

Celková návratnost dotazníků u šetření prováděného Ústavem územního rozvoje byla naopak vyšší než 98 %, přičemž je však nutné vzít v úvahu, že dotazníky byly zaslány pouze vybraným 107 obcím a nikoliv, jako tomu bylo v případě *LGHS*, všem obcím s počtem obyvatel větším než 5 000.

2.1 Obecní bytová politika a výkonnostní indikátory pro obecní nájemní bydlení v mezinárodním srovnání

Příprava a realizace koncepce bytové politiky

Obce v zemích střední a východní Evropy velmi často nemají vlastní koncepci bytové politiky, ačkoliv situace zdaleka není jednotná. V České republice má například pouze 1/3 obcí zastupitelstvem schválenou koncepci bytové politiky (dalších 9 % má koncepci, ale nikoliv schválenou zastupitelstvem). Na Slovensku má schválenou koncepci méně než 40 % obcí (dalších 20 % koncepci má, ale nikoliv schválenou zastupitelstvem). Na opačném konci žebříčku je Polsko, kde má koncepci bytové politiky polovina všech obcí (dalších 25 % ji sice má, ale dosud není schválena zastupitelstvem), a Rumunsko, kde má schválenou koncepci bydlení dokonce okolo 60 % všech obcí (dalších více než 20 % obcí ji má, ale dosud nebyla schválena zastupitelstvem). Slovensko a ČR patří tudíž mezi země s nejmenším podílem obcí s přijatou obecní koncepcí bytové politiky, zatímco v Polsku a Rumunsku je situace opačná.¹ Výsledky šetření ÚÚR potvrzují, že pouze 36 % českých obcí, které odpověděly na danou otázku, mělo v době šetření zpracovanou koncepci bydlení (resp. koncepci bytové politiky).

Mnohem důležitější než samotná koncepce jsou však hlavní cíle přijaté bytové politiky (bez ohledu na to, zda-li koncepce byla již schválena zastupitelstvem či nikoliv). Respondenti v první otázce sami vypisovali hlavní cíle bytových politik jejich obcí a řadili je podle jejich důležitosti. Tabulka 2 ukazuje tři nejčastěji zmiňované cíle. Je překvapující, že za nejdůležitější cíl téměř ve všech vybraných zemích (s výjimkou Estonska) je zmiňována bytová výstavba, přestože se finanční, dotační i bytové podmínky velmi výrazně liší. Je jen těžké si představit, že v Rumunsku, kde neexistuje žádná významnější státní podpora obcím na výstavbu levného nájemního bydlení,

je hlavním cílem obecní bytové politiky tato zpravidla velmi drahá aktivita. Koncepce obecní bytové politiky stejně jako její cíle jsou v některých zemích zřejmě spíše přáním než realistickým výhledem dosažitelným v současných podmínkách. Naopak, v Polsku má důraz na novou nájemní bytovou výstavbu svůj skutečný reálný podklad, jelikož ta je dosud velmi úspěšně zajišťována prostřednictvím nezávislých neziskových asociací *TBS*.

V pořadí druhý a třetí cíl, pokud se nejedná opět o výstavbu dostupného bydlení, se zaměřují zejména na problém zlepšení stavu současného bytového fondu; na Slovensku a v Bulharsku obecní bytová politika směřuje spíše k umožnění soukromé vlastnické výstavby. Estonsko má ve srovnání poněkud výjimečné postavení, jelikož obce jako druhý a třetí cíl (stejně jako nejčastější cíl bez ohledu na řazení) uvádějí zřízení a podporu managementu kondominií vlastníků.

Ve výzkumu *LGHS* byli zástupci obcí požádáni rovněž o seřazení devíti zadavatelem fixně stanovených cílů bytové politiky podle důležitosti, bez ohledu na to, zda jsou zahrnuty v jejich vlastních strategiích či nikoliv. Tabulka 3 ukazuje výsledné řazení cílů, čísla v závorkách představují průměrné hodnoty vypočtené obdobně jako závěrečná známka ve škole.²⁾

¹⁾ Je však nutné upozornit na to, že velikost obcí (a tudíž i jejich celkový počet v zemi) se velmi liší zem od země a například Česká republika patří mezi země s výrazně decentralizovanou správou a velkým počtem velmi malých obcí (malé obce zpravidla koncepci nepotřebují). Rovněž termín „koncepce bydlení“ může nést v různých kulturních kontextech různý význam.

²⁾ Např. pokud by jedna obec označila „lepší dostupnost bydlení pro střední a nízkou příjmovou skupinu obyvatelstva“ známkou 1 a jiná obec známkou 2, pak průměrná známka pro 2 obce v zemi by byla $(1+2)/2=1,5$.

Tabulka 2: Hlavní cíle bytové politiky na místní úrovni

	<i>První cíl</i>	<i>Druhý cíl</i>	<i>Třetí cíl</i>
Bulharsko	Výstavba domů pro sociálně slabé domácnosti/jednotlivce	Zvýšení kvality managementu a správy obecního bydlení	Umožnění soukromé bytové výstavby na obecních pozemcích
Česká Republika	Výstavba nových bytů	Zlepšení kvality bytového fondu – údržba a modernizace	Zlepšení kvality bytového fondu – údržba a modernizace
Estonsko ¹⁾	Zvýšení kvality managementu a správy obecního bydlení, privatizace obecních bytů	Zakládání a podpora managementu kondominií vlastníků	Zakládání a podpora managementu kondominií vlastníků
Polsko	Uspokojení bytových potřeb zvýšením bytové výstavby formou TBS a sociálních bytů	Zvýšení standardů bydlení a zastavení zhoršování technického stavu bytového fondu	Rekonstrukce, modernizace, technické zlepšení obecního bytového fondu
Rumunsko	Podpora výstavby nájemního bydlení pro domácnosti s nízkým příjmem a ostatní znevýhodněné skupiny domácností	Podpora výstavby nájemního bydlení pro mladé a specialisty ve spolupráci s NHA	Zlepšení kvality infrastruktury současného bytového fondu
Slovensko	Výstavba nájemních bytů	Nabídka pozemků a technického zabezpečení pro soukromou výstavbu bytů	Výstavba nájemního bydlení pro sociálně znevýhodněné domácnosti, mladé rodiny a dočasné bydlení

¹⁾ Z důvodů malého počtu obcí ve vzorku a velkého podílu chybějících dat mají údaje pouze částečnou vypovídací schopnost.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Tabulka 3: Řazení předem stanovených cílů bytové politiky zástupci obcí

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká republika ¹⁾</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Zlepšit dostupnost bydlení pro rodiny s nízkými a středními příjmy	1. (1,8)	4. (1,46)	5. (3,9)	1. (2,6)	1. (2,4)	1. (1,4)
Uspokojit potřeby bydlení handicapovaných občanů	3. (3,4)	10. (2,29)	1. (3,0)	4. (4,7)	4. (4,6)	4. (5,1)
Uspokojit potřeby bydlení starších občanů (penzistů)	5. (4,7)	9. (2,10)	4. (3,8)	5. (4,8)	6. (5,0)	5. (5,6)
Zajistit bydlení pro bezdomovce	2. (3,1)	13. (2,70)	2. (3,5)	3. (4,5)	2. (3,5)	7. (6,3)
Zlepšit kvalitu bydlení	4. (4,5)	5. – 6. ²⁾ (1,55) (1,80)	3. (3,6)	2. (3,7)	3. (4,1)	2. (4,2)
Podpora výstavby soukromého vlastnického bydlení	7. (6,4)	3. (1,41)	6. (5,1)	7. (5,1)	8. (6,8)	3. (4,6)
Zavedení či prohloubení participace nájemníků na managementu bytového fondu	9. (7,2)	8. (2,10)	7. (5,8)	8. (5,6)	5. (4,9)	6. (6,2)
Vyšší mobilita (obrat bytů, mobilita pracovních sil)	8. (7,1)	12. (2,48)	8. (7,2)	6. (5,0)	7. (6,4)	8. (6,5)
Zachování a/nebo zajištění sociálního mixu populace, zabránit sociální segregaci	6. (6,3)	11. (2,32)	9. (7,3)	9. (6,3)	9. (7,4)	9. (6,7)
Dostupnost bydlení pro mladé rodiny	-	1. (1,21)	-	-	-	-
Zvýšit výstavbu nových bytů	-	2. (1,35)	-	-	-	-
Lepší správa obecního bytového fondu	-	7. (1,88)	-	-	-	-

¹⁾ Byla použita odlišná metoda: cíle byly ohodnoceny každou obcí na stupnici od „velmi důležitý“ (1) po „zcela nedůležitý“ (4). Navíc byly do seznamu cílů přidány další tři kategorie.

²⁾ Zlepšení stavu bytů bylo rozděleno na zlepšení kvality obecního bytového fondu a zlepšení kvality okolí residenčních částí města.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Obce ve všech vybraných zemích mimo Estonsko zhodnotily lepší dostupnost bydlení pro střední a nízkopříjmovou skupinu obyvatelstva jako prioritní cíl existujících nebo potencionálních koncepcí obecní bytové politiky (v ČR je to rovněž zřejmé z řazení cílů jako „zvýšit výstavbu nových bytů“ a „dostupnost bytů pro mladé rodiny“). Vnímání obecní bytové politiky v Estonsku je odlišné; bytová politika se zaměřuje zejména na řešení problémů znevýhodněných skupin (senioři, handicapovaní, bezdomovci), zvýšení kvality bytového fondu. Cíl „zlepšit kvalitu bydlení“ se obecně ve všech zemích zpravidla objevoval na druhém až třetím místě v řazení podle důležitosti, v žádné ze sledovaných zemí však nebyl hodnocen jako zcela prioritní.

Na konci pořadí se vyskytuje zejména cíl „vyšší mobilita“ (související s obratem nájemníků v obecních bytech, mobilitou pracovní síly a procesem filtrace) a cíl „zachování nebo zajištění sociálního mixu populace, zabránit sociální segregaci“. Jeho zařazení na posledním místě pořadí transparentně ukazuje, jak rozdílné je vnímání perspektiv bytové politiky mezi východní a západní částí Evropy (s výjimkou Bulharska). Ačkoliv obecný nedostatek bytů ve vyspělých zemích západní Evropy již nadále není závažným problémem, rezidualizace sociálního bydlení a prostorová segregace (zejména na panelových sídlišťích) patří mezi hlavní programové body obecních bytových politik v mnoha těchto zemích.

Umístění cíle „zajištění bydlení pro bezdomovce“ na žebříčku podle důležitosti je v jednotlivých zemích rozdílné. V některých zemích (Estonsko, Polsko, Rumunsko, Bulharsko) byl daný cíl řazen mezi tři nejdůležitější, v ostatních zemích (ČR, Slovensko) naopak mezi nejméně důležité. Tento rozdíl je dán jak různým počtem bezdomovců, tak také různým vnímáním bezdomovectví jako sociálního problému mezi vybranými zeměmi.

Možnosti v oblasti přípravy, přijetí a realizace koncepčních opatření (koncepcí bytové politiky) v největších českých obcích se však relativně významně liší; zejména pak v důsledku odlišného rozdělení kompetencí mezi statutární město a městské části. Srovnáme, alespoň pro ilustraci, situaci v Praze s více či méně aktuální situací v Brně, vycházející z námi uskutečněných rozhovorů s představiteli obecní bytové politiky v těchto městech.

Hlavním cílem koncepce bytové politiky Magistrátu hlavního města Prahy přijaté v roce 1999 bylo vytvoření jednotné městské bytové politiky, ale rovněž z důvodu nízké podpory unifikace ze strany městských částí k tomu nedošlo. Mimo to, většina dalších zmiňovaných cílů v koncepci dosud (v roce 2003) zůstává pouze na papíře:

- část nové bytové výstavby (asi 35 %) by měla být realizována neziskovými bytovými asociacemi ve formě levného bydlení s dostupnou výší nájemného (z důvodu neexistence centrální právní úpravy bytových asociací a jejich fungování, stejně jako z důvodu, že nové obecní byty jsou obvykle pronajímány za vyšší než regulované nájemné, není tento cíl splněn);
- výstavba obecních bytů by v Praze měla tvořit asi 20 % z celkové výstavby nových bytů a neměla by klesnout pod hranici 800 obecních bytů ročně (skutečná bytová výstavba je nižší, tento cíl je tak rovněž nesplněn);
- výstavba nových „startovacích bytů“ pro mladé rodiny s omezenou dobou pronájmu (tento cíl není s výjimkou některých nástaveb na panelových domech rovněž splněn, „startovací byty“ jsou pouze poskytovány některými městskými částmi v existujících uvolněných bytech);
- přijmout společnou městskou koncepci bytové politiky týkající se alokace uvolněných bytů a privatizace bytů (cílem není splněn, protože podmínky přidělování bytů a privatizace bytového fondu zůstaly pouze ve formě doporučení, městské části mohou uplatňovat vlastní pravidla a navíc celoměstsky přijatá omezení privatizace nebyla městskými částmi v konečném důsledku respektována);
- příjmy z nájemného by měly být využity výhradně v oblasti bydlení, pro účely nové bytové výstavby, zvýšení kvality bydlení, regenerace bytového fondu, výstavby bytů zvláštního charakteru (cílem není splněn, jelikož městské části mohou příjmy z nájemného použít i k jiným účelům a zpravidla této možnosti hojně využívají);
- zavedení diferenciací nájemného podle umístění bytu (polohová renta) v souladu s vyhláškou 176/1993 Sb., tj. zvýšit nájemné v atraktivních lokalitách a proporcionalně snížit nájemné v méně atraktivních lokalitách (tento cíl je opět nesplněn, polohová renta dosud zavedena nebyla, ačkoliv to umožňuje centrální legislativa);
- ve spolupráci s městskými částmi vytvořit registr všech obecních bytů a na jeho základě vybrat byty pro tzv. podporované bydlení (cílem není splněn, protože seznam dosud není vytvořen, spolupráce s některými městskými částmi je slabá

a program podporovaného bydlení nebyl ještě zaveden ani na centrální úrovni);
- zvýšit kontrolu užívání obecních bytů a snížit rozsah černého trhu s obecním bydlením (cíl není opět splněn, rozsah černého trhu je v současnosti na stejné úrovni jako v roce 1999).

Hlavním úkolem koncepce bytové politiky Magistrátu bylo vytvořit takovou situaci, kdy existuje:

- dostatek obecních bytů pro domácnosti s nižšími příjmy;
- dostatek domů s pečovatelskou službou a bezbariérových bytů pro handicapované a seniory;
- dostatek azylových bytů pro řešení krátkodobě tíživé bytové situace (bezdomovci);
- dostatek přechodných ubytovacích kapacit (do 5 let) na ubytovnách pro lidi pracující v oblastech důležitých pro rozvoj města (zdravotnictví, veřejná doprava, policie) a pro lidi vystěhované z původních bytů pro dluhy na nájemném;
- dostatek nových nájemních bytů pro sociálně slabé (sociálních bytů) poskytovaných neziskovými bytovými asociacemi;
- dostatek soukromých nájemních a vlastnických bytů pro domácnosti s vyššími příjmy.

Základní podmínky pro realizaci těchto cílů však bohužel nebyly dosud vytvořeny na centrální úrovni: právní rámec sociálního bydlení, deregulace nájemného, nový model příspěvku na bydlení, právní rámec pro fungování neziskových bytových asociací, vyšší úroveň fiskální decentralizace a cílená podpora některých zvláštních druhů bydlení. Magistrátu hl. m. Prahy se nepodařilo přesvědčit městské části, že vyšší stupeň centralizace na úrovni obce by mohl zlepšit fungování systému a přispět k jeho vyšší transparentnosti (jednotná městská koncepce bytové politiky). Oba faktory (nízká ochota městských částí zlepšit spolupráci s Magistrátem a pomalé změny v legislativě) jsou tak hlavními příčinami částečné rezignace Magistrátu na formování podmínek bydlení ve městě.

Magistrát města Brna zavedl zcela odlišnou bytovou politiku než Magistrát hl. m. Prahy. Ačkoliv 99,4 % obecního bytového fondu bylo svěřeno 15 brněnským městským částem (a od roku 1994 spravuje Magistrát pouze 0,6 % obecních bytů), byl

zaveden daleko centralizovanější model bytové politiky, než je tomu v Praze: pouze Magistrát může určit rozsah a podmínky privatizace obecních bytů a veškerý příjem z privatizace bytů se soustředí ve zvláštním fondu. Magistrát rovněž stanoví podmínky pro další využití prostředků získaných privatizací obecního bytového fondu (tyto prostředky jsou vždy účelově vázány a vrací se do oblasti bydlení) a určuje základní podmínky pronájmu všech uvolněných obecních bytů (včetně bytů spravovaných městskými částmi) závaznou vyhláškou (nikoliv pouze doporučeními jako v Praze), která zahrnuje cenový strop pro nájemné u nově uzavřených nájemních smluv.

Příjem z privatizace bytů je podle vyhlášky určující podmínky prodeje domů a bytů (přijaté v roce 1996 a novelizované v letech 1998 a 2001) shromažďován ve Fondu bytové výstavby. Zdroje Fondu jsou následně využívány:

- ke krytí výdajů Magistrátu spojených s privatizací;
- na podporu nových majitelů bytů (společenství vlastníků) formou příspěvku do výše 30 % původní privatizační ceny na rekonstrukci fasády, infrastruktury, střechy, atd. na privatizovaných domech;
- 10 % celkových příjmů z privatizace je převedeno do rozpočtů městských částí, na jejichž území se privatizované domy nacházejí;
- k dalším dotacím (grantům) a kvalifikovaným úvěrům jako:
 - nevratná dotace městským částem na vybudování technické infrastruktury a vykoupení pozemku pro výstavbu nových obecních bytů;
 - nevratná dotace všem žadatelům na vybudování technické infrastruktury pro novou výstavbu soukromého vlastnického bydlení do výše 60 000 Kč;
 - nevratná dotace městským částem na novou výstavbu obecních bytů do výše 200 000 Kč;
 - bezúročná půjčka městským částem na výstavbu obecních bytů do výše 40 % celkových nákladů výstavby;
 - nevratná dotace městským částem na rekonstrukci a modernizaci obecních bytů do výše 40 % celkových nákladů, maximálně však do 100 000 Kč na jeden byt v panelových domech a do 140 000 Kč na jeden byt v cihlových domech;
 - bezúročná půjčka městským částem na rekonstrukci a modernizaci obecních bytů do výše 40 % celkových nákladů.

Městské části mohou se svými projekty žádat o výše uvedené dotace či kvalifikované úvěry a pouze Magistrát rozhoduje o konečném rozdělení zdrojů Fondu. Jiná celoměstsky závazná vyhláška také určuje cenový strop nájemného u nově uzavřených nájemních smluv na úrovni dvojnásobku regulovaného nájemného. Brněnské městské části tak nemohou využívat tzv. obálkovou metodu, hojně využívanou například v Praze i jiných českých městech. Z důvodu uplatnění centralizovanější bytové politiky, než v Praze mají cíle a opatření uvedené v koncepci bytové politiky města Brna daleko větší šanci na skutečnou realizaci.

Poprvé již v roce 1997 připravil Magistrát dokument nazvaný *Generel bydlení v Brně* sumarizující informace o aktuální bytové situaci a identifikující hlavní problémy v oblasti bydlení. Zpráva je opakovaně aktualizována, naposledy byla zveřejněna v červnu roku 2002. V prosinci roku 2001 byla rovněž vypracována a městským zastupitelstvem schválena koncepce bytové politiky a v červnu 2002 zastupitelstvo přijalo komplexní *Strategii pro Brno* zahrnující, mimo jiné, i strategii v oblasti bytové politiky. Strategie obsahuje základní cíle a priority na desetileté období; v roce 2005 bude tento plán přehodnocen a případně přepracován podle aktuální situace. Cíle jsou řazeny v tomto pořadí:

1. Údržba a obnova bytového fondu

- regenerace panelových domů;
- rekonstrukce a modernizace starších bytů;
- regenerace bytového fondu v souvislosti se všemi faktory ovlivňujícími spotřebu bydlení;
- tvorba vhodného právního rámce pro udržení a regulaci rezidenční funkce historického centra města a dalších městských center;
- zvýšení efektivity správy bytového fondu.

2. Podpora všech forem bytové výstavby

- příprava a přijetí územních plánů;
- podpora výstavby technické infrastruktury na pozemcích určených pro soukromou bytovou výstavbu;
- zvýhodnění stavebních pozemků v kvalitnějším životním prostředí;
- pečlivý výběr oblastí určených k další bytové výstavbě (vyřešení vlastnických vztahů);

- podpora spolupráce veřejného a soukromého sektoru při bytové výstavbě;
- podpora bytové výstavby pro specifické rizikové skupiny obyvatel (senioři, mladí lidé, atd.);
- zabránění sociální a prostorové segregaci.

3. Rozvoj trhu s byty

- podpora všech druhů bytové výstavby;
- podpora privatizace obecních bytů;
- deregulace nájemného v obecních bytech;
- efektivní kontrola využívání bytového fondu před zneužitím na černém trhu;
- zvyšování znalosti obyvatel o různých možnostech řešení bytového problému.

4. Podpora bydlení vybraných skupin obyvatelstva

5. *Zlepšení spolupráce mezi obcí, občany a dalšími partnery* (prezentace na Internetu, konzultace s neziskovými organizacemi)

Z uvedených cílů byly vybrány následující priority:

1. Rekonstrukce a modernizace starších domů.
2. Regenerace panelových domů.
3. Podpora nové bytové výstavby pro specifické sociálně rizikové skupiny obyvatel.
4. Podpora privatizace obecních bytů.

Strategie také velmi podrobně definuje nástroje, které mají být využity k dosažení uvedených cílů, stejně jako stanoví časový plán pro první kroky realizace (do konce roku 2002). Obecně lze říci, že obecní bytová politika na úrovni města je díky svému centralizovanějšímu charakteru (jasná pravidla privatizace a pronájmu, jednotná a relativně transparentní městská bytová politika) mnohem efektivnější v Brně než v Praze.