

Tržní financování vlastnického bydlení v tranzitivních zemích

Úvod

Na konci 80. let opustila naprostá většina bývalých komunistických států Střední a Východní Evropy systém centrálně plánovaného hospodářství a vydala se na cestu k hospodářství tržnímu. Forma a rychlost ekonomické transformace však nebyla zdaleka jednotná. Ačkoliv se konkrétní politické a ekonomické reálie mezi zeměmi bývalého východního bloku lišily i během komunismu,²³ změna politického režimu znamenala významný zlom, po kterém se daleko otevřeněji a propastněji projevíly rozdíly v hospodářské vyspělosti jednotlivých zemí.

*Ekonomické rozdíly v regionu dnes, přibližně 15 let po změnách režimů, nelze vysvětlit pouhým porovnáním efektivity postupné a šokové ekonomické reformy („gradualistické a šokové terapie“). V praxi se úspěšně prosadil jak gradualistický přístup (Slovinsko), tak přístup šokový (Polsko). Někdy slibné výsledky šokového přístupu na počátcích transformace byly o několik let později velkým zklamáním (například Albánie provedla reformu šokovou terapií, jejíž počáteční úspěch byl v roce 1997 významným způsobem narušen kolapsem pyramidových her a politickou nestabilitou). Naopak Bulharsko a Rumunsko patří mezi země, jež v 90. letech minulého století dlouhodobě bojovaly s ekonomickou recesí zejména z důvodu příliš pomalého zavádění nutných institucionálních změn. Gradualistická ekonomická reforma představuje pravděpodobně větší riziko, což potvrzuje též makroekonomická situace v zemích, které provedly reformy jen v omezeném rozsahu (Ukrajina, Bělorusko). Ukázalo se však, že rozhodujícím faktorem pro úspěšnost přechodu k tržnímu hospodářství není ani rychlost zavádění reformních kroků, ani rozsah mezinárodní pomoci, ačkoliv nelze vyloučit, že pro některé z postkomunistických zemí byla tato pomoc velmi užitečná. **Startovní ekonomická pozice, tentokrát již nikoliv uměle pokřivená centrálně plánovacím výkaznictvím nebo ekonomicky nevyrov-***

naným systémem mezinárodní ekonomické spolupráce v rámci RVHP, nýbrž vyplývající z úrovně reálné ekonomické vyspělosti státu, se stala zřejmě nejzásadnějším kritériem úspěchu.

Žádná z vlád v regionu pravděpodobně neočekávala, že cesta k prosperující tržní ekonomice potrvá tak dlouho. Platí to zejména o těch zemích, které zažily násilné konflikty, finanční a bankovní krize,²⁴ hluboké a dlouhodobé ekonomické recese či stagnace a geometrický nárůst počtu lidí bez zaměstnání. Změny legislativního rámce, zrušení plánovacích přístupů, liberalizace cen, daňové reformy, privatizace a zavedení formálních demokratických institucí lze dosáhnout za několik let, ale změna v myšlení a každodenním chování lidí je projektem na celé generace. ***Tradice se nemohou jednoduše stát předmětem hlasování v parlamentu a ani dokonalé zákony nevedou ke kýženému výsledku v prostředí, kde je vynutitelnost práva velmi slabá.***

Rozvoj tržního financování vlastnického bydlení v prvním desetiletí transformace (1990 – 2000)

Makroekonomické podmínky pro rozvoj tržního financování bydlení

Renaud (1996) zmiňuje čtyři podmínky nutné pro obnovení tržního financování bydlení: obnovení ekonomického růstu, snížení inflace, růst reálných mezd a skutečnost, že většina populace vnímá svou pozici v zaměstnání jako stabilní. Kromě příznivých ekonomických ukazatelů je nezbytnou podmínkou také zavedení potřebné legislativy pro hypoteční úvěrování, snížení „vytěsňujícího“ efektu státních dotací, a existence základních stimulů pro svobodně fungující trh s bydlením (privatizace bytů, deregulace nájmu a reforma bankovního sektoru). ***Téměř ve všech postkomunistických zemích bylo dosažení makroekonomické a cenové stability nesmírně obtížné.*** Přestože vysoká inflace z počátku transformace klesla v několika státech poměrně rychle, následkem krachů finančních institucí, neodpovědné fiskální či monetární politiky nebo jen nedokonalosti systémů kontroly na nejrůznějších

²³ Srv. Kádárův „tržní socialismus“ v Maďarsku a otevřenou politiku Jugoslávie vůči Západu na jedné straně s konzervativním totalitním systémem v Sovětském svazu, normalizační politikou v bývalém Československu nebo kompletním izolacionismem „feudální“ formy komunistické totality v Albánii na straně druhé.

²⁴ Bankovní krize nastaly téměř ve všech státech: například v Albánii v roce 1997, v Rusku a Moldávii v roce 1998, v Bulharsku v letech 1996-7 atd.

úrovních začala v dalších letech opět růst. Ukázalo se tak, že v mnoha zemích hrozí stále relativně vysoká volatilita míry inflace, což je faktor, který ovlivňuje rozvoj tržního financování bydlení stejně významně jako aktuální úroveň inflace samotná.²⁵ Volatilita inflace ve vybraných zemích je znázorněna v tabulce 1. Relativně konzistentní pokles míry inflace byl patrný, například, v České republice, Maďarsku, Polsku, Estonsku, Makedonii, Lotyšsku a Litvě. Na začátku roku 2001 se hladina inflace ve většině zemí střední a východní Evropy (SVE) ustálila pod úrovní 10 %.

Tabulka 1: Roční inflace ve vybraných zemích SVE (1995-2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Albánie	7,79	12,73	33,18	20,64	0,39	0,05
Bělorusko	709,34	52,71	63,91	72,89	293,68	168,62
Bulharsko	62,05	121,61	1058,37	18,70	2,54	10,32
Chorvatsko	3,95	4,30	4,17	6,42	3,70	5,42
Česká republika	9,17	8,80	8,55	10,63	2,14	3,90
Maďarsko	28,30	23,47	18,31	14,14	10,00	9,79
Makedonie	16,37	2,67	1,09	0,54	-1,26	–
Moldávie	12,07	20,90	8,00	6,64	45,94	31,29
Rumunsko	32,24	38,83	154,76	59,1	45,8	45,67
Rusko	197,47	47,73	14,74	27,67	85,68	20,75
Slovensko	9,89	5,81	6,11	6,70	10,57	12,04
Slovinsko	12,63	9,68	9,09	8,56	6,64	10,85
Ukrajina	376,75	80,32	15,94	10,58	22,68	–
Estonsko	28,78	23,05	10,58	8,21	3,30	4,03
Litva	24,98	17,61	8,44	4,66	2,36	2,65
Lotyšsko	39,66	24,62	8,85	5,07	0,78	1,01
Polsko	28,07	19,82	15,08	11,73	7,31	10,13

Zdroj: World Development Indicators, Světová banka

²⁵ Například 8%ní roční inflace v Albánii naměřená v roce 1995 se v roce 1997 změnila na 33%ní, 64%ní inflace v Bělorusku naměřená v roce 1997 vzrostla do roku 2000 na 169 %, 2%ní inflace v Bulharsku z roku 1999 se v roce 2000 vyšplhala opět na více než 10%, 6,5%ní inflace ve Slovinsku naměřená v roce 1999 vzrostla v roce 2000 opět na 11%, 27%ní inflace v Rusku z roku 1998 vzrostla v roce 2000 skokem na 86% atd.

²⁶ Finanční krize v Rusku, Moldávii a Albánii, nejasné příčiny ekonomické recese v České republice.

²⁷ V Bělorusku žilo v roce 2001 pod hranicích chudoby 22 % populace, v Makedonii 24 %, na Ukrajině 29 %, v Albánii 30 %, v Bulharsku 35 %, v Rusku 40 %, v Rumunsku 44,5 % a v Moldávii 80 % populace (World Factbook 2002).

Obecná výkonnost národního hospodářství měřená výší ekonomického růstu je dalším důležitým indikátorem, jenž má na rozvoj trhu s financováním bydlení nezanedbatelný vliv. Mnoho postkomunistických zemí nedosáhlo do konce roku 2001 ani úrovně HDP z roku 1990 (Bulharsko, Rumunsko, Rusko, Ukrajina, Jugoslávie, Bosna a Hercegovina, Moldávie a další) a několik států překvapivě zažilo po období poměrně značného ekonomického růstu krátké období ekonomické recese (Albánie, Česká republika). Růst HDP ve vybraných zemích SVE v letech 1995-2000 ukazuje tabulka 2. Různé nepředvídatelné události²⁶ dokazují, že bylo, minimálně po celá 90. léta minulého století, velmi obtížné spolehlivě odhadovat budoucí makroekonomický vývoj i v nejvyspělejších zemích SVE. Ve druhé polovině devadesátých let vykazovalo nejstabilnější ekonomický růst Slovinsko, Maďarsko, Polsko a částečně také Slovensko.

Zatímco ekonomický růst je hlavním faktorem ovlivňujícím nabídku tržního financování bydlení, inflace společně s nezaměstnaností a mírou chudoby patří k hlavním faktorům ovlivňujícím poptávku. Nezaměstnanost byla slabinou transformačního procesu téměř ve všech zemích včetně těch, které na počátku přechodu vykazovaly slibné výsledky. V těsné většině sledovaných zemí přesahovala míra nezaměstnanosti v roce 2001 hranici 10 %, v Makedonii dosáhla 31 % a v Bosně a Hercegovině dokonce 40 % (skutečná míra nezaměstnanosti byla v některých zemích, jako je Ukrajina, Bělorusko a Moldávie, možná podstatně vyšší než oficiálně uváděná čísla). Míra nezaměstnanosti v roce 2001 v některých zemích SVE je znázorněna v grafu 1. S výjimkou Maďarska a Polska rostla nezaměstnanost v letech 1995 – 2000 ve všech sledovaných státech včetně těch, které byly zpravidla hodnoceny jako „pokročilé“ (Slovensko, Česká republika); ve Slovinsku zůstala nezaměstnanost na relativně stabilní úrovni. Velké procento populace pod hranicích chudoby navíc u několika zemí poukazuje na velkou nerovnoměrnost rozdělení bohatství.²⁷

Tabulka 2: Roční nárůst HDP ve vybraných zemích SVE (1995-2000)

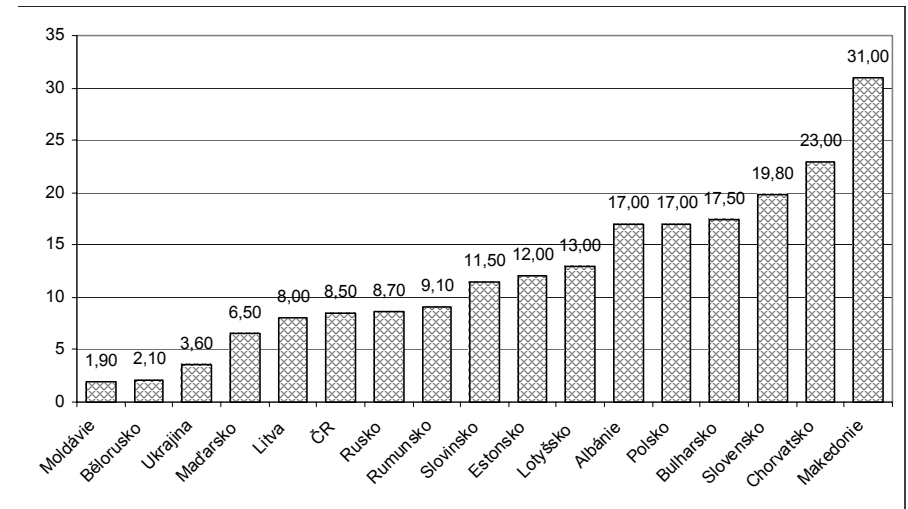
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Albánie	8,90	9,10	-7,00	7,87	7,25	7,80
Bělorusko	-10,40	2,80	11,40	8,40	3,40	5,80
Bulharsko	2,86	-10,14	-7,04	3,50	2,40	5,80
Chorvatsko	6,83	5,90	6,80	2,52	-0,35	3,69
Česká republika	5,95	4,29	-0,77	-1,20	-0,39	2,94
Maďarsko	1,49	1,34	4,57	4,86	4,17	5,15
Makedonie	-1,11	1,18	1,40	3,38	4,34	4,34
Moldávie	-1,40	-5,90	1,60	-6,50	-3,40	1,90
Rumunsko	7,12	3,95	-6,05	-4,82	-2,28	1,64
Rusko	-4,14	-3,40	0,90	-4,90	5,40	8,30
Slovensko	6,73	6,21	6,20	4,10	1,90	2,20
Slovinsko	4,10	3,50	4,60	3,80	5,20	4,60
Ukrajina	-12,15	-10,04	-2,99	-1,94	-0,20	5,80
Estonsko	4,29	3,91	10,62	4,72	-1,12	6,44
Lotyšsko	-0,81	3,34	8,61	3,88	1,07	6,58
Litva	3,29	4,71	7,28	5,11	-3,90	3,88
Polsko	7,00	6,00	6,80	4,80	4,10	4,00
Jugoslávie	-	7,80	10,10	1,90	-15,7	5,00

Zdroj: World Development Indicators, Světová banka

Státní bytová politika a privatizace veřejného bytového fondu

Ve všech bývalých socialistických zemích byl za zajištění odpovídajícího bydlení pro občany v období minulého režimu odpovědný stát. Ačkoliv existovalo několik aspektů, v nichž se přístupy uplatňované v jednotlivých zemích lišily, státní dotace hrály vždy velmi významnou roli. Ve většině zemí převládal „sovětský“ systém výstavby a bezplatného přidělování státních/podnikových nájemních bytů, avšak existovaly i země, kde soukromé vlastnictví bytů nebylo ani v období minulého režimu žádnou zvláštností – Maďarsko, Bulharsko, Polsko a Jugoslávie, zvláště pak po roce 1980. I v těchto zemích však byly soukromé úspory a zvýhodněné úvěry pro pořízení bytů doprovázeny vysokými dotacemi („podpora rodin“ v Maďarsku), popřípadě význam-

Graf 1: Míra nezaměstnanosti ve vybraných zemích SVE (2001)



Zdroj: World Factbook 2002 (CIA)

nou pomocí státu vyplývající z faktu, že šlo původně o domy ve veřejném vlastnictví, jejichž výstavba byla dotovaná státem, které byly privatizovány do „soukromého“ vlastnictví nájemníků dva roky po skončení výstavby (Bulharsko). „Měkké“ úvěry s velmi nízkými fixními úroky (1 – 3 %) a dlouhou dobou splatnosti poskytované dominantními státem vlastněnými bankami (spořitelny) pro účel výstavby vlastních nebo družstevních bytů a rodinných domů neměly charakter klasických hypotečních úvěrů. Finanční systémy byly řízeny na základě centrálních plánů bez ohledu na tržní nabídku a poptávku a státní banky byly, malinko zjednodušeně, jen dalšími institucemi plnícími státní plán.

V případě nájemního bydlení se nájemníci těšili mimořádné ochraně nájemníků, dnes nazývané *kvazi-vlastnickým* vztahem. V okamžiku, kdy získali nájemní byt, měli skoro naprostou jistotu, že jim zůstane do konce života, a mohli ho za stejných podmínek přenechat i svým potomkům či jiným příbuzným. Nájemy byly nízké, v průměru tvořily pouze dvě až tři procenta rozpočtu domácnosti. Vlastnická práva majitelů domů a bytů byla na druhou stranu v některých zemích podstatně omezena:

v Rusku mohl majitel prodat nemovitost jen za cenu určenou státním odhadcem, v Československu a Polsku (do roku 1982) měli uživatelé družstevních bytů stejná práva jako nájemníci ve státních bytech.

Nebylo možné očekávat, že změnu od téměř výhradně státem kontrolovaného a financovaného systému k systému založenému na soukromém vlastnictví a tržním financování je možné provést okamžitě po změně politického režimu. Přejed k tržnímu hospodářství měl, zcela oprávněně, jiné priority: privatizaci státních podniků, reformu soudnictví, liberalizaci cen, změnu daňového systému, přehodnocení státní politiky v mnoha oblastech atd. Tato skutečnost společně se strachem politiků z rychlých změn podmínek, které s fungováním trhu s bydlením souvisejí, znamenala, že reforma v oblasti bydlení a bytové politiky byla provedena v mnoha zemích pouze částečně nebo byla zcela odložena na později (společně s privatizací bankovního sektoru). ***Kvůli přetrvávajícím rigiditám z minulosti tak sektor bydlení a bytové výstavby na konci roku 2000 patřil často mezi hospodářsky nejméně výkonné sektory ekonomiky.***

V některých zemích v prvních letech transformace dokonce nedošlo vůbec k žádným změnám. Například v Polsku stát dotoval stavbu nových družstevních domů formou úvěrů s fixní úrokovou sazbou pod běžnou tržní úrovní až do roku 1996, čímž uvalil značné břemeno na státní rozpočet pro krytí ztrát za tzv. „staré úvěry“. Neznamena

však, že by vlády neprovedly žádné změny. Následující kroky byly uplatněny takřka ve všech zemích regionu: pokles přímých státních dotací do výstavby veřejných nájemních bytů, liberalizace cen stavebních materiálů (která vedla k exponenciálnímu růstu stavebních nákladů), převod vlastnictví nájemních bytů do rukou obcí a schválení zákonů potřebných pro privatizaci veřejného bytového fondu. Ve většině zemí získali stávající nájemníci veřejných bytů právo koupit si byty, které aktuálně užívali, s výraznou slevou, či dokonce získat je zcela zdarma²⁸ a v okamžiku převzetí titulu k nemovitosti obdrželi také plné právo s nimi dále disponovat. Jen malý počet zemí toto obecné „právo na koupi“ pro nájemníky obecních či státních bytů nezavedl (Česká republika, Polsko; Slovensko schválilo jen omezenou verzi), zatímco ve většině států jeho aplikace vedla k radikálním změnám ve struktuře vlastnictví bytů.²⁹ V mnoha zemích SVE tak dnes vlastnické bydlení tvoří více než 90 % bytového fondu – např. v Albánii tvoří 98 % bytového fondu.³⁰

Hlavními následky omezení státních podpor a liberalizace cen bylo celkové snížení dostupnosti bydlení i rozsahu nové bytové výstavby. Přestože nejdůležitější zákony potřebné pro tržní financování bydlení byly často do druhé poloviny 90. let schváleny, pomalý rozvoj hypotečního průmyslu (zejména z důvodu nestabilní makroekonomické situace) spojený s falešným přesvědčením občanů o akutním nedostatku bytů,³¹ vedl v druhé polovině devadesátých let ke znovuzavedení často velmi drahých a často též velmi špatně cílených dotací zaměřených na obnovu nové bytové výstavby.³²

²⁸ K příkladům patří „kupónové“ systémy privatizace v Estonsku, Lotyšsku, Litvě a Moldávii, založené na bezplatném přidělování privatizačních kupónů (v Estonsku a Lotyšsku podle počtu let strávených prací v dané zemi, v Litvě jako součást všeobecné kupónové privatizace státních podniků), a bezplatný převod nemovitostí, limitovaný plochou bytu vypočítanou podle velikosti domácnosti, který proběhl v Rusku (během prvního stadia privatizace), na Ukrajině a v Albánii.

²⁹ S výjimkou zemí, v nichž bylo soukromé vlastnictví domů a bytů vysoce zastoupeno i za komunismu, tedy např. v Bulharsku a Maďarsku. V Rusku, Lotyšsku a na Ukrajině byl navíc privatizační proces pomalejší, než se očekávalo.

³⁰ Z hlediska fungování trhu s bydlením měla plošná privatizace bytů mnohé nevýhody. Popisu konkrétních sociálních i ekonomických následků privatizace jsme se věnovali v loňské studii *Standardy bydlení 2003/04* (Lux et al. 2004). Na druhou stranu byla privatizace nejrychlejším způsobem, jak se v těchto zemích vypořádat s „kvazi-vlastnickým“ vztahem nájemníka k užívanému bytu.

³¹ Přestože mezi zeměmi existují rozdíly a velké nerovnosti jsou i mezi regiony v rámci jednotlivých států, je počet bytů na 1.000 obyvatel téměř srovnatelný se situací ve vyspělých státech. Výjimkou je Albánie, Polsko, Rumunsko a Rusko. Podlahová plocha bytů je však poměrně malá. Problém fyzického nedostatku bytů je komplexnější (v minulé studii *Standardy bydlení 2002/03* (Lux et al. 2003) jsme se věnovali situaci v ČR), avšak je pravděpodobné, že téměř žádná ze sledovaných zemí není v situaci, kdy by se dalo hovořit o bytové krizi.

³² Strategie bytové politiky se ve sledovaných zemích liší. Detailní analýza přesahuje rámec této kapitoly, ale mezi podobné necílené dotace, při nichž se nezkoumá výše příjmu, patřily jednorázové příspěvky (granty) pro rodiny s dětmi v Maďarsku, pro výstavbu bytů v Rumunsku a na Slovensku, dotace na „kvazi-nájemního/kvazi-vlastnické“ bydlení v České republice, různé kombinace zvýhodněných úvěrů a příspěvků pro domácnosti „bez domova“ (především pro obyvatele restituovaných bytů) v Albánii, dotované hypotéky v Litvě atd. Kromě toho byly v mnoha zemích uplatněny různé formy daňových výhod majících regresivní charakter.

³³ Podpora výstavby nových, „sociálních“ nájemních bytů byla zavedena jen v několika málo zemích, v dané době nejefektivnější systém, TBS, vznikl v Polsku.

V mnoha zemích byly založeny státní fondy bydlení, které sloučily příspěvky ze zahraničí (úvěry Světové banky) a příspěvky ze státního rozpočtu pro účel podpory pořízení vlastnického bydlení (Slovensko, Slovinsko, Estonsko, Litva), v jiných státech zase vznikly Národní bytové agentury (Rumunsko, Albánie, Moldávie), které fungovaly jako prostředník mezi státem a trhem, bankami a developery, s cílem zajistit novou výstavbu vlastnického bydlení. *Necílená podpora nové bytové výstavby spojená s regresivní povahou daňových pobídek však často pomohla pouze skupinám domácností s nejvyššími příjmy, které takovou pomoc vůbec nepotřebovaly* – státní podpora jim pouze usnadnila stavbu/nákup větších a kvalitnějších obydlí, než jaké by si mohly dovolit za standardních podmínek. Efektivnost dotací byla nízká, protože skupiny domácností se středními a nižšími příjmy nemohly za nových tržních podmínek na nákup či výstavbu vlastního bydlení příliš pomýšlet.³³ Na druhé straně však dosáhnout zacílení dotací v zemích s velkým podílem šedé ekonomiky, kde nebylo a stále není možné se zcela spolehnout na deklarovaná daňová prohlášení, bylo přirozeně obtížné.

Je zřejmé, že v mnoha případech došlo k situaci vytěsnění („crowding out“) tržního financování novými necílenými dotacemi, avšak zdaleka to neznamená, že by tato státní podpora byla hlavní příčinou pomalého rozvoje systému tržního financování bydlení. Například v Bulharsku nebyly žádné podstatné státní dotační tituly v průběhu transformace zavedeny a tržní financování bydlení bylo v roce 2001 i přes existenci potřebných zákonů stále „v plenkách“. *Mnohem pravděpodobněji se jedná o následek bludného kruhu: nestabilní makroekonomická situace zabránila vzniku podmínek nutných pro rozvoj nabídky a poptávky v oblasti tržního financování bydlení a vlády, ovlivněné paternalistickým vnímáním role státu, zakořeněnou vírou v existenci bytového nedostatku a nespokojeností voličů, kteří si zachovali zděděné vnímání bydlení jako veřejného statku, schválily nové dotace, které tržní financování ještě více vytěsnily.* Na druhou stranu však některé země učinily velké kroky kupředu ve zlepšování makroekonomických podmínek včetně snížení inflace, dosažení růstu reálných mezd a posilování finančních systémů – to vše mělo pozitivní vliv na nabídku a poptávku v oblasti tržního financování i přesto, že tento vliv byl spíše postupný než okamžitý.

Na bydlení lze nahlížet jako na jednu ze základních lidských potřeb, ovšem také jako na specifický a velice drahý soukromý statek směňovaný na volném trhu. Vlastní bydlení obvykle stojí několiknásobek ročních příjmů celé domácnosti, a pro mnoho domácností je téměř nemožné jej získat bez specifických finančních opatření. Rozvoj tržního financování bydlení se proto stal, i když spíše podružným, politickým cílem ve všech postkomunistických zemích. Aby se v této oblasti vytvořila účinná nabídka a poptávka, bylo kromě dosažení makroekonomické stability a změn v politice veřejných dotací nutné překonat ještě několik dalších překážek. Jedná se o bankovní reformu, schválení příslušné legislativy (včetně předpisů týkající se zabavení majetku, nedobrovolné dražby a vystěhování neplatičů) a zajištění spolehlivé registrace nemovitostí (katastry, registry nemovitostí).

Bankovní reforma

Bankovní reforma zahrnovala zejména založení centrálních bank, zavedení licenčních pravidel regulujících činnost stávajících i vznik nových univerzálních bank (pravidla konkurenčního boje, bankovní regulace) a také podstatnou reformu původních často dominantních státních bank s poměrně vysokou likviditou. Státní banky nebyly orientované na zisk, měly primitivní systém splácení úvěrů a při poskytování úvěrů zpravidla nevyžadovaly zástavu. Nedostatečně vyškolení zaměstnanci nebyli schopni kalkulovat rizika při poskytování hypotečních úvěrů. Nejjednodušší způsob, jak cílů takové reformy dosáhnout, bylo zprivatizovat bývalé státní banky do rukou silných zahraničních investorů. Z různých, zejména politických, důvodů však byla jejich privatizace často odkládána, což v devadesátých letech přispělo k neočekávaně vysokému množství finančních a bankovních krizí v celém regionu. *Z obavy z růstu nezaměstnanosti nutily, například, některé vlády nereformované státní banky, aby prodlužovaly poskytování rizikových úvěrů podnikům, které měly vážné ekonomické problémy. Následkem této krátkozraké politiky byly obrovské veřejné dotace směřující k odvrácení hrozeb krachů bank, pro zajištění likvidity ohrožených bank a pokrytí vzniklých ztrát.* Stalo se zvykem nazývat tyto ve svém úhrnu obří finanční státní injekce jako *náklady transformace. K finančním krizím došlo v různých*

³³ Podpora výstavby nových, „sociálních“ nájemních bytů byla zavedena jen v několika málo zemích, v dané době neefektivnější systém, TBS, vznikl v Polsku.

stadiích transformace téměř ve všech postkomunistických státech včetně hospodářsky vyspělejších zemí Visegrádské smlouvy.

Do začátku nového tisíciletí došlo nakonec k privatizaci většiny bývalých státních bank v České republice, Albánii, Slovensku, Polsku, Maďarsku, Rusku, Estonsku, Lotyšsku, Moldávii, Bulharsku, Rumunsku, Chorvatsku a několika jiných zemích. Naopak v některých zemích bývalé Jugoslávie (překvapivě včetně Slovinska),³⁴ v Litvě, Bělorusku, Ukrajině a některých dalších si stát zachoval a dodnes zachovává v bankovním sektoru značný vliv. Nejnižší marže (*spread*, rozpětí), měřené jako rozdíl mezi průměrným úrokem z úvěru a průměrným úrokem z vkladu, která do určité míry odráží efektivitu trhu, bylo dosaženo v Maďarsku (3 % v roce 2000), České republice (3,7 %) a Estonsku (3,9 %); nejvyšší rozptyl byl změřen v inflačních ekonomikách: v Bělorusku (30 %), na Ukrajině (28 %) a v Rusku (18 %) (Světová banka 2002). Z hlediska tržního podílu jednotlivých poskytovatelů hypotečních úvěrů, jež je měřítkem efektivity a kompetitivity hypotečního trhu, byla již tehdy uváděna Česká republika za nejefektivnější systém s největším počtem „hráčů“, na kterém nikdo nemá tržní podíl vyšší než 50 % (Diamond 1999: 11). Naopak v Bulharsku poskytovala na sklonku devadesátých let téměř všechny hypoteční úvěry jediná bývalá státní spořitelna (DSK), v Maďarsku v roce 1998 mělo kolem 90 % hypotečních úvěrů původ v jediné bance (OTP) a v Polsku spravovala v polovině roku 1999 přes 60 % hypotečních úvěrů rovněž jediná banka (PKO BP).

Pomocí státních dotací se řešily i ztráty bank plynoucích z tzv. „starých úvěrů“ (úvěrů poskytnutých na pořízení bydlení s dlouhou dobou splatnosti ještě před rokem 1990). Řešení tohoto problému se ovšem v jednotlivých zemích lišilo: zatímco v České republice, na Slovensku a v Polsku pokryl rozdíl mezi tržní úrokovou sazbou a fixními úroky ze starých úvěrů stát (v Polsku tento výdaj „spolkl“ 40 % státních výdajů na bytovou politiku ještě v roce 2000!), v Maďarsku byl zaveden program, v rámci kterého bylo možné úvěry za zvýhodněných podmínek splatit.³⁵

Legislativní rámec

Mnoho zemí schválilo zákony umožňující poskytování hypotečních úvěrů (často jako součást Zákona o zástavě, Bankovního zákona či Občanského zákoníku) relativně brzy, avšak jen málo z nich eliminovalo tradiční požadavek poskytnutí náhradního bydlení v případě soudního vystěhování neplatiče. Česká republika, Polsko a Maďarsko eliminovaly tento požadavek relativně brzy, avšak v jiných zemích k tomu došlo daleko později – zákon o zabavení majetku a soudním vystěhování neplatičů bez požadavku zajistit náhradní ubytování věřitelem (pokud je k tomu ovšem dán předběžný písemný souhlas dlužníka při poskytnutí úvěru) byl schválen v Rusku až v roce 1998 (Zákon o zástavě) nebo v Rumunsku až v roce 1999 (Zákon o hypotečním úvěru pro investice do nemovitostí).

Jiný problém souvisí s rychlostí realizace zástavy. ***Zabavení majetku či soudní vystěhování trvalo a ve většině zemí dodnes trvá i několik let, a to opět i v zemích, které odpovídající legislativu zavedly relativně brzy – soudní řízení jsou zdoluhavá ve všech postkomunistických státech.*** Komerční banky v některých zemích (Rusko) se oprávněně obávaly, že soudci „ze staré školy“ nebudou navíc zákon v praxi vykonávat. V mnoha zemích jihovýchodní Evropy (nebo jejich částech) byla a dosud je vymahatelnost práva velmi obtížná a ani s dokonalou legislativou nelze ani dnes v oblastech, kde většina příjmů pochází z šedé (neformální) ekonomiky a kde je každodenní praxí porušování vlastnických práv, korupce, nedostatečná kontrola a přebujelá byrokracie, dosáhnout snížení úvěrového rizika spojeného s tržním financováním bydlení na akceptovatelnou míru.

Registrace nemovitostí

Na druhou stranu velký kus práce odvedly vlády v našem regionu v oblasti znovuotevření, reorganizace či založení nových registrů nemovitostí/katastrů nemovitostí. Ani v zemích, kde existoval vysoký podíl vlastnického bydlení již na počátku transformace, nebyly registry během minulého režimu zcela spolehlivé, a k tomu, aby se opět staly spolehlivým zdrojem informací o vlastnických vztazích

³⁴ Ve Slovinsku bylo ještě v roce 2002 45 % hospodářství v rukou státu a 40 % úvěrů na bydlení bylo poskytováno ze zvláštního státního fondu bydlení.

³⁵ V Maďarsku byly do poloviny 90. let splaceny tři čtvrtiny „starých úvěrů“ (Struyk 2000: 37).

k nemovitostem, bylo potřeba značného úsilí. V některých zemích se používalo více registrů (jeden se, například, týkal pozemků, druhý staveb) a bylo nutné zavést legislativu potřebnou pro vytvoření jednotného registru (Moldávie). I v tomto případě však platí, že dobré zákony automaticky nezaručují optimální výsledek: ve většině sledovaných zemích trvá dosud registrace převodů či zástav značnou dobu, což zvyšuje riziko prodejců a následkem toho též omezuje poptávku po tržním financování bydlení. Dlouhá čekací lhůta je, mimo jiné, též jedním z důvodů, proč prodávající často žádají platbu v hotovosti. Navíc celý systém pomalé registrace logicky svádí ke korupci.

Rozvoj tržního financování bydlení v mnoha zemích významně ovlivnila pomoc mezinárodních organizací, zejména Světové banky, EBRD, MMF, USAID a EU. Jejich činnost a jimi poskytované kvalifikované půjčky přispěly k zavedení a propagaci alternativních forem úvěrů a jejich splácení jako jsou *dual-index mortgage* v Polsku (úvěr s dvojnásobným indexováním úroků jejich navázáním jednak na vývoj skutečné tržní úrokové míry a jednak na index růstu mezd), *deferred payment mortgage* (hypotéka s odloženou platbou) v Maďarsku nebo *reverse mortgage* pro penzisty v Lotyšsku (zpětná hypotéka sloužící k tzv. *equity release* – tj. využití hotovosti skryté v majetku – která spočívá v propadnutí zástavy po určité době, například po úmrtí majitele, bance). Jejich činnost napomohla též při zavedení zvýhodněných úvěrů pro „bezdomovce“ (nepřesné označení, zpravidla se jednalo o domácnosti žijící v restituovaných nájemních bytech) v Albánii, k rozvoji prvních pilířů sekundárního hypotečního trhu v Rusku, k založení státního fondu bydlení podporujícího válečné uprchlíky v Srbsku, ke zlepšení systému registrace nemovitostí ve Slovinsku, k podpoře modernizace bytového fondu prostřednictvím příspěvků do *Fondu rekonstrukce bydlení* v Bulharsku a k mnoha dalším pozitivním změnám. Německé a rakouské stavební spořitelny vyvinuly značnou aktivitu při zavádění modelu stavebního spoření v několika východoevropských zemích a několik dalších mezinárodních organizací (OECD, Ekonomická komise pro Evropu OSN) poskytly expertní know-how. Ačkoli ne všechny aktivity byly zcela úspěšné, převážily zřejmě pozitivní stránky nad negativními.

Poptávka po tržním financování vlastnického bydlení

Poptávka po hypotečních úvěrech byla dlouhou dobu v postkomunistických zemích velmi nízká. V mnoha zemích byly v roce 2000 a jsou dosud počet i úhrnná výše nedotovaných úvěrů na hlavu zanedbatelné (Rumunsko, Bulharsko, Srbsko, Bělorusko, Ukrajina, Moldávie, Bosna a Hercegovina, Albánie, Rusko, částečně též Slovinsko, kde jsou úvěry poskytovány zejména z veřejných zdrojů, aj.). Poptávku po tržním financování bydlení ovlivňují pozitivně zejména faktory jako stabilita zaměstnání, růst reálných mezd, pokles inflace, obecně vyšší dostupnost vlastnického bydlení a též přirozeně kvalita produktů, které nabízí protistrana.

Podle reportů vytvářených Ekonomickou komisí pro Evropu OSN utratila průměrná rodina rumunského zaměstnance v roce 1998 70 % svého rozpočtu na jídlo, pití a oblečení; podobně v Moldávii utratila v roce 1999 průměrná rodina žijící ve městě 76 % rozpočtu na jídlo a pití samotné. Je těžké si představit, že lidé s nejistým zaměstnáním, kteří se stali svědky prudkého poklesu své životní úrovně, politické nestability a několika finančních krizí (někdy vedoucích ke ztrátě podstatné části jejich úspor), budou vyhledávat dlouhodobé programy spoření nebo že se svými nejistými nízkými příjmy dosáhnou na hypoteční úvěr.³⁶ ***Mezi klienty hypotečního průmyslu až do začátku nového tisíciletí patřily i v rozvinutějších tranzitivních zemích primárně lidé s velmi vysokými příjmy a přitom i ti v mnoha případech nakupovali nemovitosti spíše formou platby v hotovosti.***

Zajímavé je, že i po stabilizaci bankovního sektoru a základní makroekonomické situace byl následný nárůst objemu hypotečních úvěrů v zemích regionu SVE spíše postupný a zpožděný. Nikoliv zanedbatelnou dobu byla poptávka po dlouhodobých půjčkách na bydlení nízká i v těch zemích, kde byly reálné úrokové sazby z hypotečních úvěrů díky makroekonomické stabilizaci, snížení inflace a také dodatečným úrokovým dotacím blízké nule nebo dokonce záporné! K tomu, že se lidé zdráhali a dodnes v mnoha tranzitivních zemích zdráhají půjčit si peníze na volném trhu, proto musely přispět i jiné faktory:

³⁶ Je nutno zmínit, že vnímání nejistoty může být vysoké i v zemích se stabilním makroekonomickým prostředím a nízkou nezaměstnaností. Ve srovnání se sociálními jistotami běžnými za minulého režimu je i běžná hlídina „nejistoty“, existující ve vyspělých západních společnostech, vnímána jako příliš vysoká a vyvolává pocit ohrožení.

- Je zřejmé, že tržní financování bydlení často *vytěsnily speciální zvýhodněné půjčky na bydlení*, poskytované buď přímo ze státního rozpočtu nebo různými státními fondy bydlení. Dotační programy vytvářejí falešná očekávání mezi potenciálními kupci, kteří raději čekají na přidělení dotace, než aby vyhledali tržní hypoteční úvěr.
- *Klesající ceny nemovitostí* v některých postkomunistických zemích (v Maďarsku až do druhé poloviny 90. let) a *nejasnost vlastnických práv* v jiných rovněž odrazovaly od koupě nemovitostí. Nákup domu či bytu je nikoliv zanedbatelnou investicí a proto kupující, podobně jako každý jiný investor, chtějí mít jistotu, že hodnota jejich investice nebude v čase klesat a že se nedostanou do situace, kdy nesplacená část dluhu převyšší hodnotu majetku, který byl z úvěru pořízen (*negative equity*).
- V některých zemích (Bosna a Hercegovina, Albánie, Chorvatsko a další) docházelo v masové míře k *ilegální živelné výstavbě domů*, na jejichž pořízení si z pocho-pitelných důvodů nelze vzít hypoteční úvěr.
- *Význam dědictví a inter-generační solidarity (sociální očekávání)*. *Pokles populace* v mnoha zemích umožnil spolehnout se na výpomoc příbuzných, dědictví a mezigenerační výpomoc fungující dobře i v období minulého režimu.
- *Nedostatek cenově dostupné nabídky tržního financování bydlení* způsobený nedostatkem konkurence nebo vysokými riziky.
- *Kvazi-vlastnický charakter nájemních vztahů*. Většina nájemníků zůstala i po změně režimu *de facto* vlastníky užívaných bytů díky přetrvávající regulaci nájemného a rozsáhlé ochraně práv nájemníků. Z těchto důvodů neměli potřebu zvyšovat si právní jistotu svého bydlení.
- *Díky rozsáhlé privatizaci obecních či státních bytů lidé získali poměrně velký kapitál, který bylo možno jednoduše použít při změně bydlení* (nákupu jiného bytu). Pro mnoho transakcí nebylo tudíž zapotřebí dodatečných úvěrů.
- *Neochota absolutní většiny populace obětovat významný podíl svých příjmů na splácení hypotečního úvěru, jež byla rovněž do velké míry kulturně předurčena realitou „levného bydlení“ za minulého režimu. S otevřením nabídky jiných spotřebních statků (kvalitních automobilů, nápojů, potravin, elektroniky) se rovněž projevíly specifické konzumní spotřební vzorce, které nejdražší statek – byt či dům – nepovažovaly za bezprostřední aktuální prioritu.*
- *Velmi nízká míra prostorové mobility* rovněž často zapříčiněná vysokou úrovní ochrany nájemníků a regulací nájmu.

Obyvatelé bývalých komunistických zemí jsou velice vnímaví ke státním dotacím. Státní intervence vyvolají odezvu, i když je tomu často s určitým zpožděním. Díky tomu mnohé tranzitivní země účinně podpořily poptávku po tržním financování bydlení prostřednictvím úrokových dotací hypotečních úvěrů (Česká republika, Polsko, Litva, Maďarsko, Slovensko), úrokových dotací na hypoteční zástavní listy (Maďarsko), daňovým odpisům celých splátek hypotečních úvěrů (Maďarsko) nebo alespoň jejich částí (Polsko) či úroků z těchto úvěrů (Česká republika, Rusko). V mnoha případech byly tyto dotace omezeny na novou výstavbu a některé z nich byly později změněny či přímo zrušeny. Přestože jsou všechny tyto dotace necílené a regresivní, rozhodně měly na zvýšení popularity tržního financování bydlení pozitivní vliv – příkladem je zejména Maďarsko.

Nabídka tržního financování vlastnického bydlení

Nabídka tržního financování bydlení se především soustředí do oblasti poskytování klasických hypotečních úvěrů. Poskytování takových úvěrů s sebou ovšem nese určitá rizika: úvěrové, úrokové a jiné. Způsob, jakým se s těmito riziky nakládá, má na nabídku financování bydlení přímý vliv. Výše úvěrového rizika závisí na právním a institucionálním prostředí (respektování vlastnického práva, existenci spolehlivých registrů nemovitostí, předpisů o zabavení majetku a soudním vystěhováním zabudovaných v zákonech týkajících se zástav a kreditních registrů evidujících dluhy i splácení dlužníků).

Úrokové riziko (riziko plynoucí ze změny úrokových sazeb) je spíše spojeno s makroekonomickými podmínkami. Za velkou překážku pro rozvoj hypotečního průmyslu se považuje vysoká inflace. Úrokové riziko je závislé na specifické struktuře bankovních aktiv a mluví se o něm zejména tehdy, kdy jsou dlouhodobé hypoteční úvěry s fixní úrokovou sazbou financovány krátkodobými vklady citlivými na změny úrokových sazeb. V případě růstu úroků se banka může lehce dostat do problému nedostatečné likvidity, jelikož na běžných účtech je nucena vyplácet vyšší úroky, než jaké získává ze „zafixovaných“ hypotečních úvěrů. Taková situace vznikla například v USA, kde podobné finanční problémy „spořitelních a úvěrových sdružení“ (*Savings & Loan Societies*) vedly k radikální reformě systému hypotečního úvěrování ve prospěch vládou implicitně garantovaného sekundárního hypotečního

trhu. Vedle této alternativy je dalším způsobem, jak bezpečně zajistit krytí dlouhodobého úvěru s fixním úrokem, též hypoteční bankovníctví mající svůj původ i nejdelší historii v Evropě (Německu a Dánsku). V obou případech jsou zdroje pro krytí úvěrů získávány nikoliv prostřednictvím depozit, ale formou emise a prodeje cenných papírů s dlouhodobým fixním úrokem (hypotečních zástavních listů nebo *mortgage backed securities*) investorům na kapitálovém trhu. Hypoteční bankovníctví je v mnoha vyspělých zemích zákonem vymezeno pro speciální bankovní ústavy, tzv. hypoteční banky.

Ve světě existují vedle klasických hypotečních úvěrů od bankovních institucí též různé formy spoření na bydlení, které provazují poskytování úvěrů se spořením. V rámci členských států Evropské unie se nejvíce mluví o francouzském „otevřeném“ systému provozovaném univerzálními bankami a německo-rakouském „uzavřeném“ systému (*Bausparkasse*) provozovaném specializovanými bankami (stavebními spořitelny). Systém *Bausparkasse* se vyvinul v Německu ve 20. letech minulého století jako účinná forma „svěpomoci“ v době, kdy banky neměly dostatečnou likviditu na dostupné hypoteční úvěry. Po určitou časovou lhůtu (spořicí cyklus) ukládal spořitel své úspory na účet u zvláštní banky, přičemž se ovšem spokojil s úročením, jež bylo podstatně nižší, než jaké by bylo úročení jeho úspor za běžných tržních podmínek – tuto „oběť“ nesl proto, aby v budoucnu mohl získat úvěr na bydlení rovněž s úrokem nižším než tržním. Jako uzavřený systém byly úvěry financovány z úspor dalších spořicíh a splátek poskytnutých úvěrů. Nízký úrokový výnos z úspor však nebyl příliš motivačním a proto se do celého systému dříve či později (v tranzitivních zemích od samého počátku) vložil stát, který dodatečnou státní premií zvýšil atraktivitu spořicího cyklu.

Většina postupů pro odstranění úrokového rizika uplatněné v regionu (variabilní úrokové sazby a půjčky designované v cizích měnách) jednoduše přesunuly riziko od věřitele k dlužníkovi. Ačkoli obecně banky v regionu SVE disponovaly většinou poměrně značnou likviditou,³⁷ některé země kvůli příliš hlubokým finančním krizím nebo válkám o většinu úspor na bankovních účtech přišly (země na Balkánském

poloostrově, Moldávie, Albánie, Rusko); úspěch sekuritizace umožňující mimo jiné i úvěry s fixními úrokovými sazbami ovšem předpokládá relativně rozvinutý kapitálový trh, účinnou regulaci burzovního obchodování a zejména pak existenci investorů, kteří by o nákup cenných papírů měli zájem. U sekundárního hypotečního trhu, kdy jsou různé aktivity jako zajištění zdrojového financování, poskytnutí úvěru a ostatní rozděleny mezi několik separátních specializovaných institucí, je podmínkou úspěchu minimalizace problému asymetrické informace – takový systém je do velké míry založen na důvěře a obchodní etice, tedy velmi slabých místech všech tranzitivních společností. Naopak stavební spoření bylo pro postkomunistické země, v nichž neexistovala minimálně do druhé poloviny 90. let téměř žádná nabídka standardních hypotečních úvěrů a kde se rovněž velmi těžko získávaly informace o solidnosti věřitelů (chyběly registry dlužníků), velmi zajímavé: poprvé se zde objevila možnost získat úvěr s „dostupnou“ úrokovou sazbou (nižší než tržní) zafixovanou po celou dobu splacení, který navíc bylo možné předčasně splatit bez penále za předčasně splacení; úspěšné završení spořicího cyklu mohlo posloužit pro banky jako dostatečná záruka solidnosti budoucího věřitele (a tím snižovalo úvěrové riziko), díky čemuž často, při nižší hodnotě úvěru, odpadala nutnost jištění formou zástavy; a úvěry bylo možné využít i pro rekonstrukce či koupě bytů nemajících zcela charakter vlastnického bydlení (družstevní a nakonec i obecní byty).

Komerční/univerzální banky byly do začátku nového tisíciletí a zůstaly dodnes hlavními poskytovateli klasických hypotečních úvěrů v postkomunistických zemích. Podmínky při poskytování úvěrů jsou ovšem v mnoha zemích dosud velmi primitivní. V mnoha zemích jsou stále nabízeny jen úvěry s krátkou dobou splatnosti (do deseti let), navíc do relativně malé výše hodnoty zástavy (tzv. *loan to value ratio*, LTV), přestože zákony umožňují vyšší úroveň zadlužení, a metodou, jak se vypořádat s úrokovým rizikem, je pouhé omezení nabídky na úvěry s variabilní úrokovou sazbou nebo denominace úvěru v cizí měně. Produkty nejsou příliš atraktivní a úvěry na bydlení zůstávají jen malou částí bankovních aktiv. „Nižší standard“ (vysoké úrokové sazby, krátká doba splatnosti, nízké LTV, nízká variabilita produktů, konzervativní přístup při hodnocení bonity) a zanedbatelný podíl nesplacených hypotečních úvěrů (*outstanding*

³⁷ „Typická banka v regionu má spoustu peněz z vkladů, ale najít způsob, jak peníze efektivně půjčit, bývá naopak obtížné.“ (Hegedüs 2002: 49).

mortgage balance) na HDP jsou tehdy stejně jako dnes typické pro Rumunsko, Rusko, Moldávii, Albánii, Bulharsko, Makedonii, Srbsko, Bosnu a Hercegovinu, Ukrajinu a Bělorusko. Poměrně nízký podíl tržního financování bydlení na obyvatele byl na konci devadesátých let překvapivě i na Slovensku, v Litvě a ve Slovinsku.

V mnoha výše zmíněných zemích měla na financování hypoték v podstatě monopol bývalá státní spořitelna (např. DSK banka v Bulharsku, CEC banka v Rumunsku), která při půjčování uplatňovala velmi konzervativní kritéria a vysoké, vesměs variabilní úrokové sazby. Díky aktivitám Světové banky byla v Rusku v roce 1997 založena státní Agentura pro hypoteční úvěry, která má na starosti nákup a sekuritizaci úvěrů, tj. vytvoření sekundárního hypotečního trhu. Projekt však zůstává „v plenkách“ a výše odkoupených pohledávek, jak se podrobněji zmíníme v další podkapitole, je dodnes zanedbatelný. V roce 2001 ohlásila obdobný projekt Hypoteční a pozemková banka Lotyšska a v Rumunsku se má podobným činnostem v budoucnosti věnovat Národní bytová agentura – i v těchto zemích však sekundární trh zůstává dosud spíše strategickým dlouhodobým cílem. V Rusku a několika zemích Společenství nezávislých států poskytovaly banky v 90. letech minulého století též tzv. „leasingové“ půjčky na bydlení. Jejich princip spočíval v tom, že vlastnické právo ke koupené nemovitosti nebylo v případě využití úvěru plně převedeno na kupujícího, nýbrž titul držela banka až do chvíle, kdy byla půjčka plně splacena. Kupující/věřitel měl do chvíle úplného splacení úvěru s bankou (vlastníkem nemovitosti) obyčejnou nájemní smlouvu. Takové uspořádání výrazným způsobem snížilo riziko pro banky, ale stalo se, přirozeně, velice rizikovým pro klienty: v případě dočasné platební neschopnosti a nesplacení úvěru mohla banka jednoduše neprodloužit nájemní smlouvu (uzavřenou vždy jen na několik měsíců s automatickou pojistkou) a věřitel mohl být z bytu vystěhován bez šance získat zpět částku, kterou mezitím bance již splatil, protože na základě smlouvy banka interpretovala splátky úvěru pouze jako platby nájemného. Tento typ půjček byl shledán protiprávním (Kosareva, Tkachenko, Struyk 2000).³⁸

Chorvatsko, Estonsko, Lotyšsko, o něco později Maďarsko a v daleko menších tempech též Česká republika, Polsko, Slovinsko a Slovensko, patřily na konci 90. let mezi země „měnící kurs“ směrem k prudšímu rozvoji podílu i kvality tržního financování bydlení. V některých z těchto zemí sice na konci 90. let stále nevzniklo dostatečně konkurenční prostředí a bývalé státní spořitelny si podržely své dominantní postavení (Maďarsko, Chorvatsko, Polsko), počet i úhrnná výše poskytnutých hypotečních úvěrů začaly se vstupem do nového tisíciletí rychleji narůstat. Největší počet nově uzavřených hypotečních úvěrů na hlavu mělo na konci devadesátých let pravděpodobně Estonsko a Chorvatsko. Postupně se zlepšovaly též podmínky úvěrování – zvyšovalo se maximální *loan-to-value ratio*, objevily se úvěry s fixními úrokovými sazbami, zvýšila se variabilita produktů a hodnocení bonity žadatele se stalo daleko méně restriktivním. Vývoji hypotečního trhu po roce 2000 ve vybraných zemích právě z této skupiny tvořící „čelo pelotonu“ se budeme podrobněji věnovat v další podkapitole.

V Polsku byl v roce 1993 založen Hypoteční fond, který vznikl jako společný projekt polské vlády, USAID, EBRD a Světové banky. Předpokládalo se, že bude sloužit pro zajištění sekundárního hypotečního trhu a tím i zajištění dodatečné likvidity univerzálním bankám pro poskytování hypotečních úvěrů. Zejména vzhledem k tomu, že banky o dodatečnou likviditu vůbec nestály a navíc tradiční způsob hypotečního bankovníctví (vydávání hypotečních zástavních listů) považovaly za progresivnější a bezpečnější, byl tento projekt asi nejznámějším debaklem v oblasti projektů vzniklých v rozsáhlé mezinárodní spolupráci v oblasti tržního financování bydlení. Světová banka a EBRD svou účast na projektu později ukončily.

V některých z těchto zemí s pokročilejším hypotečním trhem byly, za pomoci konzultantů, relativně úspěšně odzkoušeny a zavedeny alternativní formy úvěrování (resp. splacení úvěrů), jež řeší tzv. „tilt“ problém vznikající v silně inflačním prostředí:³⁹

³⁸ Ruská vláda také povolila vydávání speciálních bytových obligací (vystavovaných regionálními či místními úřady) s nominální hodnotou vyjádřenou v metrech čtverečních. Klient si tak nakoupí určitou plochu bytu v domě, který je ve výstavbě, a poté, co shromáždí dostatečný počet obligací, je mu byt přidělen. Obligace však nepřinášejí žádný zisk a nedovolují výběr bytu.

³⁹ Vysoká inflace vede k vysokým nominálním úrokovým sazbám. V případě klasického anuitního způsobu splacení hypotečního úvěru dochází k výraznému snížení dostupnosti úvěrů, jelikož na začátku splácení klient platí velmi vysokou, zpravidla pro absolutní většinu společnosti finančně nedostupnou, splátku, jež se ovšem v čase, z důvodu inflace, v reálných hodnotách (například jako podíl na příjmech klienta) rychle snižuje a může se po několika letech pro klienta stát naopak zanedbatelnou částkou.

dual-index mortgage (indexované hypoteční úvěry) a *deferred payment mortgage* (hypotéky s odloženou platbou). Obě formy byly úspěšně (byť úspěch byl spíše krátkodobý) již dříve vyzkoušeny v zemích Latinské Ameriky a byly tranzitivním zemím doporučovány Světovou bankou. Indexované hypoteční úvěry (při nichž se reálné splátky kalkulují jako procento z příjmu dlužníka a dále se zvyšují v závislosti na vývoji obecné hladiny mezd či inflace, přičemž se může změnit doba splatnosti úvěru) se ve velké míře používaly v Polsku; hypotéky s odloženou platbou (u nichž existují dvě úrokové sazby, splátková a smluvní, souvisí s postupným snižováním amortizační lhůty a tak, na rozdíl od indexovaných úvěrů, zůstává zachována dohodnutá doba splatnosti) byly běžné v Maďarsku. Určitá forma progresivního splácení úvěru se objevila též v České republice a Polsku. Význam těchto alternativních forem úvěrování klesl se vzrůstající makroekonomickou stabilitou a protože se nejedná o zcela standardní produkty, je nutné rovněž zdůraznit, že jejich zavedení vyžadovalo relativně náročné školení bankéřů a účinný marketing.

Klasické pojištění splácení hypotečního úvěru (*mortgage insurance*) bylo a stále je i v těchto zemích s rozvinutějším hypotečním trhem spíše ojedinělé, jelikož se jedná o relativně drahý produkt, který by dostupnost úvěrů dále snížil. Naopak je poměrně běžné, že poskytovatelé úvěrů žádají při přidělení úvěru po klientovi uzavření životního pojištění, jež se ve vyspělých zemích spíše váže ke konkrétnímu produktu – tzv. *interest-only mortgage* (klient po dobu splatnosti platí pouze úroky z úvěru a na konci doby splatnosti uhradí jistinu). S výjimkou Lotyšska (projekt Světové banky)⁴⁰ se ani v těchto zemích rovněž příliš nerozšířila tzv. zpětná hypotéka (*reverse mortgage*). Zejména díky relativně plynulému cenovému růstu u rezidenčních nemovitostí, konzervativnímu hodnocení bonity a obecně malému podílu hypotečního průmyslu na HDP zůstal podíl neplatičů (*default rate*) jak v méně tak více vyspělých zemích SVE na relativně nízké úrovni.

Legislativní rámec pro „výlučné“ hypoteční bankovníctví (podmínkou je založení zvláštního bankovního ústavu – hypoteční banky) byl schválen v Maďarsku (1998) a Polsku (1998). První emise hypotečních zástavních listů se v obou zemích objevily

v roce 1998. Zákony o hypotečním bankovníctví byly ovšem schváleny i v dalších zemích (do roku 2000 Lotyšsko, Česká republika, Slovensko a Bulharsko), avšak zde se dle platné legislativy pro hypoteční bankovníctví (resp. emise hypotečních zástavních listů) nevyžadovalo založení zvláštní banky věnující se výhradně této aktivitě. Znamená to, že zástavní listy mohly a dosud mohou vydávat i univerzální banky, avšak pod podmínkou, že povedou k této své aktivitě oddělené účetnictví, ustanoví prioritní postavení držitelů listů v seznamu případných věřitelů v případě bankrotu a že úvěry kryté emisemi zástavních listů vyhoví jistým regulačním pravidlům (například maximální LTV). Poprvé se tento typ „nevýlučného“ hypotečního bankovníctví stejně jako hypotečního bankovníctví jako takového v regionu SVE objevil v České republice (1995). Podle Unie německých hypotečních bank byla na začátku nového tisíciletí nejvyšší souhrnná nominální hodnota emitovaných zástavních listů na hlavu zaznamenána v České republice, zatímco nejnižší úhrnná hodnota emisí byla zjištěna v Bulharsku a Lotyšsku.

Zvláštní programy spoření na bydlení se do roku 2000 objevily v České republice, Maďarsku, Lotyšsku, Polsku, Chorvatsku a Slovinsku. Spořicí programy se od sebe ovšem lišily: systémy v České republice, Slovinsku, Maďarsku, Chorvatsku a Lotyšsku se podobaly německému „uzavřenému“ systému stavebního spoření, zatímco programy v Polsku a Slovinsku byly blíže francouzskému „otevřenému“ systému provozovanému univerzálními bankami. U všech těchto spořicíh programů asistuje stát prostřednictvím státních prémií. Přes nekritický optimismus při zavádění těchto systémů se ukázalo, že systém stavebního spoření svázaný s následným úvěrem ze stavebního spoření může účinně fungovat pouze v prostředí s nízkým růstem cen nemovitostí, protože v opačném případě do skončení spořicího cyklu může původně očekávaná hodnota nemovitostí relativně prudce vzrůst – zájem o úvěry s cílem užít je na koupi vlastnického bydlení byl v mnoha tranzitivních zemích, které systém spoření zavedly, daleko menší, než se očekávalo, a velké množství klientů využívalo systém jen jako nejlepší spořicí instrument na trhu.

⁴⁰ V Lotyšsku je procento starších lidí jedno z největších na světě: 21% populace je starší než 60 let.

Aby se spořicí cyklus v průběhu stavebního spoření stal v inflačním prostředí tranzitivních ekonomik 90. let minulého století atraktivním, státní prémie ve většině zemí uplatňujících německý model uzavřeného spoření (*Bausparkasse*) byla, i díky velmi úspěšnému lobbyingu německých a rakouských bank, nastavena na relativně vysokou úroveň, což v posledku vedlo k neúměrným veřejným výdajům. Například na Slovensku v roce 1997 dotace na státní prémii tvořila 1,4 % státního rozpočtu, v České republice to byla nezřídka polovina všech výdajů bytové politiky! A to přesto, že efektivita systému mohla být velmi nízká, jelikož jen malý podíl spořicího si po skončení spořicího cyklu zažádal o poskytnutí úvěru – pokud ovšem klient nemá zájem o poskytnutí úvěru, smí úspory včetně státních premií použít pro jakýkoliv účel.

Pokud byla výše státní prémie určena zákonem, nemohla vláda pružně reagovat na změny v inflaci a obecných tržních úrokových sazbách a mnoho domácností začalo používat systém stavebního spoření jednoduše jako nejvýhodnější spořicí program na trhu – podíl žadatelů o úvěr na počet lidí končících spořicí cyklus byl v těchto zemích daleko nižší, než je běžné v Německu či Rakousku. V takovém případě ovšem, stejně jako v počátečním období při zavedení systému, dochází k tomu, že stavební spořitelny buď realizují na úkor státních výdajů extrémně vysoké zisky formou alternativních investic na běžných trzích (s běžnými výnosy), pokud je běžné úročení u alternativních investic vyšší než úročení úložek, nebo naopak omezené ztráty, pokud je běžné úročení u alternativních investic nižší než úročení úložek. Objevila se dokonce argumentace, že celý systém nebyl ani tak podporou bydlení, jako spíše podporou spoření obyvatel. Narozdíl od situace v Německu byly ve všech tranzitivních zemích s uzavřeným systémem spoření (*Bausparkasse*) státní prémie příjmově necílené a zejména pak daleko vyšší v relativním srovnání s obecnou hladinou úroků z vkladů. Konkrétní nastavení systému v tranzitivních zemích si tak i přes svá nezpochybnitelná pozitiva systému jako takového (například v německém provedení) mezi odborníky vysloužilo rozsáhlou kritiku; tato kritika byla ovšem účinně převálcována politickými zájmy.

Česká a Slovenská republika zavedly systém stavebního spoření již v roce 1993, Maďarsko v roce 1997, Chorvatsko v roce 1998 a Slovinsko v roce 1999. Přestože zákon o stavebních spořitelnách byl v roce 1997 schválen i v Polsku, nebyl dosud uveden do praxe (zejména z obavy z negativních dopadů na státní rozpočet popsanych

v předchozím odstavci). Mezi systémy v uvedených zemích existovalo a dosud existuje mnoho rozdílů. Liší se ve výši prémie vyplácené klientům (v České republice zůstala během devadesátých let konstantní, naopak na Slovensku se několikrát změnila, obvykle činila 25 % – 30 % z ročně naspořené částky do určitého maximálního limitu), v délce spořicího cyklu (dva roky v Chorvatsku, pět let v Rumunsku, šest let na Slovensku) aj. Dodnes se ve všech zemích s výjimkou Chorvatska vyplácí státní prémie všem klientům včetně těch, kteří po skončení spořicího cyklu nepožádají o půjčku a úspory tak využijí i pro jiný účel, než je bydlení. V roce 1997 byl přechodně systém novelizován na Slovensku, a to tak, že státní prémie byla vyplácena jen těm, kteří úspory použijí pouze k zajištění bydlení, avšak pokles počtu nově uzavřených smluv v následujícím roce přiměl vládu k návratu k předchozímu „štědrému“ systému. Tento příklad také ukazuje, jak může být obtížné tento nákladný systém po jeho zavedení reformovat.

Slovensko je jedinou zemí, kde může o změně výše státní prémie rozhodnout vláda, a to dokonce s platností i pro probíhající smlouvy. V ostatních zemích je její výše dána zákonem a její změnu musí schválit parlament – což je, přirozeně, daleko delší a obtížnější (účinnější lobbyng bývá zejména přes poslance parlamentu). Slovensko také v druhé polovině 90. let úspěšně „přesvědčilo“ stavební spořitelny, aby nakoupily ze svých nemalých přebytků zvláštní nízko-úročené státní obligace, a přebytečný kapitál spořitelny byl tak použit v oblasti bydlení – pro poskytování zvýhodněných úvěrů vybraným skupinám obyvatelstva. Bez ohledu na diskutované nevýhody jsou systémy spoření na bydlení, s výjimkou Maďarska a Polska, velmi populární mezi občany. Stavební spořitelny často nabízejí velkou škálu „překlenovacích“ úvěrů (meziúvěrů), umožňují kombinaci hypotečního úvěru a úvěru ze stavebního spoření při pořízení bytu (pokud poskytovatel hypotečního úvěru poskytne úvěr jen do určité úrovně hodnoty zastavené nemovitosti) nebo i přímo konkurují poskytovatelům klasických hypotečních úvěrů tím, že nabízí takové kombinace meziúvěrů a úvěrů ze stavebního spoření, které se ve lhůtě splatnosti, výši úvěru či fixaci úrokové sazby v zásadě rovnají klasickým hypotečním úvěrům s fixní úrokovou sazbou. Jejich komparativní výhodou oproti hypotečním úvěrům je navíc možnost předčasného splacení nesplacené části jistiny kdykoliv v průběhu splacení bez jakéhokoliv penále (určeno zákonem).

Polský systém spoření na bydlení (KM), zavedený v roce 1996, se v mnoha ohledech od německého „uzavřeného“ systému lišil. Úrokové sazby u úspor i půjček byly proměnlivé (závislé na diskontní sazbě Národní banky) a program spravovaly univerzální banky. Státní prémie měla formu daňového odpisu, minimální perioda spoření činila dva roky, úspory mohly být použity pouze pro účel bydlení a systém nebyl zaměřený na zisk. Vzhledem ke svému neziskovému charakteru a pouze nepřímé státní podpoře nebyl systém mezi bankami ani klienty příliš populární, a proto byl vytvořen nový program kombinující vlastnosti KM a systému stavebního spoření. Národní program bydlení vytvořený v roce 1999 ve Slovinsku je rovněž určitým kompromisem: program běží v rámci existujícího bankovního systému, úrokové sazby u úspor i půjček jsou proměnlivé a velice nízká povolená úroková míra z úvěrů pokrývající pouze provozní náklady činí systém neziskovým. Přímoúprá prémii na spoření poskytuje Fond bydlení a je poměrně nízká: 8,33 % ročních úspor u pětiletých spořicíh programů a 10,42 % u desetiletých. Oba systémy (polský a slovinský) tak mají blíže k otevřenému francouzskému systému spoření než k uzavřenému systému německo-rakouskému.

Závěry z vývoje tržního financování vlastnického bydlení v období 1990 – 2000

Níže jsou uvedeny hlavní zjištění plynoucí ze zavádění různých forem tržního financování bydlení v tranzitivních zemích v prvním desetiletí transformace:

- **Růst poptávky po tržním financování bydlení byl i po celkové makroekonomické stabilizaci opožděn díky specifickým vzorcům spotřeby a jiným faktorům ovlivňujícím poptávku po těchto produktech v postkomunistických zemích.** Stát může poptávku podstatně ovlivnit dotacemi, avšak je třeba mít na paměti, že pomoc státu může rozvoj trhu jak podpořit, tak omezit. **Základními podmínkami nutnými pro úspěch rozšíření tržního financování bydlení se ukázaly být nízká a stabilní inflace, růst reálných mezd, stabilizace bankovního sektoru a zavedení odpovídající legislativy.**
- **Zvláštní systémy splácení hypotečních úvěrů pro inflační prostředí (např. indexovaný úvěr) mohou být úspěšné, pokud jsou bankéři náležitě vyškoleni a produkt je účinným způsobem představen potenciálním klientům.**
- Hypoteční zástavní listy se ukázaly být velmi užitečným nástrojem k získání dodatečné likvidity potřebné pro financování hypotečních úvěrů.

- **Programy spoření na bydlení přinesly tranzitivním zemím mnohé výhody** – dají se například použít pro renovaci domů a bytů, která je v těchto zemích, po mnoha letech zanedbávání, velmi žádoucí. **Z důvodu malých zkušeností odpovědných zástupců administrativy a politické reprezentace však došlo k nepřilíš efektivním konkrétním nastavením programů, zejména pak uzavřených systémů stavebního spoření (Bausparkasse), jež si vysloužily kritiku z odborných kruhů.** Výše státní prémie měla být zřejmě více navázána na obecnou změnu úrokových sazeb a zisk bank měl být přísněji kontrolován (přebytečné zdroje se dají využít na výstavbu sociálních nájemních bytů). Sociální efektivnost systému se mohla zvýšit též příjmovým zacílením státních premií.
- Sekundární hypoteční trh by mohl být zajímavý pro spíše velké země z regionu SVE (Rusko), které čelí nízké likviditě bank zapříčiněné malou důvěrou obyvatel ve finanční instituce (následkem finančních krizí) a nestabilní situací v bankovním sektoru. **Složitost jeho ustavení však ve výsledku vedla k tomu, že v žádné tranzitivní zemi nebyl až dosud sekundární hypoteční trh fakticky uveden do života (odhlédneme-li od formálních záležitostí) a v případě Polska (založení Hypotečního fondu) byl takový pokus zcela neúspěšný.**
- **Účinné vymáhání práva se ukázalo být stejně důležité jako samotné schválení příslušných zákonů.** „Ukázalo se, že najít účinné způsoby vymáhání práva je obtížnější než vytvořit nové zákony.“ (Hegedüs 2002: 17).

Rozvoj tržního financování vlastnického bydlení ve vybraných tranzitivních zemích po roce 2000

V některých zemích SVE, jmenovitě v Maďarsku, Chorvatsku, Lotyšsku a Estonsku, v poněkud menším rozsahu též na Slovensku, v Polsku, České republice a ve Slovinsku, došlo na přelomu tisíciletí či mezi roky 2000 – 2003 k nastartování boomu hypotečního průmyslu. Příčinou bylo zejména dosažení makroekonomické stability, snížení inflace a s tím souvisejícího snížení úročení z úvěrů; podstatným zřejmě bylo též přijetí nutné legislativy, reforma bankovního sektoru a zajištění kvalitní registrace vlastnických titulů k nemovitostem. **Ačkoliv rozsáhlá privatizace veřejných bytů byla v mnoha zemích doporučována některými mezinárodními organizacemi také jako nutná podmínka pro rozvoj tržního financování bydlení (a trhu s bydlením obecně), ukázalo se, že tento faktor je sice podstatný, avšak makroekonomická stabilita**