

stejného důvodu má přirozeně též jistou „komparativní“ nevýhodu. Otázkou je, zda-li by bylo vhodné a zejména dlouhodobě efektivní hledat kompromis mezi oběma systémy, tj. definovat druhogenerační systém kontroly nájemného u nás jako kombinaci místně příslušného nájemného a kontroly zisku pronajímatelů. Jak bylo uvedeno, zatímco „nákladový“ princip v pozadí švýcarského systému regulace nájemného garantuje investorům bez ohledu na aktuální situaci na trhu relativně stejnou míru výnosu, což snižuje riziko z investice a tak vytváří lákadlo zejména pro institucionální investory, německý systém takovou „výhodu“ nemá, avšak nájemné více odráží skutečnou nabídku a poptávku po daném bydlení v dané lokalitě, než je tomu v případě systému švýcarského.

*S přihlédnutím ke konkrétní realitě českého prostředí (pomalá a v mnoha ohledech neefektivní práce soudů, většina soukromých nájemních bytů byla získána z restituce majetku zkonfiskovaného minulým režimem avšak bez znalosti o výši původních investic při jejich pořízení atd.) se zdá, že zavedení systému místně příslušného nájemného by bylo mnohem reálnější. Disputace kolem kalkulace nákladů či aktuální hodnoty původních investic by byla zřejmě velmi zdoluhavá a poznamenaná sociálním napětím podobně jako diskuse kolem stávající regulace nájemného první generace. V dnešní demokratické společnosti neexistuje arbitr, který by mohl určit míru oprávněného výnosu a normativní výši původní investice, případné expertní posudky by se mohly i výrazným způsobem odlišovat dle formy provedených kalkulací a soudy bez jakékoli praxe v této oblasti by zřejmě, minimálně zpočátku, nedokázaly tento spor spolehlivěji rozhodnout. **Existence zrcadel nájemného mimo to nájemníkům může dát jasný obrázek o aktuální výši místně příslušného nájemného a zmenšuje výrazným způsobem informační asymetrii patrnou ve švýcarském systému, kde zpravidla jen pronajímatel může znát detaily nákladových kalkulací a oprávněnost zvýšení nájemného.***

Jakkoliv místně příslušné nájemné představuje zřejmě vhodnější model druhogeneračního systému regulace nájemného u nás, určitá míra kontroly výnosu pronajímatele (např. minimálně 30 % z úhrnu vybraného nájemného musí pronajímatel v průběhu roku vykázat jako náklady spojené s údržbou a správou domu) by vzhledem k do velké míry uměle vyvolané skepsi k aktivitám soukromých pronajímatelů mohla sloužit jako spíše formální pojistka proti majitelům snažícím se pouze o co nejvyšší

krátkodobý zisk a relativně transparentní záruka nájemníkům, že nikoliv bezvýznamná část vybraného nájemného bude zpětně užita pro krytí nákladů bezprostředně svázaných s jejich bydlením. Do budoucna by rovněž v žádném případě neměla existovat dnes rozšířená praxe modernizací a oprav bytů na vlastní náklady nájemníků – pronajímatel by byl povinen zajišťovat veškerý servis užívaných zařízení (výtahů, kuchyní, rozvodů, koupelen atd.) a promptně reagovat v případě stížnosti odstraněním závad na vlastní náklady. V případě souhlasu pronajímatele s modernizací bytu a souhlasu nájemníka s uhrazením nákladů z vlastních prostředků by pak pronajímatel byl povinen umožnit nájemníkovi si náklady „odbydlet“ (tj. snížit nájemné) a v případě přestěhování vrátit v plné „neodbydené“ výši.

*V závěru k této části je však nutné upozornit na to, že systém regulace druhé generace je možné zavést až ve chvíli, kdy se nůžky mezi tržním a regulovaným nájemným prakticky uzavřou, tj. před jeho zavedením bude zapotřebí zřejmě v různých regionech různě dlouhé přechodné období. Během přechodného období by pouze strop regulovaného nájemného byl relativně rychle zvyšován podobně jako dosud na základě státem určených limitů. Prudší zvyšování nájemného povede přirozeně nejen ke zvýšení efektivity fungování nájemního bydlení a zvýšení nabídky uvolněných bytů, avšak pro mnoho domácností též k neúměrnému poklesu finanční dostupnosti jejich bydlení. Proto by již v přechodném období měly být v České republice připraveny a zavedeny takové nástroje bytové politiky státu, které finanční dostupnost nájemního bydlení naopak zvyšují, avšak mnohem efektivněji a cíleněji než plošná regulace nájemného první generace – sociální bydlení a příspěvek na bydlení.*

### **Systém sociálního bydlení v českém prostředí**

V minulé kapitole jsme uvedli mnohé nevýhody systému sociálního bydlení. Některé z nich nelze nikdy zcela vyloučit, jiné však lze vhodnou strategií minimalizovat. Uvedli jsme, například, že z důvodu nízké efektivity správy, nízké efektivity výstavby, nebezpečí politického zneužití, neřešení černého trhu a korupce se v současné době upřednostňuje v mnohých „starých“ zemích Evropské unie model na politické reprezentaci (i lokální) nezávislých neziskových bytových asociací fungujících se „sociálním“ cílem (tj. zajistit nájemní bydlení příjmově slabším domácnostem), avšak, v zásadě, na tržním principu jako každá jiná podnikající právnická osoba odpo-

vědná za své ztráty a nevhodně zvolenou strategii. Veřejné dotace určené na provoz či výstavbu sociálních nájemních bytů pak směřují nikoliv k obcím, ale právě k bytovým asociacím, přičemž však úzká spolupráce bytových asociací s obcemi zůstává svým způsobem nutností. Míra spolupráce je různá u různých systémů; obec, například, může asociaci poskytnout pro novou výstavbu sociálních bytů pozemek zdarma (a má proto právo požadovat splnění některých podmínek) nebo v některých systémech nemá bytová asociace v zásadě vůbec šanci získat státní podporu na výstavbu bytů, pokud příslušná obec s projektem nesouhlasí.

Hlavní výhodou nezávislých bytových asociací je zejména skutečnost, že jsou do větší míry nezávislejší na lokální politické reprezentaci a případném politickém populismu, a podobně jako každý podnikatel musí mnohem pečlivěji vážit své současné i budoucí aktivity. Ztráty z prázdných nepronajatých bytů stejně jako ztráty z nedoplatků na nájemné či existence černého trhu je pak trápí mnohem více než lokální politiky. Ze zahraničních zkušeností, kde vedle sebe koexistují oba typy sociálního bydlení, obecní byty i byty bytových asociací, vyplývá, že lidé jsou v bytech bytových asociací spokojenější než lidé z bytů obecních, jelikož mají daleko větší možnost participovat na správě bytového fondu a ovlivňovat rozhodování o důležitých změnách (More et al. 2003). Asociace také mnohem více uplatňují efektivní principy strategického či portfoliového managementu známého od institucionálních investorů z oblasti soukromého nájemního bydlení, jelikož tím snižují budoucí rizika ztrát a získávají lepší pověst u soukromého kapitálu nutného pro jejich developerské aktivity.

Nevýhodou, či spíše nebezpečím, na které upozorňuje Donner (2000), je však, například, skutečnost, že dříve či později mohou bytové asociace dosáhnout zrušení svého neziskového charakteru a stát se v podstatě jen dalším soukromým na zisk orientovaným investorem v oblasti nájemního bydlení. Jak jsme ukázali v předešlé kapitole, razantní změna bytové politiky v Nizozemí vedla taktéž ke zrušení neziskového charakteru bytových asociací. Podobně byl princip neziskovosti zrušen i pro německé neziskové vlastníky sociálních bytů vládou poté, co došlo ke krachu jednoho z největších neziskových provozovatelů sociálního bydlení v tehdejší západní Evropě *Neue Heimat* v 80. letech minulého století. Zrušením principu neziskovosti však neziskové organizace přirozeně nepřišly o svůj majetek získaný i prostřednictvím

štědrých dotací ze státního (federálních, lokálních) rozpočtů, což vytváří vůči soukromým pronajímatelům nekalou konkurenci.

Je tudíž relativně pravděpodobné, že v dlouhém období na základě změny kormidla v oblasti bytové politiky nebo jen na základě účinného lobby asociací dojde ke zrušení neziskového charakteru bytových asociací a veřejné dotace mohou být v delším období zneužity k nekalé konkurenci vůči nedotovaným soukromým investorům. Mimo to, samotný neziskový charakter bytových asociací zpravidla nebrání jejich „štědré“ mzdové či výdajové politice, jelikož mzdy i, například, drahá reklama, jsou náklady a nikoliv ziskem asociace.

Jiným problémem, souvisejícím zejména s nepříliš stabilním legislativním prostředím v tranzitivních zemích, je nebezpečí rychlého zneužití veřejných dotací prostřednictvím v České republice dobře známého „tunelování“. Případný krach asociace by mohl být v zájmu vlastníka, pokud by se mu podařilo její majetek nelegálně či pololegálně převést na jiné společnosti, ke kterým má on či jeho rodina vlastnický vztah. Tato námitka je skutečně velmi závažná a minimálně poukazuje na nutnost doplnit případnou legislativu pro bytové asociace o vznik speciální kontrolní instituce, jež bude mít přístup do účetnictví a všech ostatních dokumentů asociace a bude moci účinně zasáhnout v případě nesrovnalostí. Ve Velké Británii tuto činnost například vykonává polo-státní organizace Bytová korporace (blíže v Lux 2002 (ed.)), odkud lze čerpat mnohé zkušenosti a inspiraci.

Přes výše zmíněné nebezpečí existuje však příklad takové tranzitivní ekonomiky, kde bytové asociace vznikly již v polovině 90. let a téměř 10 let velmi úspěšně fungují, přičemž nedošlo ani ke změně neziskového charakteru asociací a ani ke krachu jediné asociace – Polsko. Jedním z největších přínosů komplexní reformy nájemního bydlení v Polsku bylo vytvoření nezávislých provozovatelů sociálního bydlení – bytových asociací, TBS (*Towaryszystwa Budownictwa Społecznego*) prostřednictvím *Zákona o vybraných formách podpory bytové výstavby* z roku 1995. TBS může být založen v rozličných právních formách: jako společnost s ručením omezeným, akciová společnost nebo družstvo právních osob (konsorcium); nikoliv fyzických osob, které mohou založit klasické bytové družstvo. Ve skutečnosti má více než 90 % bytových asociací v Polsku podobu společnosti s ručením omezeným. TBS může

být založen i samotnou obcí a ve skutečnosti více než 90 % současných bytových asociací bylo založených obcemi. I kdyby však vlastníky bytové asociace byly jiné osoby, obec nebo obce, na jejichž území TBS operuje, mají právo jmenovat své zástupce do dozorčí rady asociace. TBS je neziskovou společností (neplatí daň z příjmu) a jeho stanovy stejně jako všechny změny stanov musí být schváleny prezidentem Státního úřadu pro bydlení a urbanistický vývoj.

Vedle své hlavní aktivity (výstavba a správa nájemních finančně dostupných bytů) může TBS kupovat nájemní byty, pronajímat nebytové prostory ve svých domech, spravovat byty jiných vlastníků za příslušnou komisi (např. spravovat obecní byty) a dokonce i stavět vlastnické byty k prodeji na volném trhu. Veškerý zisk z ostatních činností však musí být převeden do financování hlavní činnosti asociace a navíc pro tyto další komerční aktivity nemůže TBS využít výhodné úvěry ze zdrojů Státního fondu bydlení.

Nájemné v bytech asociací je regulováno zákonem (4 % reprodukční hodnoty, odrážející nákladovou hodnotu bytu, ročně), ale suma vybraného nájemného musí pokrýt veškeré náklady asociace včetně splátek všech úvěrů a úroků. TBS může pronajmout byt pouze fyzickým osobám a to jen tehdy, nemá-li žadatel ani žádná jiná osoba žadatelské domácnosti legální právo na žádný jiný byt a pokud celkový příjem žadatelské domácnosti v den uzavření nájemní smlouvy nepřekračuje průměrný měsíční příjem v daném regionu o více než 20 % u jednočlenné domácnosti, 80 % u dvoučlenné domácnosti a dalších 40 % pro každou další osobu domácnosti. Průměrný měsíční příjem v daném regionu je vyhlášován Ústředním statistickým úřadem dvakrát ročně pro každý region Polska zvlášť. Žadatel je povinen navíc každé dva roky předkládat deklaraci průměrných měsíčních příjmů své domácnosti v předešlé roce a jsou stanoveny sankce pro případ zpožděné nebo zfalšované příjmové deklarace. Jestliže v průběhu nájemního poměru opakovaně deklarovaný příjem domácnosti převyší zákonem stanovená příjmová omezení, je asociace oprávněna zrušit nájemní smlouvu v pasáži dotýkající se výše nájemného a uplatnit nájemné až na úrovni tržního nájemného.

Bytové asociace jsou nuceny zajistit 30 % celkových nákladů výstavby finančně dostupných bytů z vlastních nebo soukromých zdrojů, 70 % je hrazeno z úvěru Státního fondu bydlení. Legislativní a následná resortní úprava fungování Státního fondu

bydlení z roku 1995 ostře kontrastuje s velmi obecným a otevřeným ustanovením českého zákona o fondu bydlení. Fond je financován z prostředků státního rozpočtu, splátek a úroků z poskytnutých úvěrů, úroků z deposit Fondu u komerčních bank a darů. Jeho finanční prostředky mohou být poskytovány pouze ve formě úvěru (s jedinou níže zmíněnou výjimkou) bytovým asociacím a bytovým družstvům na novou nájemní výstavbu (družstvům jen na výstavbu „nájemních družstevních“ bytů), stavebním spořitelním na udržení finanční likvidity a obcím pro zajištění technické infrastruktury potřebné pro novou bytovou výstavbu. Podle upřesňující vyhlášky Ministerstva financí je úroková sazba u kvalifikovaných úvěrů poskytovaných Fondem stanovena na úrovni poloviny diskontní sazby národní banky. Vazba výše úroku kvalifikovaného úvěru na diskontní sazbu je velmi důležitá, jelikož úroková sazba tak flexibilně reaguje na změny v inflaci. Vyhláška Ministerstva pro výstavbu specifikuje rovněž pravidla pro poskytování kvalifikovaných úvěrů, mezi něž, například, patří:

1. náklady na výstavbu nesmí překročit reprodukční hodnotu na m<sup>2</sup> podlahové plochy čtvrtletně vyhlášovanou výnosem vojvody, přičemž je však vždy brána v úvahu velikost sídla (vyhlášená hodnota se týká průměrných nákladů v celém vojvodství bez ohledu na velikost sídla), struktura bytového fondu a jiné faktory;
2. žadatel o poskytnutí kvalifikovaného úvěru musí poskytnout dostatečnou záruku (hypotéka na stávající nebo nově postavené bytové domy);
3. pevně stanovené podmínky pro splacení kvalifikovaného úvěru (např. první splátka musí tvořit minimálně 0,24 % celkové výše úvěru);
4. nové nájemní byty musí splňovat explicitní požadavky týkající se izolace stěn, podlahy a stropu (podmínky jsou přesně specifikovány) a velikost bytu musí být větší, než je stanoveno ve vyhlášce (např. jednopokojový byt musí být větší než 32 m<sup>2</sup>, dvoupokojový větší než 44 m<sup>2</sup>, atd.);
5. Státní fond bydlení má právo amortizovat 10 % celkových nákladů v případě, že výstavba byla provedena ve stanovených termínech a podle podmínek uvedených v úvěrové smlouvě (to je jediná forma možné nevratné dotace ze zdrojů Fondu).

Jakkoliv existují i jisté negativní rysy celého programu (neočekávaný velký zájem a z toho plynoucí finanční náročnost na prostředky Fondu; nedostatečná aktivita TBS v největších městech, kde je jich nejvíce potřeba; příliš vysoké nájemné pro příjmově nejslabší domácnosti), obecně je program hodnocen velmi kladně, a to i z toho

důvodu, že nedošlo k jeho zneužití a že asociace byly schopny ve velmi krátké době nabídnout velké množství nových finančně dostupných nájemních bytů. Příjmový strop pro oprávnění požádat o přidělení bytu stanovený zákonem není natolik restriktivní, aby vedl k sociálnímu vyloučení a koncentraci sociálních problémů do bytového fondu asociací. Pečlivě připravená legislativa a efektivní kontrola se ukázaly být dostatečnou zárukou pro naplnění původního cíle. Chtělo by se proto říci: pokud to šlo v Polsku, proč by to nemohlo jít také v České republice?

*Pokud tedy potenciálně existuje regionálně závislý a zřejmě nepřilíš vysoký bytový nedostatek v České republice, či lépe pokud je trhem nabízené nájemní i vlastnické bydlení finančně nedostupné pro určitou část populace, pak cesta omezené výstavby nájemních bytů realizované neziskovými asociacemi za podpory Státního fondu rozvoje bydlení je možná schůdnou efektivní variantou, jak dodatečnou nabídku finančně dostupných bytů zajistit.* Výhradní spoléhání se na příspěvek na bydlení a soukromé investice má svá úskalí uvedená v předcházející kapitole a omezené dobře cílené (legislativně vhodně zakotvené) podpory nabídky mohou být, jak vyplývá zejména ze zkušeností vyspělých zemí, efektivněji využity soukromým neziskovým sektorem než obcemi.

Taková podpora by však nutně musela mít spíše formu kvalifikovaných úvěrů poskytovaných pouze za splnění celé sady nutných podmínek týkajících se omezení nákladů na m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu, kvality výstavby, financování úvěru, maximálního příjmu pro oprávnění požádat o přidělení bytu, výše nájemného atd. Je přitom nutné se snažit, aby tato omezená podpora skutečně směřovala pouze tam, kde soukromé investice dlouhodobě chybí. Přestože to může být velmi obtížné, analýza zisku soukromých developerů, příjmů domácností, demografického vývoje a jiných relativně dosažitelných informací v určitém regionu může posloužit jako spolehlivé vodítko bránící zbytečnému vytěsnění soukromých investic. Neziskový charakter asociací by měl být, alespoň v dlouhodobém výhledu, rozhodně nezpochybnitelný, aby nedošlo k nekalé konkurenci se soukromými investicemi. Vytvoření zastřešující a zároveň hlavní kontrolní veřejné instituce dohlížející na zakládání a činnost asociací je, zřejmě, nezbytné.

Hlavní aktivitou asociací by měla být omezená výstavba nových finančně dostupných nájemních bytů a jejich následný pronájem příjmově slabším a středně příjmově sil-

ným domácnostem. Asociace by přitom mohly vést i jiné ziskové aktivity v oblasti bydlení (development bytů k prodeji, úplatnou správcovskou činnost bytů pro společenství vlastníků nebo obce), jež by však nebyly podporovány veřejnými rozpočty a případný zisk by byl použit pouze na hlavní aktivitu asociací, tj. výstavbu nových bytů s neziskovým nájemným. Státní fond rozvoje bydlení by přednostně (pokud ne výlučně) fungoval jako zdroj levných půjček pro bytovou výstavbu asociací, přičemž jednotlivé asociace by si se svými projekty předloženými Fondem vzájemně konkurovaly (ty asociace, které by byly schopny zajistit krytí větší části nákladů ze soukromých zdrojů, by získaly výhodnější postavení). Finanční zdroje pro levné úvěry by mohly rovněž poskytnout stavební spořitelny, které se dnes často, z důvodu velkého množství střadatelů a malého množství poskytnutých úvěrů, potýkají s nadbytkem financí (například převodem přebytků do Státního fondu rozvoje bydlení odkupem jím emitovaných obligací). Teprve pokud by kvalifikované (případně neúročené) úvěry s dlouhou splatností od těchto institucí nestačily na snížení vstupního nájemného na finančně dostupnou úroveň, mohl by program financování doplnit restriktivní a podmíněný systém nevratných dotací z programů Ministerstva pro místní rozvoj.

Z důvodu zajištění dostatečné efektivnosti takové podpory by bylo vhodné, podobně jako v Polsku, aby domácnosti i po přidělení bytů musely předkládat deklaraci svých příjmů a pokud by došlo ke zvýšení příjmů nad úroveň stanovenou zákonem, pak by s jistým, například ročním, zpožděním, směla asociace uplatnit vyšší než regulované nákladové nájemné. Jakkoliv takové opatření může vést k situaci *pasti chudoby*, návaznost podpory na poptávkovou podporu prostřednictvím příspěvku na bydlení (na který by domácnost nárok neztratila) by negativní vliv růstu příjmu zmírnil. Dodatečná podpora zaměstnanosti prostřednictvím širších programů Ministerstva práce a sociálních věcí by přitom motivaci zapojit se do pracovní činnosti mohla dále zvýšit.

Otázkou v českém prostředí tak ani není, odkud by asociace mohly čerpat financování pro svou hlavní aktivitu, jako spíše kdo by měl vytvářet takové asociace a zda-li by se pro tento účel nedalo využít již existujících institucí. Jednou z cest je, podobně jako v Polsku, zakládání asociací obcemi, avšak pak může, alespoň částečně, zmizet jejich hlavní výhoda, kterou je jejich nezávislost na lokální politice. Jinou cestou je zakládání asociací na základě dobrovolné volby existujících nadací či neziskových organizací působících již dnes v jiných oblastech. Dobročinnost a soukromá snaha

nadačních fondů či přímo konkrétních bohatých měšťanských rodin pomoci sociálně slabším zajistit důstojné podmínky k bydlení byly prvotním impulsem pro zakládání bytových asociací v druhé polovině 19. století v Nizozemí či Velké Británii. Postupně asociace mohly měnit majitele i strukturu, nicméně jejich původní smysl, kterým byla dobrovolná snaha pomoci sociálně slabším, zůstal v mnoha ohledech v těchto zemích zachován dodnes. Bytové asociace by mohly zakládat jako dceřinné neziskové organizace též dosavadní soukromé organizace vykonávající správu obecních bytů či stavební firmy, jelikož obě mají zájem na produkci nových bytů, jakkoliv by asi v takové situaci bylo důležité pečlivě kontrolovat vzájemné vztahy mezi mateřskou a dceřinnou organizací.

Na závěr ve výčtu možných provozovatelů nových sociálních bytů jsme nechali asi nejzřetelnějšího kandidáta, bytová družstva. Pro účel výstavby a provozu klasických nájemních bytů formou „správy zblízka“ by se mnohá česká bytová družstva tvořící kolosy vlastníci někdy i tisíce bytových jednotek musela zřejmě zásadněji transformovat do menších a transparentnějších jednotek a na základě zvláštní legislativy změnit svůj původní kvazi-nájemní kvazi-vlastnický status na běžného vlastníka nájemních bytů určených k pronájmu domácnostem s nižšími příjmy. Avšak relativně dlouhodobá tradice družstevního bydlení v ČR (jakkoliv pokřivená v období minulého režimu) a na ojedinělé případy slušná finanční historie jsou velmi pádné argumenty pro to, aby takový program dal družstevnímu bydlení v ČR nový obsah a impuls. Pokud by se našlo takové legislativní řešení, aby žádná z výše jmenovaných možností nebyla apriori vyloučena, pak by rozmanitost možných zakladatelů bytových asociací (obce, nadace, soukromé dobročinné organizace, existující neziskové organizace, správní firmy, stavební společnosti, bytová družstva či jakákoliv kombinace výše zmíněného) byla, dle našeho názoru, spíše přínosem.

Pokud by developery a provozovatele nových sociálních bytů byly neziskové bytové asociace a nikoliv přímo obce, muselo by nájemné být regulováno na nákladové úrovni a celý systém doplněn o příspěvek na bydlení (nájemné) těm domácnostem, pro které je i nákladové nájemné příliš vysoké. Jak jsme uvedli v kapitole popisující systémy sociálního bydlení v zemích EU obecně, nájemné v sektoru sociálního bydlení je v některých zemích stanoveno ve vztahu k příjmu domácnosti a progresivně klesá s rostoucím příjmem domácnosti (Belgie, Portugalsko, Irsko). Takový systém je však

vhodný spíše tehdy, kdy jsou vlastníky sociálních bytů obce (veřejné orgány), jelikož se příjem z nájemného může významněji měnit každý rok a je tudíž zapotřebí pečlivého výpočtu měnících se každoročních provozních dotací. Dotování soukromých organizací provozními dotacemi je sice možné, ale účetně relativně složité a také náročné na kontrolu (v zájmu soukromé organizace by bylo uvádět příjem domácností nižší než skutečný, jelikož rozdíl by byl hrazen z provozní dotace a přitom příjmově silnější domácnosti jsou větší zárukou pravidelných plateb nájemného). Pokud existují provozní dotace pro soukromé neziskové organizace v zemích EU, pak jsou normativně odhadnutelné dle rozdílu mezi nákladovým a maximálním regulovaným nájemným. Provést odhad nákladového nájemného není tak složité a časově náročné jako kontrolovat příjem z nájemného deklarovaný asociacemi na základě jimi zjišťovaných příjmových podmínek nájemníků.

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 (Státního fondu rozvoje bydlení) 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 nového sociálního bydlení bytových asociací, by jistě napomohla větší nabídce obecních bytů.

Jak vysoké by bylo nájemné v bytech asociací postavených za podpory státu? Této otázce jsme se částečně věnovali v Lux (2002). 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. Z důvodu rozsáhlé diference mezi aktuální příjmovou hladinou a aktuální cenovou hladinou nové výstavby by minimálně v počátečním období byty bytových asociací sloužily spíše domácnostem dosahujícím průměrných či nižších příjmů než domácnostem dosahujícím nejnižších 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 bytů pro sociálně nejpotřebnější část populace.

Průměrná pořizovací cena nového bytu v Praze evidovaná ČSÚ v roce 2002 (Stavby pro bydlení...2003) byla 25.400,- Kč za m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu. Tato cena nezahrnuje cenu pozemku, ale předpokládejme, že by pozemek asociace získala zdarma od obce na základě zvláštní dohody. Celkové náklady výstavby bytu o velikosti 50 m<sup>2</sup> (s vyloučením zisku developera) pak dosahují 1.270.000,- Kč. Pokud by pak, například, bytová asociace v Praze získala bezúročný úvěr Státního fondu rozvoje bydlení pro výstavbu daného bytu s dobou splatnosti 30 let, pak by ročně musela na anuitních splátkách zaplatit přibližně 42.333,- Kč; vybrané roční nájemné ve výši 50.800,- Kč (měsíční nájemné ve výši 4.230,- Kč je za nový dvoupokojový byt v Praze nízké, domácnost by navíc měla nárok na příspěvek na nájemné) 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 49.210,- Kč, což by výrazně snížilo schopnost asociace dostát svým finančním závazkům.

Regulované nájemné ve výši 4 % z repořizovací hodnoty bytu se rovněž může vztahovat pouze ke krytí kapitálových nákladů a náklady udržení a správy bytů by byly hrazeny zvlášť, například ve výši 1 % z repořizovací hodnoty bytu. V takovém případě by za situace kvalifikovaného úvěru Fondu úročeného 1% sazbou měly asociace dostatečný příjem na úhradu kapitálových nákladů a nájemné u bytu by vzrostlo na 5 % z repořizovací hodnoty ročně, tj. 5.290,- Kč měsíčně.

Náklady na výstavbu lze, přirozeně, snížit též prostřednictvím omezených a podmíněných (např. kvalitou bytu, kvalitou izolace šetřící spotřebu energií) nevratných dotací z programů Ministerstva pro místní rozvoj. Ve výše simulovaných příkladech by nájemné kryjící kapitálové náklady dosáhlo 84,5,- Kč za m<sup>2</sup> podlahové plochy

bytu měsíčně, což je sice pod rovnovážnou tržní cenou nájemného pro nový byt o dané velikosti v Praze, nicméně zřejmě nad úroveň rovnovážného nájemného pro existující byty v Praze. Nevratná dotace ve výši 270.000,- Kč by snížila kapitálové náklady na 1.000.000,- Kč a dluhovou službu na 2.777,- Kč měsíčně (resp. 3.230,- Kč), tj. na nájemné ve výši 55,5,- Kč (resp. 64,6,- Kč) za m<sup>2</sup> podlahové plochy bytu, což by bylo nájemné zřejmě i pod úroveň rovnovážného tržního nájemného pro existující byty.

Jakkoliv úhrnná výše dotací není malá, náklady výstavby bytů jsou bohužel vysoké a soukromý sektor by o výstavbu nových nájemních bytů měl asi pramalý zájem i po zvýšení nájemného na jeho rovnovážnou úroveň. Protože podpora nabídky má jisté nemalé komparativní výhody ve srovnání s příspěvkem na bydlení, zejména pak přímo zvyšuje nabídku finančně dostupných nájemních bytů pro příjmově slabší a nevytváří silný inflační tlak na zvýšení nájemného u existujících bytů (naopak, vytváří tlak na snížení tržního nájemného u existujících bytů), program omezené výstavby nových sociálních bytů i přes svou relativní nákladnost by měl svůj význam. Bytové asociace by také přirozeně mohly kupovat existující starší byty na trhu (např. některé uvolněné byty obcí) a ty pak následně pronajímat svým nájemníkům, což by na jedné straně snížilo jejich kapitálové náklady i výši nájemného, na straně druhé by však zmizel původní význam podpory nabídky, jelikož by takovou aktivitou nejen byty nepřibývaly, ale naopak v tržním sektoru ubývaly, což by tržní nájemné spíše než dolů tlačilo vzhůru (podobně jako u příspěvku na bydlení). Na druhou stranu však vytváření portfolia bytů složených jak z nových tak starších bytů je svým způsobem z finančního hlediska žádoucí, jelikož asociace by pak mohly, například, stanovit mírně vyšší než nákladové nájemné u starších bytů a mírně nižší než nákladové nájemné u nových bytů, což by dále snížilo vstupní nájemné u nových nájemních bytů asociací (tzv. *rent pooling*).

*Domníváme se rovněž, že Česká republika by při vytváření systému sociálního bydlení měla rozhodně využít příležitosti, kterou ji 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 dvě části: část určenou k pronájmu za rovnovážné tržní nájemné a část určenou k pronájmu za sociální nájemné. Rozdělení bytů by mělo proběhnout takovým způs-*

sobem, aby nevznikla žádná prostorová ghetta sociálního bydlení (tj. rozdělit byty určené k pronájmu i v jednotlivých bytových domech). Právo na sociální nájemné by získaly pouze domácnosti sociálně potřebné a podobně jako v bytech bytových asociací by se nájemné mohlo zvýšit na úroveň tržního nájemného, pokud by původní podmínky přestaly platit (např. převodem nájmu by byt získala domácnost, jejíž příjmová situace je lepší). Nájemné v sociálních bytech by bylo stanoveno na nákladové úrovni. Dle odhadů STÚ-e a Ministerstva pro místní rozvoj se výše nákladového nájemného u existujících nájemních bytů rovná přibližně 2,8 % reparačních hodnot bytu ročně.

Prvotní rozdělení fondu by proběhlo dle aktuální příjmové a sociální situace domácností, a to tak, aby v žádné lokaci (městě) nebylo více než 30-40 % obecních bytů se sociálním nájemným. Takové omezení by mělo zabránit tomu, aby pronajímání za nákladové nájemné nemělo výraznější vliv na soukromé investice a výši tržního nájemného u ostatních obecních bytů a bytů soukromých pronajímatelů. Je nutné rovněž počítat s tím, že přestože dle prvotního rozdělení by sociální bydlení tvořilo „pouze“ 30 % obecních bytů, v budoucnu budou o přidělení obecních bytů žádat spíše příjmově slabší domácnosti a zejména pak ty, které budou odcházet ze soukromého nájemního bydlení, tudíž se podíl sociálních bytů může i rychleji zvyšovat. Pokud by bylo pronajímáno více než 50 % obecních bytů za nákladové nájemné pouze domácnostem příjmově slabším, hrozila by situace sociálního vyloučení a proto by měla být kritéria stanovena velmi restriktivně. Vedle příjmu domácnosti by kritéria pro přidělení statutu sociálního bydlení měla vzít speciálně v úvahu též věk přednosty u domácností bez ekonomicky aktivních členů. Stěhování z bytu, kde prožili velkou část života, je pro starší lidi vždy velmi složité. Všechny domácnosti bez ekonomicky aktivních členů s předností starším 70 let bez ohledu na příjem by, například, mohly mít právo na sociální nákladové nájemné.

Jelikož specifickým českého obecního bydlení je zejména skutečnost, že se rozhodně nejedná o segregované bydlení (spíše naopak) a že dosud na ojedinělé výjimky je patrný sociální mix populace i v nepříliš atraktivních lokacích panelových sídlišť, nemělo by zavedení dvojího statutu obecních bytů dle výše popsaného postupu (rozdělit byty dle aktuální příjmové a sociální situace jednotlivých nájemníků v obecních bytech) vést k přílišné segregaci, a sociální byty by se velmi pravděpodobně octly společně

s byty pronajímanými za tržní nájemné v jednom bytovém domě. Jakkoliv je tato politika pokračováním v politice dvojího nájemného, pokud je nižší úroveň nájemného vhodně zacílena, nemělo by docházet ke zneužití či nadspotřebě bydlení. Podobně jako u systému finančně dostupného bydlení bytových asociací je nutné ustavit přísné pokuty v případě opožděné či zfalšované příjmové deklarace domácnosti a obce i asociace by měly mít právo přímo spolupracovat s příslušnými lokálními finančními úřady. Je pravděpodobné, že by se některým domácnostem nemuselo líbit, že platí nájemné vyšší než jejich „chudší“ sousedé, ale tito se vždy budou moci odstěhovat do soukromého nájemního bydlení, kde bude výše nájemného logicky jednodušší, na úrovni tržního nájemného.

***Motivačním impulsem pro rozdělení obecních bytů do dvou navrhovaných forem by mohl být nátlak státu při zavedení (novelizaci) příspěvku na bydlení (nájemné).*** Kritéria pro určení statutu bytu (sociálního bydlení) by měla být stanovena centrálně s přihlédnutím k regionálním odlišnostem, aby nedošlo k přílišné rozdrobenosti systémů a netransparentnosti. Taková kritéria by pro obce přirozeně nebyla závazná. Obce jako vlastníci bytů by mohly, po zrušení maximálního nájemného regulovaného státem, zavést vlastní systém stanovení nájemného i kompenzací sociálně slabším. Pokud by však chtěly využít prostředků ze státního rozpočtu při výplatě příspěvků na bydlení (nájemné), či pokud by chtěly využít těchto příspěvků ve větší míře, než by bylo obvyklé, pak by musely přistoupit na jistá pravidla, mezi kterými, například, by bylo i pronajímání části bytů za nižší než tržní nájemné dle centrálně stanovených kritérií sociálního bydlení.

Taková dohoda by v konci zřejmě přispěla ke snížení výdajů státu na příspěvek na bydlení (nájemné), jelikož velká část bytů, kde bydlí příjmově slabší domácnosti s oprávněním získat příspěvek na bydlení (nájemné), by byla pronajímána za nižší než tržní nájemné. Zároveň by tento nepřímý motivační impuls nebránil obcím vytvořit si vlastní systém sociálního bydlení i příspěvků na nájemné. Je přitom velmi pravděpodobné, že většina obcí by, možná „se skřípěním zubů“, nakonec přistoupila na státem definovaná kritéria sociálního bydlení, což by výrazným způsobem přispělo k usnadnění mobility domácností. Do systému místně příslušného nájemného (tržního nájemného v dané lokaci, map nájemného) by se přitom uvádělo, přirozeně, pouze tržní nájemné u nově pronajatých obecních a soukromých nájemních bytů, nikoliv

nákladové nájemné z pronajatých obecních sociálních bytů či sociálních bytů bytových asociací. Konkrétní model rozřazení obecních bytů a vytvoření sektoru obecního sociálního bydlení v České republice bude uveden v závěrečné kapitole analytické části této studie věnující se výsledkům ekonometrických simulací tržního rovnovážného nájemného a sociálních a finančních důsledků zavedení obou nástrojů bytové politiky – sociálního bydlení a příspěvku na bydlení – v Praze.

### Systém příspěvků na nájemné v českém prostředí

V předchozí kapitole byly popsány principy, na nichž jsou založeny modely příspěvků na bydlení uplatňované v ekonomicky nejrozvinutějších zemích starých členských zemí EU, včetně konkrétního příkladu německého příspěvku na bydlení. Popsány byly rovněž výhody a nevýhody této individuální poptávkové formy podpory bydlení. Dříve než přejdeme k diskusi o možné budoucí podobě příspěvku na bydlení v ČR, pokusme se shrnout základní obecné požadavky na „optimální“ systém příspěvku na bydlení. Gibb (1995) uvádí tři hlavní kritéria, které by měl takový systém splňovat:

- a) **efektivita** – příspěvek by měl být konstruován tak, aby byly minimalizovány případné distorze na trhu s bydlením vznikající v důsledku jeho zavedení a současně by měl v maximální možné míře umožňovat jednotlivým aktérům bytového trhu svobodné rozhodování, které se následně promítá do cenových signálů na trhu.
- b) **efektivnost** – příspěvek by měl pomáhat potřebným domácnostem napříč všemi segmenty bytového trhu (*horizontální efektivnost*). Současně míra pomoci prostřednictvím příspěvku by měla být odstupňována dle míry potřeby domácnosti (*vertikální efektivnost*). Vertikální efektivnost úzce souvisí se zacílením a progresivitou příspěvku na bydlení.
- c) **makroekonomická stabilita** – příspěvek by měl podporovat mobilitu domácností a efektivnější využívání bytového fondu (optimálnější rozmístění domácností v rámci stávajícího bytového fondu); měl by být konstruován tak, aby v delším období podněcoval růst nabídky na trhu s bydlením a neprojevoval se pouze růstem cen bydlení; příspěvek by měl být konstruován tak, aby domácnosti byly motivovány zvyšovat své příjmy na trhu práce (neměl by krýt náklady na bydlení

v plné výši a současně by neměl být příliš progresivní, aby se domácnosti nedostávaly do tzv. *pasti chudoby*); příspěvek by měl být konzistentní s ostatními prvky sociálního systému; příspěvek by měl být konstruován tak, aby byly minimalizovány náklady veřejných rozpočtů spojené s jeho administrací a celkovou finanční náročností.

Z předchozí kapitoly, kde je uveden příklad německého příspěvku na bydlení, případně z dalších publikací (Sunega 2001) je zřejmé, že vzorec pro výpočet příspěvku má ve většině zemí v zásadě podobu rozdílu mezi skutečnými či tarifně určenými výdaji na bydlení a tarifně určenou částí příjmu domácnosti (danou normativní mírou zatížení).

Výsledné efekty příspěvku na bydlení se liší mimo jiné v závislosti na následujících klíčových faktorech, které je třeba brát v úvahu při konstrukci konkrétního vzorce příspěvku. Má příspěvek zohledňovat tarifní nebo skutečné výdaje domácností? Pokud jsou brány v úvahu tarifní výdaje na bydlení, jak mají být stanoveny? Pokud jsou brány v úvahu skutečné výdaje domácností, do jaké výše mají být pro účely výpočtu příspěvku zohledněny (jakou úroveň spotřeby bydlení má příspěvek garantovat)? Je třeba zohledňovat regionální rozdíly ve výši nákladů na bydlení? Jak určit, jakou minimální část svých příjmů by domácnost měla vydávat na bydlení (jinými slovy, jak určit hranici „únosného“ či „žádoucího“ zatížení domácností výdaji na bydlení)? Měly by být stanoveny explicitní příjmové hranice, jejichž překročením nárok na příspěvek zaniká? Z jakých zdrojů by měly být financovány náklady na výplatu příspěvku na bydlení? Tyto otázky se pokusíme zodpovědět v následujícím textu.

Jestliže je příspěvek počítán na základě tarifně určených nákladů na bydlení, hovoří Gibb (1995) o tzv. *ex ante* příspěvku, tj. příspěvku, jehož výše nezávisí na skutečných výdajích na bydlení dané domácnosti spojených s konkrétním typem bydlení, které si zvolila. Příspěvek je v tomto případě subvencí, která umožňuje domácnosti dosáhnout na určitý standard bydlení (daný výší normativně určených nákladů). Dvě domácnosti se stejným příjmem obdrží příspěvek ve stejné výši bez ohledu na jejich skutečné výdaje na bydlení. V praxi pak může nastat situace, kdy výdaje na bydlení dané domácnosti jsou nižší, než je částka příspěvku. Případný růst nákladů na bydlení (do výše příspěvku) spojený s přestěhováním do lepšího bytu je v takovém případě hrazen příspěvkem ze 100 % (jinými slovy, mezní náklady zvýšení spotřeby bydlení jsou