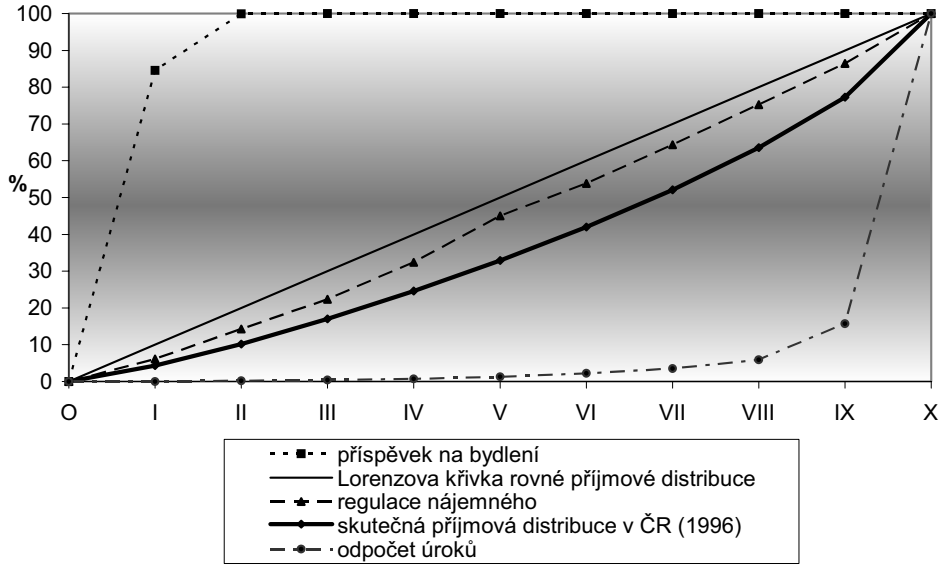
nemohly být), jejich výdaje na nájemné a tudíž i výsledná míra zatížení výdaji na bydlení však může být mnohem vyšší než u řady domácností s nízkým příjmem.

Graf 8 je prvním pokusem v českých podmínkách o zakreslení distribuce státní podpory na bydlení do Lorenzovy křivky. Vzhledem k tomu, že u velké části podpor není podmínkou jejich poskytnutí zjišťování příjmu žadatele, a příjem nelze tudíž zjistit dokonce ani z žádných jiných alternativních zdrojů (jako je to například možné u daňových odpočtů), jsme schopni do grafu zakreslit pouze distribuci příspěvku na bydlení (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti a simulace ze *SRÚ 2001*) , distribuci nepřímé fiskální podpory plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru z daňového základu (dle celkového hrubého příjmu daňového poplatníka, pouze pro osoby podávající si samostatné daňové přiznání a dle odhadů Ministerstva financí ČR) a distribuci skryté podpory plynoucí z regulace nájemného (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti, pro nejnižší hodnotu intervalu skryté dotace uvedené v tabulce 2 a dle simulace ze *SRÚ 2001*).

Graf 8: Křivka distribuce vybraných státních podpor do bydlení



Zdroj: SRÚ 2001, Mikrocensus 1996 (Večerník), Ministerstvo financí ČR, vlastní výpočty

Závěr

Kdybychom s informacemi, které máme k dispozici, jakkoliv často omezenými, měli odpovědět na otázky pro hodnocení efektivity a efektivnosti státních intervencí položené v úvodu této části, pak:

1. Regulace nájemného

Není zcela evidentně zacílena na skutečně potřebnou část české populace. Mimo to, existují sociálně potřebné skupiny domácností, které jsou z důvodu pokračujících dysfunkcí na trhu s byty fakticky vyloučeny z možnosti získat zvýhodněné nájemní bydlení, jelikož uvolněných nájemních bytů s výší nájemného pod úrovní jeho tržní hodnoty je nedostatek. Důvodem je:

- obsazení velké části bytů s regulovaným nájemným příjmově silnými domácnostmi, které rovněž, jak ukázala naše analýza, na regulaci nájemného „profitují" v absolutní hodnotě nejvíce;
- rozsáhlý černý trh s obecním nájemním bydlením, kde je uplatňována regulace nájemného, vedoucí k dodatečným ztrátám státního rozpočtu z nezdaněných nelegálních příjmů;
- pokračující zvýhodněná privatizace nájemních bytů, jež snižuje počet potenciálních pronajatelných „sociálních" bytů;
- skutečnost, že při podání žádosti o přidělení bytu s regulovaným nájemným bývá často uplatňována diskriminační podmínka mít trvalé bydliště na území obce po dobu několika let, což má jisté, dosud však neověřené dopady na mobilitu domácností, zaměstnanost a zprostředkovaně i státní sociální výdaje;
- uplatňování dalších „nesociálních" kritérií při přidělování obecních bytů (trvalé zaměstnání, nutnost splatit dluhy po předcházejících nájemnících, obálková metoda pronájmu), jež jsou často jen řešením obecních úřadů, jak pokrýt ztráty plynoucí z neefektivního managementu obecních bytů (většina správcovských firem dosud nepřešla na nový trhu bližší model efektivní správy bytového fondu, problém neplatičství bývá řešen pozdě a nedostatečně, atd.).

Neexistují žádná legislativní ustanovení, jež by umožňovala majitelům regulovaných nájemních bytů zvýšit nájem v případě zvýšení příjmu domácnosti, pravidla „sociál-

ního" nájemného nejsou definována dosud ani v koncepční rovině státní bytové politiky (mimo koncept věcně usměrňovaného nájemného, jehož uplatnění však není vázáno k příjmům potřebné domácnosti). Naopak, regulace nájemného u podstatné části nájemních bytů má za následek relativně prudké vychýlení tzv. tržních nájmů směrem vzhůru. Skutečná rovnovážná cena nájemného by mohla být v mnoha lokacích i výrazně nižší, než je tomu dnes. Akumulovaná ztráta plynoucí z regulace nájemného (skrytá dotace státu) dosahuje, dle našich hrubých odhadů, 5,3 mld. Kč (počítáno pro rovnovážné, nikoliv současné tzv. tržní nájemné, a při předpokladu neuplatnění dodatečných státních intervencí, jež přirozeně cenu rovnovážného nájemného zvýší).

Regulace nájemného vede k přílišné nadspotřebě bydlení, zejména pak u domácností důchodců (viz kapitola věnující se finanční dostupnosti bydlení v této studii). Regulované nájemné reflektuje rozdílnou kvalitu bydlení jen velmi okrajově (rozdělením bytů do kategorií) a nedostatečně; nezohledňuje, zpravidla, umístění bytu, kvalitu použitých stavebních materiálů (cihla versus panel) ani kvalitu okolního prostředí.

2. Mířená alokační a nájemní politika v sociálním bydlení

Sociální/dostupné bydlení (zpravidla nájemní bydlení s cenou nájemného pod úrovní tržní hodnoty) není definováno zákonem a pouze některé obce uplatňují při přidělování uvolněných obecních bytů principy sociálního bydlení: kritérium příjmu domácnosti, časově omezené nájemní smlouvy, pravidelné inspekce příjmů. Vyloučeny jsou však zpravidla domácnosti, které nemají na území obce po stanovenou dobu trvalé bydliště (popř. jsou bodovacím systémem znevýhodněny). Na centrální úrovni neexistuje explicitní a legálně ustavená maximální výše příjmu domácnosti pro oprávnění získat sociální/dostupné bydlení, ani pravidla pomoci státu při výstavbě či provozu sociálních bytů či pravidla pro ustavení nájemného. Bariéry vylučující potřebné domácnosti byly již uvedeny výše, zpravidla neexistují jednotné systémy bodování sociální potřebnosti ani v rámci jedné obce (v Brně, Ostravě či Praze jsou za přípravu kritérií odpovědné městské části a kritéria se tak často velmi liší) a v některých případech systémy bodování z hlediska cílenosti paradoxně zvýhodňují domácnosti se stálým příjmem ze zaměstnání (jedná se například o časté kritérium městských částí v Brně).

Jen těžko bychom nějaký sektor bydlení v ČR mohli nazvat v souladu se standardy v zemích EU sociálním bydlením. Obecní bydlení, stejně jako „regulované" nájemní bydlení vcelku, jsou do velké míry obývány příjmově silnějšími domácnostmi, neexistuje žádný návrh směřující k rozčlenění bytového fondu obcí na byty určené k sociálnímu bydlení a byty určené ke komerčnímu pronájmu (resp. k privatizaci), neexistuje žádný návrh stanovení výše nákladového nájemného a alokačních pravidel pro přidělování sociálních bytů. Mimo obecní bydlení a ostatní „regulované" soukromé nájemní bydlení existuje v ČR i relativně rozsáhlý sektor družstevního bydlení, jehož charakter se však významněji proměnil v důsledku aplikace tzv. transformačního zákona v roce 1992.

Základním cílem transformačního zákona 42/1992 Sb. v oblasti bytového družstevnictví (zákon upravoval transformaci i ostatních typů družstev, např. družstev zemědělských) bylo zvýšení vlastnických oprávnění členů družstva k užívaným družstevním bytům. Členové družstva užívající družstevní byt jednak narozdíl od uživatelů obecních bytů získali právo „prodat" svůj byt (ve skutečnosti úplatně převést družstevní podíl) na volném trhu (tj. za tržní cenu) a zvláště pak z výše zmíněného zákona právo na v zásadě bezplatný převod družstevního bytu do osobního vlastnictví (jediným výdajem byla pouze nutnost jednorázového splacení zůstatku původní zvýhodněné stavební půjčky užité na krytí části nákladů na výstavbu). Narozdíl od uživatelů obecních bytů získali všichni členové bytových družstev bydlící v bytech těchto družstev právo na převod bytu do osobního vlastnictví (žádost musela být družstevníkem podána do 6 měsíců od nabytí účinnosti zákona, později byla prostřednictvím zákona 72/1994 Sb. lhůta prodloužena na konečný termín 30.6. 1995) a příslušné bytové družstvo tomuto převodu nesmělo bránit. Družstevní bydlení se tak postupně stalo součástí vlastnického sektoru bydlení a v současnosti bychom jej jen těžko mohli považovat za sociální bydlení.

Z hlediska efektivity je otázkou, zda-li úhrn nájemného vybraného obcemi stačí na pokrytí základních nákladů na udržení bytového fondu, na jeho modernizaci a rekonstrukci, tj. zda dosahuje alespoň úrovně nákladového nájemného. V této otázce rozhodně nepanuje konsensus, případné diskuse však opět postrádají koncepčnost a analytický podklad; z těchto důvodů se otázkou nákladového nájemného hodlá autorský tým zabývat blíže v publikaci, jež bude vydána příští rok. Na druhou stranu je však

zřejmé, že případná ztráta provozovatelů regulovaných nájemních bytů není téměř vůbec, mimo specifické programy týkající se panelové výstavby, kryta ze státního rozpočtu a neexistují žádné provozní dotace za daných okolností běžné v zemích EU. Stávající úroveň regulovaného nájemného rovněž není, a ani nemůže být, dostatečným motivem pro příjmově silnější domácnosti k odchodu do vlastnického sektoru bydlení; proces filtrace zůstává pouze snem.

3. Podpora výstavby nových sociálních bytů

Určité množství „nájemních" bytů bylo postaveno na základě státního dotačního programu *Podpory výstavby nájemních bytů* (tzv. program „320 + 80") zavedeného v roce 1995 a spočívajícího v možnosti obcí získat dotaci na výstavbu nájemního bydlení ve výši 320 000 Kč na bytovou jednotku a dotaci 80 000 Kč na bytovou jednotku určenou na výstavbu nutné infrastruktury (blíže k uvedenému programu první kapitola modulové části publikace). Bohužel však ani v tomto případě nebyly jasně specifikovány podmínky týkající se maximální výše nákladů na m^2 podlahové plochy, příjmových omezení užitých při alokaci takto postavených bytů, velikosti bytu či maximální úrovně nájemného. Dokonce i charakter nájemního bydlení byl omezen pouze na dobu 20 let; po jejím uplynutí směly být byty převedeny do vlastnictví jejich uživatelů. Vzhledem k benevolentním podmínkám programu, nedostatečným finančním možnostem obcí i časově omezenému nájemnímu charakteru bydlení došlo ve většině případů k vytvoření družstev obcí a soukromých fyzických osob, přičemž obce pouze zajistily získání státních dotací a ostatní náklady byly hrazeny z vlastních zdrojů zainteresovaných družstevníků. Smlouvou o budoucím převodu do vlastnictví pak měli tito noví „nájemníci" zajištěn převod stávajících bytů po 20 letech do svého vlastnictví (zpravidla po splátce hypotečních úvěrů). V některých případech se tak stalo, že ze státního programu byly postaveny relativně velké a luxusní byty, které mají nikoliv charakter nájemní, ale kvazivlastnický, a které byly alokovány často i mezi domácnosti příjmově nejsilnější (žádná obec zpravidla neužívá žádné dodatečné příjmové omezení pro oprávnění stát se družstevníkem/nájemcem v těchto nově postavených bytech). Hlavní kompetenci k rozdělování podpor v rámci daného programu postupně přebíral Státní fond rozvoje bydlení, který v roce 2002 upravil některá kritéria programu, zejména pak vyloučil možnost spolufinancování budoucím nájemcem a tak částečně zmenšil rozsah zneužívání státní dotace ke kvazivlastnické bytové výstavbě.

Samotné založení Státního fondu rozvoje bydlení v roce 2000 se rovněž do této chvíle neukázalo být skutečně efektivním krokem státní bytové politiky; částečně i z důvodu zpožděné či neujasněné státní finanční podpory pro rozjezd jeho činnosti (výpadek příjmu z privatizace státních podniků). Dle zákona by Fond měl poskytovat dotace i kvalifikované úvěry na modernizaci dosavadního bytového fondu i novou bytovou výstavbu. Aktivity fondu však nejsou zákonem nikterak blíže specifikovány, zákon nedefinuje žádný způsob alokace zdrojů fondu, žádné podmínky pro případné zájemce o využití jeho prostředků, žádné podmínky týkající se výše nájemného v bytech postavených s pomocí Fondu či maximální výše nákladů u této výstavby.

Zákon týkající se nových bytových asociací, které by se měly stát provozovatelem a developerem nových sociálních bytů, je již dlouhou dobu ve stavu příprav na Ministerstvu pro místní rozvoj. Financování asociací by mělo být zajištěno z individuálních příspěvků členů; právní forma asociací by tak měla být velmi blízká bytovým družstvům. Budoucí nájemníci se tak stanou členy družstva-asociace, avšak narozdíl od členů dosavadních bytových družstev nebudou moci úplatně převést svůj družstevní podíl za ceny běžné na volném trhu, a v případě odstěhování se by měli pouze nárok na vrácení družstevního podílu v jeho původní hodnotě. Asociace by měly fungovat na neziskovém principu a obec či jiná právní osoba se bude moci stát rovněž členem družstva-asociace. Náklady na výstavbu budou z určité části hrazeny z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení.

Bohužel je zřejmé, že vstup do družstva nebude pro zainteresované domácnosti opět omezen příjmově, jelikož se nebude jednat o klasické nájemní bytové asociace operující většinou v zemích Evropské unie, ale o relativně složitější družstevní formu „kolektivního vlastnictví" pohybující se na rozhraní mezi vlastnickým a nájemním bydlením. Je pravděpodobné, že dotace budou opět poskytovány i příjmově silným domácnostem. Je možné rovněž očekávat, že v blízké budoucnosti se objeví silný tlak „nových družstevníků" na zvýšení vlastnických práv k jejich „nájemním" bytům umožňující jim prodej bytů na volném trhu; podobným procesem transformace prošla téměř všechna původně nájemní bytová družstva ve Švédsku a všechna nájemní bytová družstva v Norsku, která jsou dnes v odborné literatuře řazena do vlastnického sektoru bydlení. V konečném důsledku tak státní dotace určená původně na novou nájemní bytovou výstavbu a vytvoření nového systému sociálního bydlení může skončit ve faktické podpoře vlastnického bydlení.

Podpora nabídky v českém zdaleka nenasyceném prostředí s obrovskou zátěží komunistické sídlištní výstavby má a bude mít jistě svůj význam. Programy výstavby domů s pečovatelskou službou či některé programy zaměřené na odstranění vad panelové výstavby a regeneraci panelových sídlišť (blíže ke konkrétním podmínkám těchto programů viz první kapitola modulové části publikace) patří mezi ty, které je možné i přes opět chybějící jasnou definici cílů a nedostatky v ekonomické efektivitě (větší finanční spoluúčast bydlících u oprav panelových domů v družstevním či soukromém vlastnictví uživatelů) hodnotit relativně pozitivně. Chátrání bytového fondu (a nikoliv bytový nedostatek) a nedostatečná aktivní pomoc těm, kteří z důvodů zdravotních či stáří nejsou schopni bez takové pomoci důstojně žít, patří mezi oprávněné a fakty obhajitelné zásadní problémy, kterými by se bytová politika měla zabývat.

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

4. Příspěvek na bydlení

Současný model příspěvku na bydlení již dnes, za situace plošné regulace nájemného, ukazuje své meze i nevhodné zacílení. Ačkoliv hlavními příjemci jsou domácnosti příjmově nejslabší, neznamená to automaticky, že jsou to domácnosti dosahující nejvyšší míry zatížení výdaji na bydlení. Tento fakt je zřejmě hlavním faktorem nízkého podílu žadatelů z úhrnu oprávněných domácností a špatné zacílení příspěvku v situaci, kdy by si všechny oprávněné domácnosti o příspěvek požádaly, ukázala i simulační analýza na datech *SRÚ 2001*. Mimo to, existují zcela zřetelně i potřebné domácnosti, které jsou z důvodu špatného nastavení modelu zcela vyloučeny z jakékoliv efektivní pomoci v podobě příspěvku (lidé žijící v tržním nájemním bydlení). Jeho špatné zacílení, neefektivní pomoc tam, kde je jí třeba, a naopak zbytečná pomoc tam, kde o ní není zájem, a zejména úplná nevhodnost modelu v případě zásadnější deregulace nájemného (větší regionální diferenciace nájemného) výrazným způsobem snižují efektivnost této formy státní intervence.

Pro hodnocení efektivity programu do značné míry chybí analýzy vlivu příspěvku na ceny bydlení, tj. hodnocení intenzity, s jakou stávající příspěvek vyvolává inflační tlaky zvyšující výši nájemného i ceny bydlení. Vzhledem k jeho současné podobě je však možné očekávat, že tento vliv je, narozdíl od větší dostupnosti hypotečních úvěrů, spíše zanedbatelný. Neexistuje rovněž žádný důkaz o tom, že by stávající příspěvek vedl k efektu nazývanému „past chudoby", tj. výraznějším způsobem snižoval motivaci lidí k nalezení levnějšího bydlení či zvýšení svého příjmu.

5. Možnost daňového odpočtu úrokových splátek a úroková podpora u hypotečních úvěrů

Z uvedených grafů je patrné, že hlavní skupinu příjemců nepřímé fiskální podpory ve formě daňového odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečních úvěrů (stejně jako úrokové dotace u hypotečních úvěrů) tvoří zejména příjmově silné domácnosti a tudíž efektivnost je velmi nízká. Možnost odpočtu a dokonce ani úroková podpora není omezena či diferencována dle příjmu domácnosti, což dále přispívá k jejich regresivnímu charakteru. Jak ukázala kapitola této studie věnující se finanční dostupnosti vlastnického bydlení, tato podpora sice teoreticky zvyšuje relativně významně finanční dostupnost bydlení pro širší vrstvy lidí, na druhou stranu má však prozatím empiricky neověřený vliv na vzestup cen vlastnického bydlení, což může efekt zvýšení dostupnosti i výraznějším způsobem negovat. V rámci širšího hodnocení je však nutné za pozitivní považovat propojení podpory se soukromým kapitálovým trhem a zvýšení role tržních nástrojů financování bydlení (hypoteční úvěry), což v tranzitivní ekonomice s nemalým mentálním dědictvím spoléhajícím na rozhodující roli státu při financování bytové výstavby představuje jistě pozitivní prvek. Navíc, v tomto případě existuje jasná vazba podpory na vývoj úrokových sazeb v ekonomice, a proto

také přestala být zcela poskytována v roce 2003. Reforma podpory mířící k vyššímu zacílení na příjmově slabší domácnosti by tudíž neměla, alespoň v současnosti, vést k jejímu úplnému zrušení.

Mezi analyzovanými státními programy zcela chybí hodnocení efektivity a efektivnosti systému stavebního spoření, jež z důvodu poskytování spořící prémie státem v současnosti tvoří největší položku přímých státních výdajů na bydlení. Na začátku roku 2003 začala příprava reformy systému, která by vedla k odstranění „nejkřiklavějších" dysfunkcí systému (příliš vysoká státní podpora, nízký podíl poskytnutých úvěrů u ukončených spořících cyklů). Systém stavebního spoření je pro svou vysokou nákladnost a nízkou transparentnost výsledků rozsáhle kritizován rovněž na mezinárodním poli. Některé další informace o systému stavebního spoření v ČR nalezne čtenář v předposlední kapitole modulové části této publikace.

Literatura

Barr N. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Boelhouwer P., van der Heijden H. 1992. *Housing Systems in Europe*, Part I. Delft (Holandsko): Delft University Press.

Frýdmanová, M., Havlíček L., Pešek, J. *Efektivnost výdajových programů v oblasti bydlení*. Studie pro Ministerstvo pro místní rozvoj. Praha: MMR.

Galster G. 1996. William Grigsby and the Analysis of Housing Submarkets and Filtering, *Urban Studies 33*: 1797-1806.

Granelle J.J. 1998. *Économie immobiliere. Analyses et applications.* Paris: Economica.

Lux, M. 2002. (editor) *Bydlení – věc veřejná*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Lux, M. 2002a. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 10/2002. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.

Lux, M., Sunega, P. 2003. Modelování rovnovážné úrovně nájemného a důsledků aplikace vybraných nástrojů bytové politiky, *Finance a úvěr 53*: 31-59.

Maclennan, D. and More, A. 1997. The Future of Social Housing: Key Economic Questions, *Housing Studies* 12: 531-548.

Mareš, P. 2001. *Problém nečerpání sociálních dávek*. Brno: VÚPSV.

Meen, G. 1995. Is Housing Good for the Economy?, *Housing Studies* 10: 402-425.

OECD Report 1994. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Result- Orientated Management*. Public Management Occasional Papers No. 3. Paris: OCDE.

Špalková, D. 2002. Účinnost a efektivnost dotací do bydlení. In *Bytová politika v České republice*. Praha: Vysoká škola ekonomická.