňováním příjmově nejsilnějších vytváří z tohoto programu nespravedlivý a neefektivní nástroj podpory bydlení.“ (MacLennan 1982: 198). Už od začátku 90. let byla maximální částka, kterou bylo možné uplatnit v daňovém odpočtu, neustále prudce snižována, a zároveň byla snižována i pevně určená daňová sazba pro odpočet (díky tomu i daňová ztráta státního rozpočtu poklesla ze 7,6 miliard v letech 1990/91 na 2 miliardy v letech 1999/2000); např. v roce 1994 se odpočet, bez ohledu na faktické příjmy domácnosti, počítal pro daňovou sazbu 20 % (méně než průměrná sazba příjmové daně), v roce 1995 jen 15 % a od roku 1998 pro sazbu 10 %. Podobně i ve Francii byla možnost odpočtu úroků ze stavebních úvěrů od daňového základu zrušena pro nové byty od 1.1.1997 a pro starší byty od 1.1.1998 (ještě v roce 1995 přitom skryté náklady státu pro tento program činily 10 miliard FRF). V Německu je možné využít daňový odpočet nikoliv pro úroky ze stavebních úvěrů, ale pro odpisy vlastnického bydlení v průběhu 8 let od zakoupení bydlení; konkrétně v průběhu prvních 4 let od zakoupení či pořízení nemovitosti odpisovou sazbou 6 % a v průběhu následujících 4 let sazbou 5 % z ceny nemovitosti (existuje však limit ve formě maximální ceny nemovitosti sloužící pro výpočet odpočtu, který dosahoval v roce 1997 u nového bydlení 330.000 DEM, u staršího bydlení 150.000 DEM). Z hlediska efektivnosti nástroje je německý přístup optimálnější, jelikož umožní i těm domácnostem, které si bydlení pořídily z vlastních prostředků, aby využily daňového odpočtu (z důvodu progresivního zdanění příjmů však opět nejvyšších „zisků“ dosahují příjmově silnější domácnosti).

Jiným příkladem zvýšení dostupnosti vlastnického bydlení je politika privatizace sociálních (např. obecních) bytů do vlastnictví současných nájemníků známá v EU zejména z britského příkladu politiky *Right to Buy* (právo na koupi). Do roku 1979 měly obce právo privatizovat svůj bytový fond (*Right to Sell*) za podmínek, které si samy určily; na základě *Zákona o bydlení* a *Zákona o právech nájemníků* z roku 1980 se právo prodat změnilo na právo koupit vztahující se až na ojedinělé výjimky na všechny nájemníky obecních bytů za zákonem stanovených podmínek a slev (a to i v případě nesouhlasu obce s privatizací daných bytů). Vzhledem k tomu, že byly prodávány pouze obsazené byty (a prodáno jich bylo v průběhu 80. let více než 1,5 miliónu), nedošlo k výraznějšímu zvýšení celkové nabídky



vlastnického bydlení na trhu a k následným cenovým pohybům; byty byly pouze jednoduše převedeny z jednoho typu bydlení do jiného typu bydlení bez výraznějších dopadů na celkový trh s bydlením. Ve Velké Británii byly zavedeny i jiné programy podpory vlastnického bydlení využívající proces *filtrace* jako např. program *Homebuy*, který spočívá v pomoci příjmově silnějším nájemníkům sociálních bytů k získání vlastnického bydlení prostřednictvím bezúročného úvěru na pořízení takového bydlení kryjícího 25 % jeho tržní ceny (zatímco zbytek, 75 % ceny, musí budoucí vlastník hradit prostřednictvím vlastního hypotečního úvěru). Jen v letech 1996/97 dosáhly veřejné výdaje směřující na bezúročnou půjčku programu *Homebuy* 60 mil. GBP a došlo k uvolnění 5.000 sociálních bytů pro nové sociálně potřebnější domácnosti.

Jiným programem směřujícím k zajištění větší dostupnosti vlastnického bydlení je program *Do-It-Yourself-Shared-Ownership* (DIYSO), kdy se umožní těm domácnostem, které jsou na čekací listině pro přidělení sociálního bydlení, aby si našly vlastnické bydlení nabízené volně na trhu, a to pak společně s bytovou asociací zakoupily (jejich vlastnický podíl, který pak musí být hrazen z vlastního hypotečního úvěru, se pohybuje mezi 25 a 75 %; pokud je pak např. vlastnický podíl domácnosti 50 %, pak na zbylých 50 % bytu musí platit bytové asociaci nájemné). Již od 70. let navíc funguje program *Shared Ownership* (smíšené vlastnictví) spočívající na principu postupné privatizace bytů ve vlastnictví bytových asociací do rukou stávajících nájemníků. Stávající nájemníci si např. od bytové asociace koupí na začátku 25 % svého bytu (např. prostřednictvím hypotéky) a na zbytek platí asociaci nájemné; později, s rostoucím příjmem, si mohou přikupovat další podíly až do výše stanovené smlouvou s asociací (teoreticky až do 100 %) a tak se stát plnými vlastníky svého bydlení. Postupný odkup nájemního bytu zatíží rozpočet domácnosti mnohem méně než okamžitá koupě celého bytu, což z hlediska sociální efektivity programu je velmi pozitivní, jelikož umožní i nájemníkům se středními i nižšími příjmy stát se vlastníky svého bydlení. Podle Bramleyho (1991: 19–20) zvýšil v roce 1990 program *Shared Ownership* při předpokladu počátečního vlastnického podílu ve výši 25 % dostupnost vlastnického bydlení u mladých domácností (s předností mladším 30 let) celkově v průměru o 16 procentních bodů, což je skutečně významný efekt programu (v Londýně program zvýšil dostupnost vlastnického bydlení u této skupiny domácností dokonce téměř o 30 %, přičemž nejvíce prospívá máločlenným domácnostem). Tyto programy jsou, dle našeho názoru, velmi inspirativní i pro případné zvýšení dostupnosti vlastnického bydlení v ČR.

Ve Francii se od roku 1995 nízko-příjmovým domácnostem pořizujícím své vlastnické bydlení poskytuje bezúročná půjčka (*le pret á taux zéro*); podmínkou pro poskytnutí půjčky je příjem domácnosti nižší než stanovený limit (maximální příjem přitom variiuje podle velikosti domácností a lokality), její výše nesmí překročit 20 % kupní ceny, přičemž je rovněž stanovena maximální kupní cena vlastnického bydlení (opět v závislosti na lokalizaci a velikosti domácnosti).

V některých zemích (Německo, Rakousko, Francie) se používá ke zvýšení dostupnosti bydlení i metody stavebního spoření, která se však podobně jako možnost odpočtu úroků od daňového základu vyrovnává s určitými problémy dotýkajícími se efektivnosti a efektivity programu. Výdaje státu na úrokovou prémii pro domácnosti spořící na účtech stavebního spoření a skryté výdaje z nezdanění příjmu z úroku jsou zpravidla relativně veliké (ve Francii např. v roce 1995 téměř 900 miliard FRF), využití stavebního spoření je omezené (výhodné spoření zpravidla předpokládá relativně nízkou finální částku, která zpravidla nestačí na pořízení vlastnického bydlení) a velká část klientů (v současnosti v ČR z důvodu nízkého úročení hypotečních úvěrů většina klientů) nasporené peníze nepoužije pro spotřebu bydlení.

Podobně jako v jiných zemích střední a východní Evropy a některých zemích EU probíhá v ČR od roku 1994 relativně chaotický proces privatizace bytů v majetku obcí do rukou stávajících nájemníků, aniž by však byla uplatněna politika práva na koupi. Výše kupní ceny i množství bytů určených k privatizaci zůstává zcela na vůli příslušné obce; dle předběžných výsledků censu poklesl počet obecních nájemních bytů z více než 35 % v roce 1991 na necelých 23 % v roce 2000. Později byla v souvislosti s podporou vlastnického sektoru bydlení zavedena rovněž státní úroková podpora hypotečních úvěrů, státní premie pro stavební spoření a možnost odpočtu úroků z úvěrů určených na pořízení či koupi

vlastnického bydlení od daňového základu. Efekt těchto programů na dostupnost nového vlastnického bydlení jsme analyzovali v podkapitole věnující se dané problematice. V současnosti při relativně nízké hladině obecné úrokové míry probíhá rozsáhlá diskuse kolem efektivity stavebního spoření, jelikož státní prémie není zákonně vázána na pohyby úrokové míry.

I přes rozsáhlé nevýhody intervence spočívající v možnosti odpočtu úroků z daní z úhlu pohledu její efektivity a efektivnosti, měl by, podle našeho názoru, tento způsob pomoci vzhledem k nízkému objemu nové bytové výstavby a prudkému zvýšení cen vlastnického bydlení v 90. letech v českém prostředí (i z důvodu zachování motivace pro proces *filtrace*) zůstat dočasně zachován; ostatní zde zmíněné formy by však již dnes měly být brány v úvahu při vytváření bytové politiky směřující k podpoře sektoru vlastnického bydlení. Podpora vlastnického bydlení prostřednictvím možnosti odpočtu úroků z daní je programem uplatňovaným v zemích EU i z důvodu preferencí domácností ukončit svou „dráhu bydlení“ právě ve vlastnickém bydlení; preference pro vlastnické bydlení je patrná i z postojů českých občanů (např. výzkum *Postoje k bydlení 2001*). Z důvodu neustále se zvyšujících standardů bytové výstavby (např. požadavky dlouhodobě udržitelného rozvoje, ochrany životního prostředí, urbanistického plánování) se zvyšuje i cena nového vlastnického bydlení; podpora prostřednictvím možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu je zpravidla jedinou, z hlediska stavebníka však velmi účinnou, přímou pomocí státu v této oblasti, a je možné očekávat, že bez ní by se objem nové vlastnické výstavby mohl i výrazněji snížit. Na druhou stranu je však možné, podobně jako v některých zemích EU, speciálním legislativním dodatkem výši daňového odpočtu odstupňovat tak, aby méně podporovala příjmově nejsilnější domácnosti a více domácnosti příjmově slabší. Metodologie větší mířenosti daného programu je v zásadě velmi jednoduchá a její konečná podoba záleží na diskusi mezi odborníky i politickou reprezentací.

## 4 Vybrané postoje českých občanů k bydlení a bytové politice

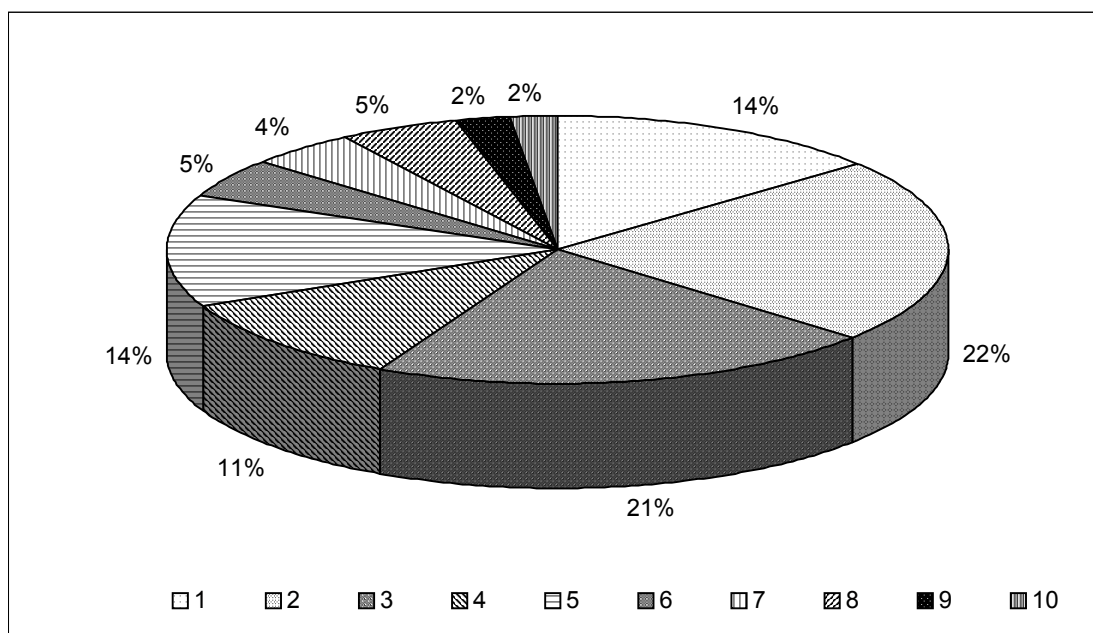
V závěrečné kapitole této studie bychom se jen stručně chtěli věnovat analýzám některých postojů obyvatel k otázkám úzce souvisejícím se současnou bytovou politikou, dostupností bydlení či spokojeností s bydlením v ČR obecně; tyto informace nám poskytnou výsledky výzkumu *Postoje k bydlení 2001*. Výzkum *Postoje k bydlení 2001*, který realizoval tým socioekonomie bydlení Sociologického ústavu Akademie věd ČR, je svým způsobem ojedinělý souhrnný výzkum postojů české populace k problematice bydlení. Zkoumá spokojenost českých občanů s jejich bydlením, postoje k černému trhu s byty, k bytové politice státu. Mapuje rovněž dosavadní i předpokládané budoucí „dráhy bydlení“ (stěhování) českých domácností. Šetření proběhlo formou standardního rozhovoru v červnu a červenci roku 2001 na vzorku 3.564 osob starších 18 let. Výběr dotazovaných byl proveden metodou kvótního výběru, přičemž kvóty byly stanoveny tak, aby byla zajištěna reprezentativita odpovědí pro celou Českou republiku. Kvótní znaky zahrnovaly: pohlaví, věk, vzdělání, velikost místa bydliště a částečně právní důvod užívání k bytu/domu respondenta. Sběr dat zabezpečila ve všech velikostních pásmech obcí ČR agentura STEM a finančně podpořili Grantová agentura Akademie věd České republiky (grant č. S7028004) a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Spokojenost českých občanů s dosavadním bydlením je nutné odlišit od spokojenosti se situací v oblasti bydlení obecně. Zatímco při hodnocení vlastního bydlení na 10-ti bodové škále (1 – velmi spokojen, 10 – velmi nespokojen) více než 80 % respondentů oznámkovalo spokojenost s vlastním bydlením v rozmezí 1 – 5 (více než 36 % z nich dokonce známkami 1 nebo 2), se situací v oblasti bydlení v ČR obecně je však zcela či spíše spokojeno pouze 27 % respondentů (31 % z těch, kteří na danou otázku odpověděli). Transparentně srovnání zachycují grafy 51 a 52; plné znění otázek je uvedeno v poznámce pod grafy. Tuto na první pohled paradoxní výpověď lze pochopit při znalosti fungování trhu s bydlením, resp. při znalosti rozdělení trhu do dvou základních segmentů: segment privilegovaného bydlení a segment volně-tržního bydlení. Do prvního segmentu bychom zařadili všechny domácnosti žijící v nájemním bydlení, kde je nájem regulován státem, a které z důvodu časově neomezené nájemní smlouvy požívají rozsáhlé ochrany nájemních práv (nesrovnatelné se situací v zemích EU) vytvářející z nájemního bydlení určitý druh kvazi-vlastnického bydlení. Podobně bychom však do tohoto segmentu zařadili všechny domácnosti, kterým se podařilo díky velmi výhodným podmínkám zprivatizovat původní obecní byty do svého vlastnictví za cenu nesrovnatelně nižší, než jaká by byla cena vytvořena volnou nabídkou a poptávkou na trhu. Do tohoto tržního segmentu by rovněž jistě patřila i většina z těch domácností, které si pořídily vlastnické bydlení (rodinné domky) před rokem 1989 za velmi výhodných podmínek; zejména pak ty, které splácely nízko-úročené půjčky určené na výstavbu či koupi ještě po roce 1989, jelikož reálná hodnota splátky se vzhledem ke geometrickému zhodnocení jejich majetku a obecné hladině inflace v období transformace stala v podstatě zanedbatelnou výdajovou položkou. Jinými slovy, v tržním segmentu privilegovaného bydlení bychom našli téměř všechny bydlící domácnosti, avšak, a v tom spočívá i vysvětlení zmíněného paradoxu, nikoliv úplně všechny.

Vedle segmentu privilegovaného bydlení se v ČR po roce 1989 objevil postupně segment volně tržního bydlení, na kterém, narozdíl od segmentu privilegovaného bydlení, naopak neexistují téměř vůbec žádné regulace (dokonce ani ty běžně uplatňované v zemích EU) a na kterém dokonce neexistuje ani žádná efektivní sociální podpora (zejména pak v tržním nájemním bydlení). V tomto tržním segmentu bychom našli domácnosti, které si pořídily vlastnické bydlení po roce 1989 za relativně velmi vysoké ceny a při vysokých úrokových sazbách hypotečních úvěrů stejně jako domácnosti platící smluvní nájemné v bytech/ domech legálně či nelegálně pronajímaných na volném trhu. Připomeňme, že v zemích EU není výše nájemného zpravidla nikdy zcela neomezeně na svobodném vyjednávání mezi majitelem a nájemcem a výše nájemného je i v sektoru soukromého nájemního bydlení omezena úrovní místně příslušného nájemného (Německo, Francie) nebo limitem maximálního zisku z vloženého kapitálu pro nákladově kalkulované nájemné u soukromého

nájemního bydlení (Švýcarsko). Segment privilegovaného bydlení umožňuje relativně velmi dobře žít těm, kteří jsou „uvnitř“ (pokud se však nic závažného nestane, jako např. manželský rozvod); „nově příchozím“ se však otevírá jen nerad a když, tak velmi pomalu. Problémem pak je, že většina domácností má ve svém středu alespoň jednoho svého člena, který může, pokud nedojde k očekávaným „výměnám“ či „dědictvím“ dekretů, mít tu smůlu a octnout se na „nepřátelském“ segmentu volně tržního bydlení; proto ta skepse k situaci v oblasti bydlení obecně. Skutečnost, že „nepřátelskost“ volného trhu je vyvolána pomalou a nedůslednou reformou v oblasti privilegovaného segmentu trhu, si čeští respondenti uvědomují jen ve velmi omezeně. Jak ukážeme dále, řešením nepříliš radostného stavu v oblasti bydlení spatřují občané spíše v utužení stávajících či zavedení nových regulací.

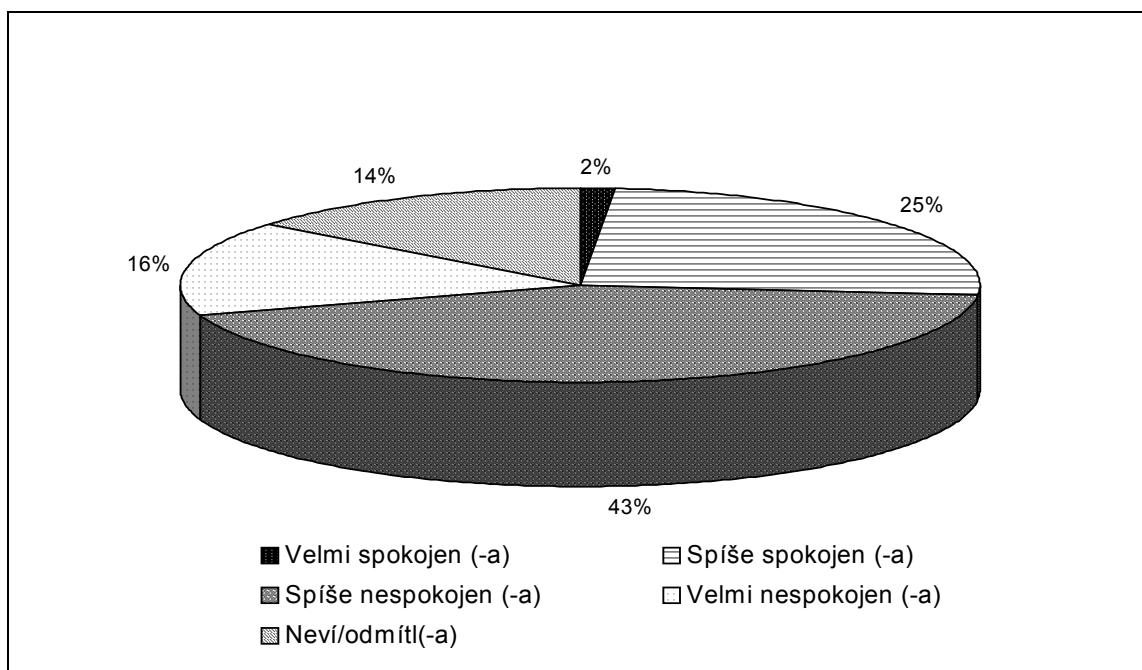
**Graf 51: Míra spokojenosti s dosavadním bydlením na 10-ti bodové škále  
(1 – zcela spokojen, 10 – zcela nespokojen)**



Zdroj: *Postoje k bydlení v ČR 2001*, N = 3.534.

Otázka: Kdybyste měl(-a) zhodnotit, jak jste celkově spokojen(-a) s Vaším bydlením, jak byste Vaši spokojenost oznámkoval(-a)? Při hodnocení použijte známky 1 – 10, kde 1 znamená, že jste velmi spokojen(-a) a 10 velmi nespokojen(-a).

**Graf 52: Spokojenost se současnou situací v oblasti bydlení v ČR**



Zdroj: *Postoje k bydlení v ČR 2001*, N = 3.654.

Otázka: Do jaké míry jste spokojen(-a) se současnou situací v oblasti bydlení v České republice?

Spokojenost s dosavadním bydlením může být dána faktory týkajícími se charakteristik respondenta (vzdělání, věk, ekonomická aktivita, politická orientace apod.), tak faktory týkajícími se charakteristik bytu/domu (poloha, kvalita, výstavba apod.). Ačkoliv se ukázalo, že charakteristika konkrétního bytu/domu hraje při hodnocení spokojenosti s bydlením jednoznačně dominantní roli, je možné říci, že:

- nejmladší respondenti (do 35 let) jsou se svým bydlením relativně nejméně spokojeni (průměrné známky na 10-ti bodové škále se rovná 4), zatímco nejstarší respondenti (nad 65 let) jsou naopak se svým bydlením relativně spokojeni nejvíce (průměrná známka 3,3);
- ženatí/vdané a vdovci/vdovy hodnotí své bydlení statisticky významně příznivěji (známky 3,6 a 3,4), než svobodní či rozvedení (známky 4 a 4,3);
- nejméně jsou se svým bydlením spokojeni respondenti nezaměstnaní nebo studenti (známky 4,8 a 3,8), naopak podnikatelé a starobní důchodci známkují své bydlení nejvýše (známky 3,3 a 3,4).

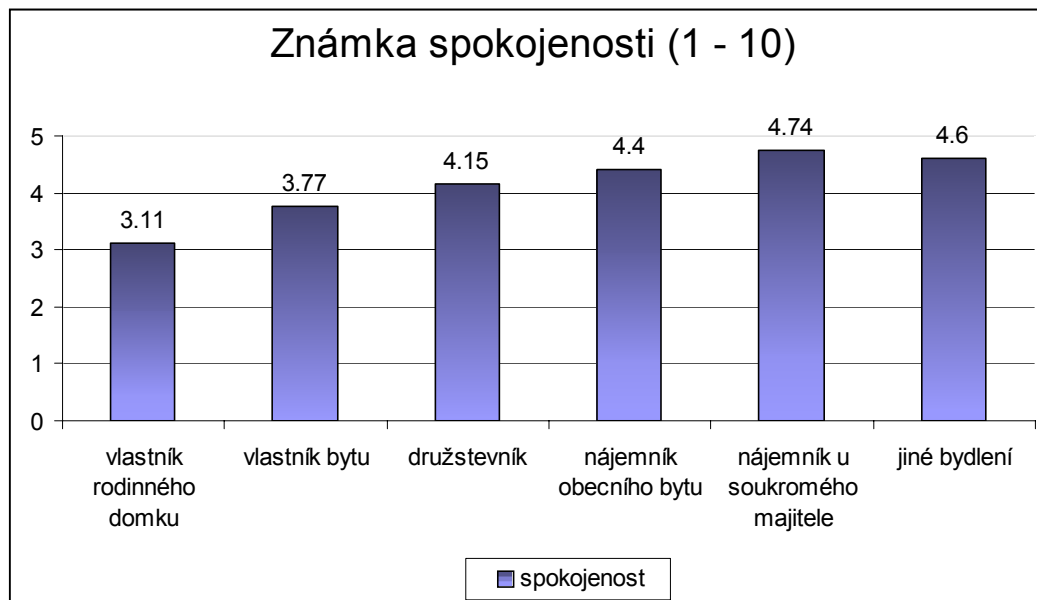
Jednotlivé zmíněné kategorie se přirozeně prolínají: mezi „nespokojené“ (lépe řečeno nespokojené ve srovnání s jinými) se svým bydlením patří tak zejména studující i nestudující svobodní mladí lidé, rozvedení a nezaměstnaní; naopak důchodci a lidé vykonávající svobodná povolání se jednoznačně řadí mezi se svým bydlením nejspokojenější část české populace. Na vzdělání, velikosti domácnosti, pohlaví respondenta, jeho politickém sebezařazení na škále pravice-levice a dokonce i výši jeho osobních příjmů je míra spokojenosti nezávislá.

Míra spokojenosti je do mnohem větší míry dána charakteristikami týkajícími se přímo bydlení, a to zejména:

- kvalitou bytu/domu (zejména pak kvalitou vytápění, izolace, elektrorozvodů);
- velikostí bytu/domu vzhledem k velikosti domácnosti;
- právním důvodem užívání bytu/domu (tj. jedná-li se o byt vlastnický, družstevní či nájemní);
- kvalitou okolního prostředí (zejména pak úrovní vztahů s ostatními obyvateli, kvalitou veřejného prostranství a klidem v okolí).

U nájemních bytů je důležitým určujícím faktorem rovněž spokojenost s úrovní údržby prováděné majitelem. Následující graf 53 uvádí míru spokojenosti s dosavadním bydlením v závislosti na právním důvodu užívání bytu/domu.

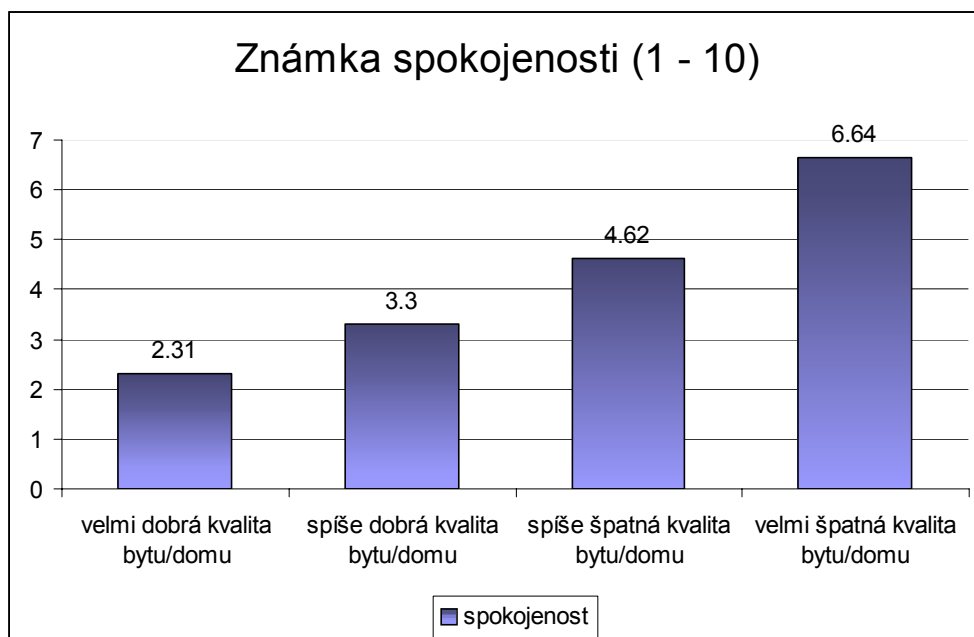
**Graf 53: Míra spokojenosti s dosavadním bydlením podle právního důvodu užívání bytu/domu  
(1 – velmi spokojen, 10 – velmi nespokojen)**



Zdroj: *Postoje k bydlení v ČR 2001*, N = 3.534.

Hodnocení kvality bytu/domu se přirozeně odráží v míře spokojenosti s bydlením, jak ukazuje následující graf 54, ve kterém jsme kvalitu různých atributů bydlení (systému vytápění, elektrorozvodů, vodovodních rozvodů, oken, tepelné a protihlukové izolace) sloučili do jediného faktoru *kvality bytu*.

**Graf 54: Míra spokojenosti s bydlením podle kvality bytu/domu**



Poznámka: Kvalita bytu/domu je kumulativní proměnnou pro hodnocení kvality systému vytápění, elektrorozvodů, vodovodních rozvodů, oken, tepelné a protihlukové izolace.

Zdroj: *Postoje k bydlení v ČR 2001*, N = 3.083.

Tabulka 35 uvádí rozložení odpovědí na otázku dotýkající se situace v okolí bytu/domu, kde respondent bydlí. V dané otázce se projevuje rozdílné vnímání okolního prostředí u respondentů žijících v cihlové a panelové bytové zástavbě, a to zejména u otázky týkající se bezpečnosti okolního prostředí: za velmi či spíše dobrou považuje situaci ve svém okolí, pokud jde o bezpečnost, 61 % respondentů žijících v cihlových bytových domech, avšak pouze 48 % respondentů žijících v panelových bytových domech. Všechny charakteristiky okolního prostředí velmi významně ovlivňují hodnocení spokojenosti s bydlením; míru spokojenosti pro souhrnný faktor *kvalita okolí* (je součtem odpovědí na kvalitu ovzduší, bezpečnosti, vztahů s ostatními obyvateli, klidu, zelených ploch a veřejných prostranství) ukazuje graf 55.

**Tabulka 35: Situace v okolí bytu/domu, pokud jde o ... (v %)**

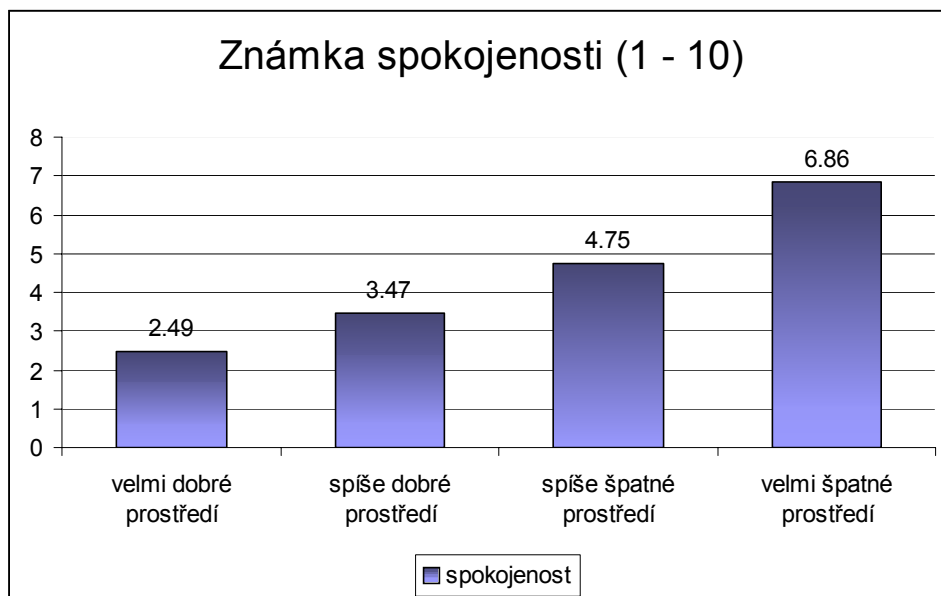
	velmi dobrá	spíše dobrá	spíše špatná	velmi špatná
kvalitu ovzduší	21,1	56,1	18,6	4,2
vztahy s ostatními obyvateli	28,0	60,9	9,6	1,5
bezpečnost (nebezpečí krádeže, agrese)	10,4	55,3	20,6	5,7
kvalitu zelených ploch	34,0	44,4	17,2	4,4
Klid	21,6	48,4	24,4	5,6
kvalitu ulic, chodníků a veř. prostranství	14,6	50,0	27,9	7,6

Otázka: Myslíte si, že je situace v okolí Vašeho bytu/domu dobrá nebo špatná, pokud jde o...?

Zdroj: *Postoje k bydlení v ČR 2001*.

### Graf 55: Míra spokojenosti s bydlením podle kvality okolního prostředí

Poznámka: Kvalita prostředí je kumulativní proměnnou všech otázek dotýkajících se kvality okolního prostředí (ovzduší, vztahů s ostatními obyvateli, bezpečnosti, zelených ploch, klidu a veřejného prostranství).



Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, N = 3.394.

U domácností žijících v nájemním bydlení (včetně domácností družstevníků) se jako významná potvrdila spokojenost respondenta s úrovní údržby prováděnou majitelem domu: 56,6 % respondentů žijících v nájemním bydlení je spokojeno s úrovní údržby prováděnou majitelem, 64,6 % má velmi nebo spíše dobré vztahy s majitelem. Nespokojeni s údržbou prováděnou majitelem jsou zejména nájemníci obecních bytů (spokojeno je pouze 47,6 % nájemníků v obecních bytech oproti 66,4 % družstevníků), spíše či velmi špatné zkušenosti s majitelem mají rovněž zejména nájemníci obecních bytů (spíše či velmi dobré zkušenosti s majitelem má 58 % nájemníků v obecních bytech oproti 71 % družstevníků). Nájemníci žijící v bytech se soukromým majitelem se ve svých postojích k úrovni správy pohybují mezi zmíněnými póly, což znamená, že jako majitelé a správci bytového fondu mají „lepší pověst“ než obce.

Otázkou je, co respondenti očekávají od státu a státní bytové politiky. Tabulka 36 uvádí rozložení odpovědí na otázku, zda-li je starost o bydlení spíše záležitostí občana a jeho rodiny či spíše záležitostí státu a obce. Z těch respondentů, kteří na danou otázku odpověděli, považuje největší část starost o bydlení občanů jak za záležitost občana a jeho rodiny, tak za záležitost státu či obce (47,6 %). Valná část z nich (44,5 %) se domnívá, že starost o bydlení je spíše či především soukromou záležitostí každého občana a jeho rodiny, a pouze necelých 8 % respondentů uvedlo, že je naopak spíše či především záležitostí státu nebo obce. Pokud jsme se však respondentů zeptali po konkrétních formách státní cenové regulace na trhu s bydlením, chápání bydlení jako spíše soukromé záležitosti každého občana či jeho rodiny téměř úplně vymizelo.



**Tabulka 36: Starost o bydlení občanů je:**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
především soukromou záležitostí každého občana a jeho rodiny	17,9	18,2	18,2
spíše soukromou záležitostí každého občana a jeho rodiny	26,0	26,3	44,5
záležitostí jak občana a jeho rodiny, tak i státu nebo obce, ve které žije	46,9	47,6	92,1
spíše záležitostí státu nebo obce, ve které žije	5,3	5,4	97,5
především záležitostí státu nebo obce, ve které žije	2,5	2,5	100,0
neví/odmítl(-a)	1,4	100,0	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

\*) Procentuální četnosti bez odpovědi neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědi neví/odmítl(-a): 3.513.

Otázka: Který z následujících pěti výroků vystihuje nejlépe Váš názor? Starost o bydlení je...

Tabulka 37 uvádí rozložení odpovědí na otázku po státní regulaci bytového trhu. Celých 44,3 % respondentů z těch, kteří na danou otázku odpověděli, si myslí, že by stát měl trh s bydlením regulovat rozhodně či spíše více než dosud; opak si myslí jen 19 % z nich a více než 36 % se kloní k tomu, aby stát reguloval trh s bydlením jako dosud. Relativně velká část respondentů zřejmě z důvodu příliš obecného charakteru otázky neodpověděla (12 %).

**Tabulka 37: Domníváte se, že by stát měl regulovat trh s bydlením více nebo méně než v současnosti?**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
Rozhodně více	11,4	13,0	13,0
Spíše více	27,4	31,3	44,3
Stejně jako doposud	32,2	36,7	81,0
Spíše méně	12,4	14,1	95,1
Rozhodně méně	4,3	4,9	100,0
Neví/odmítl(-a)	12,2	100,0	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

\*) Procentuální četnosti bez odpovědi neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědi neví/odmítl(-a): 3.129.

Na to, co by této regulaci mělo podléhat, měla odpovědět následující baterie otázek. Tabulka 38 uvádí procentuální zastoupení odpovědí na otázku, zda-li by stát měl regulovat ceny stavebních materiálů. Překvapivě vysoký podíl respondentů (61,8 %) se domnívá, že by stát ceny stavebních materiálů regulovat měl; proti regulaci se staví „pouze“ 38,2 % respondentů. V této otázce se projevují relativně značné neshody uvnitř populace, dané zejména rozparem mezi názory respondentů z venkova a z měst (zejména pak největších měst). Mezi respondenty, kteří se domnívají, že by stát rozhodně či spíše neměl regulovat ceny stavebních materiálů, patří zejména respondenti z velkých měst (54 % pražských respondentů a 46 % respondentů z měst s počtem obyvatel větším než 100.000 mimo Prahu, zatímco pouze 27 % respondentů z obcí s počtem obyvatel menším než 1.000 a 23 % respondentů z obcí s počtem obyvatel 1.001-2.000), respondenti žijící v rodinném, ale i bytovém (včetně sídlištním) domě ve městě (např. 45 % respondentů žijících v bytovém domě na sídlišti ve městě, zatímco pouze 26 % respondentů žijících v samostatném domě na venkově). Regulaci cen stavebních prací tak považují za důležitou zejména respondenti z menších obcí a venkova, do velké míry žijící ve vlastních rodinných domech.

**Tabulka 38: Domníváte se, že by stát měl regulovat ceny stavebních materiálů?**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
Rozhodně ano	20,0	21,8	21,8
Spíše ano	36,7	40,0	61,8
Spíše ne	24,8	27,1	88,9
Rozhodně ne	10,2	11,1	<b>100,0</b>
Neví/odmítl(-a)	8,3	<b>100,0</b>	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

\*) Procentuální četnosti bez odpovědí neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědí neví/odmítl(-a): 3.268.

Tabulka 39 uvádí procentuální zastoupení odpovědí na otázku po státní regulaci cen domů a bytů při jejich prodeji. Podobně jako v předchozích případech se i ke státní regulaci cen domů a bytů při jejich prodeji kloní většina českých občanů (56,6 %), proti regulaci je 43,5 % z nich. Zatímco vlastníci se podobné regulaci brání, nájemníci ji, v souladu se svými zájmy, obhajují více. Je nutné však dodat, že i většina vlastníků rodinných domů (mírně přes 50 %) se i v tomto případě kloní ke státní regulaci (!) Jistým zkreslením může být směšování privatizace bytového fondu a běžných prodejů bytů či domů na volném trhu, proto je nutné zacházet s uvedeným údajem opatrně.

**Tabulka 39: Domníváte se, že by stát měl regulovat ceny domů a bytů při jejich prodeji?**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
Rozhodně ano	18,0	19,2	19,2
Spíše ano	35,0	37,4	56,6
Spíše ne	28,6	30,6	87,1
Rozhodně ne	12,0	12,9	<b>100,0</b>
Neví/odmítl(-a)	6,5	<b>100,0</b>	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

\*) Procentuální četnosti bez odpovědí neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědí neví/odmítl(-a): 3.334.

Otázka po regulaci cen nájemného je podobně (i když v menší míře) předmětem střetu mezi nájemníky a vlastníky; nájemníci (zejména nájemníci obecního nájemního bydlení) se k regulaci kloní mnohem více než vlastníci (zejména pak vlastníci rodinných domů). Procentuální zastoupení odpovědí v celém souboru uvádí tabulka 40. Celých 77,8 % respondentů si myslí, že by stát výši nájemného měl regulovat; k opaku se hlásí pouze 22,3 % respondentů. Je nutné ovšem podotknout, že otázka regulace nájemného může mít nejrůznější podobu. Vedle klasické dosud přetrvávající regulace nájemného u rozsáhlého bytového fondu se respondenti mohou klonit rovněž k omezené regulaci nájemného v určitém segmentu nájemního bydlení, např. sociálního bydlení určeného pro příjmově slabší domácnosti. Jedna z otázek dotazníku zjišťovala rovněž postoje občanů k dosavadní deregulaci nájemného; největší část respondentů se přiklonila k variantě odpovědi, že deregulace nájemného byla nutná, ale způsob, kterým byla prováděna, byl špatný (59,4 % z těch, kteří na otázku odpověděli).

**Tabulka 40: Domníváte se, že by stát měl regulovat výši nájemného?**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
Rozhodně ano	25,0	26,6	26,6
Spíše ano	48,2	51,2	77,8
Spíše ne	15,8	16,8	94,5
Rozhodně ne	5,1	5,5	100,0
Neví/odmítl(-a)	5,9	100,0	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

\*) Procentuální četnosti bez odpovědi neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědi neví/odmítl(-a): 3.354.

V otázce regulace cen energií se spíše než mezi vlastníky a nájemníky ukazují opět rozdílné postoje lidí z měst a z venkova. Procentuální zastoupení odpovědí na danou otázku uvádí tabulka 41. Více než 87 % respondentů si myslí, že by stát měl regulovat výši poplatků za energie spojené s bydlením; k opaku se hlásí pouze necelých 13 % respondentů.

**Tabulka 41: Domníváte se, že by stát měl regulovat výši poplatků za energie spojené s bydlením (elektřina, plyn, teplo)?**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
Rozhodně ano	36,7	38,3	38,3
Spíše ano	46,8	48,8	87,1
Spíše ne	10,0	10,4	97,5
Rozhodně ne	2,4	2,5	100,0
Neví/odmítl(-a)	4,1	100,0	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

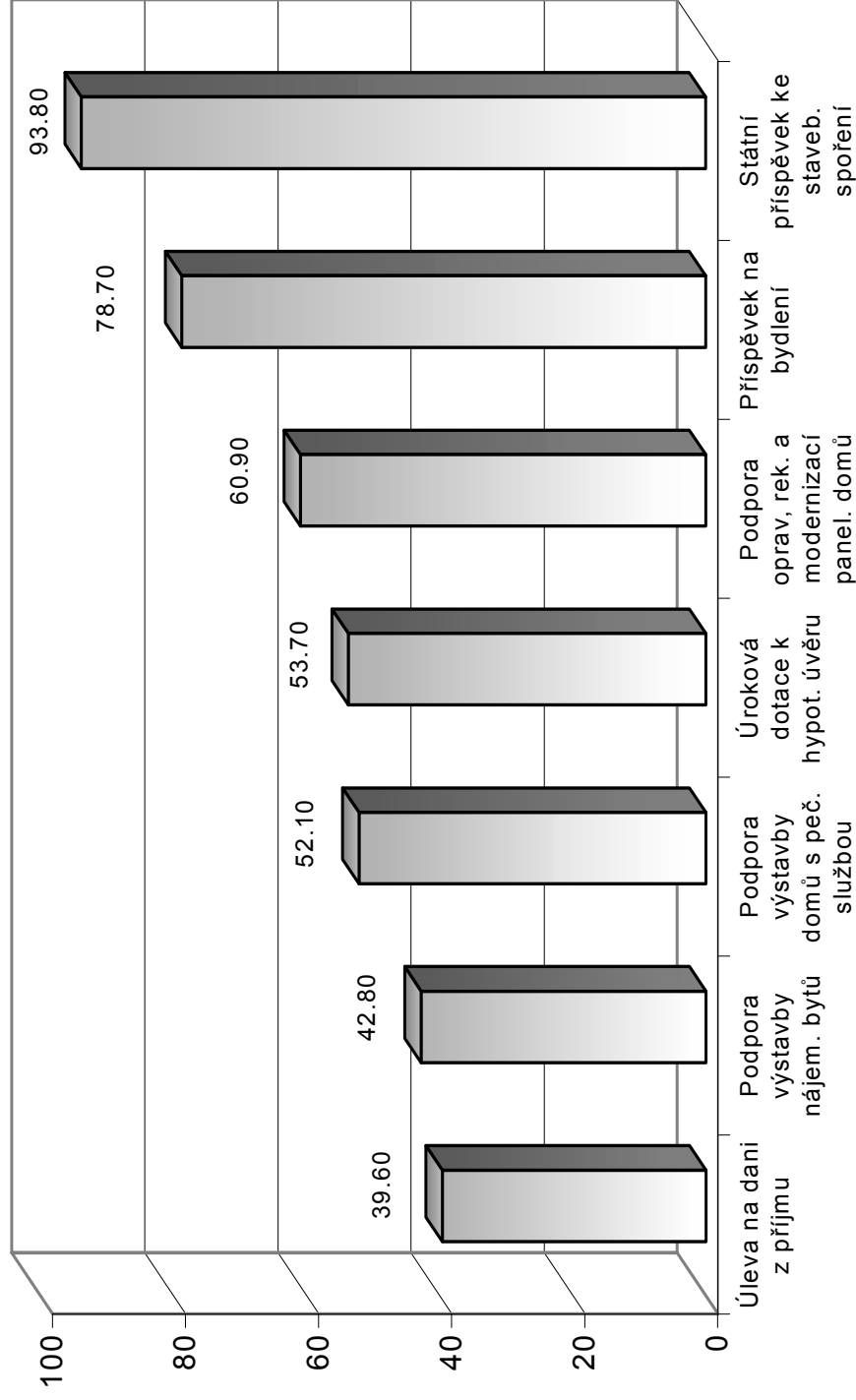
\*) Procentuální četnosti bez odpovědi neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědi neví/odmítl(-a): 3.417.

Znalost a osobní přínosnost některých nástrojů české státní bytové politiky uvádí následující grafy 56 a 57. Z nich vyplývá, že obecně nejznámějším nástrojem bytové politiky je státní příspěvek ke stavebnímu spoření (slyšelo o něm téměř 94 % respondentů) a příspěvek na bydlení (slyšelo o něm 78,7 % respondentů); naopak mezi nejméně známé nástroje patří především úleva na dani z příjmu u úvěrů na bydlení (slyšelo o něm pouze necelých 40 % respondentů) a podpora výstavby nájemních bytů (slyšelo o něm pouze necelých 43 % respondentů). Nicméně je možné říci, že „znalost“ nástrojů bytové politiky je relativně vysoká, ačkoliv přirozeně nemůžeme říci, do jakých podrobností je respondent s daným nástrojem obeznámen.

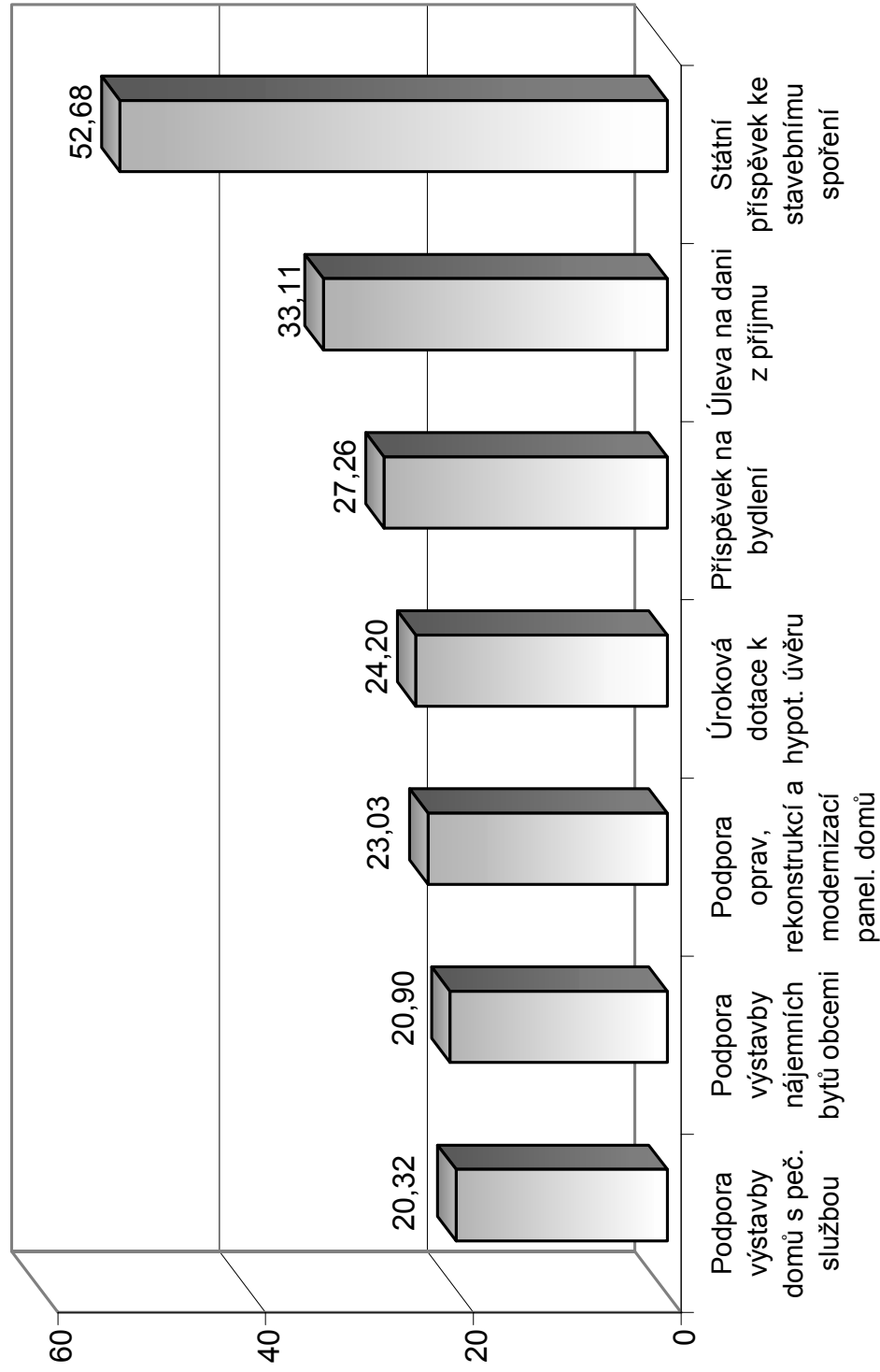
Za přínosný při řešení konkrétních problémů spojených s bydlením respondentů je považován zejména státní příspěvek ke stavebnímu spoření (více než 50 % respondentů uvedlo, že účinně napomohl nebo může napomoci při řešení problémů spojených s jeho bydlením); naopak za nejméně přínosný je považován nástroj podpory výstavby nájemních bytů (pouze 14,4 % respondentů uvedlo, že účinně napomohl nebo může napomoci při řešení problémů spojených s jeho bydlením). Přínosnost nástroje je přirozeně závislá na tom, zda-li respondent o nástroji vůbec slyšel či nikoliv: více než 50 % z těch respondentů, kteří nástroj znají, považují stavební spoření za přínosné pro řešení jejich konkrétních problémů spojených s bydlením, naopak pouze 21 % respondentů, kteří nástroj znají, považují podporu výstavby nájemních bytů obcemi za pro ně přínosnou (program výstavby domů s pečovatelskou službou je určen pouze pro specifický okruh domácností). Program podpory výstavby nájemních bytů (v dotazníku respondentům přiblížený dovětkem, že se jedná o státní dotaci na výstavbu bytů ve výši 320.000,- Kč na bytovou jednotku) patří tak mezi programy nejméně známé a z pohledu těch, kteří jej znají, rovněž mezi nejméně přínosné programy státní bytové politiky. Je nutné ještě doplnit, že ačkoliv je stavební spoření programem relativně obecně známým a pro velkou část respondentů rovněž přínosným z hlediska řešení problémů spjatých s jejich bydlením, z odpovědí na dodatečnou otázku po využití stavebního spoření se ukazuje, že v praxi je podíl respondentů využívajících prostředky ze stavebního spoření na bydlení spíše menšinový.

**Graf 56: Podíly respondentů, kteří slyšeli o daném nástroji, z celkového počtu dotazovaných (v %)**



Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001.

**Graf 57: Počty respondentů, kterým daný nástroj napomohl/může napomoci řešit problémy s bydlením, z celkového počtu respondentů, kteří nástroj znají (v %)**



Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001.

Ve výzkumu jsme se respondentů rovněž dotazovali na jejich názor k současnému zatížení jejich domácností výdaji na bydlení; konkrétně na to, zda-li se jim pravidelné celkové výdaje na bydlení vzhledem k příjmům jejich domácnosti zdají nízké či vysoké (tabulka 42).

**Tabulka 42: Pravidelné celkové výdaje na bydlení se Vám vzhledem k příjmům Vaší domácnosti jeví jako:**

	Četnosti (%)	Četnosti (%)*	Kumulativní četnosti (%)
Velmi nízké	0,5	0,6	0,6
Spíše nízké	2,7	2,9	3,5
Přiměřené	44,7	48,3	51,7
Spíše vysoké	33,7	36,4	88,1
Velmi vysoké	11,0	11,9	100,0
Neví/odmítl(-a)	7,4	100,0	
<b>Celkem</b>	<b>100,0</b>		

\*) Procentuální četnosti bez odpovědí neví/odmítl(-a).

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědí neví/odmítl(-a): 3.299.

Velké části české populace se pravidelné celkové výdaje na bydlení jeví vzhledem k jejich příjmům jako přiměřené (44,7 %), nicméně přesně stejně velké části populace se výdaje jeví jako spíše či velmi vysoké. Zajímalo nás, jaká je vnímaná průměrná výše přiměřených měsíčních výdajů pro různé typy bydlení. Následující tabulka uvádí průměrnou respondenty uváděnou jako přiměřenou výši celkových výdajů na bydlení pro jednotlivé typy bydlení podle právního důvodu užívání bytu/domu:

**Tabulka 43: Výše průměrných přiměřených (vzhledem k příjmům domácnosti) celkových výdajů na bydlení v bytech/domech s rozdílným právním důvodem užívání (v Kč)**

	Nájemní	Družstevní	Vlastnické
Jednopokojový byt	3.210	2.174	1.942
Dvoupokojový byt	2.987	2.998	2.587
Třípokojový byt	4.174	3.907	3.168
Čtyřpokojový byt	-	-	3.241

Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování bez odpovědí neví/odmítl(-a): 2.146.

Je přirozené, že výše přiměřených výdajů na bydlení se liší i podle lokací a odráží tak regionální rozdíly ve výši příjmů; regionální třídění by však vedlo již ke statisticky nerelevantním výsledkům. Z tabulky vyplývá, že vnímání přiměřené výše výdajů na bydlení je do velké míry ovlivněno aktuálními výdaji na bydlení; z tohoto důvodu vlastníci svého bydlení (v ČR s relativně nejnižší mírou zatížení) posuzují výdaje jako přiměřené (s výjimkou dvoupokojových bytů) ve výši i o 1.000,- Kč menší než nájemníci (s nejvyššími mírou zatížení i nejvyššími výdaji na bydlení v ČR). Přiměřenost výdajů je do velké míry ovlivněna právním důvodem užívání bytu: za přiměřené své výdaje pokládá 53,3 % vlastníků rodinných domků a 53,4 % vlastníků bytů, avšak pouze 46,5 % lidí žijících v obecním nájemním bydlení (51,6 % lidí žijících v obecních bytech považují své výdaje za nepřiměřené oproti 42,3 % vlastníků rodinných domků). Překvapivé je, že na věku respondenta je odpověď na otázku po přiměřenosti celkových výdajů na bydlení vzhledem k příjmům domácnosti statisticky nezávislá (i když nejmladší a nejstarší respondenti považují své výdaje relativně více za spíše či velmi vysoké). O něco větší rozdíly jsou patrné při srovnání odpovědi na tuto otázku podle ekonomického postavení respondenta: za spíše či velmi vysoké považuje své výdaje na bydlení 46 % zaměstnanců (na plný úvazek), 31 % podnikatelů, avšak již 52 % starobních a 54 % invalidních důchodců; rozdíl mezi postojem starobních důchodců a zaměstnanců ovšem není natolik výrazný, jak bychom očekávali vzhledem k rozdílům v jejich skutečném zatížení výdaji na bydlení dle *Statistiky rodinných účtů*.

Absolutní většina respondentů považujících své celkové výdaje na bydlení vzhledem k příjmům domácnosti za spíše či velmi vysoké, se snaží danou situaci nějakým způsobem

řešit: téměř 87 % z nich omezením spotřeby energií, 71 % omezením ostatních výdajů domácnosti, 45 % z nich dokonce prací přesčas či zaměstnáním v dalším pracovním poměru, 38 % čerpáním úspor, 22,5 % finanční výpomocí členů rodiny nebo přátel a 21,2 % podáním žádosti o příspěvek na bydlení. Výzkum opět potvrdil neochotu českých domácností řešit nepřiměřené zatížení výdaji na bydlení hledáním levnějšího bydlení (přestěhování): pouze 11,4 % domácností považujících své výdaje za nepřiměřeně vysoké se snažilo tuto situaci řešit hledáním levnějšího bydlení.

Na závěr jsme se respondentů žijících v nájemním, v drtivé většině regulovaném nájemním bydlení dotazovali, zda-li si myslí, že by v případě, kdyby nájemné placené jejich domácností platili i všichni sousedé, krylo v souhrnu následující položky: běžný provoz a údržbu domu/bytů, kromě běžného provozu i náklady na modernizaci a rekonstrukci domu/bytů a kromě běžného provozu, modernizace a rekonstrukce i zisk pro pronajímatele. Výsledky uvádí následující tabulka:

**Tabulka 44: Představte si, že nájemné, které platí Vaše domácnost, platí i všichni Vaši sousedé. Myslíte si, že nájemné vybrané od všech domácností ve Vašem domě by pak krylo v souhrnu následující položky? (v %)**

	<i>Běžný provoz a údržbu domu/bytů</i>	<i>Kromě běžného provozu i náklady na modernizaci a rekonstrukci domu/bytů</i>	<i>Kromě běžného provozu, modernizace a rekonstrukce i zisk pro pronajímatele</i>
Rozhodně ano	34,8	13,4	11,8
Spíše ano	39,2	32,1	25,8
Spíše ne	11,3	27,6	25,0
Rozhodně ne	2,4	12,1	16,6
Neví/odmítl	12,2	14,8	20,9

*Zdroj: Postoje k bydlení v ČR 2001, celkový počet pozorování: 873.*

Přestože velká část respondentů na otázku neodpověděla, více než 73 % respondentů si myslí, že současná výše nájemného (resp. regulovaného nájemného v obecních a soukromých nájemních bytech) dostačuje na pokrytí nákladů spojených s běžným provozem a údržbou domu/bytů, více než 45 % z nich se domnívá, že dostačuje mimo to i na krytí nákladů spojených s modernizací a rekonstrukcí bytů/domu, a více než 36 % z nich si myslí, že mimo to pokrývá i zisk pro pronajímatele domu. Zřejmě i z těchto důvodů má podpora pro reformu v oblasti nájemního bydlení spojená s výraznější deregulací nájemného dosud jen velmi malou podporu obyvatel nájemních bytů.





## Závěr

Předkládaná publikace se snažila o co možná nejširší zhodnocení vývoje finanční dostupnosti nájemního a vlastnického bydlení v ČR v kontextu srovnání se situací v zemích EU, stručnou teoretickou analýzu fungování trhu s bydlením a ve své předposlední části o zhodnocení jednotlivých možných nástrojů státní bytové politiky směřujících k zajištění vyšší dostupnosti bydlení. Kapitola o postojích k bytové politice státu a spokojenosti se současným bydlením v závěru doplnila pojednávanou tematiku o pohled samotných českých občanů a jejich očekávání. Ekonomický i sociální dopad jednotlivých vybraných nástrojů bytové politiky byl měřen pomocí relativně složitého simulačního modelu, který má jistě svá „bílá místa“, přesto však daný model podle našeho názoru představuje první rozsáhlý a propracovanější pokus měřit tyto dopady v českém prostředí. Na základě teoretických i prakticky verifikovatelných ekonomických a sociálních dopadů plošné regulace nájemného „prvního řádu“ se simulační model zaměřil v první fázi na deregulaci nájemného v českém prostředí a následné zavedení pilířových nástrojů bytových politik zemí EU – sociálního bydlení a příspěvku na nájemné.

Ačkoliv je jen velmi těžké shrnout všechny poznatky předkládané studie do stručného závěru, je možné konstatovat, že:

- míra zatížení výdaji na bydlení bazickými v regulovaném nájemním sektoru bydlení v 90. letech sice významně vzrostla (zejména pak pro skupinu domácností důchodců), avšak s přihlédnutím k vychýlením daným jak nízkou úrovní statistických údajů a dat (nezapočítání výdajů na sekundární bydlení a příspěvku na bydlení), tak objektivními faktory nadspotřeby bydlení či nedeklarovaných příjmů, by daný růst získal jiné, mnohem příznivější obrysy;
- domácnosti důchodců jsou z hlediska bytových potřeb velmi specifickou sociální skupinou. Pochopení problémů a jejich řešení není možné mimo komplexní pohled na jejich bydlení a postoje k bydlení. Domácnosti důchodců patří rozhodně mezi skupinu českých domácností, jež je se svým dosavadním užívaným bydlením (ať už v jakémkoliv právním postavení, tj. vlastnickém, nájemním či družstevním bydlení) **nejvíce spokojena** (viz výsledky výzkumu *Postoje k bydlení 2001*). Domácnosti důchodců dominují rovněž ve skupině domácností, která tzv. **nadspotřebovává své bydlení**. Ve výzkumu bydlení v zemích EU se pro hodnocení spotřeby bydlení používá nejčastěji normativ: počet členů domácnosti = počet obytných místností bytu/domu (jinými slovy, na osobu připadá jeden pokoj domácnosti). V ČR jsou to zejména právě domácnosti důchodců, které žijí v „nadměrných“ bytech; tato nadspotřeba je přirozeně vyšší v sektoru vlastnického nebo družstevního bydlení, je však velmi významná rovněž v sektoru nájemního bydlení. Domácnosti důchodců patří ke skupině domácností, která více než ostatní skupiny domácností **využívá vlastního či pronajatého sekundárního bydlení** (chaty, chalupy, rekreační objekty, zahrádky);
- domácnosti důchodců tvoří zcela jednoznačně **z úhlu pohledu zatížení jejich rozpočtů výdaji na bydlení sociálně ohroženou skupinu**; vysoká míra zatížení je však do určité míry dána většími výdaji na sekundární bydlení a zejména pak vysokou mírou nadspotřeby bydlení. Ochota k „racionalizaci“ bydlení (tj. stěhování do menších bytů) je podobně jako u všech ostatních českých domácností velmi nízká, jelikož tradičně přetrvává chápání stávajícího bydlení jako doživotního domova. Na druhou stranu však neefektivní fungování bytového trhu, snižující se podíl obecního bytového nájemního fondu, neexistence institucionální a poradenské podpory pro vyřízení nezbytných formalit nebo nedostatečná operativnost stávajících sdružení (zcela nutné pro starší lidi) a nízká úroveň zapojení důchodců do politického či komunitního života vytváří mnohdy objektivní bariéry jakémukoliv případnému stěhování;
- míra zatížení při pořízení nového vlastnického bydlení analyzovaná třemi indikátory (počet let „spoření“, *lending multiplier* a míra zatížení splátkami přijatých úvěrů) vzrostla v 90. letech skutečně geometrickou řadou a ani dodatečné státní podpůrné programy (úroková dotace, možnost odpočtu úroků od daňového základu) nedokázaly účinněji kompenzovat růst nákladů spojených s výstavbou nového vlastnického bydlení;

- plošná regulace nájemného vede nejen k velmi neekonomickým ztrátám veřejných rozpočtů, chátrání bytového fondu a nadhodnocení tzv. tržního nájemného, ale z důvodu její velmi nízké sociální mířenosti i ke zvyšování skryté sociální nespravedlnosti. Ekonomická efektivita a sociální efektivnost plošné regulace nájemného „prvního řádu“ jsou velmi nízké; tato skutečnost byla demonstrována teoreticky i prakticky na výsledcích výzkumů a simulací v českém prostředí;
- z důvodu potenciálně velkého počtu domácností oprávněných pobírat příspěvek na nájemné (nebo v případě absence dostatečně kompenzujícího modelu příspěvku z důvodu neúnosného zatížení domácností výdaji na nájemné) není prakticky možná „šoková“ varianta okamžitého přechodu na rovnovážnou úroveň tržního nájemného, ale je nutné deregulační proces rozložit do delšího časového období (navrhováno je období 10 let vycházející v zásadě z původního návrhu zákona o nájemném Ministerstva pro místní rozvoj);
- ani v prostředí deregulovaného nájemného na jeho rovnovážnou tržní úroveň by se soukromému kapitálu s nejvyšší pravděpodobností mimo ojedinělé lokace nevyplatila nová výstavba soukromých nájemních bytů;
- rozdělení fondu dosavadních obecních bytů na byty pronajímané za sociální nájemné a byty pronajímané za rovnovážné tržní nájemné by při relativně malém inflačním tlaku mohlo vést k výraznějšímu zvýšení dostupnosti bydlení pro skutečně potřebné domácnosti. Citlivé rozdělení bytového fondu, které by tak umožnilo vznik obecního sociálního bydlení, by rovněž zabránilo vzniku prostorových ghet sociálních bytů;
- příspěvek na bydlení je velmi účinným a adresným nástrojem pomoci skutečně potřebným domácnostem při kompenzaci zvýšených výdajů na nájemné, avšak při velkém počtu oprávněných domácností může mít za následek nemalý inflační tlak na rovnovážnou úroveň nájemného;
- i přes nízkou sociální efektivnost podpor směřujících do vlastnického sektoru bydlení (úroková dotace, možnost daňového odpočtu) si lze při znalosti obrovského poklesu finanční dostupnosti nového vlastnického bydlení novou výstavbu bez této státní pomoci jen těžko představit;
- existují reálné možnosti nové výstavby sociálních nájemních bytů při předpokladu existence zvýhodněných úvěrů či přímých dotací z veřejného rozpočtu. Nová výstavba sociálních bytů by však v souladu s aktuálními trendy a zkušenostmi v zemích EU měla být realizována výhradně nezávislými neziskovými bytovými asociacemi, které budou za své finanční ztráty plně odpovídat vlastním majetkem.

K zajištění efektivního fungování trhu s bydlením a únosné dostupnosti vlastnického i nájemního bydlení proto považujeme za zcela zásadní:

- připravit a následně realizovat jasný harmonogram deregulace nájemného na jeho rovnovážnou úroveň ve střednědobém časovém horizontu;
- již v průběhu realizace deregulačního procesu zavázat obce k rozdělení jejich bytového fondu na část pronajímanou za tržní a část pronajímanou za sociální nájemné, přičemž rozdělení by mělo být provedeno tak, aby nedošlo k vytvoření lokálních „ghet“ (tj. i v rámci jednotlivých bytových domů). Výše sociálního nájemného a podmínky pro přidělování sociálních bytů (maximální příjem domácnosti, věk přednosti domácnosti aj.) by měly být určeny centrálně pro každý region ČR zvlášť a pravidelně pozměňovány podle vývoje příjmů i cen stavebních prací. Výše sociálního nájemného by neměla být nižší než konsensem ustavené nákladové nájemné definované jako jistý procentní podíl z repořizovací hodnoty daného bydlení při aktuálních cenách stavebních prací a materiálů;
- vytvořit příslušnou legislativu pro fungování nových právních subjektů – bytových asociací. Bytové asociace by měly být neziskovými a nezávislými právními osobami, jejichž hlavní činností by byla výstavba a správa sociálních bytů. Pro aktivity spojené s jejich hlavní činností by bytové asociace měly mít právo získávat zvýhodněné úvěry či přímé dotace z veřejných zdrojů (např. *Státního fondu rozvoje bydlení*), přičemž podmínky alokace nových či uvolněných sociálních bytů i výše nájemného v těchto bytech by měly být opět celostátně upraveny příslušným právním předpisem. Nájemné by mělo rovněž dosahovat nákladové úrovně, přičemž je zřejmé, že procentní podíl

z repořizovací hodnoty nových sociálních bytů by musel být vyšší než v případě obecního sociálního bydlení. Přidělení nových sociálních bytů by z důvodu vyšší úrovně nájemného mělo být umožněno větší škále žadatelů (nikoliv pouze příjmově nejslabším domácnostem, ale rovněž středně příjmově silným domácnostem) a při zvolení správného způsobu alokace bytů by měl být brán zřetel na pozitivní význam procesu filtrace z obecního sociálního bydlení do sociálního bydlení bytových asociací. Při aktivní participaci obcí (např. poskytnutím a zainvestováním pozemků) by obec získala právo na rezervaci dohodnutého podílu nově postavených nebo uvolněných bytů pro obsazení svými vlastními žadateli (kteří však rovněž musí splňovat zákonem stanovená kritéria);

- vytvořit příslušnou legislativu pro přijetí efektivnějšího modelu příspěvku na nájemné, který by bral v úvahu skutečné výdaje domácnosti a jež by se snažil být z hlediska sociální efektivity a ekonomické efektivity co nejvýhodnější; dle provedených analýz navrhujeme model příspěvku s jedinou křivkou normativní míry zatížení rostoucí s výdajovými kategoriemi pro výdaje na nájemné jednotlivých domácností;
- na lokální úrovni vytvářet či podporovat vytváření konzultantských (právních, ekonomických, majetkových) center pro starší občany; nejlépe formou neziskových organizací finančně podporovaných zejména příslušnými obcemi (ale i prostřednictvím nejrozličnějších národních či mezinárodních grantů). Centra by měla nejen poskytovat nezbytné informace seniorům o možnostech státní či obecní sociální podpory, ale aktivně se podílet na řešení bytových problémů, vyřizování formalit při zajištění výměn bytů pro ty domácnosti, které by o stěhování a tím i snížení svých výdajů na bydlení měly zájem, vytvářet zájmové, kulturní nebo politické spolky, sdružení a kluby seniorů nebo se na jejich vytváření podílet či je podporovat, zastávat zájmy seniorů v komunitě a obecní politice;
- pokračovat v dosavadní podpoře výstavby vlastnického bydlení, která umožňuje zvýšit finanční dostupnost nového vlastnického bydlení i pro středně příjmově silné domácnosti. Zvážit by se rozhodně měla forma anuitního způsobu splácení hypotečních úvěrů, která v inflační ekonomice vytváří nepřiměřené bariéry pro získání úvěru, a jiné formy podpory vlastnického bydlení používané např. ve Velké Británii (program *shared ownership*).



## Literatura

- Alonso W. 1964. *Location and Land Use*. Cambridge (USA): Harvard University Press.
- Andrle A., Dupal J. 1999. Ekonomicko-sociální rozměr bytové výstavby, *Hospodářství*: 30-32.
- Balchin P. 1996. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Barr N. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Berry B.J.L. a Horton F.E. 1970. *Geographic Perspectives and Urban Systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Boelhouwer P., van der Heijden H. 1992. *Housing Systems in Europe, Part I*. Delft (Holandsko): Delft University Press.
- Bonczak-Kucharczyk E. 1999. *Tenement Housing Sector Reform in Poland in the Recent Years – Effects of the New Solutions*. Warszawa: The State Office for Housing and Urban Development.
- Bramley, G. 1991. *Bridging the Affordability Gap in 1990*. The Association of District Councils.
- Bramley, G. 1994. An Affordability Crisis in British Housing: Dimensions, Causes and Policy Impact, *Housing Studies* 9:103–124.
- Bull G. 1998. The Economics of Housing in Balchin P. a Rhoden M. (eds). 1998 *Housing, Essential Foundations*. London, New York: Routledge.
- CECODHAS 1995. *Les européens et leur logement. Portrait statistique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*. Paris: UNFOHLM.
- Císař J. a Rektorič J. *Ekonomika bydlení I*. Brno: Masarykova univerzita.
- Clapham D. 1996. Housing and the Economy: Broadening Comparative Housing Research, *Urban Studies* 33: 631–648.
- DiPasquale D. a Wheaton W. 1996. *Urban Economics and Real Estate Markets*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- DiPasquale D. a Wheaton W. 1994. Housing market dynamics and the future of house prices, *Journal of Urban Economics* 35:1–27.
- Evans A. 1973. *The Economics of Residential Location*. London: MacMillan.
- Fallis G. 1985. *Housing Economics*. Toronto: Butterworths.
- Fenwick S. 1999. *Information on the Audit Commission* in Seminar Documentation. The Philip Mayo Memorial Housing Seminar. Prague, September 1999.
- Freeman, A., Chaplin, R. and Whitehead, Ch. 1997. Rental Affordability: A Review of International Literature. Cambridge: University of Cambridge.
- Galster G. 1996. William Grigsby and the Analysis of Housing Submarkets and Filtering, *Urban Studies* 33: 1797–1806.
- Garnett, D. *Housing Finance*. London: The Chartered Institute of Housing.
- Ghekiere L. 1992. *Les politique du logement dans l'Europe de demain*. Paris: UNFOHLM.
- Gramlich E. a Jaffee D. 1972. *Savings Deposits, Mortgages, and Housing*. London: Lexington Books.
- Granelle J.J. 1998. *Économie immobilière. Analyses et applications*. Paris: Economica.
- Gyourko, J., Tracy J. 1999. A look at real housing prices and incomes: some implications for housing affordability and quality, *Economic Policy Review* 5: 63–78.
- Hahn F. 1973. *On the Notion of Equilibrium in Economics*. London: Cambridge University Press.
- Hallet, G. (ed.) 1993. *The New Housing Shortage: Housing Affordability in Europe and the USA*. London: Routledge.
- Hancock, K.E. 1993. Can Pay? Won't Pay?, *Urban Studies* 30: 127–145.
- Hegedüs, J., Tosics, I. 1998. Rent reform – issue for the countries of Eastern Europe and the newly independent states, *Housing Studies* 13: 657–678.
- Heřmanová E., Kostelecký T. 2000. Regionální diferenciacie na trhu bydlení a její příčiny. *Sociologický časopis* 36: 41–56.
- Hey J.D. 1979. *Uncertainty in Microeconomics*. Oxford: Martin Robertson.
- Hills, J. et al. 1990. Shifting Subsidy from Bricks and Mortar to People: Experiences in Britain and West Germany, *Housing Studies* 5

- Hoyt H. 1939. *The Structure and Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities*. Washington: Government Printing Office.
- Hulchanski, D. 1995. The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-To-Income Ratio, *Housing Studies* 10: 471–492.
- Kaufman T.L. 1997. Out of reach: the unaffordability of rental housing, *Journal of Housing and Community Development* 54: 25–31.
- L'Observatoire Européen du Logement Social 1996a. *Les évolutions des aides à la personne en Europe. Allemagne, Angleterre, Pays-Bas*. Paris: UNFOHLM.
- L'Observatoire Européen du Logement Social 1996b. *Allocation of Social Housing in Europe*. Paris: UNFOHLM.
- L'Arche Anne de 1995. Logement social et diversité de l'habitat, *Pouvoirs Locaux* 24: 19–23.
- Le Blanc, D., Laferrère, A. 1998. *The effect of social housing on households consumption in France*. Paris: INSEE.
- Lerman, D.L., Reeder, W.J. 1987. The affordability of adequate housing, *AREUEA Journal* 15: 389–404.
- Linneman, P. and Melbolugbe, I. 1992. Housing Affordability: Myth or Reality?, *Urban Studies* 29: 369–392.
- Lux, M. 2000. *The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic*. Sociological Papers 1/2000. Prague: Institute of Sociology.
- Lux, M. a Burdová, P. 2000. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 2/2000. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Lux, M. 2001 (ed.) *Social Housing in Europe 2000*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Macáková a kol. *Mikroekonomie*. Praha: VŠE.
- Maclennan D. 1982. *Housing Economics*. London, New York: Longman.
- Maclennan, D. and More, A. 1997. The Future of Social Housing: Key Economic Questions, *Housing Studies* 12: 531–548.
- Maclennan, D. and Williams R. 1990. *Affordable Housing in Europe*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Mach M. 1995. *Makroekonomie II pro inženýrské studium*. Praha: VŠE.
- Maier K. a Čtyroký J. 2000. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada Publishing.
- Mankiw N.G. a Weil D.N. 1989. Baby boom, baby bust and the housing market, *Regional Science and Urban Economics* 19: 235–258.
- Meen, G. 1995. Is Housing Good for the Economy?, *Housing Studies* 10: 402–425.
- Meen G. 1996. Ten Propositions in UK Housing Macroeconomics: An Overview of the 1980S and early 1990S, *Urban Studies* 33: 425–45.
- Meen G. 2001. *Modelling Spatial Housing Markets. Theory, Analysis and Policy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Miles D. 1994. *Housing, Financial Markets and the Wider Economy*. New York: John Wiley & Sons.
- Monk S. a Whitehead Ch. 1996. Land Supply and Housing: a case-study, *Housing Studies* 11: 407–34.
- Muellbauer J. a Murphy A. 1997. Booms and Busts in the UK Housing Market, *Financial Economics* No. 1615.
- Mulroy, E.A., Ewalt, P.L. 1996. Affordable housing: a basic need and a social issue, *Social Work* 41: 245–250.
- Nedomová A. (ed.) 1999. *Trh bydlení, jeho regionální diferenciace a sociální souvislosti*. Pracovní text č. 2. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Nellis J.G. a Longbotoom J.A. 1981. „An Empirical Analysis of the Determination of House Prices in the United Kingdom“, *Urban Studies* 18: 9–21.
- Nelson, K.P. 1992. Housing assistance needs and the housing stock, *Journal of the American Planning Association* 58: 85–103.
- OECD Report 1994. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Orientated Management*. Public Management Occasional Papers No. 3. Paris: OCDE.

- Onibokun A.G. 1973. Environmental issues in housing habitability, *Environment and Planning* 5: 461–76.
- Oxley, M. and Smith, J. 1996. *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: Chapman and Hall.
- Polinsky, A.M. 1977. The demand for housing: a study in specification and grouping, *Econometrica* 45: 447–61.
- Portrait Social de l'Europe* (Social Portrait of Europe) 1998. Luxembourg: Eurostat.
- Poterba, J.M. 1991. House price dynamics: the role of tax policy and demographics, *Brookings Papers on Economic Activity* No. 2: 143–199.
- Priemus, H. 1997. Growth and Stagnation in Social Housing, *Housing Studies* 12: 549–561.
- Priemus, H. 2001. Poverty and housing in the Netherlands: a plea for tenure-neutral public policy, *Housing Studies* 16: 277–289.
- Rawls, J. 1993. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria publishing.
- Relationships between Housing and the National Economy*, UN, Synthesis report, seminar 10–14 May 1982, Prague.
- Samuelson, P. a Nordhaus, D. 1991. *Ekonomie*. Praha: Svoboda.
- Seiders, D. 1997. Trends and Cycles in Housing Production, *Business Economics* 32: 12–17.
- Stephens, M. and Goodlad, R. 1999. *Review of International Models of Housing Governance*. Edinburgh: Scottish Homes.
- Stigler, C.J. 1961. *The economics of information*, *Journal of Political Economy* 69: 213–25.
- Stone, M.E. 1990. *One third of a Nation*. Washington: Economic Policy Institute.
- Struyk, R. 1976. *Home-Ownership: The Economic Determinants*. London: Lexington.
- Sunega, P. 2001. *Adresný příspěvek na nájemné v prostředí ČR: komparace vybraných modelů*. Sociologické texty 3/2001. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Šmídová, O. 1996. Vlastnictví a kvazivlastnictví bytu za socialismu a jejich postsocialistická mutace, v *Původní a noví vlastníci*, 115–136. Praha: Cahiers du CEFRES 11.
- Thalman, P. 1999. Identifying households which need housing assistance, *Urban Studies* 36: 1933–1947.
- Tibeaut, C. 1956. A pure theory of local expenditure, *Journal of Political Economy* 64: 416–24.
- Völker 1994. *Einkommensorientierte Förderung*. Heft 3/1994. Bundesbaublatt: Bonn.
- Völker 1997. Changes in the Social Rented Sector in Germany, *Housing Studies* 12: 463–476.
- Walker, R. 1998. Regulatory and Organizational Issues in Market-led Social Housing: The Case of the Netherlands, *Regional Studies* 32: 79–84.
- Whitehead, Ch. 1991. From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives, *Urban Studies* 28: 871–887.
- Wilcox, S. 1999. *Housing Finance Review 1999/2000*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Wilcox, S. 2000. *The Ready Reckoner. Rents, Benefits and Measures of Affordability*. London: The Housing Corporation.
- Wydatki gospodarstw domowych 1999*. Warszawa: Urząd mieszkalnictwa i rozwoju miast.
- Yamada, Y. 1999. Affordability Crises in Housing in Britain and Japan, *Housing Studies* 14: 99–110.
- Základní koncepce připravovaného příspěvku na nájemné 1999*. Ministerstvo práce a sociálních věcí: Praha.





## Příloha – Obecná mikroekonomická teorie

Ekonomika bydlení je jedním segmentem ekonomické teorie dávající si ve své mikroekonomické podobě za cíl vysvětlit vytváření rovnovážné tržní ceny za zboží odrážející jeho nabídku a poptávku v dané chvíli na trhu a pomocí matematických simulací popsat důsledky úmyslných i neúmyslných narušení svobodných tržních vztahů. Je proto užitečné v úvodu stručně zopakovat definice některých ekonomických pojmů a základní mechanismy chování trhu.

Mikroekonomie se zabývá sledováním a analýzou chování zejména dvou tržních subjektů: spotřebitele (kupujícího) a výrobce (prodávajícího). Zatímco spotřebitel na trhu poptává různé druhy zboží, výrobce dané zboží na trhu nabízí. Odvození tržní poptávkové křivky pak musí vycházet z analýzy chování spotřebitele, odvození tržní nabídkové křivky vychází naopak z analýzy fungování firmy, výrobce. Reakce nabídky (výrobce) mohou být různé v krátkém a dlouhém období - např. v krátkém období narozdíl od dlouhého období nemůže k uspokojení náhlého zvýšení poptávky výrobce zajistit rozšíření všech nezbytných výrobních faktorů - proto mikroekonomie rozlišuje analýzu tržních reakcí zpravidla v těchto dvou obdobích (rozlišení je velmi relevantní pro trh s bydlením).

### 1. Odvození poptávky v obecné mikroekonomické teorii

Spotřebitel vstupuje na trh, aby uspokojil své potřeby; jeho racionálním cílem je dosáhnout maximálního užítu ze spotřeby všech zakoupených statků. Užitečnost je přirozeně ovlivněna subjektivním vztahem spotřebitele k různým zbožím, jeho výsostně osobními preferencemi a zálibami. Jeden druh zboží může přinášet obrovský užitek jednomu spotřebiteli, ale téměř žádný druhému spotřebiteli. Jednou ze základních premis mikroekonomické teorie v současnosti je, že zboží samo o sobě nemá žádnou „objektivní“ hodnotu; jeho hodnota je dána mírou užítu, kterou přináší potenciálním kupcům. Zboží není užitečné samo o sobě a bez kupců zůstává i bez hodnoty. Funkce celkového užítu  $U$  je přirozeně pro každého spotřebitele omezena jeho rozpočtem, jeho příjmy; toto omezení nazýváme v ekonomické teorii příjmovým (též důchodovým či rozpočtovým) omezením:

$$\text{funkce užítu: } U = U(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

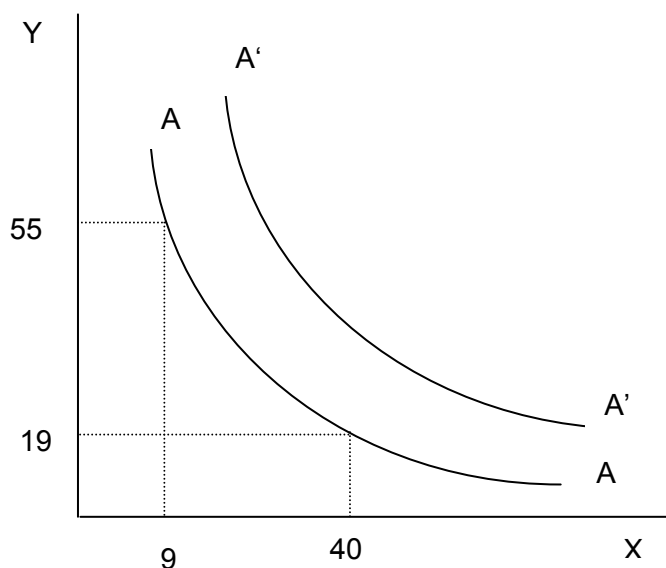
$$\text{rozpočtové omezení: } p_1x_1 + p_2x_2 + \dots + p_nx_n = y$$

kde  $U$  je celkový užitek,  $x_1, \dots, x_n$  množství nejrozličnějších spotřebních statků,  $p_1, \dots, p_n$  cena těchto spotřebních statků a  $y$  příjem spotřebitele.

Ačkoliv stejný spotřební statek může přinášet i velmi odlišný užitek pro různé spotřebitele, dle tzv. *zákona klesajícího mezního užítu* se celkový užitek s růstem objemu jednoho druhu spotřebovávaného zboží sice zvyšuje, ale stále pomaleji. Jinými slovy, pokud spotřebitel touží vlastnit auto, pak užitek z jeho prvního zakoupeného auta bude relativně vysoký; pokud k němu však zároveň koupí druhé auto, užitek ze spotřeby druhého auta již bude nižší, než byl užitek ze spotřeby prvního auta, pokud zakoupí ještě další auto, užitek ze třetího auta bude ještě nižší, atd. Mezní užitek, který vyjadřuje, o kolik vzroste celkový užitek, jestliže se množství spotřebovávaného zboží zvýší o jednotku, tak postupně s počtem jednotek spotřebovávaného zboží klesá. Pokud by užitek byl měřitelný v peněžních jednotkách, pak by klesající křivka mezního užítu byla totožná s individuální poptávkovou křivkou spotřebitele po autech. Racionálně jednající spotřebitel bude totiž nakupovat auta až do bodu, kdy se mezní užitek ze spotřeby posledního nakoupeného auta (měřený v penězích) vyrovná s cenou auta (kdyby nakupoval dál, užitek z dalších aut by byl nižší než cena, kterou by zaplatil); a podobně se bude chovat u všech ostatních typů zboží. Pokud se cena auta zvýší, zatímco cena všech ostatních statků zůstane nezměněna, pak spotřebitel koupí méně aut než před zdražením, jelikož auta budou pro něj méně lákavá než jiné druhy zboží (poměr mezního užítu k ceně bude po zdražení u aut nižší, zatímco u ostatních druhů zboží zůstane nezměněn). Říkáme, že spotřebitel je v rovnováze tehdy, když nakupuje takové množství zboží, kdy se mezní užitek z poslední spotřebované jednotky daného zboží rovná jeho ceně.

Indiferenční analýza je relevantnějším metodologickým přístupem pro odvození poptávkové křivky, jelikož subjektivní užitek ze spotřeby daného zboží je zpravidla jen těžko měřitelný v peněžních jednotkách. Při indiferenční analýze předpokládáme, že spotřebitel volí mezi různými kombinacemi spotřebovávaných statků a je schopen porovnat užitek různých kombinací zboží navzájem; je tak schopen říci, která kombinace různých zboží mu přináší vyšší užitek, ale nikoliv už jasně určit, o kolik je užitečnost vyšší. Pro zjednodušení předpokládejme, že v ekonomice jsou pouze dva druhy zboží:  $X$  a  $Y$ . Všechny kombinace  $X$  a  $Y$ , které spotřebiteli přináší stejný celkový užitek, vytváří tzv. indiferenční křivku. Jak ukazuje graf 1, pro spotřebitele není důležité, zda-li spotřebovává 9 jednotek  $X$  a 55 jednotek  $Y$  či 40 jednotek  $X$  a pouze 19 jednotek  $Y$  na indiferenční křivce  $AA$ , jelikož všechny tyto kombinace mu přináší stejnou míru celkového užítu; pokud by však spotřebovával různé kombinace zboží, které spojuje vyšší indiferenční křivka  $A'A$ , pak by jeho celkový užitek byl vyšší.

**Graf 1: Indiferenční křivky spotřebitele pro zboží X a Y**



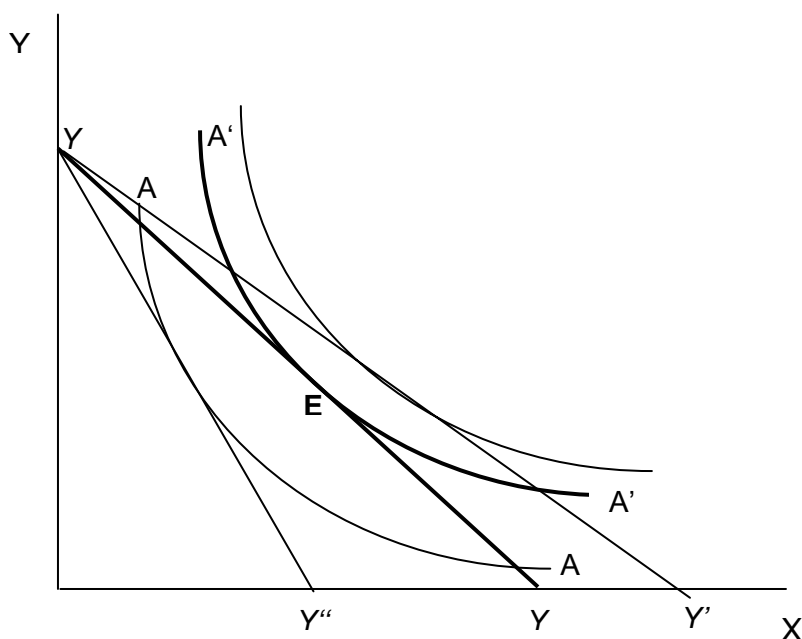
Zdroj: upravená verze z Macáková a kol. 1991.

Při pohybu na indiferenční křivce se spotřebitel chová ambivalentně; naopak skoky na vyšší či nižší křivku souvisí s poklesem či růstem celkového užítku. Sklon indiferenční křivky je dán tzv. mezní mírou substituce zboží X a Y, definovanou jako počet jednotek zboží Y, které nahradí úbytek zboží X o jednotku, aby celkový užitek z kombinované spotřeby zůstal stejný:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta X} = \frac{MU_x}{MU_y}$$

kde levá strana rovnice vyjadřuje růst počtu jednotek zboží Y při poklesu spotřeby jednotky X o jednotku,  $MU_x$  mezní užitek zboží X a  $MU_y$  mezní užitek zboží Y. Spotřebitel by přirozeně rád „dosákal“ až k nejvyšší možné indiferenční křivce; tomu mu však brání omezení v podobě jeho příjmu. Maximálně dostupné kombinace při rozdělení celého důchodu spotřebitele mezi nákup dvou zboží X a Y zobrazuje graficky křivka příjmového (důchodového) omezení YY v grafu 2; spotřebitel je pak v rovnováze (tj. maximalizuje svůj užitek), když nakupuje kombinaci zboží X a Y danou bodem E, kdy se křivka příjmového omezení dotýká (je tečnou) nejvyšší možné indiferenční křivky (v grafu A'A'). Pokud by nakupoval jinou kombinaci zboží z nižších indiferenčních křivek (např. AA), pak by se nechoval racionálně, jelikož by tak snižoval svůj celkový užitek ze spotřeby; naopak dosáhnout na vyšší indiferenční křivky mu nedovolí jeho příjmové omezení.

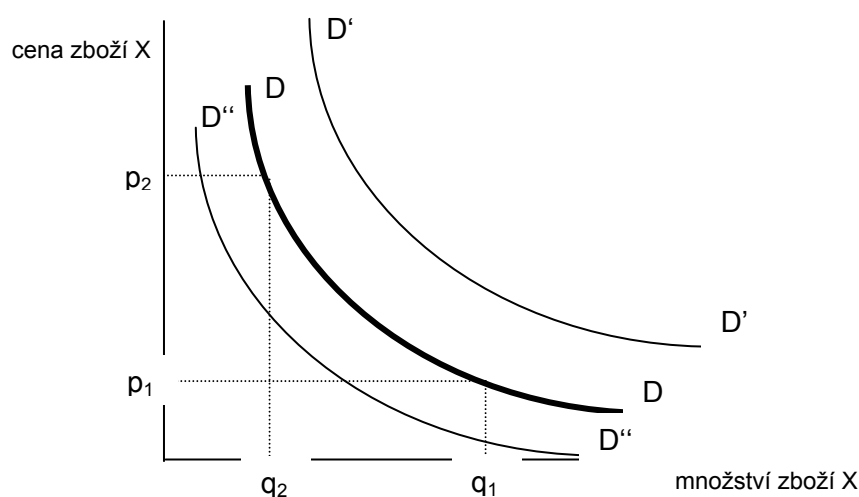
**Graf 2: Odvození křivky poptávky z indifferenční analýzy**



Zdroj: upravená verze z Macáková a kol. 1991.

Pro odvození individuální poptávkové křivky spotřebitele předpokládejme, že se mění cena zboží X, zatímco cena zboží Y zůstává stejná. Pokud cena zboží X klesá, pak si spotřebitel může při nezměněném (konstatním) vlastním příjmu dovolit koupit více zboží X než původně, jeho křivka příjmového omezení se v grafu 2 tudíž posouvá doprava z  $YY$  na  $YY'$ ; pokud naopak cena zboží X stoupá, pak si spotřebitel může koupit za svůj důchod méně zboží X než předtím, a linie příjmu se posouvá doleva na  $YY''$  a spotřebitel se „přesouvá“ na nižší indifferenční křivku. Zaznamenáme-li si pečlivě pokles/růst spotřebovávaného množství X při každé změně ceny zboží X, dostaneme klasickou v grafickém ztvárnění klesající individuální poptávkovou křivku  $DD$  (graf 3).

**Graf 3: Poptávková křivka**



Zdroj: upravená verze z Macáková a kol. 1991.

Poptávková křivka zachycuje pouze vztah ceny a množství příslušného poptávaného zboží, tj. zvýší-li se cena zboží z  $p_1$  na  $p_2$ , sníží se, jak ukazuje graf 3, poptávané množství z  $q_1$  na  $q_2$ . Sklon poptávkové křivky je dán *cenovou elasticitou poptávky*, která udává, o kolik procent se zvýší (sníží) poptávané množství, když se cena sníží (zvýší) o jedno procento:

$$\text{elasticita poptávky } (E_d) = \frac{\% \text{ změna množství}}{\% \text{ změna ceny}}$$

Neelastická je taková poptávka, kdy je  $E_d$  menší než 1; naopak elastická poptávka má hodnotu  $E_d$  vyšší než 1. Pokud je cenová elasticita rovná 1, pak se jedná o jednotkově elastickou poptávku. Dokonale elastická poptávka ( $E_d = \infty$ ) znamená, že za určitou cenu se prodá jakékoliv množství zboží; naopak dokonale neelastická poptávka ( $E_d = 0$ ) znamená, že poptávané množství bude stále stejné, ať už je cena jednotky zboží jakákoliv. Mezi nejvýznamnější faktory ovlivňující výši cenové elasticity poptávky patří zejména povaha potřeb, které zboží uspokojuje (elasticita je přirozeně nižší u zboží, které uspokojuje základní lidské potřeby) a existence či dostupnost zboží, které může daný statek nahradit (tzv. substitutů). Pokud auto, které si spotřebitel chtěl pořídit, lze jednoduše nahradit v dané třídě autem jiné značky, pak i malá cenová změna může způsobit prudké výkyvy v poptávaném množství; jednalo by se tedy o cenově elastickou poptávku.

Dojde-li v ekonomice obecně či v ekonomické situaci spotřebitele k jiné než cenové změně (např. k inflaci, deflaci, kursovým změnám či pouze zvýšení příjmu spotřebitele), pak, jak ukazuje opět graf 3, dochází graficky k posunu celé poptávkové křivky; v případě zvýšení příjmu spotřebitele k posunu individuální poptávkové křivky doprava na  $D'D'$ , v případě snížení příjmu k posunu doleva na  $D''D''$ . Zvýšení příjmu spotřebitele znamená, že spotřebitel může dosáhnout k vyšší indifferenční křivce přinášející mu vyšší užitek, a tudíž i nakupovat větší množství všech spotřebovávaných zboží. Posun poptávkové křivky v důsledku změn v příjmu poptávajícího nazýváme důchodovým efektem a měříme *příjmovou (důchodovou) elasticitou poptávky*; ta udává, o kolik procent se zvýší (sníží) poptávané množství, když se důchod spotřebitele zvýší (sníží) o jedno procento. Na základě tzv. *Engelových zákonů* se tradičně odlišují tři skupiny zboží s rozdílnou důchodovou elasticitou poptávky  $E_d$ :

$E_d < 1$  .....zboží uspokojující základní lidské potřeby (potravin, nápoje)

$E_d = 1$  .....bydlení, zboží týkající se vybavení domácnosti, oděvy

$E_d > 1$  .....hygienické zboží, spotřební zboží pro volný čas, rekreaci, sport

Prozatím jsme hovořili pouze o individuální poptávkové křivce spotřebitele. Agregátní tržní poptávka po zboží  $X$  je pak dána horizontálním součtem individuálních poptávkových křivek jednotlivých spotřebitelů (součtem na ose  $x$ ).

## 2. Odvození nabídky v obecné mikroekonomické teorii

Zmínili jsme, že nabídka zboží je dána chováním výrobce, firmy, která reaguje na tržní podněty s cílem maximalizovat svůj zisk (a minimalizovat své náklady). Firma tudíž srovnává příjmy z prodeje zboží s náklady spojenými s jejich produkcí a poté volí výslednou produkční funkci pro dané zboží:

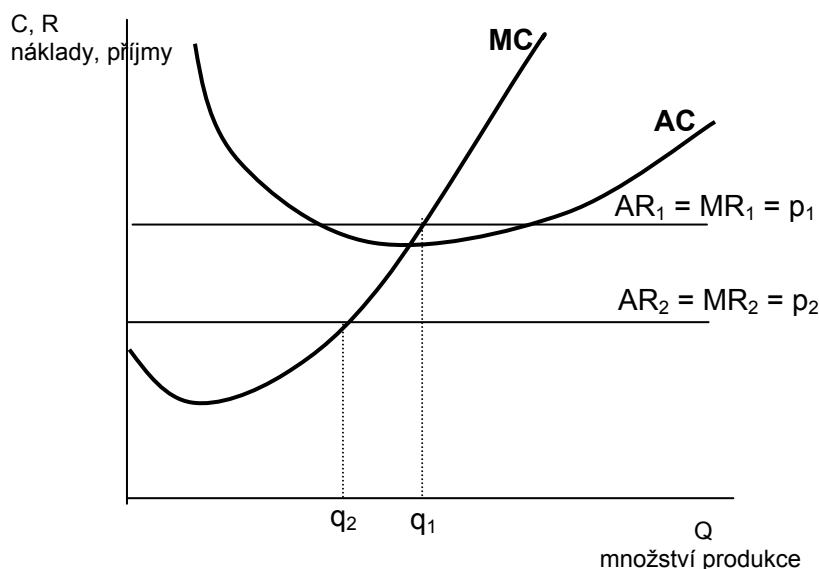
$$Q = f(N_1, N_2, \dots, N_n)$$

kde  $Q$  je objem výsledné produkce daného zboží a  $N_1$  až  $N_n$  udává  $n$  výrobních faktorů zapojených do produkce (kapitál, lidská práce, půda apod.). Celkové náklady ze zapojení zmíněných výrobních faktorů do produkce daného zboží (úroky ze zápůjčního kapitálu, mzdy, nájem apod.) můžeme rozdělit na variabilní, které s růstem produkce rostou (např. mzdy) a fixní náklady, které se s objemem výroby nemění (resp. mění skokově), tj. firma je musí hradit, i když je objem výroby nulový (např. náklady držby budov, zařízení). Z jiného hlediska náklady dělíme na explicitní, tj. náklady, které firma reálně vynakládá v peněžních jednotkách, a implicitní, které firma reálně neplatí, ale jedná se v jejich případě o jistý druh „ušlého zisku“ z možných alternativních využití výrobních faktorů. Implicitní náklady v ekonomické teorii nazýváme též náklady obětované příležitosti (*opportunity costs*); příkladem může být „ušlý zisk“ v podobě úroků z vlastního kapitálu, který se firma místo uložení na bankovní termínovaný účet či nákup obligací rozhodla investovat do produkce daného zboží.

Následující graf 4 ukazuje srovnání průměrných a mezních nákladů firmy v krátkém období. Průměrné náklady ( $AC$ ) udávají celkové náklady produkce (tj. součet variabilních a fixních nákladů) rozpočtené na jednotku produkce, mezní náklady ( $MC$ ) udávají výši celkových nákladů potřebných na rozšíření produkce o jednotku (jinými slovy, o kolik musíme zvýšit náklady, abychom vyrobili o jeden statek navíc). Jak je vidět z tvaru křivky  $AC$ , průměrné náklady s růstem produkce nejdříve klesají, od určitého objemu produkce však rostou. Při malé produkci zboží mají totiž nejvyšší podíl na celkových nákladech produkce náklady fixní, které se s objemem produkce nemění a tudíž na jednotku vyrobeného zboží při růstu výroby klesají. Od určitého bodu produkce zboží však v celkových nákladech převládnu náklady variabilní, které s objemem produkce rostou a jejich vliv pak obrátí křivku  $AC$  vzhůru. I mezní náklady  $MC$  v krátkém období nejdříve klesají a od určitého množství produkce rostou; to je způsobeno fenoménem, který v ekonomii podobně jako *zákon klesajícího užítka* dostal pojmenování *zákon klesajících výnosů*. V krátkém období je totiž firma schopna zareagovat na zvýšení poptávky po svém zboží zvýšením produkce pouze tak, že zvýší množství pouze některých výrobních faktorů zaangażovaných do výroby (např. získání dalších zaměstnanců), nikoliv všech (např. výstavba a zařízení nových výrobních hal). Při předpokladu konstantní úrovně jiných výrobních faktorů se pak s růstem množství jednoho faktoru (lidská práce) sice produkce zboží zvyšuje, ale stále pomaleji. Tím, že firma nemůže v krátkém období zvýšit množství všech faktorů pro vyšší produkci

a zvyšuje množství pouze jednoho, nejvariabilnějšího faktoru, dochází od určité chvíle k situaci, kdy jsou mezní náklady na každou další vyprodukovanou jednotku zboží stále vyšší (křivka *MC* začne růst).

**Graf 4: Rovnováha firmy v dokonalé konkurenci**



*Zdroj: upravená verze z Macáková a kol. 1991.*

Jak ukazuje graf 4, protínají mezní náklady *MC* rostoucí od určitého bodu s růstem produkce průměrné náklady *AC* v jejich minimu. Jsou-li totiž mezní náklady nižší než průměrné, vyžaduje výroba každé další jednotky produkce náklady nižší než výroba jednotky předcházející; průměrné náklady proto klesají. Jsou-li mezní náklady vyšší než průměrné, vyžaduje naopak výroba každé další jednotky náklady vyšší, než tomu bylo dosud, a tudíž průměrné náklady začnou růst.

Podobně jako v případě nákladů můžeme i v případě příjmů firmy definovat průměrný a mezní příjem. Průměrný příjem udává příjem na jednotku vyrobeného zboží, zatímco mezní příjem udává změnu celkového příjmu firmy vyvolanou změnou vyrobeného (a prodaného) množství zboží o jednotku. Vzhledem k tomu, že se doposud pohybujeme v dokonalé konkurenčním prostředí, pak žádná firma nemůže sama ovlivnit výši ceny zboží, a mezní i průměrný příjem z každé vyrobené jednotky zboží se tak rovná její ceně na trhu. Jinými slovy, firma dostane za každou další vyrobenou jednotku vždy stejné množství peněz, a to ve výši tržní ceny vyrobeného zboží. Vzhledem k tomu, že mezní náklady výroby v krátkém období rostou a mezní příjem z výroby tohoto zboží zůstává konstantní, firma bude vyrábět zboží do chvíle, kdy se mezní náklady produkce vyrovnají s mezním příjmem z prodeje; jinými slovy, kdy budou mezní náklady rovny ceně výrobku na trhu. Kdyby byl mezní příjem z další jednotky produkce (cena) vyšší než mezní náklady na její výrobu, pak by firma pokračovala ve výrobě, jelikož by vzrostl její celkový zisk; pokud by naopak byl nižší, pak by firma výrobou dalších jednotek tratila. Zisk je maximální ve chvíli, kdy se mezní náklady rovnají mezním příjmům, tedy v případě dokonalé konkurence ceně (body  $q_1$  a  $q_2$  v grafu 4). Simulujeme-li zvýšení či snížení ceny v daném grafickém ztvárnění situace rovnováhy firmy v dokonalé konkurenci, odvodíme ze simulace jednoduše individuální nabídkou křivku firmy pro konkrétní zboží *X*.

Podobně jako tomu bylo u křivky poptávkové, sklon nabídkové křivky je dán cenovou elasticitou nabídky, která udává procentní změnu nabídky, pokud se cena zboží změní o jeden procentní bod:

$$\text{elasticita nabídky } E_s = \frac{\% \text{ změna nabízeného množství}}{\% \text{ změna ceny}}$$

Stejně jako u poptávky pak hovoříme o elastické či neelastické nabídce v závislosti na výši koeficientu elasticity. Elasticita nabídky je dána zejména časem: v krátkém období je zpravidla neelastická, zatímco s prodlužováním časového horizontu se její elasticita zvyšuje. Křivku tržní nabídky udávající celkovou nabídku všech firem pro jeden druh zboží na trhu dostaneme horizontálním součtem individuálních nabídkových křivek jednotlivých firem (je tomu podobně jako u odvození tržní poptávky horizontálním součtem individuálních poptávkových křivek).

#### *Tržní rovnováha v obecné ekonomické teorii*

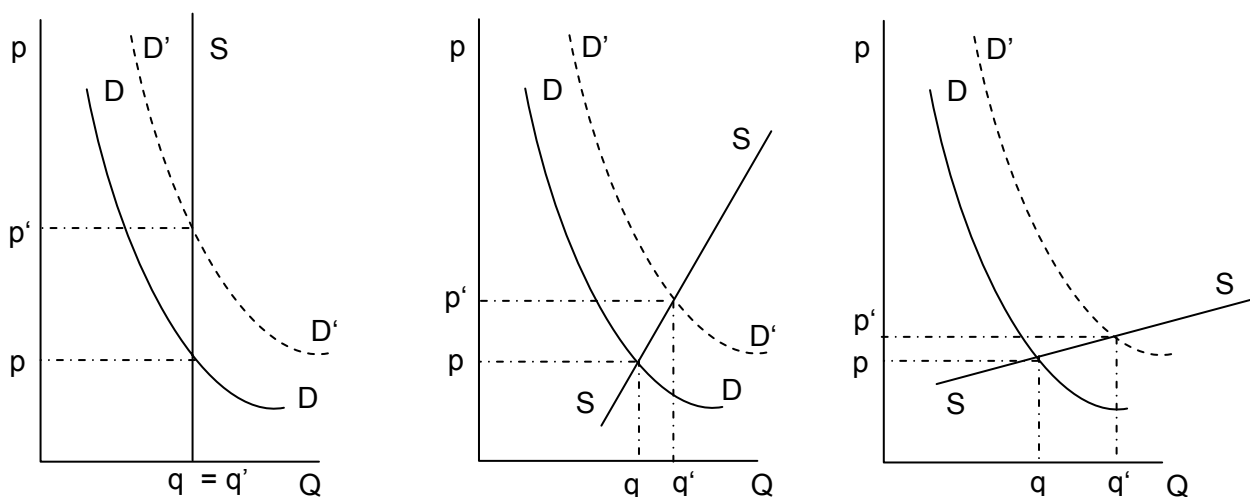
Zopakujeme: Spotřebitel se nachází v rovnováze (maximalizuje svůj užitek) tehdy, kdy se mezní užitek z poslední jednotky nakoupeného konkrétního zboží rovná jeho ceně. Firma je v rovnáze (maximalizuje svůj zisk) tehdy, kdy se mezní náklady na produkci poslední vyrobené jednotky

konkrétního zboží rovnají meznímu příjmu z jejího prodeje, který je v podmínkách dokonalé konkurence roven ceně zboží. Má-li být tudíž celý trh pro konkrétní druh zboží v rovnováze, pak musí platit rovnost mezního užítku pro spotřebitele a mezních nákladů výrobců:

$$MU = MC$$

Platí, že v tržní rovnováze se nabídka zboží vyrovnává s poptávkou. Křivka individuální poptávky je tak shodná s křivkou mezního užítku konkrétního spotřebitele, křivka individuální nabídky je shodná s rostoucí částí křivky mezních nákladů konkrétní firmy. Na trhu pak platí v agregované podobě: křivka tržní poptávky je výsledkem horizontálního součtu individuálních křivek mezního užítku jednotlivých spotřebitelů a křivka tržní nabídky je výsledkem horizontálního součtu rostoucích částí individuálních křivek mezních nákladů jednotlivých firem. Zvýšení poptávky spotřebitelů zpravidla zvýší nabídku zboží a naopak. Je nutné však upozornit na to, že v krátkém období může být nabídka zcela neelastická (graficky vertikální) a tudíž zvýšení poptávky (dané například růstem příjmů) může vést krátkodobě pouze k růstu cen a teprve v dlouhém období je možné, že se ceny opět sníží a množství nabízeného zboží zvýší. Danou situaci zachycuje graf 5: první graf uvádí reakci trhu v krátkém období s dokonale neelastickou nabídkovou křivkou, druhý graf uvádí reakci v trhu ve středně dlouhém období a poslední graf reakci v dlouhém období s relativně elastickou nabídkovou křivkou.

**Graf 5: Elasticita nabídky v různých časových obdobích**



Zdroj: upravená verze z Macáková a kol. 1991.

### 3. Tržní selhání

Výše uvedený úvod do mikroekonomické teorie se vztahuje výhradně k tzv. dokonalé konkurenčnímu prostředí, které je však prakticky možné pouze ojediněle; teoretická analýza je tak postavena na několika zásadních předpokladech. Předpoklady dokonalé konkurence zahrnují:

1. Na trhu daného zboží existuje mnoho spotřebitelů i výrobců a žádný z nich nemá takovou pozici, aby mohl ovlivnit cenu prodáváného zboží.
2. Ve srovnání s celkovým rozměrem všech transakcí na daném trhu, prodeje či nákupy jednotlivých tržních aktérů jsou nevýznamné.
3. Neexistuje žádná forma organizované či skryté spolupráce či koordinovaného postupu mezi výrobcí nebo spotřebiteli.
4. Trh je zcela volně otevřen všem možným potenciálním zákazníkům i producentům.
5. Spotřebitelé mají stálé a ujasněné preference pro nejrůznější kombinace různých spotřebních statků, důsledně dodržují ucelenou a stálou hierarchii různých alternativ spotřeby svých důchodů.
6. Spotřebitelé i výrobci dosahují perfektní znalosti aktuálních tržních cen stejně jako jsou schopni realizovat dokonalá očekávání týkající se budoucího cenového vývoje.
7. Spotřebitelé i výrobci se na trhu chovají přísně racionálně: spotřebitelé maximalizují celkový užitek, zatímco výrobci maximalizují celkový zisk.
8. Neexistuje žádná umělá cenová, výrobní, dovozní či jiná restrikce uplatňovaná státem nebo jinou veřejnou mocí v případě výroby a prodeje daného zboží.
9. Trh je neustále v rovnováze nebo se do stavu rovnováhy neustále blíží.

Pokud některý z uváděných předpokladů není splněn, pak hovoříme o tržním selhání. Mezi nejčastější faktory tržního selhání (mimo zjevný faktor nedokonalé informovanosti o cenách i budoucích očekáváních) se uvádí:

1. nedokonalá konkurence (monopol, oligopol, monopson);
2. externality;
3. státní zásahy;
4. existence veřejných statků.

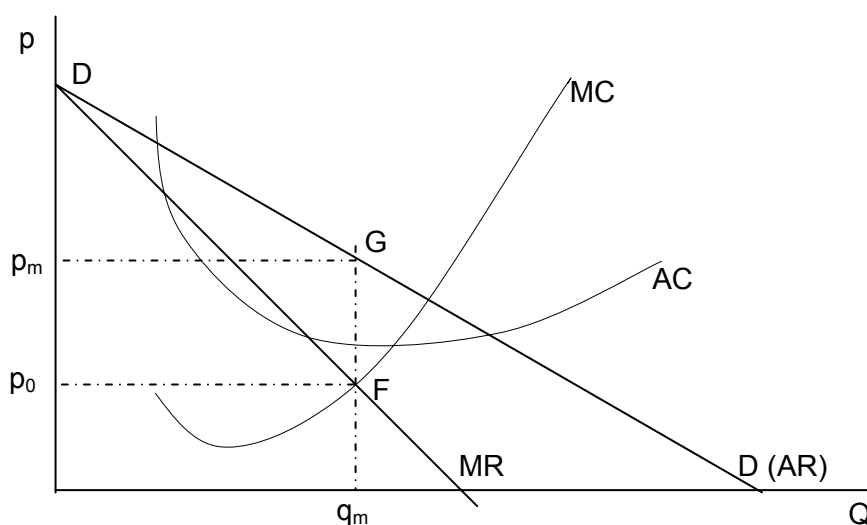
#### *Nedokonalá konkurence*

Nedokonalá konkurence představuje takový trh, na kterém existuje alespoň jeden výrobce (prodávající) nebo spotřebitel (kupující), který může svým jednáním ovlivnit tržní cenu. Jeho dominantní postavení je dáno buď uměle státní regulací trhu (např. právní ochranou duševního vlastnictví, patentu) nebo přirozenou diferenciací výrobku, kdy se každý výrobce soustředí pouze na specializovaný okruh zboží, které nevyrábí nikdo jiný; poptávka po specializovaném zboží je tak malá, že nepřiláká jiné firmy k výrobě takového zboží. Nejčastějším příkladem nedokonalé konkurence je monopol, který představuje situaci, kdy je jeden výrobce výhradním a jediným producentem určitého zboží.

Ačkoliv monopol maximalizuje svůj zisk podobně jako firma v dokonale konkurenčním prostředí, tj. při vyrovnání mezních příjmů z výroby dodatečné jednotky zboží s mezními náklady z takové výroby, mezní příjem není, v takovém případě, konstantní a roven tržní ceně, nýbrž s množstvím produkce klesá. Zvýší-li firma svou produkci (nabídku), bude nucena, aby vyrobené zboží prodala, snížit jednotkovou cenu nabízeného zboží (průměrný i mezní příjem), jelikož má přímý vliv na utváření tržní ceny; naopak sníží-li produkci (nabídku) zboží, pak může zvýšit jednotkovou cenu zboží a tím i svůj průměrný a mezní příjem z produkce. Mezní příjem v případě monopolu s růstem produkce klesá rychleji než příjem průměrný (zpravidla dvakrát rychleji): firma, například, prodává pouze jednu jednotku zboží za 10 Kč a aby prodala další jednotku zboží, musí snížit cenu na 8 Kč; vzhledem k tomu, že se pak obě jednotky budou prodávat pouze za 8 Kč (tudíž při snížení ceny se sníží i cena první jednotky), průměrný příjem z prodeje dvou jednotek je roven ceně 8 Kč, avšak mezní příjem je roven pouze 6,- Kč, jelikož celkový příjem vzrostl z původních 10 Kč z prodeje jedné jednotky na 16 Kč z prodeje dvou jednotek. Graficky jsou náklady a příjmy monopolu zakresleny v grafu 6.

Vzhledem k tomu, že na trhu neexistuje jiný konkurent, je klesající křivka průměrných příjmů monopolu rovna křivce tržní poptávky spotřebitelů po daném zboží, resp. po zboží vyráběném jediným výrobcem. Jinými slovy, křivka průměrných příjmů monopolu musí odrážet tržní poptávkovou křivku spotřebitelů po výrobcích monopolu. V podmínkách monopolu neexistuje nabídková křivka, jelikož rozhodnutí monopolisty nezávisí pouze na křivce mezních nákladů, ale rovněž na specifickém tvaru poptávkové křivky. Jak jsme již zmínili, monopol maximalizuje svůj zisk v případě, kdy se mezní náklady vyrovnají mezním příjmům ( $MC = MR$ ); tj. bude vyrábět množství  $q_m$  v grafu 6. Poptávková křivka  $DD$  je rovna křivce průměrných příjmů monopolu  $AR$  a při daném množství produkce pak rovnovážná cena nebude  $p_0$ , nýbrž  $p_m$ , kdy se cena pro danou produkci vyrovná s poptávkou. Rozdíl mezi body  $G$  a  $F$  (tj. cenou prodeje monopolu a mezními náklady) představuje monopolní (vyšší než normální) zisk na jednotku výroby.

**Graf 6: Monopol**



*Zdroj: upravená verze z Macáková a kol. 1991.*

Jinými příklady nedokonalé konkurence jsou monopson, oligopol a monopolní konkurence. Monopson představuje trh s jediným zákazníkem, jediným kupujícím. Oligopol představuje situaci, kdy je výroba a nabídka na trhu určitého zboží dominována nikoliv jedním, ale několika málo výrobci, prodávajícími. Nejčastější formou nedokonalé konkurence je monopolní konkurence odpovídající výše popsané situaci, kdy každá firma vyrábí natolik specializovaný výrobek, že v rámci trhu s tímto výrobkem pak získává monopolní postavení; nicméně mezi jednotlivými odvětvími neexistují žádné bariéry, které by bránily vstupu nových či pohybu dosavadních jiných firem. V krátkém období se taková firma chová podobně jako monopol a realizuje monopolní zisk ze své produkce, v dlouhém období však v důsledku volného pohybu mezi odvětvími monopolní zisk přiláká jiné firmy do odvětví, a to trvá tak dlouho, dokud monopolní zisk neklesne na nulu.

#### *Externality*

Jinou příčinou tržního selhání jsou externality definované jako vnější (mnohdy neočekávané) efekty z výroby či spotřeby, které nejsou zahrnuty v ceně produkce či spotřeby: vyskytují se mimo trh. Rozlišujeme externality pozitivní a negativní. Příkladem pozitivní externality je případ, kdy určití spotřebitelé získávají jistý užitek ze spotřeby jiného spotřebitele (či jiných spotřebitelů), přičemž za onen užitek, výhodu, nemusí zaplatit a celou úhradu spotřeby přesouvají na původního spotřebitele. Naopak negativní externality znamenají nadbytečné náklady ze spotřeby či výroby statků pro subjekty, které z dané výroby či spotřeby nemají žádný užitek (známým příkladem je znečištění ovzduší továrnami).

#### *Státní intervence*

Státní intervence mohou bezprostředně souviset i s existencí nedokonalé konkurence, kdy stát ze svého rozhodnutí vloží oprávnění produkovat či nabízet určité zboží do rukou jediného prodávajícího či výrobce. Ještě však v jiné, a možná mnohem důležitější souvislosti, se stát stává „narušitelem“ dokonale konkurenčního prostředí: při formulování svých vládních, lokálních a jiných politik. Každá politika, včetně té bytové, má za cíl uspokojení specifických potřeb specifických skupin obyvatel a ekonomická efektivita fungování trhu není zdaleka synonymem rovnosti či sociální spravedlnosti (ani nemůže být, jelikož ideologicko-politických přístupů k rovnosti či sociální spravedlnosti je velké množství, efektivita je však měřitelná stále stejnými indikátory). Ačkoliv politiky jsou formulovány často tak, aby nejruznější tržní selhání odstranily, svou pomalou flexibilitou na změny tržních podmínek vedou často k prohloubení či vzniku nových selhání.

#### *Veřejné statky*

Veřejným statkem nazýváme takové zboží, které tím, že uspokojuje potřeby jednoho člověka, uspokojuje potřeby i jiných lidí a neexistuje způsob, jak ze spotřeby vyloučit toho, kdo za statek nezaplatí. Veřejným statkem je takové zboží, jehož produkce je financována ze společných, veřejných financí (např. armáda, policie, mosty) a pokud abstrahujeme od skutečnosti, že je financována z daní spotřebitelů, jejich užívání je poskytováno zdarma všem.



## Výtahy z oponentských posudků

**Doc. PhDr. Pavel Machonín, DrCs.**

„Studie M.Luxe je pokračováním úspěšně obhájené práce Luxe a Burdové (rovněž pro NÚJH) a podobně jako práce předchozí je erudovaným zpracováním zvoleného tématu, prostřednictvím ekonomické a sociologické analýzy velkého množství srovnatelných dat ze zemí západní a středovýchodní Evropy, včetně České republiky. Pomocí modelových přístupů se autor snaží vypracovat soustavu návrhů schopných přispět k lepšímu řešení bytové politiky v českých podmínkách. Oceňuji, že přitom usiluje o vyváženost aplikace různých disponibilních nástrojů a vedle opatření liberálně tržních (degerulace nájemného), jež jsou zřejmě jeho způsobu uvažování nejbližší, i o následných opatřeních sociální povahy, zejména o zavedení racionálnější soustavy příspěvku na bydlení i oživení sociálního bydlení jednak rekatégorizací stávajícího bytového fondu i některými náměty k výstavbě sociálních bytů různými cestami (při preferenci jeho koncepci nejbližší formy bytových asociací). Jako celek jsou obě studie zpracované M.Luxem pro NÚJH nesporně kvalitním příspěvkem k objasnění složité a málo přehledné situace v oblasti bydlení, jehož sociální dostupnost výrazně ztížily postupy vlád do roku 1998 a nijak zvlášť nezlepšily ani postupy minoritní vlády sociální demokracie.

Po stránce informační, metodologické i koncepční jde o práci kvalitní a společensky přínosnou. ...

Myslím si, že srovnávání situace u nás a v ekonomicky vyspělejších zemích by se už konečně mělo zbavit apriorně daného imperativu, že soudobá řešení ze západu jsou automaticky nejlepším řešením pro nás, aniž se berou v úvahu naše konkrétní specifika, především prozatím nižší úroveň modernizace a ekonomického bohatství země. ...“

**Ing. Arch. Daniela Grabmüllerová, Ing. Hana Hanková**

„Autor studie se zaměřil bezesporu na téma vysoce aktuální, s poměrně složitými dostupnými podklady; téma v každém případě dosud nedostatečně odborně probádané a do hloubky prodiskutované. V úvodu autor uvádí, že práce má sloužit do určité míry jako vodítko pro směřování budoucích kroků české bytové politiky.

Studie obsahuje řadu podrobných údajů týkajících se jak ekonomických souvislostí investování, tak řadu vlastních propočtů dokládajících zvolané hypotézy a navrhované postupy. Práce rovněž obsahuje řadu zahraničních zkušeností a zhodnocení vývoje v poslední době ve vztahu ke zvolenému tématu jímž bylo co možná nejširší zhodnocení vývoje finanční dostupnosti nájemního i vlastnického bydlení v České republice. Pro toto zhodnocení a dopad některých nástrojů současné bytové politiky použil autor simulační model.

Velký důraz je kladen především na nájemní sektor, včetně regulace nájemného a jejího možného budoucího vývoje. Téma je pojato široce a koncepčně zkoumá nejrůznější vazby s ostatními souvisejícími skutečnostmi a důsledky. ...

Za pozoruhodnou považujeme rovněž schopnost provázat přehled o zahraničí a tu-zemském vývoji s konkrétními náměty a názory – tj. schopnost aplikovat zkušenosti a poznatky na aktuální vývoj v České republice. ...“

**doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.**

„Ve své studii se autor zaměřil na otázku, jejíž řešení představovalo v uplynulém období jednu z nejcitlivějších otázek. Liberalizace cen nájemného a služeb spojených s bydlením byla otázkou, jejíž sociální důsledky byly po celá devadesátá léta velmi podrobně sledovány a analyzovány. Na základě těchto prací byly následně přijaty nejrůznější formy kompenzace těchto důsledků, stejně tak jako byly postupně rozvíjeny – v současné době v Evropě již standardní – mechanismy podporující zvýšení dostupnosti bydlení pro všechny sociální skupiny obyvatelstva. ...

Autorovi se podařilo na relativně malém prostoru soustředit řadu cenných informací, které mohou být v příštím období využity jak ve vědecko výzkumné a pedagogické činnosti tak i v praktické rozhodovací činnosti příslušných kompetentních orgánů. Studii proto doporučuji přijmout a publikovat.“