

Obecné hodnocení vybraných nástrojů bytové politiky

Cílem této kapitoly je obecně shrnout vybrané výhody a nevýhody, praktické přínosy a negativa různých základních nástrojů či přístupů bytové politiky v oblasti nájemního bydlení, a to zejména privatizace nájemních bytů, regulace nájemného, sociálního bydlení a příspěvku na bydlení. Některé závěry nám pak následně poslouží při hledání optimálnějšího nastavení fungování vybraných nástrojů a přístupů bytové politiky v České republice.

Regulace nájemného první a druhé generace

Z loňské studie *Standardy bydlení 2002/03* mimo jiné též vyplynulo, že forma regulace nájemného v České republice dosud *de facto* uplatňovaná na základě *de iure* již dvakrát Ústavním soudem zrušeného předpisu Ministerstva financí nemá jen velmi negativní ekonomické následky, ale také negativní následky sociální. Mezi negativní ekonomické následky patří zejména:

- neefektivní alokace bytů (nadspotřeba bydlení);
- vytvoření umělého nedostatku bytů;
- vychýlení tzv. tržního nájemného nad úroveň rovnovážného tržního nájemného;
- rozsáhlý černý trh s převážně obecním nájemním bydlením;
- rostoucí počet prázdných bytů i v nájemním sektoru bydlení;
- nedostatek prostředků na modernizaci a obnovu bytového fondu.

Mezi negativní sociální aspekt stávající regulace se zejména řadí sociální nespravedlnost spočívající ve skutečnosti, že zatímco velká část příjmově silnějších domácností užívá nízkého regulovaného nájemného, skutečně potřební jsou často z přístupu do privilegovaného sektoru fakticky vyloučeni. Velmi restriktivní charakter regulace má velmi pravděpodobně též za následek menší mobilitu domácností (tj. odráží se v míře nezaměstnanosti a sociálních výdajů státu) a vliv na pro-rodinné chování mladých lidí. Bylo také uvedeno, že mimo omezený sektor sociálního bydlení byl systém regu-

lace nájemného první generace v zemích EU již od 60. let postupně opouštěn ve prospěch systému regulace nájemného druhé generace, jež je, jak uvedeme podrobněji níže, k tržním vztahům daleko přátelštější. Důvodem této transformace bylo také snížení skutečného (nikoliv umělého) bytového nedostatku, který si po druhé světové válce zavedení rigidní a plošné regulace vyžádal.

Udržování stávající, z velké míry zděděné, formy regulace nájemného bylo zřejmě vedeno snahou zabránit prudkému poklesu finanční dostupnosti bydlení pro sociálně potřebné domácnosti. Její plošný charakter z ní však paradoxně udělal nástroj podporující zvláště bohatší část české populace.⁹ V předcházející kapitole jsme rovněž ukázali, že jakkoliv v ČR existuje jistý prostor pro státní zásahy na trhu s bydlením, jelikož i z hlediska čistě ekonomické analýzy efektivity fungování bytového trhu zřejmě trh v českém prostředí dosud neprodukuje optimální výsledek (do velké míry též špatným a netransparentním fungováním státních institucí), otázka bytového nedostatku není rozhodně tak závažná, aby bylo nutné dále udržovat dosavadní nefunkční typ regulace nájemného a odkládat přechod k cílenější a trhu přátelštější státní podpoře směřující k zajištění finanční dostupnosti bydlení i pro příjmově slabší české domácnosti.

Jaký je vlastně rozdíl mezi regulací nájemného první a druhé generace? Lind (2001) uvádí, že je možné definovat regulaci nájemného první generace třemi následujícími způsoby:

- nominální zmrazení nájemného;
- takový vývoj nominálního nájemného, jež vede k poklesu reálného nájemného (po započítání inflace);
- takový vývoj nominálního nájemného, který vede k poklesu reálného nájemného, nebo kdy zůstává nominální nájemné hluboko pod úrovní tržního nájemného (42-3).

„Problém s definicí regulace nájemného druhé generace je ten, že je primárně negativní. Regulace nájemného druhé generace je jakákoliv regulace nájemního trhu, která nesplňuje definici regulace nájemného první generace. To znamená, že nájemné není

⁹Z některých vyjádření zástupců Ministerstva financí to naopak vypadá, že snahou ministerstva nebylo ochránit příjmově slabší nájemníky před přílišným zatížením výdaji na bydlení, ale zabránit zneužití monopolního postavení pronajímatelů pro požadování ceny vyšší než tržní. Vzhledem k tomu, že výše regulovaného nájemného je v mnoha lokacích stále hluboko pod úrovní nájemného u volně uzavřených nájemních smluv (tedy pravděpodobně i hluboko pod úrovní tržního nájemného), je taková intence buď velmi chybná nebo také úmyslným poškozením hospodářství země neodbornými zásahy administrace Ministerstva financí.

nominálně zmrazeno, cena nájemného neklesá v reálných hodnotách po započtení inflace a v dlouhém období není významný rozdíl mezi aktuálním a tržním nájemným.“ (43) Jakkoliv přechod k regulaci nájemného druhé generace je relativně univerzální v zemích EU, podobně jako u systémů financování bydlení či bytové politiky je patrná i zde obrovská varieta přístupů. Liberálnější systémy regulace omezují růst či úroveň nájemného pouze pro probíhající nájemní poměry, zatímco nájemné u nových nájemních smluv je sjednáváno zcela svobodně dohodou mezi pronajímatelem a nájemníkem (Velká Británie, Německo, Nizozemí, Francie, Belgie, Finsko, Švýcarsko a jiné). V některých zemích se jistá omezení dotýkají též výše nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv (Rakousko, Švédsko). U systému regulace nájemného druhé generace však zpravidla platí, že při ochraně stávajících nájemníků by nemělo být uplatňované nájemné v delším období nižší než tržní nájemné, tj. nájemné svobodně sjednané u nově uzavřených nájemních smluv v liberálnějších systémech, nebo nižší než nájemné zajišťující krytí všech kapitálových a ostatních nákladů spojených s výstavbou i provozem nájemních bytů u méně liberálních systémů (zde, přirozeně, i zisk pronajímatele v případě využití vlastního kapitálu – případ Švédska).

Konkrétní regulatorní systém má mnoho podob od relativně složitých tabulkově stanovených maximálních úrovní nájemného pro různé varianty kvality a polohy bytu odrážející rozdíly v tržních cenách pronajímaných bytů v Nizozemí, přes zřejmě nejpoblábnější systém místně příslušného nájemného (Francie, Německo, Finsko, Velká Británie) po systém kontroly zisku pronajímatelů ve Švýcarsku.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je zejména zabránit tomu, aby pronajímatel nemohl požadovat po existujících nájemnících vyšší než tržní nájemné. Je, například, známo, že mnoho lidí upřednostňuje zůstat v místě, kde již nějakou dobu bydlí (již z důvodů jako udržení dosavadních sociálních vazeb, vytvoření zázemí a životní zkušenosti) a navíc každé stěhování představuje nemalé transakční náklady. Pronajímatel by mohl využít tohoto částečně racionálního a částečně též emocionálně a kulturně „konzervativního“ jednání ve svůj prospěch a požadovat cenu vyšší, než jakou by mohl požadovat od nového nájemníka, tj. cenu vyšší než tržní. Ochrana pak napomáhá zejména těm, kteří jsou špatně informováni o cenách a výších nájemného nebo nejsou schopni s pronajímatelem účinně vyjednat. Víme již, že žádný konkrétní

trh neodpovídá teoretickým předpokladům ekonomie o rovném přístupu k informacím a plné informovanosti, proto má takový argument svou relevanci.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je rovněž ochránit stávající nájemníky před možnými náhlými výkyvy v cenách tržního nájemného z důvodu poptávkových šoků. Například, pokud se nějaká dříve ne tolik oblíbená lokalita stane vyhledávanou a atraktivní, pak dojde k prudkému růstu tržního nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv. Systémy regulace druhé generace zpravidla zabraňují, aby se i nájemné stávajícím nájemníkům zvýšilo stejně prudce, i když v dlouhém období se i jejich nájemné přiblíží k úrovni nově sjednávaného nájemného v dané lokaci (mimo Rakousko a Švédsko). Růst nájemného pro existující nájemníky je tak mnohem pozvolnější, ať už prostřednictvím stanovení maximálního růstu nájemného za nějaké časové období či prostřednictvím indexace ročního růstu nájemného k vývoji obecné hladiny cen (inflaci) či vývoji úrokové míry. Tak je zajištěn pronajímateli stále jistý oprávněný zisk z původní investice, nicméně pronajímatelé při náhlém zvýšení poptávky po dané lokalitě nerealizují abnormálně vysoký zisk, jež by stejně pobírali pouze v krátkém období, než by dodatečná nabídka nájemné opět snížila na rovnovážnou úroveň. Jelikož elasticita nabídky je pro bydlení jako zboží minimálně v krátkém období nízká, funguje tato pojistka jako dostatečná ochrana před krátkodobým „přestřelením“ dlouhodobé úrovně tržního nájemného. Tato ochrana však také, mimo jiné, umožňuje, aby soukromé nájemní bydlení bylo skutečnou alternativou sociálnímu či vlastnickému bydlení, jelikož se může jednat i o bydlení na delší období života, případně i na celý život, a nepodléhá náhlým výkyvům v poptávce či cenách vlastnického bydlení.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je rovněž ochránit nájemníky před monopolním jednáním pronajímatelů, tj. ochránit před situací, kdy majitel požaduje nájemné vyšší než tržní, jelikož mu to dovoluje jeho monopolní postavení. Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole, teze o existenci monopolu v oblasti roztržštěného soukromého nájemního bydlení je jen těžko obhajitelná ve vyspělých zemích EU stejně jako v České republice. Bydlení je však velmi specifickým zbožím (blíže o tom níže), a jednou z jeho specifik je tzv. heterogenita. Za určitých okolností by majitel mohl požadovat vyšší než tržní cenu od specifické domácnosti, o které by mohl vědět, že potřebuje určitý byt určitého standardu a že je v dané oblasti pouze on sám, kdo takový byt může nabídnout. Například mladá rodina má velký zájem na tom, aby bydlela blízko svých rodičů, kteří

jím mohou pomoci při hlídání dětí, a pokud majitel o této věci ví, pak této skutečnosti může využít požadováním vyššího než tržního nájemného (tj. nájemného od potenciálních nových nájemníků). Podobně je tomu v případě domácností s fyzicky či mentálně postiženým členem nebo domácností starších lidí s omezenou možností se stěhovat či vůbec získat potřebné informace o alternativním bydlení.

Méně liberální systémy regulace nájemného druhé generace (Rakousko a Švédsko), které však s velkou pravděpodobností budou v blízké budoucnosti procházet dalšími změnami, uplatňují mimo výše zmíněné také regulaci nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv, jejímž smyslem je zejména zabránit sociální segregaci. V těchto systémech v zásadě nedochází k situaci, že by se nájemné u nově uzavřených smluv zásadněji odlišovalo od nájemného pro existující nájemníky, tudíž základní ideou je, aby kdokoliv (třeba příjmově slabší) měl možnost žít a najít si bydlení i v nejatraktivnějších lokalitách. Dlouhodobým důsledkem je však relativně rychlý ústup soukromých investic ze sektoru nájemního bydlení (Švédsko), vytvoření situace neustálé nerovnosti mezi potenciálním rovnovážným tržním a aktuálním nájemným v nejatraktivnějších lokacích, vznik umělého bytového nedostatku (neuspokojená poptávka) a černého trhu. Tyto dva systémy se rovněž nejvíce blíží regulaci nájemného první generace se všemi svými neduhy (zejména pak systém švédský), přestože propast mezi potenciálním rovnovážným tržním nájemným a aktuálním nájemným není tak značná, jako je tomu v ČR. Zejména z důvodu, že zřejmě dojde velmi brzy k úpravě obou systémů (hlavně pak systému švédského), budeme se dále v této studii podrobněji věnovat spíše perspektivnějším systémům regulace nájemného druhé generace uplatněných v zemích s největším zastoupením soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu, Německu a Švýcarsku, a snažit se vystopovat inspirativní prvky či zkušenosti, jež by mohly být přínosné pro budoucí reformu regulace nájemného u nás. Nejdříve bychom však měli hledat odpověď na otázku, jak je obecně možné se relativně rychle vypořádat s dědictvím regulace nájemného první generace?

Privatizace obecních bytů – efektivní alternativa vypořádání se s regulací nájemného první generace?

Nabízí se dvě základní alternativy, jak se lze vypořádat s neefektivním systémem regulace nájemného první generace, přičemž zejména ta první díky svému populisticko-

kému a relativně snadno realizovatelnému charakteru získala v regionu Střední a Východní Evropy jednoznačně přednost. První alternativou je rozsáhlá privatizace obecních (státních) nájemních bytů a pokud neexistuje kapitál, který by měl zájem o převzetí bloků nájemních bytů i se současnými nájemníky využívající stávající legislativní úpravy regulace nájemného a ochrany nájemníků (v zásadě, pokud by se našel nějaký kapitál, který by o koupi domů za těchto podmínek měl zájem, pak by byl skutečnou raritou učebnic ekonomie), pak jediné do rukou samotných nájemníků. A pokud do rukou samotných nájemníků, pak jediné levně, protože mnozí z nich nemají dostatek prostředků na koupi bytů za tržní ceny a není přirozeně možné určit cenu podle příjmu nájemníka. Privatizace je bolestivá a, jak ukážeme dále, ne příliš sociálně spravedlivá, proto bylo zpravidla nutné ji provést co možná nejrychleji.

Nájemníci v mnoha zemích našeho regionu získali právo koupit byty, které užívali, za centrální vládou stanovených cenových a ostatních podmínek (zpravidla do určitého data) a fakt, že byty byly již v té době ve vlastnictví obcí, nezabránil tomu, aby to byl nájemník a nikoliv obec, kdo rozhodoval o tom, zda-li byt bude či nebude zprivatizován. Obce byly odsouzeny do role pasivního diváka, kterému sice prodávají jeho majetek, ale on nemá možnost říct, zda-li jej prodat chce a dokonce ani vyjednávat, za jakou cenu by byl ochoten o prodeji jednat. Cena bytů byla často zanedbatelná, v některých zemích byly byty do vlastnictví nájemníků dokonce převedeny fakticky zdarma (Estonsko, Albánie, Rusko a jiné). Právo na koupi bytu nezískali nájemníci obecních bytů jen v Polsku, Litvě a České republice (na Slovensku bylo do určité míry podmíněno), zatímco v ostatních zemích střední a východní Evropy se díky němu rozpoutaly doslova „privatizační orgie“. „Ve střední a východní Evropě bylo privatizováno 31 % bytového fondu během 5 let! Podle hrubých kalkulací představuje tento transfer 25 % GDP všech těchto zemí!“ (Tosics & Hegedüs 1998, 659).

Druhou alternativou je zachovat stávající nájemní sektor bydlení, převést pravomoc rozhodovat o privatizaci obecních bytů skutečně do výlučné pravomoci obcí (a respektovat tím jejich právo vlastníka) a přeměnit systém regulace nájemného: nejdříve v přechodném období výraznějším způsobem deregulovat maximální výši nájemného a po ukončení přechodného období (dosažení rovnovážné úrovně nájemného) ustanovit nový systém regulace nájemného druhé generace.