

**Výdaje na bydlení, sociální bydlení a  
napětí na trhu s bydlením  
(mezinárodní komparace a polistopadový  
vývoj v ČR)**

*Autoři:*

Ing. Mgr. Martin Lux  
Mgr. Pavla Burdová

## Úvod

Existuje jen málo lidských potřeb, které bychom mohli označit za zcela základní; bydlení bychom mezi ně bezpochyby zařadili. Tvar a proměny bytové politiky hrají často roli klíčových volebních hesel politických stran v nejrůznějších zemích euroatlantického prostoru. Problémy a sociální napětí v této oblasti jsou však přesto odstraňovány pozvolně a velmi opatrně, jelikož náhlý zvrát ve vývoji by mohl mít, a také obvykle má, dalekosáhlé politické důsledky. Oblasti nejvyššího významu, tedy i sféra bytové politiky a ucelené koncepce bydlení, jsou tak přirozeným způsobem fungování demokratického volebního systému postiženy velkou mírou setrvačnosti a neměnnosti; bohužel i v případě, kdy pokračování v dosavadní politice nebo odsouvání problémů do budoucna vede k prohlubování již tak neudržitelné sociální nerovnosti, zvyšování ekonomických přímých i skrytých ztrát veřejných rozpočtů, chátrání bytového fondu, faktickému zastavení nájemní bytové výstavby a stále rozšířenějšímu porušování platných zákonů a vyhlášek dotýkajících se disponibility nebo užívání nájemního bydlení. Při neexistenci konkrétní a jasné koncepce bytové politiky státu zavazující určitým způsobem i jednání obcí neexistuje rovněž jiný referenční rámec pro chování občanů než rámec zděděných vzorců. Snaha českých politiků vyhnout se obratně oblasti bydlení co největším obloukem posiluje sebevědomí těchto patologických vzorců založených na klientelismu a korupci natolik, že by snad za určitý čas svého přežívání mohly oprávněně očekávat svou legalizaci. Smysl studií, jako je tato, je pokusit se jejich sebevědomí nalomit ve prospěch obecných, rovných a spravedlivých zákonů, ve prospěch obecného konceptu sociální spravedlnosti náležejícího k základnímu ideovému pozadí každé demokratické společnosti. Forma sociálního státu může být pro různá institucionální prostředí různá; co však tři ideální doktríny pojí<sup>1</sup>, je snaha na základě předpokládané "racionální" (Rawls 1995) či emocionální lidské solidarity pomoci méně "šťastným" na úkor těch "šťastnějších"; popř. alespoň obecnými a rovnými zákony zaručit každému občanovi co nejrovnější šanci v přístupu ke vzácným zdrojům.

Podobně jako v jiných transformujících se zemích se reforma bytové politiky a stávající legislativy v oblasti nájemního bydlení nestala prioritou při realizaci komplexní reformy politických a hospodářských institucí; naopak, oblast nájemního bydlení jakoby získala status "kompenzace" za snížení životní úrovně obyvatel v důsledku rozsáhlé privatizace bývalých státních podniků, zvyšující se nezaměstnanosti, liberalizace cen a uvolnění zahraničního obchodu. Reforma v oblasti nájemního bydlení byla politiky záměrně odložena na pozdější datum a došlo k tomu zřejmě i z relativně ušlechtilých pohnutek: z obavy, že by se liberalizace nájemného mohla stát onou poslední kapkou v naplněném poháru "strpěných obětí" českých občanů spojených s ostatními zásadními reformními kroky.

Bylo by nespravedlivé tvrdit, že se za dobu transformace v oblasti bydlení neudálo vůbec nic. V oblasti vlastnického bydlení reformní vlády připravily, prosadily a relativně úspěšně realizovaly zásadní kroky vedoucí k vytvoření stabilnějšího prostředí na trhu s vlastnickým bydlením: zavedení stavebního spoření, vytvoření podmínek pro vznik hypotekárního trhu, motivační pobídky ve formě státní podpory

---

<sup>1</sup> Esping- Andersen používá trojstupňovou typologii režimů sociálního státu. Prvním typem je sociální stát liberální, druhým typem sociální stát korporativistický a třetím typem je univerzalistický sociálně-demokratický sociální stát. Přestože v čisté podobě v praxi neexistují, jako příklad prvního typu se uvádí Velká Británie, druhého typu Německo a třetího typu Švédsko (Esping- Andersen 1991).

stavebního spoření, daňového odpisu úroků z hypotečních nebo stavebních úvěrů nebo státní dotace k úrokům z hypotečních úvěrů. Ačkoliv se ceny vlastnického bydlení mezi roky 1989 a 1996 prudce vyhouply, zůstávají ve srovnání s cenami ve vyspělých západních demokraciích na relativně nízké úrovni. Za pomoci výše uvedených fiskálních a finančních nástrojů je ukazatel dostupnosti vlastnického bydlení (počet let spoření pro koupi bytu či domu do vlastnictví) v ČR jen o málo vyšší, než je tomu běžné v zemích EU; ceny nemovitostí navíc v souvislosti s ekonomickou stagnací českého hospodářství od roku 1996 klesají a úroková míra hypotečních úvěrů v souvislosti s omezením restriktivní politiky centrální banky během let 1997-1999 rovněž relativně prudce poklesla. "Zakopaný pes" českého bydlení není v rozporu s ustáleným přesvědčením ve finanční nedostupnosti vlastnického bydlení, které je "drahé" i pro převážnou část mladých a příjmově slabších domácností v zemích EU, ale v neexistenci funkčního bydlení nájemního.

Ačkoliv od samotného počátku transformace probíhá postupná liberalizace cen regulovaného nájemního, regulace byla vyloučena u uprázdněných bytů a od roku 1994 jsou bývalé státní byty privatizovány za zvýhodněných podmínek do rukou stávajících nájemníků, nedošlo dosud k ničemu, co bychom mohli považovat za zásadnější průlom v dosavadní politice nájemního bydlení. Domníváme se naopak, že nekoordinovaná, časově neomezená a centrálním zákonem dostatečně nespécifikovaná privatizace obecních bytů, pomalá liberalizace nájemního, nedostatečný systém kontroly užívání obecních nájemních bytů, přežívání legislativních ustanovení vytvářejících z nájemníků faktické kvazi-vlastníky, absence zákonné definice sociálního bydlení i vládních pobídek pro soukromé investice v oblasti sociálního bydlení vedly k dalšímu prohloubení stávajícího napětí a k vytvoření skutečně alarmujícího stavu, ze kterého si zisk odnáší pouze příjmově nejsilnější domácnosti. Konstatování, že se v oblasti nájemního bydlení od roku 1990 fakticky nezměnilo téměř nic, není zcela neoprávněné. Smutně vypadá situace na českém trhu s nájemním bydlením ve světle srovnání se zeměmi EU, smutně však vypadá i ve světle srovnání s některými ostatními zeměmi SVE, které se podobně jako ČR ucházejí o plné členství v EU. Z těchto důvodů se naše studie zcela prioritně zaměří na oblast nájemního bydlení: sociálního nájemního bydlení, regulace nájemního a příspěvku na bydlení.

Po krátké metodologické pasáži se v kapitole první budeme věnovat analýze rodinných rozpočtů českých domácností z hlediska jejich výdajů na bydlení. V kapitole druhé se pak zaměříme na popis sociálních konfliktů (sociálního napětí) mezi určitými skupinami domácností na českém trhu s bydlením; jejich sociálním a ekonomickým souvislostem. Součástí této kapitoly bude i návrh na řešení vzniklých sociálních nerovností. V krátké kapitole třetí velmi stručně zhodnotíme vývoj bytové politiky v některých ostatních zemích střední a východní Evropy, zatímco v následujících třech kapitolách se budeme výhradně zabývat situací ve vyspělejších zemích EU. Svoji pozornost zaměříme zejména na hodnotící popis sociálního sektoru bydlení a jednotlivých modelů pro výpočet adresného příspěvku na bydlení v zemích EU. Závěr naší studie, zakládající se na ve studii uvedených skutečnostech, by pak měl vytyčit priority pro další vývoj bytové politiky v oblasti nájemního bydlení, pokud by jejím cílem mělo být rovněž přiblížení se ke standardům běžným v zemích EU.

## Metodologie

Základním souborem dat pro primární analýzu rodinných rozpočtů z hlediska výdajů domácností na bydlení nám bude zpravodajský *Soubor rodinných účtů 1996* (SRÚ 96) vážený v několika základních kategoriích podle údajů z reprezentativního šetření *Mikrocensus 1996*; pro zkoumání časových řad jsme dále užili nevážených (!) *Souborů rodinných účtů 1994, 1996 a 1997*. Pro zkoumání sociálního napětí na trhu s bydlením nám posloužily rovněž data z výzkumu *ISSP Sociální nerovnosti a spravedlnost 1999* (jejichž význam spočívá v jejich aktuálnosti) a data z výzkumu *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97*.

Výzkum zpravodajského *Souboru rodinných účtů* realizuje každoročně Český statistický úřad. Jedná se o velmi podrobná šetření, která si kladou za cíl postihnout toky financí i naturálií v hospodaření domácností. Každá domácnost vybraného vzorku domácností si vede vlastní zpravodajský deník, do kterého se zapisují všechny její výdaje či příjmy. Kvalita těchto datových souborů není nejlepší, a to z několika důvodů. Při výběru je používána metoda kvótního výběru, což má za následek nivelizaci různých extrémů; pro vyplňování zpravodajských deníků se obvykle nedaří přesvědčit příjmově nejsilnější domácnosti nebo domácnosti, jejich členové jsou pracovní velmi vytíženi. Celková administrace šetření se rovněž vyznačuje mnohými nedostatky a proto používání těchto databází má některá úskalí. Z tohoto důvodu jsme se rozhodli pokusit se pro SRÚ 96 vyrobit analytické váhy; oporou nám byl datový soubor *Mikrocensus 1996*. Za kontrolní proměnné, podle kterých byl výsledný SRÚ 96 vážen, jsme zvolili věk přednosty domácnosti (PD), pohlaví PD, ekonomickou aktivitu PD, vzdělání PD a region bydliště domácnosti (8 krajů). Základní soubor SRÚ 96 byl tedy pomocí vah upraven tak, aby lépe vystihoval skutečnou situaci. Celkově bylo osloveno 2693 domácností základního souboru a 524 domácností doplňkového souboru (příjmově nejslabší domácnosti). Pokud budeme srovnávat některé ukazatele mezi jednotlivými roky, je třeba pracovat i s ostatními soubory rodinných účtů; ty však již nejsou váženy. Při interpretacích těchto časových řad musíme proto být velmi opatrní.

Výzkum *ISSP Sociální nerovnosti a spravedlnost 1999* navazuje na předchozí šetření Sociální nerovnosti, které proběhlo v rámci mezinárodního projektu ISSP (*International Social Survey Programme*) v České republice v roce 1992, a na výzkumy *Sociální spravedlnost z roku 1991 a 1995*, jenž byl součástí mezinárodního projektu ISJP (*International Social Justice Project*). Výzkum byl připraven týmem sociální stratifikace Sociologického ústavu AV ČR v rámci projektu *Sociální trendy*. Terénní sběr dat provedla agentura STEM - Středisko empirických výzkumů - v období od 18. 1. do 24. 2. 1999. Reprezentativita pro dospělé populaci ČR (18 a více let) byla zajištěna metodou dvoustupňového náhodného adresního výběru, kdy v prvním kroku byla metodou náhodného výběru ze seznamu plátců SIPO vybrána adresa domácnosti a ve druhém kroku byla na základě nejbližšího data narození vybrána ze seznamu členů domácnosti dotazovaná osoba. Dotazování provedli školení tazatelé sítě STEM. Celkem bylo pořízeno 1834 kompletních rozhovorů, což představuje návratnost 48,9%.

Výzkum *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97* proběhl na přelomu roku 1996 a 1997 a zaměřil se na získání přehledu o regionálních rozdílech v cenách

neregulovaného bydlení. Pod metodickým a organizačním vedením řešitelů z týmu lokální a regionální problematiky Sociologického ústavu AV ČR byl vytvořena síť spolupracovníků, studentů vysokých škol z celé republiky, kteří po dobu půl roku prováděli vlastní sběr dat. Zájem výzkumného týmu se soustředil na shromáždění údajů o tržním nájemném, cenách bytů všech kategorií vlastnictví a cenách rodinných domů ve všech regionech České republiky. Kromě cen byly zaznamenávány i základní charakteristiky bytu či domu - jeho poloha, velikost, kvalita, vlastnické poměry -, jež by mohly cenu ovlivňovat. Základním zdrojem informací o cenách na trhu byly inzeráty v příslušných regionálně důležitých inzertních novinách a údaje zveřejňované realitními kancelářemi. V obou případech byly sledovány odděleně strana nabídky a strana poptávky. Celkem byly shromážděny informace o více než 22 000 případech. Po kontrole a vyřazení neúplných a duplicitních dat zbylo 12 943 záznamů o cenách na straně nabídky a 8 745 záznamů na straně poptávky. Data z inzertních novin byla shromažďována každý týden po dobu 6 měsíců, v období od počátku září 1996 do konce února roku 1997. Celkem byla využita inzerce z 23 periodik, 8 z nich bylo ryze inzertních. U nájmu byly zaznamenány nájemy hrubé na úrovni celkových výdajů na bydlení (nájem "s poplatky").

V naší práci jsme použili jak jednoduchých statistických koeficientů pro zamítnutí nebo přijetí hypotéz o vzájemné závislosti či nesejnosti rozložení (t-test, chí-kvadrát, korelační koeficient, adjustovaná standardizovaná rezidua), tak složitějších mnohazměrných statistických analýz, jako je lineární mnohazměrná postupná regresní analýza nebo strukturní modelování Lisrel. Smyslem lineární regrese je nalézt (metodou nejmenších čtverců) nejpravděpodobnější trend pro vývoj hodnoty určité, závislé, proměnné při kombinaci hodnot několika jiných, nezávislých, proměnných; tj. s jistou pravděpodobností predikovat budoucí hodnotu závislé proměnné při znalosti hodnoty proměnných nezávislých. Strukturní modelování je mnohazměrná statistická analýza, která umožňuje testování vzájemných vztahů mezi proměnnými jako částí komplexního dopředu definovaného modelu; každou proměnnou dává tak do vztahu s každou další proměnnou a vytváří konečný celkový model, ve kterém "vše souvisí se vším". Model je testován jako celek narozdíl od parciálních korelací, které testují pouze jednoduchý vztah mezi dvěma proměnnými a nikoliv smíšený vztah jejich kombinace na proměnnou třetí.

Jelikož předkládaná studie má mít výrazný komparativní charakter, je v ní prezentováno velké množství údajů pocházejících z nejrůznějších relevantních zdrojů (Eurostat, Evropská komise, národní statistické úřady, komparativní studie). Pokud se v této studii uváděné údaje vzájemně od sebe podle odlišných relevantních zdrojů "významněji" neliší (v detailech se od sebe v závislosti na užitém zdroji liší fakticky všechny údaje), zásadní relevantní zdroj nebude přímo citován. Půjde-li však o zdroj zcela specifický nebo pokud dojde k významnější odlišnosti mezi jednotlivými zdroji, bude u příslušného údaje zdroj vždy specifikován. Základními relevantními datovými zdroji pro primární údaje týkající se bydlení jsou např.:

1. pro údaje týkající se českých domácností:

- statistické ročenky 1991 - 1997 (složení bytového fondu, počet domácností celkem i v definovaných podkategoriích apod.) vydávané Českým statistickým úřadem;
- údaje prezentované na internetových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva sociálních věcí (např. podmínky pro pobírání příspěvku na bydlení a

počet domácností, kteří příspěvky pobírají) a Patria Finance (meziroční růst nominálních příjmů, úrovně inflace aj.);

- publikace *Vybrané údaje o bydlení, I. pololetí 1998*, zpracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj Českým statistickým úřadem;
- publikace *Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil 1996 /1997* zpracovaná Českým statistickým úřadem;
- další literatura (viz odkazy).

2. pro údaje týkající se domácností v zemích EU:

- vyčerpávající tabulkový přehled výsledků výzkumu *Enquete Logement 1996/1997* realizovaného INSEE, Paris. Tento pravidelně se opakující rozsáhlý výzkum bydlení na reprezentativním vzorku francouzské populace je statisticky velmi reliabilní; nevýhodou je pouze to, že roční příjem domácností byl dotazovanými odhadnut při jednorázové odpovědi tazateli. Ve vzorku je zastoupeno 29 043 francouzských domácností, návratnost výzkumu dosáhla 85,3%;
- souhrnná publikace *Housing Policy in Europe* editovaná P. Balchinem (z roku 1996);
- souhrnná publikace *Housing Systems in Europe* autorů P. Boelhouwera a H. van der Heijdena (z roku 1992);
- souhrnná publikace *Between Owner-Occupation and Rented Sector* autorů H. Kroese, F. Ymkerse a A. Muldera (z roku 1988);
- souhrnná publikace *Marchés et politique du logement dans le CEE* autora L. Ghekiere (z roku 1991);
- souhrnná publikace *Les politique du logement dans l'Europe de demain* autora L. Ghekiere (z roku 1992);
- statistický přehled *Housing Statistics in the European Union 1998* vydaný Evropskou komisí v Bruselu;
- statistický přehled *Social Portrait of Europe 1996, 1998* vydávaný Eurostatem (evropským statistickým úřadem);
- statistický přehled *Eurostat Annuaire 1997* vydaný Eurostatem;
- statistický přehled *Eurostatistik 1997* vydaný Eurostatem;
- statistický přehled *Les européens et leur logement*, vydávaný UNFOHLM a mezinárodní organizací pro sociální bydlení CECODHAS;
- mezinárodní komparativní studie *Politiques de vente comparees* vydaná organizací UNFOHLM a CECODHAS;
- studie *Bydlení a bytová politika v zemích EU* autorky B. Valentové a J. Kohouta vydaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj;
- studie *Příspěvky na bydlení* autorů B. Valentové, V. Fouska, J. Kohouta, H. Sobotkové a P. Zajícové, vydaná v roce 1993 nadací ARCH;
- studie *Sociální aspekty bydlení* autorky B. Valentové pro práci Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva sociálních věcí;
- popisný článek *Aides personnelles au logement: une comparaison européenne*, 26-31, *Problèmes économiques* n. 2.532, 1997;
- další literatura (viz odkazy).

## **I.I. Výdaje domácností na bydlení v ČR**

Při výpočtu transparentního ukazatele pro výši výdajů průměrné domácnosti na bydlení panuje obvykle časté nedorozumění. Na jednu stranu jsou do výdajů na bydlení započítávány i splátky úvěrů ze stavebního spoření nebo hypotékových úvěrů na pořízení bytu či domu (což se týká pouze domácností vlastnících byt nebo dům v osobním, resp. soukromém vlastnictví, popř. užívajících byt družstevní); na stranu

druhou se pak takovým údajem argumentuje v souvislosti s posouzením zatížení těmito výdaji pro domácnosti žijící v obecních bytech. Je proto nutné odlišit dva způsoby výpočtu *koeficientu zatížení*, tedy koeficientu uvádějího podíl výdajů domácnosti na bydlení na celkových čistých měsíčních příjmech domácnosti:

*koeficient zatížení* = měsíční výdaje domácnosti na bydlení / celkové měsíční čisté příjmy domácnosti \* 100 (v %);

příčemž:

1. výdaje domácnosti na bydlení *bazické* = součet výdajů na nájemné, ústřední topení, teplou vodu, elektřinu, plyn, tekutá i tuhá paliva, vodné a stočné a ostatní komunální služby
2. výdaje domácnosti na bydlení *úplné* = součet výdajů domácnosti na bydlení bazických a výdajů na stavební a bytovou údržbu, opravy a údržbu zařízení domácnosti investičního charakteru, splátky úvěrů na dům nebo byt a daň z nemovitosti

Výdaje na nájemné zahrnují výdaje striktně na čisté nájemné u bytů státních a obecních (bez služeb); u družstevních bytů zahrnuje nájemné (resp. úhrada za užívání bytu) částku za úrok a úmor z nesplacené části investičního úvěru, pojištění družstevního bytu, příspěvek na údržbu domu a poplatek na správu družstva. Některé domácnosti obývající byty v osobním vlastnictví uvedly při záznamu do svého zpravodajského deníku jako nájemné i částku určenou do fondu oprav placenou jednotlivými vlastníky bytů buď vlastní správě (je-li celý dům zprivatizován) nebo družstvu či obci.

Za ústřední topení se považuje také etážové topení na plyn nebo elektřinu, nebo jsou-li ve všech obytných místnostech elektrická nebo plynová kamna nebo WAW; rovněž etážové topení na tuhá paliva, pokud je zdroj vytápění (umístění kotle) mimo byt, resp. v místnosti k tomu speciálně určené (kotelna), budeme považovat za ústřední topení. Výdaje na elektřinu a plyn zahrnují i instalační poplatek na zapůjčení elektroměru, resp. plynoměru; výdaje na ústřední topení a teplou vodu i úhradu za měřiče teplé vody, stejně jako výdaje na vodné a stočné úhradu za měřiče studené vody. Kategorie ostatních komunálních služeb obsahuje výdaje za odvoz popela, odpadků a fekálií, kominické a domovníkové práce, úklid společných prostor v domě, spotřebu elektřiny a plynu ve společných prostorách domu, poplatek za výtah, za společnou televizní anténu, za společnou prádelnu aj.

Výdaje na stavební a bytovou údržbu (stejně jako na opravu a zařízení domácnosti investičního charakteru) zahrnují veškeré výdaje na zakoupení nebo zapůjčení stavebních strojů, zařízení a materiálů sloužících pro výstavbu nebo údržbu bytu nebo domu, který domácnost užívá, resp. vlastní. Jsou zde však bohužel započteny i výdaje týkající se mimo celoročně obývaného bytu (domu) i chaty, garáže, chalupy nebo jiného objektu, který domácnost užívá.

U výdaje na daň z nemovitosti je rovněž nutné upozornit, že ze SRÚ nelze vyloučit daň z nemovitosti placenou na tzv. druhé bydlení (chaty, chalupy, zahrádky apod.), proto jsou do výpočtu zahrnuty i výdaje na daň z nemovitosti u druhého bydlení.

Celkové čisté měsíční příjmy jsou vypočítány tak, že od úhrnu celkových hrubých peněžních příjmů všech členů domácnosti jsou odečteny vybrané úspory, půjčky a výpůjčky, daň z příjmů a povinné osobní zdravotní a sociální pojištění.

Před uvedením samotných výsledků je nutné upozornit na to, že níže uvedené koeficienty zatížení jsou zřejmě ve skutečnosti i o několik procentních bodů nižší, než je možné zjistit ze SRÚ, a to z následujících důvodů:

- nepřesnost a nereprezentativnost SRÚ, která nemůže být vážením několika základních kategorií zcela odstraněna; dá se očekávat, že participace příjmově silnějších domácností na zpravodajském výzkumu je nesrovnatelně nižší než

participace příjmově slabších domácností (ačkoliv oba extrémny jsou ve výzkumu podreprezentovány);

- velký rozsah šedé ekonomiky v ČR a nezdaněných příjmů českých domácností odhadovaných na úrovni 10 - 20% deklarovaných příjmů;
- podhodnocenost deklarovaných příjmů domácností je charakteristická pro všechny sociologické výzkumy v českém prostředí, které dotaz na příjem považuje za kulturně "nevhodný" (ačkoliv se nejedná o záměrnou podhodnocenost z důvodu nelegálního příjmu);
- zahrnutí výdajů na sekundární bydlení do výpočtu koeficientu zatížení; výdaje na sekundární bydlení nelze relevantním způsobem oddělit od výdajů na bydlení primární, což je velkou nevýhodou při práci se SRÚ; o to více v českém prostředí, kde sekundární bydlení (chaty, chalupy) je relativně velmi rozšířené.

Koeficient zatížení při započítání výdajů domácnosti na bydlení bazických dosahoval pro průměrnou českou domácnost v roce 1996 12,93%; koeficient zatížení při započítání výdajů domácností úplných 14,77%. Dá se přitom očekávat, že s ohledem na výše zmíněné důvody je skutečný průměrný koeficient zatížení o několik procentních bodů nižší. V podrobné tabulce č. 1a jsou uvedeny výdaje na bydlení bazické pro jednotlivé příjmové skupiny obyvatelstva v jejich absolutní i relativní hodnotě (koeficient zatížení); v tabulce č. 1b jsou stejným způsobem prezentovány výdaje na bydlení úplné. Všechny domácnosti jsou rozděleny do 32 stejně velkých kategorií podle výše jejich celkového čistého příjmu; velký počet kategorií je zde z důvodu praktických: zájemci o podrobnější zkoumání z tabulky mohou vyčíst, jaké procento domácností spadá do jakkoliv definované únosné míry zatížení domácnosti výdaji na bydlení. Způsob výpočtu koeficientu zatížení, stejně jako výpočet samotných výdajů na bydlení pro statistickou evidenci, je v různých zemích EU různý, což velmi stěžuje případné komparace<sup>2</sup>, nicméně je možné s jistým zkreslením konstatovat, že průměrná míra zatížení domácnosti výdaji na nájemné se v těchto zemích pohybuje na úrovni koeficientu zatížení mezi 15-18%, průměrná míra zatížení výdaji na bydlení bazickými podle naší definice se pohybuje na úrovni koeficientu zatížení mezi 21-24% a výdaji na bydlení úplnými na úrovni koeficientu zatížení mezi 23-26%<sup>3</sup>; míra zatížení 20% pro výdaje na nájemné, 30% (někde již 25%) pro výdaje bazické a 30% pro výdaje úplné se pak obvykle považuje za maximální únosnou míru zatížení rozpočtu domácnosti výdaji na bydlení (tzv. normativní míra zatížení) a pokud domácnosti tuto míru překročí, pak obvykle získávají nárok na vyplacení adresného příspěvku na bydlení. Nad hranici v zemích EU obvyklé únosné míry zatížení se pohybovalo jen velmi malé procento českých domácností. To je lépe patrné z tabulky č. 2a a tabulky č. 2b: pouze 4,38% ze všech českých domácností dosahovalo úrovně koeficientu zatížení 25% a více u výdajů bazických a 3,33% domácností dosahovalo úrovně koeficientu zatížení 30% a více u výdajů úplných.

---

<sup>2</sup> Někdy se do výdajů bazických započítávají mimo čistý nájem pouze výdaje na topení, jindy pouze výdaje na čisté nájemné u domácností v nájemním sektoru a tzv. implicitní nájemné pro domácnosti ve vlastnickém sektoru apod.

<sup>3</sup> Ve Francii je např. hodnota průměrného koeficientu zatížení pro výdaje na nájemné po odečtení příspěvku na bydlení 19,6% pro domácnosti v nájemním sektoru; koeficient zatížení pro výdaje bazické při započítání tzv. implicitního nájemného u bytů a domů ve vlastnictví je pro domácnosti v nájemním sektoru 28,6% a pro domácnosti ve vlastnickém sektoru 24,1% (po započtení příspěvku na bydlení 23,1%).



Tabulky č. 3a a 3b uvádí koeficient zatížení a strukturu výdajů domácností podle velikosti místa bydliště domácnosti. Bazické i úplné výdaje domácnosti na bydlení v absolutní hodnotě i v jejich hodnotě relativní (koeficient zatížení) se zvyšují s velikostí obce, což odpovídá i situaci v zemích EU. Největší "skok" zaznamenáváme mezi hodnotou koeficientu zatížení pro obce do 5.000 obyvatel a hodnotou koeficientu zatížení pro obce od 5.000 do 20.000 obyvatel (z 9,71% na 14,21% u výdajů bazických, resp. z 12,14% na 15,76% u výdajů úplných). Tento "skok" je způsobený rozdílem mezi výdaji na bydlení na venkově (kde většina domácností žije ve vlastním rodinném domě) a výdaji na bydlení ve městě. Další růst je již velmi pozvolný a hodnota koeficientu zatížení pro domácnosti v obcích s počtem obyvatel převyšujícím 100.000 je u výdajů úplných dokonce nižší než pro domácnosti s počtem obyvatel od 50.000 do 100.000. Ačkoliv výdaje na bydlení jsou pro domácnosti v obcích s počtem obyvatel nad 100.000 v absolutní hodnotě vyšší než pro domácnosti v obcích od 50.000 do 100.000, ve vztahu k celkovým příjmům těchto domácností je relativní ukazatel opačný.

Tabulky č. 4a a 4b uvádí koeficient zatížení a strukturu výdajů domácností na bydlení pro jednotlivé kategorie podle složení domácnosti. Značná sociální tenze je patrná mezi domácnostmi bez ekonomicky aktivních členů a domácnostmi, kde je alespoň jeden člen ekonomicky aktivní (EA). Zatímco je koeficient zatížení pro domácnosti bez ekonomicky aktivních členů (převážně důchodců) 18,06% pro výdaje bazické (resp. 20,17% pro výdaje úplné), pro domácnosti s jedním EA členem je koeficient zatížení již 12,78% (resp. 14,45%) a pro domácnosti se dvěma EA členy 9,27% (resp. 10,99%). Skupina domácností důchodců se tak z úhlu pohledu vztahu mezi výdaji na bydlení a složením domácnosti jeví jako nejohroženější sociální skupina. Absence adekvátního výpočtu adresného příspěvku na bydlení, který by alespoň zčásti hradil výdaje domácností penzistů překračující únosnou mez zatížení jejich rozpočtů, jejich ohrožení ještě více zesiluje. Podobná, ale nikoliv již tak výrazná tenze je patrná i mezi bezdětnými domácnostmi a domácnostmi s alespoň jedním dítětem (tabulky č. 5a a 5b). Koeficient zatížení pro bezdětné domácnosti dosahoval pro výdaje bazické hodnoty 14,93% (resp. 16,94% pro výdaje úplné), zatímco pro domácnosti s jedním dítětem už pouze 10,21% (resp. 11,99%). Zřejmě se zde částečně projevuje i vliv složení domácnosti (domácnosti důchodců jsou často bezdětné). Počet závislých dětí v domácnosti na výši koeficientu zatížení naopak nemá téměř žádný vliv (!); koeficient zatížení pro domácnosti se dvěma i třemi a více dětmi dosahoval vždy hodnoty okolo 10% (resp. 11%).

Zajímavé je i srovnání koeficientu zatížení a struktury výdajů na bydlení podle typu bydlení (tabulky č. 6a a 6b), kdy by se nejvíce měl projevit rozdíl mezi výdaji bazickými a výdaji úplnými. Zatímco pro domácnosti užívající privátní nájemní byt je rozdíl mezi koeficientem zatížení pro výdaje bazické a koeficientem zatížení pro výdaje úplné ve výši jednoho procentního bodu, pro domácnosti obývající vlastní dům je tento rozdíl ve výši 2,54 procentních bodů. Tento rozdíl však zdaleka neodpovídá situaci v zemích EU, kde splátky úvěrů za pořízení domu nebo bytu do privátního vlastnictví daleko významněji zatěžují rozpočet domácností bydlících "ve vlastním". Je zřejmé, že za 7 let transformace se v této oblasti ještě nerozšířil takový rozsah obchodů, jaký je obvyklý v zemích EU. Před rokem 1989 byla v ČR cena nemovitostí daleko nižší (stejně jako cena stavebních prací na jejich pořízení) a úvěry byly obvykle velmi nízko úročeny s dlouhou lhůtou splatnosti. Hypotekární trh se teprve rozjíždí; není však důvodu si myslet, že za jistou nedlouhou dobu nebude tento

způsob pořizování vlastních nemovitostí běžným. Je tedy možné očekávat, že v budoucnosti uvedený rozdíl mezi výdaji bazickými a výdaji úplnými bude pro domácnosti žijící "ve vlastním" nebo "v družstevním" geometricky narůstat.

Nejvyšších hodnot koeficientu zatížení dosahují domácnosti obývající obecní byt (16,49% pro výdaje bazické, 17,68% pro výdaje úplné), nejnižších naopak domácnosti žijící ve vlastním rodinném domě (9,08% pro výdaje bazické a 11,62% pro výdaje úplné). Při srovnání koeficientů pro výdaje bazické tento fakt odráží zcela přirozený stav, kdy domácnosti investující do svého vlastního bydlení (nebo alespoň do vyšší dostupnosti svého bydlení) neplatí nájemné a jejich koeficient zatížení je tudíž nižší než v nájemním sektoru.<sup>4</sup> Deregulace nájemného se projevuje zejména zvýšením zatížení domácností bydlících v obecním nájemním sektoru; ani zde však úroveň zatížení nedosáhla evropského standardu. Pokud by část nájemného příjmově nejslabších domácností (důchodců) byla adresně kryta příspěvkem na bydlení, rezerva pro další deregulaci nájemného je zcela neoddiskutovatelná. Struktura výdajů domácností odráží přirozená specifika každého typu bydlení; zatímco nejvyšší položkou pro domácnosti obývající obecní nebo privátní nájemní byt je samotný nájem, pro domácnosti v družstevních bytech jsou to výdaje na ústřední topení a teplou vodu, pro domácnosti v bytech v osobním vlastnictví mimo výdaje na topení také vyšší výdaje na elektřinu a plyn (nové byty v osobním vlastnictví mají často vlastní elektrický nebo plynový kotel) a pro domácnosti ve vlastních rodinných domcích jsou to stejně jako u domácností v bytech v osobním vlastnictví výdaje na plyn, elektřinu a paliva (zatímco výdaje na vodné a stočné jsou výrazně nižší z důvodu používání vlastních vodních zdrojů).

Podíváme-li se na vývoj koeficientu zatížení pro všechny domácnosti mezi lety 1994 až 1997<sup>5</sup>, pak překvapivě zjistíme, že koeficient zatížení pro výdaje bazické ani úplné nezaznamenal žádný významnější vzestup! Zatímco v roce 1994 dosahoval pro výdaje bazické hodnoty 12,89%, v roce 1996 (nevážený) 12,23% a v roce 1997 13,18% (resp. pro výdaje úplné hodnot 16,55% v roce 1994, 14,77% v roce 1996 a 15,68% v roce 1997). Vzhledem k tomu, že by se již v hodnotě výdajů na bydlení bazických měla projevit deregulace cen energií a nájemného<sup>6</sup>, je částečně zarážející, že se koeficient zatížení zvyšuje (nebo dokonce klesá) tak pomalým tempem. Za hlavní důvod považujeme růst příjmů, který má silné nivelizující účinky na výši zatížení rodinných rozpočtů výdaji na bydlení; nominální příjmy ve větších městech (zvláště v Praze) mezi roky 1994 a 1996 rostly rychleji než obecná inflace (v obecných makroekonomických ukazatelích; přirozeně existovaly velké oborové rozdíly) a jsou to právě velká města, kterých se deregulace cen nájemného a energií nejvíce dotkla (jak vyplývá z tabulky č. 3b). Vzhledem k tomu, že se k 1.7. 1998 průměrné výdaje na

<sup>4</sup> Je nutné připomenout, že domácnosti žijící v tzv. privátním nájemním sektoru užívají v našem případě vždy byt, jehož nájem je regulován státem. Ve výběru zpravodajských domácností pro SRÚ 96 není ani jediná domácnost, která by bydlela za skutečně tržní nájemné, ačkoliv těchto domácností alespoň v určité věkové skupině není málo. Obvykle se však tyto domácnosti velmi obtížně dostávají do výzkumu; již proto, že v užívaných bytech obvykle nejsou hlášeny k trvalému pobytu a jsou tak nedostupny všem tazatelským sítím.

<sup>5</sup> V tomto případě pracujeme s neváženými rodinnými účty z roku 1994, 1996 a 1997. Vzhledem k tomu, že rodinné účty 1994 a 1997 nemůžeme vážit podle žádné reprezentativnější podpory, pro analýzu časových řad použijeme i rodinné účty 1996 jako nevážené, aby nedošlo k nežádoucímu vychýlení. K reliabilitě uvedených údajů je nutno být minimálně obezřetný.

<sup>6</sup> Podle údajů ČSÚ stoupl čistý nájemné mezi roky 1995 a 1994 o 23%, mezi roky 1996 a 1995 o 26% a mezi roky 1997 a 1996 o 49% (úhrnem asi o 130%).

bydlení bazické vůči hodnotě v předcházejícím roce zvýšily pouze o 13,5%<sup>7</sup>, nedá se očekávat žádné převratné navýšení koeficientu zatížení průměrné domácnosti v první polovině roku 1998 (okolo 17% pro výdaje na bydlení celkové).

Podíl domácností, které by překročily únosnou míru zatížení rodinných rozpočtů výdaji na bydlení, stanovenou podle evropského modelu na úrovni koeficientu zatížení 25% pro výdaje bazické, byl od roku 1994 až do roku 1997 relativně velmi malý. Zatímco v roce 1994 činil podíl těchto domácností na celkovém počtu českých domácností 5,67%, v roce 1996 (neváženém) 3,41% a v roce 1997 4,77%. Již od roku 1994 a až do roku 1997 se domácnosti žijící v obecních bytech při srovnání podle typu bydlení vyznačují nejvyšším koeficientem zatížení (od 16,26% v roce 1994 do 16,87% v roce 1997). Růst koeficientu zatížení byl mezi roky 1994 a 1997 pro všechny kategorie typu bydlení přibližně stejný (nejvyšší, o 1,8 procentního bodu, zaznamenaly domácnosti žijící v bytech v osobním vlastnictví). Z časových řad je rovněž zajímavý údaj týkající se kategorie domácností žijících ve městech s počtem obyvatel od 20.000 do 50.000. Mezi roky 1994 a 1996 došlo obecně k poklesu koeficientu zatížení pro výdaje bazické z 12,89% na 12,23%. Pro kategorii domácností v těchto středně velkých městech však došlo k nejvýraznějšímu poklesu koeficientu; v roce 1994 činil koeficient zatížení pro tuto kategorii domácností 14,24% a v roce 1996 12,94% (v roce 1997 již 13,94%). Je možné, že tato středně velká města zaznamenala mezi roky 1994 a 1996 větší "ekonomický růst", než byla obecná úroveň ekonomického růstu v zemi. Je-li však tento pokles způsoben spíše výběrem vzorku zpravodajských domácností, nelze spolehlivě posoudit.

Posledním důležitým údajem patrným z časových řad je vývoj koeficientu zatížení pro skupinu domácností výdaji na bydlení nejvíce zatíženou. Koeficient zatížení pro výdaje bazické zůstal mezi roky 1994 a 1997 pro skupinu domácností penzistů na, dá se říci, zcela stejné hladině - v roce 1994 20,4% a v roce 1997 19,26% (pro skupiny domácností s jedním nebo dvěma ekonomicky aktivními (EA) členy naopak koeficient zatížení stoupl v průměru o jeden procentní bod). Ačkoliv je tedy skupina domácností penzistů rozhodně ohroženou skupinou (jelikož průměrný koeficient zatížení se blíží kritické hranici únosnosti), vývoj deregulace, ale i zvyšování důchodů, jejich svízelnou situaci zatím nezhoršuje (vliv určitě mají i velké úspory ve výdajích těchto domácností).

Pro zjištění hlavních faktorů ovlivňujících výši výdajů na bydlení nebo výši výdajů na nájemné jednotlivých domácností jsme použili metodu mnohazměrné vícenásobné regrese ("multiple stepwise regression"), která spočívá v postupném několikakrokovém přijímání definovaných nezávislých proměnných do výsledného regresního modelu; a to v pořadí podle výše procentního podílu těchto proměnných, kterým se podílí na vysvětlení variance závislé proměnné. Do modelu, který měl vysvětlit variabilitu závislé proměnné výdaje na bydlení bazické, vstoupily nezávislé proměnné týkající se jak charakteristiky bydlení - velikost bytu nebo domu (v m<sup>2</sup>), velikost bydliště, kategorie bytu, dostupnost bytem nebo domem (definovaná jako nejnižší u nájemního bytu, vyšší pro družstevní byt, ještě vyšší pro byt v osobním vlastnictví a nejvyšší u vlastního rodinného domu) -, tak charakteristiky domácnosti -

---

<sup>7</sup> Mezi 1. 7. 1996 a 1. 7. 1997 se průměrné výdaje na bydlení bazické zvýšily o více než 27%; zvýšení o 13,5% v následujícím roce se při znalosti diskrepance mezi úrovní tržního a regulovaného nájemného jeví jako rozhodně nedostatečné.

celkový čistý příjem domácnosti, počet závislých dětí, počet EA členů, počet důchodců, vzdělání a věk přednosta domácnosti.<sup>8</sup>

Přijatý regresní model vysvětluje 51,4% variance výdajů na bydlení, mimo věk přednosta domácnosti přijala regrese všechny nezávislé proměnné do výsledného modelu a za nejdůležitější faktor ovlivňující výši výdajů na bydlení vybrala faktor dostupnosti bydlení; na druhém místě figuruje faktor celkových příjmů domácnosti (tabulka č. 7). Dostupnost jako jednoznačně nejdůležitější faktor variance výdajů na bydlení bazických je nepřímo úměrná v celkové absolutní výši těchto výdajů: u nájemních bytů jsou výdaje nejvyšší, u rodinných domů ve vlastnictví naopak nejnižší. Důležitým poznatkem je, že dostupnost bydlení je pro celkovou výši výdajů důležitější než příjem domácnosti, složení domácnosti nebo velikost bytu. Významnými faktory jsou rovněž rozloha bytu a jeho kategorie; složení domácnosti (počet dětí, důchodců, EA členů) a vzdělání přednosta domácnosti hrají naopak v definovaném modelu podružnou roli. Pro celkové výdaje domácností na bydlení bazické můžeme konstatovat, že faktory, které určují jejich výši, se spíše týkají charakteristiky bydlení než charakteristiky domácnosti; mezi čtyřmi nejdůležitějšími faktory jsou tři týkající se charakteristiky bydlení (dostupnost, velikost bytu, kategorie bytu), ale pouze jeden (i když velmi významný) týkající se charakteristiky domácnosti (celkový čistý příjem). Poměrně důležitý vliv celkových čistých příjmů domácnosti poukazuje na skutečnost, že stejně jako v zemích EU platí i ve výdajích na bydlení českých domácností jednoduché pravidlo: "bohatší domácnosti utrácejí více a chudší méně". Takové pravidlo je správné a žádoucí (jelikož opak by byl proti smyslu tržní logické úvahy a v konci i proti smyslu sociální spravedlnosti), pokud však platí i pro výdaje na nájemné jako takové (a nikoliv pouze pro výdaje na služby s bydlením spojené).

U regresního modelu zjišťujícího vliv stejně definovaných nezávislých proměnných na variabilitu výdajů domácností na nájemné (pro domácnosti, jejichž nájem je vyšší než 0) je ovšem faktor celkových příjmů domácností téměř nevýznamný (tabulka č. 8). Model vysvětluje 32,4% variance výdajů domácností na nájemné a hlavními faktory jsou tentokrát zcela rozhodně charakteristiky bydlení: velikost bytu nebo domu, dostupnost bydlení (obecní nebo družstevní byt), kategorie bydlení; teprve pak až počet závislých dětí a celkové čisté příjmy domácnosti. Vzdělání a věk přednosta, počet EA členů nebo důchodců v domácnosti postupně regrese dokonce z modelu zcela vyloučila.

## **I.II. Výdaje domácností na bydlení v zemích EU a některých zemích SVE**

V souvislosti s níže uvedenými komparacemi je nutné nejdříve zmínit, že 77% evropských domácností žije v rodinných domech, které však nejsou, jak je tomu zvykem v ČR, výhradně ve vlastnictví užívajících domácností. Mezi domácnostmi užívajícími ke svému bydlení rodinný dům podíl vlastnických domácností variuje mezi 63% v Nizozemí (!) a 91% v Řecku. Vstup do vlastnického sektoru je charakterizován zejména příjmovou úrovní a věkem přednosta domácnosti: mladí lidé (mezi 18 a 30 roky) obvykle nemají dostatek finančních prostředků k získání bytu či domu do vlastnictví a proto 85% z nich bydlí v sociálním nebo privátním nájemním

---

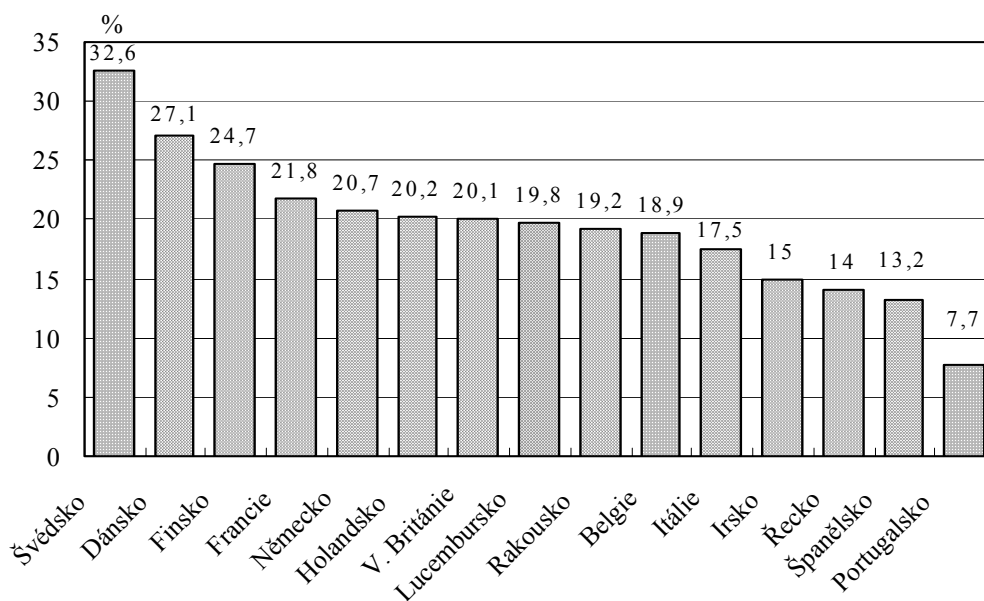
<sup>8</sup> Smyslem regresní analýzy nebylo docílit přesných regresních koeficientů a tvaru regresní rovnice, nýbrž pouze určit hlavní faktory ovlivňující výdaje domácnosti. Z tohoto důvodu byly kategorizované proměnné jako velikost bydlíště nebo dostupnost považovány hypoteticky za spojité.

bydlení. Naopak 47% starších lidí, kteří žijí sami (starší než 65 let) bydlí "ve vlastním". Tato skutečnost však neplatí pro situaci v ČR, kde věk přednosti domácnosti nemá vliv na typ bydlení, který domácnost užívá (tabulka č. 9).

Získat přesné komparativní údaje týkající se míry zatížení a výdajů domácností na bydlení pro všechny země EU je nadlidský úkol, splnitelný pouze v případě, že by výzkumník věnoval zjišťování těchto údajů mnoholetou práci a potřebné země přímo navštívil. Statistika vedená prostřednictvím nadnárodních institucí nebývá často přesná nebo se vyznačuje nízkou aktuálností uvedených údajů.

Jedním z relevantních zdrojů statistiky rodinných účtů je Eurostat, evropský statistický úřad, se sídlem v Lucemburku. Na základě dotazníků vyplňovaných jednotlivými národními statistickými úřady vytváří Eurostat několik souhrnných publikací obsahujících sady tabulek dotýkajících se nejrůznějších statistických údajů, mimo jiné i spotřebního chování evropských domácností. Publikace *Eurostat Annuaire 97* uvádí podíl výdajů na bydlení (nájemné, implicitní nájemné, topení a elektřinu) na celkových výdajích evropských domácností v roce 1995:

**Graf 1: Zatížení evropských domácností výdaji na bydlení, 1995  
(v % z celkových výdajů)**



Zdroj: Eurostat Annuaire 1997

Jak konstatuje zpráva Eurostatu, zatímco v 70. a 80. letech byly v rodinných účtech evropských domácností nejdůležitější položkou výdaje na potraviny, nápoje a tabák, v letech 90. se tato kategorie spotřeby přesouvá až na druhé místo a nejvyšší příčku obsadily výdaje na nájemné, topení a elektřinu, v tom i tzv. implicitní nájemné pro vlastnický sektor bydlení. Jelikož investice na koupi domu nebo bytu do vlastnictví se může a nemusí odrazit v rodinných rozpočtech výdaji na splátky úvěrů, resp. může být významně zkreslena kombinací vlastního a vypůjčeného kapitálu, používá se

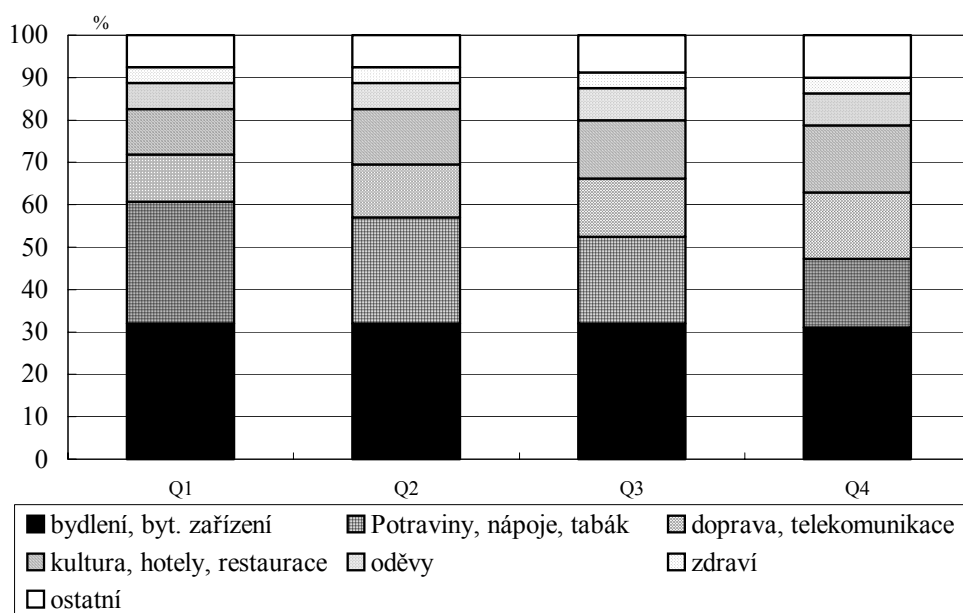
často pro vyjádření výdajů domácností vlastníků výpočtu implicitního nájemného, tedy nájemného za stejnou velikost bytu či domu v dané lokalitě v privátním nájemním sektoru (podobný způsob výpočtu je však zcela nemožný v českých podmínkách).

Nízký podíl výdajů na bydlení k celkovým výdajům v jihoevropských zemích souvisí zejména se skutečností, že převažující vlastnický sektor v těchto zemích je obýván mnohočlennými domácnostmi a podle evropských měřítek (1 člověk = 1 pokoj) vykazují tyto země nejvyšší podíl "přelidnění" bytů či domů: zatímco je podíl "přelidněných" bytů na celkovém bytovém fondu v Holandsku pouze 1% a v Dánsku 3%, v Portugalsku a Itálii je naopak tento podíl 23%, v Řecku dokonce 29%. Průměrná výše výdajů domácností na bydlení velmi úzce souvisí s průměrnou velikostí domácností: podle publikace *Social portrait of Europe*, vydávaného rovněž Eurostatem, jednočlenné domácnosti vydávají na bydlení nesrovnatelně vyšší podíl svých celkových výdajů než domácnosti vícečlenné: např. v Belgii jednočlenná domácnost vydává na nájemné (včetně implicitního nájemného) okolo 32% svých celkových výdajů, zatímco ostatní domácnosti v průměru 19,5%, podobně ve Švédsku podíl výdajů na nájemné jednočlenné domácnosti činí 21%, zatímco ostatních domácností 9%! Ve Španělsku více než 64% mladých mužů ve věku od 25 do 29 let bydlí se svými rodiči (v Řecku 62,6%, Itálii 66%) na rozdíl od Francie, kde podíl mladých, ale ekonomicky již činných mužů bydlících se svými rodiči je pouze 28,8% a ve Velké Británii 20,8%. Mezi ostatní faktory zdůvodňující skutečnost relativně nižších výdajů domácností na bydlení v jihoevropských zemích jistě náleží i nízká kvalita bytů a domů (nízká úroveň implicitního nájemného) a relativně nižší výdaje na energie.

Od roku 1986 vzrostl průměrný podíl výdajů na bydlení na celkových výdajích domácností v zemích EU z 18% (1986) na 19,8% (1995); nejvyšší růst je přitom patrný zvláště ve skandinávských zemích jako Švédsko (o 7 procentních bodů !!) nebo Finsko (o 5 procentních bodů); nadprůměrný růst je zaznamenán rovněž v Itálii (o 3,3 procentních bodů) a ve Francii (o 3,2 procentních bodů). Uváděný průměrný koeficient se v zásadě vztahuje k výdajům na bydlení úplným, podle naší definice; podle evropských standardů se však do těchto výdajů nezapočítávají výdaje na opravy a výdaje na stavební a bytovou údržbu u nájemních bytů (jelikož ty jsou obsaženy v samotném nájemném) a rozsah sekundárního bydlení je rovněž významně nižší. Je nutné rovněž upozornit na skutečnost, že uváděná míra zatížení je již snížena o příspěvek na bydlení, který v evropských zemích pobírá značná část domácností; bez příspěvku na bydlení by reálné výdaje byly daleko vyšší. Údaje poskytované Eurostatem jsou navíc zřetelně nižší než údaje, které se nám podařilo získat prostřednictvím přímých kontaktů národních statistických úřadů (podrobněji níže). Na tyto důležité skutečnosti je nutné brát zřetel v případě srovnání situace v ČR se situací v zemích EU.

Velmi překvapivým zjištěním uvedeným v publikaci *Social portrait of Europe* se z našeho úhlu pohledu jeví skutečnost, že podíl výdajů na bydlení (nájemné, topení a elektřinu) na celkových výdajích je v zemích EU identický pro všechny skupiny domácností rozdělené do kvartilů příjmového rozložení podle výše jejich celkového čistého příjmu:

**Graf 2: Výdaje domácností podle kvartilových skupin příjmů**

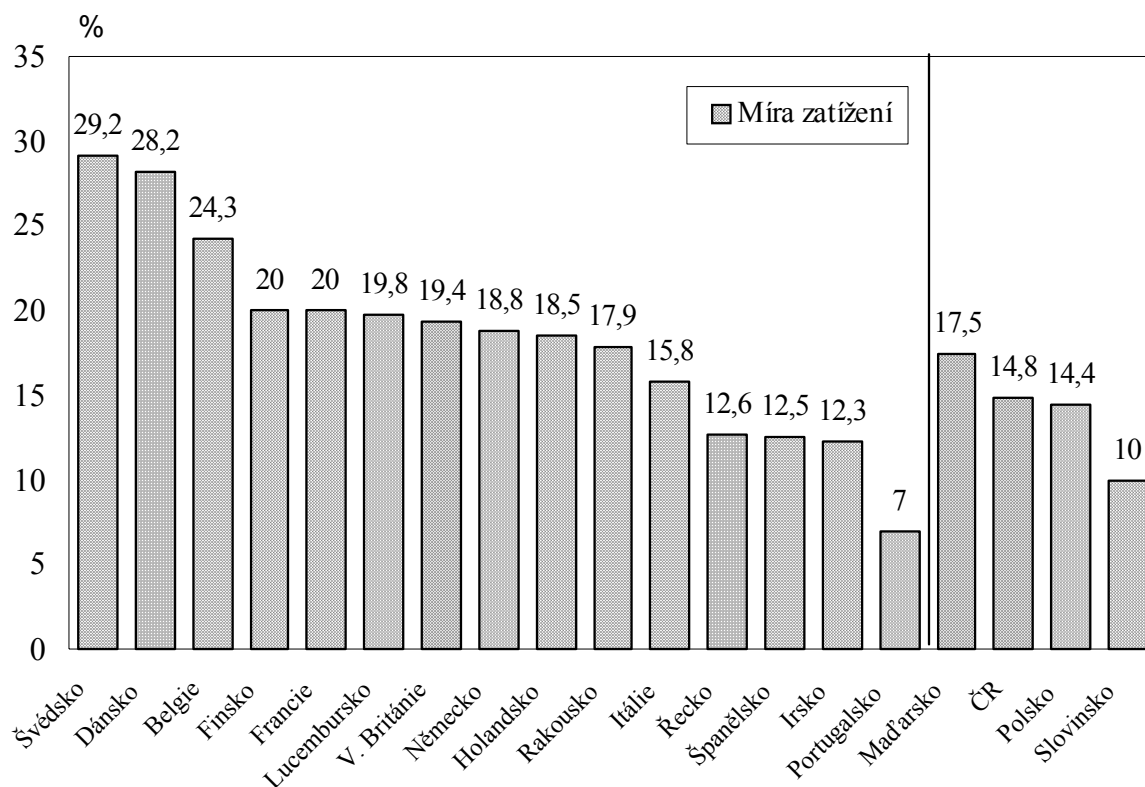


Zdroj: *Social portrait of Europe 1998*, Eurostat

Do uvedeného srovnání struktury spotřebního chování evropských domácností bylo zahrnuto pouze 9 evropských zemí a je možné, že při kompletní analýze by výsledky byly alespoň zčásti jiné. Z našich vlastních srovnání rozpočtů francouzských domácností, resp. jejich výdajů na bydlení podle výzkumu *Enquete Logement 1996/1997*, naopak vyplývá ostrá korelace mezi úrovní celkových příjmů domácností a podílem výdajů na bydlení na těchto celkových příjmech (uvedeno níže).

Jiným zdrojem mezinárodních komparací je *Portrait statistique du logement dans les États membres de l'Union Européenne 1995/96* publikovaný mezinárodní organizací sociálního bydlení CECODHAS v Paříži. Do níže uvedeného grafu 3 uvádějího srovnání zemí podle výše míry zatížení domácností výdaji na bydlení nyní již v klasickém vztahu k jejich celkovým čistým příjmům (a nikoliv celkovým výdajům) jsme pro větší transparentnost zanesli i do určité míry srovnatelné údaje dotýkající se některých zemí SVE (včetně ČR). Údaje pro země SVE se zakládají na informacích získaných prostřednictvím přímých kontaktů s některými výzkumníky nebo statistiky z uvedených zemí; údaj pro Maďarsko se vztahuje k roku 1997 (výdaje na bydlení úplné mimo domácnosti žijící v tržním nájemním sektoru), údaj pro Polsko k roku 1998 (výdaje na bydlení bazické mimo tržní nájemní sektor), údaj pro ČR k roku 1996 (výdaje na bydlení úplné mimo tržní nájemní sektor) a údaj pro Slovinsko k roku 1994 (výdaje na bydlení bazické mimo tržní nájemní sektor).

**Graf 3: Míra zatížení v evropských domácnostech výdaji na bydlení, 1992  
(v % z celkových příjmů)**



Zdroj: COCEDHAS 1999, RÚ 1996, *Regional Housing Indicators 1995*, *Price of Housing in Hungary (MRI 1998)*, *Urząd Mieskalnictwa i Rozwoju Miast 1999*<sup>9</sup>.

Posledním zdrojem komparativních dat je Evropská komise a její každoročně vydávaný bulletin *Housing Statistics in the European Union 1998*. Zde však k nemalému překvapení nalezneme údaje k výdajům domácností na bydlení časově se pro většinu zemí EU vztahující k roku 1988, tedy 10 let zpátky! Při představě, jak zásadní reformou bydlení prošly evropské země převážně až na konci 80. let a v letech 90. (Velká Británie, Švédsko, Holandsko, Irsko, Francie), je skutečně až zarážející, s jakou odhodlaností bruselští úředníci odolávají nutnosti získávat akutálnější údaje dotýkající se zatížení rodinných rozpočtů výdaji na bydlení. Z tohoto důvodu uvedené srovnání v naší studii ani neuvádíme.

Zajímavé je, že pokud jsme tyto "velké" komparace srovnali s údaji, které se nám podařilo získat přímými kontakty v zemích EU a pouze pro některé země EU, ukazatel míry zatížení domácností výdaji na bydlení byl podle národních zdrojů vždy vyšší než uvedená míra zatížení v nadnárodních tabulkových přehledech.

Podle údajů Ministerstva bydlení v holandském Haagu byla míra zatížení **čistým** nájemným pro domácnosti žijící v nájemním sektoru bydlení v roce 1995 21,1% a to již při započítání snížení nájemného příspěvkem na bydlení; v roce 1982 se úroveň

<sup>9</sup> Ačkoliv publikace COCEDHAS vyšla v roce 1999, údaje dotýkající se míry zatížení jednotlivých členských států EU se vztahují k roku 1992!



zatížení rovnala 15,8%, v roce 1986 18,1% a v roce 1990 19,7% (Ministerie van Volkshuisvesting 1998). Předpokládáme-li, že zbývající vlastnický sektor bydlení by mohl ještě do jisté míry uvedený ukazatel zvýšit (implicitní cenou nájemného) a že výdaje na nájemné tvoří přibližně dvě třetiny celkových výdajů na bydlení pro domácnosti v nájemním sektoru, pak musí být průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými mimálně o 6 až 7% vyšší, nežli uvádí publikace společnosti COCEDHAS.

Tabulka č. 10 uvádí míru zatížení výdaji na **čisté** nájemné britských domácností užívajících nájemní byt v roce 1998, podle publikace *Housing Finance Review 1999/2000* autora Steva Wilcoxe. Míra zatížení britských domácností se podobným způsobem jako v případě Nizozemí odchyluje od míry zatížení uvedené v publikacích Eurostatu nebo organizace COCEDHAS; určitě také proto, že se údaje v souhrnných publikacích vztahují k roku 1992 nebo 1995. Vzhledem k tomu, že dominantní vlastnický sektor bydlení spíše do jisté míry zvýší průměrnou míru zatížení (implicitní hodnotou nájemného), dá se očekávat, že se v roce 1998 míra zatížení výdaji na bydlení úplnými pohybovala na úrovni mezi 25 až 26% (tedy o 5 až 6 procentních bodů výše, nežli uvádí publikace COCEDHAS).

Francouzský statistický úřad INSEE provádí v pravidelných intervalech rozsáhlé šetření nejrůznějších aspektů dotýkajících se bydlení na reprezentativním vzorku francouzské populace, časově posledním šetřením byl výzkum *Enquete Logement 1996/1997*. Z výsledků výzkumu vyplývá, že průměrná míra zatížení výdaji domácností na nájemné v nájemním sektoru bydlení byla v roce 1996 19,6%, resp. 16% po započítání adresného příspěvku na bydlení; průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými se v nájemním sektoru bydlení rovnala 26,7%, resp. 23% po započítání příspěvku. Pro domácnosti ve vlastnickém sektoru bydlení byla průměrná míra zatížení "splátkami" hypotečních úvěrů na úrovni 18,8% (resp. 17,8%) a průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými na úrovni 24,1% (resp. 23,1%). Uvedené údaje se od "velké" komparativní statistiky organizace COCEDHAS odchylují zhruba o tři procentní body, tj. podle našich odhadů se průměrná míra zatížení výdaji na bydlení úplnými (při započítání příspěvku na bydlení) ve Francii pohybovala v roce 1996 na úrovni 23%.

Hodnoty míry zatížení pro jednotlivé sociální kategorie francouzských domácností uvádí podrobně tabulky č. 11 a 12. Míra zatížení se ve Francii stejně jako v ČR zvyšuje s velikostí bydliště, přičemž v Paříži je míra zatížení francouzských domácností nejvyšší: pro domácnosti v nájemním sektoru 25,4%, pro domácnosti ve vlastnickém sektoru 27,6%. Je patrná i výrazná sociální efektivita sociálního nájemního sektoru: ačkoliv domácnosti v sociálním sektoru vydávají pouze 12,2% svých příjmů na nájemné a v privátním sektoru 19%, v míře zatížení výdaji úplnými se již výhody z levného nájmu částečně stírají, jelikož pro sociální sektor dosahuje čistá míra zatížení 21% a pro privátní sektor 24,9%. Podobně jako v ČR existuje i ve Francii velký rozdíl mezi mírou zatížení jedno- a vícečlenných domácností (u výdajů úplných o 7,3 procentního bodu). Oba druhy francouzského příspěvku na bydlení výrazně snižují hrubou míru zatížení výdaji na nájemné, a to o celých 13 procentních bodů!! Je evidentní, že při takovém průměrném snížení míry zatížení je umožněno i příjmově slabším domácnostem zachovat si poměrně vysoký standard bydlení (vždy však jen do určité míry).

Důležitá je rovněž skutečnost, že s postupujícím věkem se míra zatížení u domácností žijících ve vlastnickém sektoru snižuje. Bohužel nemáme k dispozici srovnání uvádějící míru zatížení pro jednotlivé věkové skupiny v nájemním sektoru; ve vlastnickém, kam přechází většina domácností starších 50 let, se pak po zaplacení hypotečních úvěrů míra zatížení výrazně snižuje. Na rozdíl od situace v ČR, důchodci ve Francii tvoří jednu z nejbohatších sociálních skupin disponující relativně velkým majetkem. Z toho důvodu jsou z hlediska výdajů na bydlení ohroženou skupinou spíše mladé startovní domácnosti nežli domácnosti důchodců.

Z uvedeného je zřejmé, že skutečná aktuální míra zatížení výdaji na bydlení ve vztahu k celkovým příjmům domácnosti je v zemích EU **vyšší** než uvádí graf 3 čerpající ze zdrojů organizace COCEDHAS; u některých zemí (Nizozemí, Francie) by mohla být i o **mnoho vyšší**. Počítáme-li dále se zmíněným zkrácením výdajů na bydlení úplných v českém prostředí (neexistence příspěvku, šedá ekonomika, rozsáhlé sekundární bydlení aj.) a pomineme-li specifickou situaci jihoevropských zemí danou geograficko-kulturním kontextem, mohla by se míra zatížení výdaji na bydlení úplnými v ČR zvýšit podle našeho odhadu téměř o 11 procentních bodů oproti situaci v roce 1996 a o 8 až 9 procentních bodů oproti situaci v roce 1998, aby odpovídala průměrné míře zatížení u evropských domácností v zemích odpovídajících našemu geograficko-kulturnímu kontextu. V nájemním sektoru bydlení, kde je míra zatížení nejvyšší, by se srovnatelné navýšení mohlo pohybovat okolo 8 procentních bodů v roce 1996 a 6 procentních bodů v roce 1998.

V těch zemích SVE, které podobně jako ČR hodlají v nejbližší době vstoupit do EU, je míra zatížení domácností výdaji na bydlení také relativně velmi nízká (jistou výjimku tvoří Maďarsko).

Polské domácnosti žijící v nájemním sektoru bydlení, například, vydávaly v roce 1998 v průměru na nájemné pouze okolo 4% ze svých příjmů (tabulka č. 13). Nejvyšší míru zatížení výdaji na nájemné vykazují v Polsku podobně jako v ČR domácnosti důchodců a nezaměstnaných; průměrná míra zatížení výdaji úplnými je pro důchodce dokonce vyšší než v ČR (23,31%). Podobně jako v ČR je i zde důvodem těchto značných disparit absence dobře nastaveného příspěvku na bydlení (ačkoliv jistý příspěvek na bydlení byl již v Polsku zaveden). Tabulka č. 14 uvádí vývoj míry zatížení od roku 1991 do roku 1996: zvýšení míry zatížení o 318% překračovalo pouze o 30 procentních bodů obecnou inflaci v Polsku.

Situace v nájemním sektoru ve Slovinsku je relativně "horší" nežli v ČR; regulované nájemné jsou téměř zmrazeny a celkové výdaje domácností na bydlení se v nájemním sektoru pohybuje na úrovni 16% (tabulka č. 15).

V Maďarsku se, jako v jediné z uvedených zemích SVE, míra zatížení ztlačněji zvýšila zvláště v důsledku úspěšné politiky privatizace a vytvoření *de facto* tržního prostředí na však velmi omezeném trhu s nájemním bydlením. Průměrná míra zatížení výdaji úplnými se v roce 1997 pohybovala na úrovni 17,5%, nezapočítáme-li výdaje domácností v privátním (tržním) nájemním sektoru. Míra zatížení je však právě v tomto sektoru jednoznačně nejvyšší a proto celková průměrná míra zatížení bude zřejmě vyšší než 18% (tento údaj však není potvrzen z příslušného zdroje).

Podrobnější srovnání míry zatížení pro jednotlivé sociální kategorie maďarské společnosti uvádí tabulka č. 16. Stejně jako v ČR tvoří i v Maďarsku nejrizikovější

skupinu domácností skupina domácností důchodců: jednočlenné důchodcovské domácnosti dosahují míry zatížení výdaji na bydlení bazickými 28,9%! Absence dostatečné adresné podpory prostřednictvím příspěvku na bydlení tak jistě posiluje sociální napětí mezi příjmově slabšími a příjmově silnějšími domácnostmi: zatímco domácnosti zařazené podle výše svého celkového příjmu do prvního kvintilu příjmového rozdělení dosahují míry zatížení 31,1%, domácnosti zařazené do nejvyššího kvintilu naopak pouze 10,4%.

Závěrem první kapitoly věnující se základnímu analytickému rozboru rodinných rozpočtů z hlediska výdajů na bydlení jednotlivých domácností je možné konstatovat, že výdaje na bydlení bazické i úplné tvořily od roku 1994 až do roku 1997 v rodinných rozpočtech českých domácností (a nedá se předpokládat, že by snad současná situace měla být výrazně jiná) stále **výrazně nižší** podíl, nežli je tomu obvyklé v zemích EU. Koeficient zatížení, tedy poměr výdajů na bydlení k celkovým čistým příjmům domácnosti, vzrostl mezi lety 1994 a 1997 jak pro výdaje bazické, tak pro výdaje úplné o zcela **zanedbatelný procentní podíl**. Za nejreprezentativnější údaj můžeme považovat koeficient zatížení pro výdaje úplné vypočítaný pro zvažované SRÚ 1996 ve výši 14,77%. V zemích EU by dosahoval koeficient zatížení pro výdaje úplné podle naší definice (tedy bez příspěvku na bydlení a se znalostí výše zmíněných vychýlení) průměrně 25%. Ačkoliv celkové příjmy domácnosti jsou důležitým faktorem pro výši celkových výdajů na bydlení bazických, hrají téměř **nevýznamnou roli** pro variabilitu výdajů domácnosti na nájemné. Příjmově silnější domácnosti více utrácí na službách, neznamená to však, že by platili i více za základní nájemné, které je téměř plošně regulováno. Tato skutečnost nás zcela zásadně odlišuje od běžné praxe v zemích EU (o tom blíže v další části). Ohroženou sociální skupinou je jednoznačně skupina důchodců (nikoliv např. rodiny s větším počtem dětí) o to více, že způsob vyplácení příspěvku na bydlení v ČR, který nebere v úvahu výši skutečných ani tarifních výdajů domácnosti na bydlení, je zcela v rozporu s konstrukcí příspěvku na bydlení v zemích EU. Neméně ohroženou skupinou je skupina domácností nebydlících, jelikož pokračující rigidita, nedostatečná adresnost deregulace, a obecná nečinnost odpovědných institucí v této oblasti dosud nevytvořila ani základy pro zdravé fungování trhu s bydlením. I při započítání zvýšení výdajů domácností na bydlení bazických k 1. 7. 1998 o 13,5% a při znalosti ekonomické recese v ČR (pokles růstu příjmů) se dá předpokládat, že průměrný koeficient zatížení bydlících domácností (pro výdaje úplné) nedosáhl ani v roce 1998 17% (v nájemném sektoru 18,5%). Hazardní se taková bytová politika jeví nejen na makroekonomické úrovni (nedostatečná mobilita pracovní síly související se vznikem dlouhodobé regionální nezaměstnanosti a neoptimální kombinace práce a kapitálu, nemalé daňové úniky na černém trhu s bydlením, tedy z černých pronájmů a prodeje užívacích práv na obecní byt, nezájem soukromých investic o bytovou výstavbu), ale i na úrovni mikroekonomické (pokračující roční několika miliardová skrytá ztráta obecních rozpočtů, rozsáhlé chátrání a úbytek bytového fondu). Sociální napětí (ostré nerovnosti na trhu s bydlením), které s takovou politikou "nečinnosti" přirozeně vzniká, je velmi hrubě podceňováno.

## II. Sociální napětí na českém trhu s bydlením

### II.I. Sociální souvislosti

Sociální napětí definujeme pro náš účel jednoduše jako konflikt mezi těmi skupinami domácností, které mají "objektivně" na trhu s bydlením výrazně nerovné postavení. Z nepřeberného množství konfliktů (např. nerovné postavení domácností handicapovaných nebo domácností žijících v ekologicky nebo sociálně nevyhovujícím prostředí aj.) za zcela zásadní považujeme tři následující typy sociálního napětí:

1. napětí mezi skupinou důchodců a skupinou domácností s minimálně jedním EA členem;
2. napětí mezi skupinou domácností majitelů restituovaných domů a domácností nájemníků v těchto domech;
3. napětí mezi skupinou domácností nebydlících a skupinou domácností bydlících; přeneseně napětí mezi domácnostmi nucenými žít v bytech s tzv. tržním nájemným a domácnostmi žijícími v bytech, kde je nájem regulován státem (rovněž tak napětí mezi těmi domácnostmi, které chtějí změnit své bydlení např. z důvodu regionální nezaměstnanosti, ale nemohou, jelikož je to proti zájmům těch, kteří změnit bydlení nechtějí).

Sociální napětí mezi skupinami domácností vlastníků a nájemníků, kteří své bydlení získali ještě před rokem 1989 nepovažujeme "z objektivního hlediska" za oprávněné. Domníváme se, že zisky i ztráty všech bydlících domácností, které si pořídily nebo jim bylo přiděleno bydlení před rokem 1989, jsou dnes zhruba vyrovnané. Ačkoliv domácnosti žijící v obecních bytech dosahují vyššího koeficientu zatížení, při "pořízení" svého bydlení nebyly nuceny vynaložit ani korunu ze svého rozpočtu, jelikož byt jim zdarma na mnohdy neurčenou dobu přidělil stát, resp. obec. Ačkoliv družstevním bytům je dnes ze zákona umožněna větší legální disponibilita než bytům obecním (tj. existuje možnost družstevní byt "prodat", odkoupit do vlastnictví nebo se souhlasem družstva pronajmát), družstevníci byli ještě před získáním bytu nuceni splatit svůj družstevní podíl (pohybující se ve výši tehdejších 10 měsíčních platů) a dále pravidelnými splátkami anuity umožňovat kvalifikovaný úvěr, za kterou byla výstavba jejich bytu pořízena; bydlení v družstevním bytě bylo před rokem 1989 z uvedených důvodů "dražší" nežli bydlení v bytě státním. Nakonec i většina domácností žijících v obecních bytech má nebo bude mít možnost zakoupit svůj byt do svého osobního vlastnictví (resp. do vlastnictví družstva vlastníků) za "účetní" nebo příslušným způsobem zvýhodněnou tržní cenu v tzv. privatizaci bytů a domů. Vlastníci rodinných domků (což byla před rokem 1989 jediná možnost, jak se stát vlastníkem svého bydlení) profitovali při jejich výstavbě z nízkoúročených stavebních úvěrů s dlouhodobou splatností a po roce 1989 se navíc tržní hodnota jejich nemovitostí prudce zvýšila (v určitých lokalitách téměř astronomicky).

Výzvou pro zásadnější změny v dosavadní sociální politice státu v oblasti bydlení je jistě situace skupiny domácností důchodců.<sup>10</sup> Domácnosti důchodců žijí také často v

---

<sup>10</sup> Poskytování příspěvku na bydlení podléhá dnes testování příjmů rodiny za kalendářní čtvrtletí. Za příjem se považují i přídavek na dítě, rodičovský příspěvek a zaopatřovací příspěvek. Jestliže příjem v rodině byl v uplynulém kalendářním čtvrtletí nižší než 1,6 násobek životního minima rodiny, má vlastník bytu či nájemce, přihlášený v bytě k trvalému pobytu, nárok na příspěvek na bydlení. Tento

nevyhovujících podmínkách "levných" bytů nižší kategorie. Dobře nastavený příspěvek na bydlení respektující skutečné výdaje na bydlení by situaci domácností penzistů řešil rozhodně nejlépe a nejrychleji; obrat od plošné regulace nájemného, ze které, jak ukážeme později, profitují zejména příjmově nejsilnější domácnosti, k adresné podpoře potřebných domácností by rovněž nemusel znamenat, jak se pokusíme ukázat níže, větší zatížení veřejných rozpočtů.

V každé zemi s privátním nájemním sektorem existovalo odpradáвна napětí mezi vlastníkem domu a nájemníkem bytu v daném domě; po 1. světové válce, kdy byla z důvodu nedostatku bytů postupně zaváděna regulace nájemného, změnilo se toto napětí z "pavlačových" hádek na skutečný sociální konflikt posílený rozsáhlejšími regulacemi nájmu po 2. světové válce snad ve všech zemích dnešní EU (následkem byl i výrazný pokles podílu privátního nájemního sektoru v celkovém bytovém fondu evropských zemí). Někde již od 60. let, někde od 80. let však docházelo k postupné deregulaci cen nájmu v privátním sektoru, resp. ceny nájmu v privátním sektoru byly regulovány méně (nebo vůbec) nežli nájmy v sektoru tzv. sociálním, čímž se i ostrost sociálního konfliktu mezi majiteli a nájemníky snížila. Ačkoliv v rámci restitucí nemovitého majetku v ČR byly původním majitelům nebo jejich potomkům vráceny neprávem vyvlastněné domy, nájemné v bytových jednotkách těchto domů zůstalo regulováno státem do stejné míry jako v nájemních domech patřících státu, později obcím. Proto je konflikt majitelů a nájemníků v ČR daleko ostřejší, než je tomu na západ od našich hranic.

Institucionalizovanému střetu Občanského sdružení majitelů domů a Sdružení nájemníků se v ČR dostává poměrně rozsáhlé publicity, proto mu nebudeme věnovat větší pozornost. Majitelé odůvodňují požadavek zvýšení nájmu nedostatkem financí pro základní údržbu svých domů a poukazem na státní omezování ústavou zaručených vlastnických práv. Nájemníci se zase přirozeně nechtějí vzdát svých kvazi-vlastnických oprávnění.

*"Vztahy mezi vlastníky nájemných domů (restituenty) a nájemníky (uživateli) potvrzují životnost a sociální sílu instituce držby a užívání. Situace je zde vyhrocená už proto, že jak vlastnictví legální, tak držbu (kvazi-vlastnictví) reprezentují silné konkrétní subjekty se zcela konkrétními zájmy... Znam i případy, kdy vlastníci-restituenti využívají zavedených kvazi-tržních praktik prověřených životem za socialismu k získání "svých" ostatních majetkových práv. Odstupné vlastníkem nájemníkům je, jak jsem se dozvěděla, zavedená praxe." (Šmídová 1996)*

Vzhledem k tomu, že se restituce nájemních domů týkala poměrně malé části bytového fondu, politická vůle vyjít vstříc oprávněným nárokům majitelů by byla sebevražedná. Z dlouhodobé perspektivy však neexistence privátního nájemního sektoru jako důsledku nulové soukromé bytové nájemní výstavby a pokračujícího chátrání existujícího fondu může mít dalekosáhlé důsledky. Pronájmy bytů v osobním nebo družstevním vlastnictví, které jsou dočasně uvolněné, by poptávku po dlouhodobějším privátním nájemním bydlením asi těžko mohly pokrýt. Deficit privátní nájemní sféry, která v evropských zemích stále tvoří 15-20% celkového bytového fondu, by znamenal nejen další prudké zvýšení tzv. tržních, státem neregulovaných,

---

příspěvek se však poskytuje paušálně a bez ohledu na to, v jakém bytě oprávněná osoba bydlí, zda jde o byt obecní, družstevní, v soukromém vlastnictví anebo zda jde o byt ve vlastním domě.

nájmů ale navíc i další prohloubení sociálního napětí mezi těmi, kteří byli obdařeni užívacím právem na obecní nájemní byt, a těmi, kteří jsou odkázáni na volný trh.

Podle odhadu Terplanu (Andrle, Dupal 1999), akciové společnosti zabývající se bydlením a územním plánováním, se od roku 1991 (rok sčítání lidu) do současnosti zvýšil počet domácností v "nechtěném" spoluzití (také nebydlících domácností) ze 170.000 na 280 až 300.000 domácností (7 - 7,5% všech českých domácností podle údaje z roku 1991). Bytový nedostatek se přirozeně dotýká převážně velkých měst; v těch však žije více než polovina české populace. Rozsah bytové výstavby bezprostředně po roce 1990 prudce poklesl: do roku 1990 započatá bytová výstavba dosahovala hodnoty mezi 55 a 60 tisíci bytů ročně, v roce 1991 však již pouze 10.899 bytů, v roce 1992 8.429 bytů a v roce 1993 7.574 bytů! Od roku 1993 sice dochází k nárůstu bytové výstavby (v roce 1994 10.964 bytů, v roce 1995 16.548 bytů, v roce 1996 22.680 bytů a v roce 1997 33.152 bytů); tu však tvoří převážně výstavba rodinných domů a bytů do vlastnictví a **podíl bytů k pronájmu na celkové započaté bytové výstavbě byl v roce 1997 pouze 6,1%.**

Představme si hypotetickou situaci dvoučlenné (muž a žena) mladé nebydlící domácnosti mající v roce 1999 zájem zakoupit členský podíl v družstvu s právem užívání družstevního bytu v Praze (kde jsou nerovnosti zřejmě nejvíce patrné). Průměrná cena staršího (!) pražského družstevního bytu panelákového typu, z legální nabídky nejlevnějšího dostupného bydlení, o rozloze 50-60m<sup>2</sup> (o dvou pokojích s kuchyní) se v prvním pololetí roku 1999 pohybovala okolo 750.000 - 800.000,- Kč. Hypotekární úvěr je pro valnou část začínajících domácností obvykle finančně nedostupnou záležitostí; podmínky bank na minimální příjem domácnosti pro případ přidělení hypotečního úvěru jsou pro ně často nedosažitelné. Pro pořízení členského podílu s užívacím právem na tento byt by dvoučlenná domácnost při hypotetickém využití dvou úvěrů ze stavebního spoření (a tak pouze v případě, že jsou v manželském svazku)<sup>11</sup> v obvyklé výši 6% na finální částku 300.000,- Kč s rychlou variantou splácení (kombinovanou s dodatečnou půjčkou 150.000 - 200.000,- Kč z jiných zdrojů) musela jen pro samotné "přežití" dosahovat čistých měsíčních příjmů okolo 20.000,- Kč (5.000,- splátky úvěrů ze stavebního spoření, 3.500,- poplatky za nájem a služby, 1.500,- splátky dodatečného úvěru, 10.000,- Kč na zajištění základních potřeb členů domácnosti), a to minimálně po dobu splácení 7 let. Koeficient zatížení pro výdaje na bydlení úplně by dosahoval hodnoty 43 - 50%. Při neexistenci příspěvku na bydlení by celé výdaje musela domácnost pokrýt ze svých vlastních zdrojů, jelikož nesplňuje zákonem stanovené kritérium (rozhodný příjem nižší než 1,6 násobek životního minima, u dvoučlenné domácnosti 9.536,- Kč). Novelou zákona o dani z příjmu fyzických osob byla kupujícím na trhu s bydlením nabídnuta sice možnost odpisu splacených úroků z úvěrů ze stavebního spoření (včetně překlenovacího úvěru) nebo hypotečního úvěru při výpočtu dani z příjmu (pro osoby v závislé činnosti dani ze mzdy), zákon však hovoří pouze o odpisu úroků z úvěrů poskytnutých na koupi (tj. do osobního vlastnictví) bytu, domu nebo pozemku (cena bytu do osobního vlastnictví je však zhruba o 1/3 vyšší) nebo na splacení nového členského podílu právnické osobě, tj. např. družstvu na splacení podílu v nové

---

<sup>11</sup> Družstevní podíl s užívacím právem na byt smí přejít pouze na jednu osobu; s výjimkou manželů, kdy je ze zákona možný převod družstevního podílu na oba manžele. V případě, že by muž a žena nebyli v manželském svazku, družstevní podíl by mohl být převeden pouze na jednoho z nich a pouze ten by pak mohl žádat stavební spořitelnu o přidělení úvěru. Druhý z nich by však u spořitelny neuspěl, jelikož tak pro něj nevzniká ani užívací ani vlastnické právo na předmětný byt.

družstevní výstavbě. Úhradu za převod členského podílu s právem na užívání již existující družstevní byt původnímu nájemníkovi však zákon neumožňuje, ačkoliv je taková úhrada zcela legální.<sup>12</sup> Kdybychom společně s evropskými standardy považovali za maximální hranici únosnosti zatížení domácnosti výdaji na bydlení úplnými koeficient zatížení ve výši 35%, pak by domácnost musela dosahovat celkového čistého příjmu minimálně 27.143,- Kč. Podle našeho odhadu<sup>13</sup> podíl pražských domácností, jejichž přednosta je mladší 28 let a které dosahují této úrovně čistých příjmů, nepřesahuje 10% všech pražských domácností. Pro doplnění je třeba upozornit, že pro jednočlenné domácnosti je zakoupení vlastního bytu téměř nemožné, starší družstevní byt se rovněž vyznačuje nízkou kvalitou bydlení, dvoupokojový byt může být v případě založení rodiny nedostatečný a zvláště případné založení rodiny předpokládá již splacený úvěr (po 7 letech). Pokud tedy nebydlící domácnosti nemají dostatečné množství finančních prostředků k pořízení vlastního (popř. družstevního) bytu, na čemž z hlediska evropského srovnání není vůbec nic zvláštního, a pokud i nabízené finanční nástroje pro pokrytí výdajů na koupi jsou pro tyto domácnosti dočasně nebo trvale nepřístupné, nezůstává jim, stejně jako je tomu obvyklé i v evropských zemích, než se obrátit na nájemní sektor. Zde se však dovětek "podobně jako v evropských zemích" stává nepoužitelným.

Evropská unie nemá společnou sociální politiku bydlení; ta zůstává v pravomocích jednotlivých zemí. Přesto téměř v každé zemi EU najdeme sektor nájemního bydlení nazývaný "sociální bydlení", tvořící od 3% (Španělsko) do 40% (Nizozemí) celkového bytového fondu.<sup>14</sup> Sektor sociálního bydlení je neziskový (cílem výstavby a provozu není dosažení zisku), může být veřejný (ve vlastnictví veřejnoprávního subjektu, např. obce) a je určen především pro příjmově slabší vrstvy populace, které by si nemohly dovolit obstarat bydlení na volném trhu. Výstavba bytů sociálního bydlení je financována buď výhradně přímými dotacemi státního, resp. obecních rozpočtů (s tímto případem se však v současnosti v zemích EU téměř nesetkáme)<sup>15</sup> nebo z prostředků získaných na běžném kapitálovém trhu a stát v takovém případě prostřednictvím subvencí (např. úrokových splátek) přispívá ke snížení investičních nákladů. Vlastníkem takových bytů je pak stát (Španělsko) nebo obec (Irsko, Portugalsko, Velká Británie) v prvním případě; bytové společnosti regulované veřejnou správou (Švédsko, Dánsko, Itálie), nezávislé a neziskové bytové asociace

<sup>12</sup> Je zřejmé, že je-li smysl této novely vykládán jako podpora nebydlícím pro pořízení si prvního bydlení, je takový výklad zavádějící, jelikož by nutil nebydlící domácnosti kupovat si na trhu to nejdražší zboží.

<sup>13</sup> Podíl mladých domácností (hlava domácnosti je mladší než 28 let) majících čistý příjem 20.000,- Kč a více byl v roce 1996 (údaj je z Mikrocensu 1996) 18,3%. Příjmy domácností vzrostly průměrně mezi roky 1996 a 1998 o 15,4 - 16%, což znamená, že při konstantním decilovém rozložení by poměr 18,3% platil pro domácnosti mající celkový příjem 23.200,- Kč nebo více.

<sup>14</sup> Výjimku tvoří Řecko, ve kterém je 100% bytového fondu v privátním vlastnictví; z toho více než 75% ve vlastnictví uživatelů. Nízký podíl sociálního bydlení mají zvláště jihoevropské země jako Španělsko (8% nájemních bytů, 3% celkového bytového fondu), Portugalsko (10% nájemních bytů) a Itálie (6% celkového bytového fondu). Jako země bez sektoru sociálního bydlení se v některých pramenech uvádí i Švédsko z důvodu, že pro vstup do "kvazi-veřejného" sektoru bydlení (byty jsou vlastněny neziskovými organizacemi, jejichž činnost je usměrňována obcemi) není omezena. Podíl tohoto sektoru na celkovém nájemním bydlení je však velmi vysoký - okolo 50% (20% celkového bytového fondu) - a z toho důvodu se přikláníme spíše k těm pramenům (Balchin 1996, Kroes, Ymkers, Mulder 1988), které v této souvislosti hovoří o sociálním bydlení.

<sup>15</sup> Masová výstavba sociálních bytů dotovaná veřejnými rozpočty probíhala v období bytového nedostatku po 2. světové válce. Ekonomická krize a neúnosné zadlužení rozpočtů v 70. letech vedly ve všech evropských zemích k rozpočtovým škrtům a hlubokým reformám bytové politiky s cílem vrátit na bytový trh vytlačené soukromé investice.

(Nizozemí, Velká Británie, Irsko), bytová družstva nebo i soukromníci v případě druhém. Výstavba může být financována i nejrůznější kombinací privátního kapitálu a subvencovaných úvěrů. Soukromým investorům je pak obvykle garantována určitá míra zisku za dodržení vymezených podmínek (např. v Německu budoucího nájemce bude vybírat nikoliv vlastník sám, ale obec a nájemné bude stanoveno ve výši určené smlouvou mezi investorem a obcí). Výběr uživatelů tohoto typu bydlení podléhá (kromě Švédska) **vždy splnění určitých sociálních kritérií**, jakými jsou např. **příjem a velikost domácnosti** (zvláštní pozornost je obvykle věnována mladým domácnostem a domácnostem důchodců). Švédský systém široké koncepce sociálního bydlení, kdy se neprovádí ani testování příjmů ani žádné jiné zkoumání sociální potřebnosti nárokových domácností (okolo 20% švédského bytového fondu), vychází jednak ze situace poměrného bytového dostatku<sup>16</sup> a jednak v současné době prochází vleklou finanční krizí projevující se kumulovanými ztrátami Obecních bytových společností, které sociální bydlení provozují, ve výši několika set milionů švédských korun (z důvodu nízkých cen nájmu).

V absolutní většině evropských zemích se při přidělení sociálního bydlení zásadním způsobem přihlíží k **sociální potřebnosti žadatele**. V takovém případě je buď ústřední vládou nebo každoročně revidovaným zákonem stanoven horní příjmový limit domácnosti pro nárokování sociálního bydlení (Francie, Německo), nebo je obcím dána možnost uplatnit celostátně působný zákon o přidělování sociálních bytů, pokud o takové uplatnění obec požádá ústřední správu (Nizozemí), anebo je stanovení příjmových limitů a ostatních kritérií v kompetenci jednotlivých obecních úřadů (Velká Británie). Příjem domácnosti nemusí být prověřován pouze při uzavírání nájemní smlouvy, ale také průběžně při užívání sociálního bytu. V jednom z regionů Belgie je příjem domácnosti neustále sledován a dojde-li k jeho zvýšení nad stanovený limit, musí domácnost sociální byt opustit; systém německého "přesouvajícího se" sociálního bydlení vede k tomu, že výše nájemného je pro domácnosti v sociálním sektoru bydlení závislá na výši příjmů této domácnosti a pokud je výše příjmu dostatečně vysoká, postupně daný užívaný byt ztrácí charakter sociálního bytu. Ve Francii jsou neziskové organizace provozující sociální bydlení (HLM) povinny zvýšit nájem těm domácnostem, u kterých výše celkových příjmů překročí o 40% stanovený tarif při vstupu domácnosti do sektoru sociálního bydlení; pokud daný limit domácnost překročí o 10-40%, je zvýšení nájmu organizacím pouze povoleno, nikoliv předepsáno. Návrhy na zavedení průběžného sledování příjmů a zavedení určité "housing tax" pro bohaté domácnosti bydlící v sociálních bytech se objevily i v Nizozemí, ale nezískaly prozatím politickou podporu (Balchin 1996).

Nestačí-li sektor sociálního bydlení pokrýt veškerou potřebu nízkopříjmových domácností, stává se, že tyto domácnosti vyhledávají nájemní bydlení i v privátním nájemním sektoru, kde je nájemné vyšší. Prostřednictvím mířených, **adresných příspěvků na bydlení** pak stát nebo obec může pomoci těmto domácnostem ke snížení jejich výdajů na bydlení. Nárokování příspěvků na bydlení není přirozeně žádným způsobem omezeno ani pro domácnosti v sociálním nájemním sektoru bydlení; v některých zemích jsou v kombinaci s fiskálními úlevami při placení daní příspěvky vypláceny i uživatelům vlastního bytu nebo domu (pokud splácí investiční nebo hypotekární úvěry na jejich pořízení). Jako základ pro výpočet příspěvku na bydlení obvykle slouží velikost a složení domácnosti (počet závislých dětí,

<sup>16</sup> Na 1000 obyvatel připadá, podle údajů z roku 1991 vydávaných Eurostatem, 478 bytů, což je jednoznačně nejvíce ze všech zemí EU.



ekonomicky neaktivních osob apod.), výše čistých příjmů domácnosti, výše nájemného nebo celkových výdajů domácnosti na bydlení (bazických či úplných) a v mnoha zemích také majetek domácnosti. Princip je v zásadě jednoduchý: s ohledem na složení a velikost domácnosti a popř. i její kapitál (majetek) příspěvek posuzované domácnosti na krytí nákladů na bydlení převyšujících jistou, v různých zemích odlišnou, normativní míru zatížení.

Konečná výše příspěvku na nájem pro domácnosti v nájemním sektoru může být dána rozdílem mezi skutečným nebo "tabulkově" stanoveným maximálním nájemným v dané lokalitě pro danou velikost domácnosti a výdaji na nájemné na úrovni normativní míry zatížení rodinného rozpočtu příslušné domácnosti; je-li skutečný nájem vyšší nežli "tabulkový", je domácnost nucena si svůj vyšší komfort buď hradit ze svého nebo "racionalizovat" své bydlení (přestěhovat se). Konstrukce těchto tarifů zohledňujících nejrůznější sociální, geografické, inflační a jiné aspekty spojené s bydlením je zdánlivě velmi náročná a složitá. Za použití moderní výpočetní techniky je však samotný výpočet oprávněného nároku v posledku otázkou přepsání pětistránkového (Francie) nebo patnáctistránkového (Anglie) formuláře do počítačové databáze příslušným úředníkem; politiky dojednaný a programátory pečlivě zkonstruovaný algoritmus pak velmi rychle vyčíslí konečnou částku příspěvku.

Adresné vyplácení příspěvků, ačkoliv odlišné v různých režimech sociálního státu, je ve většině evropských zemí ne-li základním, pak jedním ze základních pilířů bytové politiky<sup>17</sup>. V ČR však příspěvek na bydlení, zvláště z důvodu jeho způsobu výpočtu, pobírá pouze 3,6 % domácností!<sup>18</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že ať už v oblasti sociálního bydlení nebo v oblasti vyplácení příspěvků na bydlení v privátním nájemním sektoru panuje **nekompromisní adresnost**. Regulace cen nájmu je sice obvyklá ve všech zemích EU (dokonce existuje i v liberálním USA), přesto téměř nikde není natolik plošná a natolik odříznutá od skutečných tržních cen nájmu, jako je tomu v ČR. Zásadní regulaci podléhá vždy pouze určitá část bytového fondu, obvykle pouze část sociálního sektoru bydlení. Na zcela ojedinělé výjimky je nejnižší úroveň nájemného i v těchto sociálních bytech stanovena tak, aby nájemné pokrylo veškeré náklady s bydlením spojené (tzv. ekonomické nájemné): provoz, údržbu, správu, opravy a také, což je velmi důležité, splátky úvěrů, ze kterých byla výstavba financována. I ve Finsku, kde se zcela striktní regulace cen nájmu týká sociálního bydlení (12% bytového fondu), jsou nájemníci odpovědní za veškeré náklady spojené s udržováním fondu a za splácení půjček včetně úroků z těchto půjček, za které výstavba těchto subvencovaných bytů byla pořízena. V "sociálně-tržním" Německu jsou sociální byty regulovány do výše ekonomického nájemného, nájemné v privátních nájemních bytech je "de facto" ponecháno tržnímu působení, ačkoliv rozloženém v čase, tj. okamžitý nárůst cen nájmu se v rozpočtech domácností projeví rozložen do několika

---

<sup>17</sup> Podíl domácností pobírajících příspěvky na bydlení je různý pro jednotlivé země a bohužel se liší i podle různých statistických zdrojů. Tento podíl se např. podle údajů Eurostatu k roku 1995 pohyboval ve Francii na úrovni 27%, Dánsku 22%, Španělsku 18%, UK 20%, Švédsku 13%, Finsku 18%, Nizozemí 15%, Irsku 9%, Německu (bývalá NSR 7%, bývalá NDR 30%) aj. Příspěvek na bydlení neexistuje pouze v Řecku (mimo podporu starších občanů) a v Itálii; v Belgii je jen součástí dávek sociální pomoci pro zcela nejhudší část domácností.

<sup>18</sup> Podrobnější popis situace jak v oblasti sociálního nájemního bydlení, tak v oblasti modelování příspěvku na bydlení v zemích EU bude podán ve 4., 5. a 6. kapitole této studie. Tam zájemce nalezne mnohé zde nezmiňené detaily.

let, postupně. Toto "přiměřené" nebo "místně příslušné" nájemné se k tržnímu nájemnému v čase blíží a nikdy od něj není zcela odlišné.

Díky tomuto adresnému způsobu pomoci domácnostem obvykle platí (a to i ve Švédsku nebo Nizozemí) jeden hlavní fakt: **typ bydlení vždy odráží celkový příjem domácnosti; nejnižší příjmové skupiny obývají nájemní sociální byty, vyšší družstevní a privátní nájemní byty, nejvyšší bydlí obvykle "ve vlastním"**.<sup>19</sup>

Vraťme se do Čech 90. let. Regulace nájmu, které se pohybují několikanásobně pod hodnotou jejich tržního ekvivalentu a neodpovídají dosud ani výše definovanému ekonomickému nájemnému, je téměř plošná bez ohledu na příjem domácnosti a na typ nájemního bydlení (regulace soukromých nájemních bytů); s jedinou výjimkou vyloučení regulace u uvolněných bytů. Tento fakt má mimo již zmíněné důsledky svůj vliv na rostoucí neuspokojenou poptávku po bytech, zvláště sociálních. Co bychom však mohli nazvat sektorem sociálního bydlení? Obecní a státní nájemní byty? Podle údajů censu z roku 1991 27% bytového fondu tvořily nájemní byty ve vlastnictví státu nebo obcí. Privatizace obecních bytů, zahájená v roce 1991, vedla, podle našeho odhadu, ke snížení tohoto podílu na 19%<sup>20</sup>, což odpovídá mírně nadprůměrnému zastoupení sociálního sektoru v bytovém fondu zemí EU. Soustředíme se však na otázku, zda domácnosti, které je obývají, jsou skutečně příjmově nejslabší.

Výzkum *ISSP Sociální nerovnosti a spravedlnost 1999* (ISSP 99) poskytl pro hledání odpovědi na naši otázku nejaktuálnější přístupný datový soubor. Mimo aktuálnost je jeho velkou výhodou také to, že je přísně reprezentativní a jako takový poskytuje možnost zobecnění zjištěných závěrů na celou českou populaci. Nevýhodou naopak je, že příjmy byly domácnostmi odhadnuty na základě dotazu tazatele. Výzkum *SRÚ 96* naopak nevyhovuje kritériím reprezentativity (jedná se o kvótní výběr) a obecně neznámá jsou i možná výběrová vychýlení, která by při jejich známosti mohla být dodatečně odstraněna. Ačkoliv byl *SRÚ 96* zvážen podle *Mikrocensu 1996*, nebyla tímto krokem zajištěna plná reprezentativita údajů. Výhodou je naopak přesnější zachycení příjmů a výdajů jednotlivých domácností, jelikož šetřené domácnosti si po celou dobu výzkumu vedly zpravodajský deník.

Na základě výpočtu několika statistických koeficientů na datech z výzkumu ISSP 99 je možné prokázat, že v ČR je typ bydlení, který domácnost obývá, zcela nezávislý na celkových příjmech domácnosti, a to jak pro případ, kdy do srovnání zaneseme i příjmy domácností bydlících v rodinných domcích (tabulka č. 17), tak

<sup>19</sup> Je zcela patrné, že ve všech zemích EU bydlí "ve vlastním" příjmově silnější část domácností, zatímco v nájemním sektoru příjmově slabší. Z důvodu adresného přidělování sociálního bydlení platí i to, že domácnosti v sociálním sektoru bydlení mají "významně" nižší průměrné celkové příjmy než domácnosti v sektoru privátního nájemního bydlení; a tak zcela zřetelně i v Holandsku (pouze ve Švédsku nejsou tyto rozdíly významnějšího charakteru, v Anglii je podíl privátního nájemního bydlení příliš malý pro takový závěr). K situaci ve Švédsku píše Balchin: "There is a certain over-representation of households in the private-rental sector in the highest deciles, but the differences are not great. Taken together, the households in the private-rental sector have somewhat more resources than do those in the social sector." (Balchin 1996). Srovnání celkové úrovně příjmů domácnosti a typu bydlení podává zejména Kroes, Ymkers, Mulder 1988, Balchin 1996, Boelhouwer, van der Heijden 1992.

<sup>20</sup> Náš odhad vychází ze situace v Praze, kterou považujeme za modelový příklad pro celou republiku. Existují obce, kde byla zprivatizována absolutní většina bytů, jinde se s privatizací ještě ani nezačalo. Obdobně heterogenní je situace pro jednotlivé městské části Prahy.

**pro případ, kdy pracujeme pouze s byty** (tabulka č. 18). Jinými slovy podíl bohatých i chudých domácností je v jednotlivých typech bydlení srovnatelný; rozdíl je pouze ve výsadním postavení družstevních bytů, které obývají příjmově nejsilnější domácnosti. Ačkoliv je jistě vliv "rurálního" způsobu vlastnického bydlení v českém prostředí nezanedbatelný (ve vlastnictví žije převážná většina příjmově slabších vesnických obyvatel a vlastnictví rodinného domu nemá ještě charakter "luxusního" zboží jako v zemích EU), statistická významnost mezi typy bydlení se neobjeví ani v případě, kdy rodinné domky z analýzy vypustíme a situaci hodnotíme pouze pro domácnosti žijící v bytech.

V případě obdobné analýzy na datech ze *SRÚ 96* bychom tento závěr nemohli přijmout. Testujeme-li celý soubor domácností, pak celkový příjem domácnosti je významně závislý na typu bydlení (se započítáním rodinných domků i pro bytové domácnosti), a to i v případě, že nahradíme celkový příjem domácnosti příjmem poměřovaným na osobu domácnosti (tj. vyloučíme-li vliv velikosti domácnosti).<sup>21</sup> Podstatně jinak však vypadají výsledky pro domácnosti s EA přednostou (tj. po vyloučení domácností penzistů). Jestliže hypotézu o závislosti mezi typem bydlení (se započítáním domácností žijících v rodinných domcích) a celkovým příjmem na osobu domácnosti můžeme zamítnout pouze opatrně (významnost  $\chi^2$ -kvadrátu je 0,056), pak pro bytové domácnosti (s vyloučením rodinných domků) tak můžeme učinit zcela bez obav (významnost  $\chi^2$ -kvadrátu je 0,302). Podobná situace je i v případě, pokud do analýzy místo poměřovanému příjmu vstoupí nepoměřovaný celkový čistý příjem domácnosti (pro bytové domácnosti je významnost  $\chi^2$ -kvadrátu 0,204). I kdyby výsledky vážených dat ze statistiky rodinných účtů vykazovaly vyšší reprezentativitu a tedy i možnost zobecnění (což však tak není), platí, že s vyloučením domácností penzistů je ve všech druzích bytů ("sociálních" obecních, družstevních nebo v osobním vlastnictví) a ve všech druzích bydlení (obecní byty, družstevní byty, byty v osobním vlastnictví a vlastní rodinné domky) "zhruba stejný podíl bohatých a chudých domácností". Ačkoliv bohatší domácnosti bydlí "v lepším" (tj. v bytech s vyšší vybaveností a vyšší kategorie), na dostupnost (tj. míru oprávnění legálně disponovat se svým bydlením) příjem domácnosti nemá vliv. Jinými slovy, kvazi-vlastnická práva v obecním nájemním bydlení jsou natolik postačující, že není nutné (a v české společnosti ani žádoucí) dostupnost vlastního bydlení s vyšším příjmem zvyšovat. Tento vztah ostatně potvrzuje i následující analýza.

Pomocí strukturních modelů LISREL jsme se snažili zachytit komplexní fungování určitých základních faktorů na trhu s bydlením. Pomocí takových modelů lze totiž snadněji nahlédnout komplexnější systémy vztahů mezi sledovanými proměnnými. Považujme strukturní modely za jakousi sofistikovanější path-analýzu, která vychází z nějaké korelační matice a během výpočtů sleduje více údajů. Výsledné koeficienty popisující kauzální vztahy mezi jednotlivými proměnnými (uvedeny níže v modelech samotných) můžeme interpretovat tak, že pokud se hodnota nezávislé proměnné změní o jednu její jednotku, potom hodnota závislé proměnné se změní o  $x$  jednotek, kde  $x$  je hodnota příslušného koeficientu.

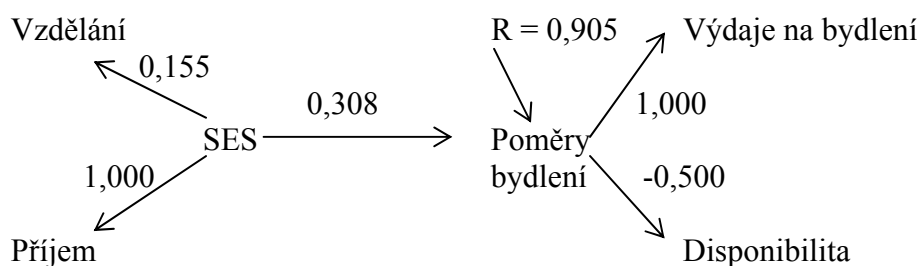
---

<sup>21</sup> V této souvislosti je zajímavé podotknout, že zatímco při analýze vztahu mezi typem bydlení a poměřovaným příjmem na osobu domácnosti by v první příjmové kategorii (příjmově nejsilnější) měly nejvyšší reziduální zastoupení (ukazatel ASR) domácnosti žijící v rodinných domcích, při analýze vztahu mezi typem bydlení a celkovým příjmem domácnosti by naopak v této kategorii měly domácnosti obývající rodinné domky zastoupení nejmenší.

Model, který budeme testovat, jsme sestrojili proto, abychom se pokusili zachytit hlavní tendenci ve vztahu mezi **socioekonomickou situací domácnosti** (ekonomická aktivita, příjem) a **poměry bydlení** (vlastnický poměr k obývanému bytu, výdaje na bydlení apod.); naším cílem bylo postihnout vztah mezi socioekonomickým postavením rodiny a jeho postavením na trhu s bydlením. Zcela logickým předpokladem (a v zemích EU i skutečností) je následující vztah: vyšší socioekonomický status domácnosti je svázán s vyšší kvalitou bydlení. Ta se projevuje nejen vyšší kategorií, lepším vybavením a větším rozsahem bytu či domu, ale také vyšší dostupností bytu či domu a přirozeně nižšími výdaji na bydlení bazickými. Původně jsme za proměnné socioekonomického statusu domácnosti (SES) zamýšleli použít příjem domácnosti, vzdělání a zaměstnání přednosti domácnosti. Dostupná informace o zaměstnání přednosti je v *SRÚ 96* bohužel nedostatečná, a proto jsme od použití této proměnné museli upustit. Příjmem domácnosti se rozumí celkový měsíční čistý příjem domácnosti na osobu domácnosti. Proměnnou poměry bydlení jsme sestavili jako kombinaci proměnných dostupnosti bytu (domu) a výdaje na bydlení. Dostupnost bytu (domu) udává majetkově právní vztah domácnosti k bytu (domu), který užívá: nejmenší dostupnostní práva mají obyvatelé obecních nebo privátních nájemních bytů, lépe jsou na tom obyvatelé družstevních bytů, ještě lépe ti, kdo mají obývaný byt v osobním vlastnictví a nejlépe obyvatelé vlastních rodinných domků. Výdaje na bydlení jsou počítány jako měsíční výdaje na bydlení bazické, které domácnost zaplatí za jednu osobu domácnosti a za metr čtvereční obytné plochy bytu nebo domu; jinými slovy uvádí, kolik jedna osoba domácnosti musí měsíčně zaplatit za jeden metr čtvereční obytné plochy. Původně jsme zamýšleli, že proměnná poměry bydlení zachytí i kategorii obývaného bytu, ale zhruba 90% domácností obývá byt první kategorie, a proto jsme se rozhodli tento údaj vynechat. Rozloha bytu či domu je implicitně obsažena v proměnné výdaje na bydlení.

Model jsme nakonec sestrojili ve třech podobách. První model platí pro domácnosti s ekonomicko aktivním (EA) předností domácnosti, druhý pro domácnosti důchodců a třetí sleduje, jak se liší postavení EA domácností a domácností důchodců na trhu s bydlením. Dá se říci, že se při sestavování modelu objevily velké problémy; na trhu s bydlením rozhodují totiž vlivy, které jsme nemohli postihnout, což pravděpodobně souvisí s tím, že některé aspekty českého trhu s bydlením jsou místy až absurdní.

#### 1. Model pro EA domácnosti:



kde:

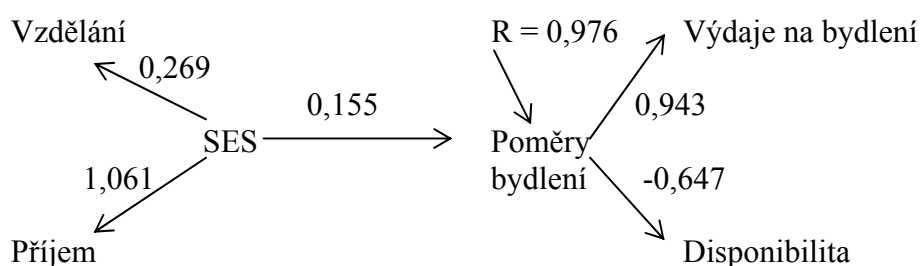
vzdělání : nejvyšší ukončené vzdělání přednosti domácnosti  
příjem : celkový čistý měsíční příjem domácnosti na osobu domácnosti

výdaje na bydlení : výdaje na bydlení bazické na osobu domácnosti a metr čtvereční obytné plochy bytu nebo domu  
disponibilita : majetkově právní vztah domácnosti k užívanému bytu nebo domu

Vzhledem k tomu, že testování bylo velmi komplikované, přijali jsme výše uvedený model i přesto, že ne všechny parametry přijatelnosti modelu byly stoprocentně přesvědčivé. Tato struktura vztahů se pravděpodobně velmi blíží skutečné situaci, nicméně z hlediska statistických kritérií není významná. Parametry, které o kvalitě strukturního modelu vypovídají, jsou následující: goodness of fit index (požadovaná velikost alespoň 0,900), root mean square index (požadovaná velikost maximálně 0,300) a velikost chí-kvadrátu. Zatímco goodness of fit index má pro náš model hodnotu 0,989 a root mean square index hodnotu 0,350, což lze v určitém limitu považovat za dostatečné, největší problém přináší velikost chí-kvadrátu, která říká, jak se původní korelační matice liší od té, která by vyplývala ze zkoumané struktury vztahů. Chí-kvadrát dosahuje pro tento model hodnoty 40,05, což při 5 stupních volnosti nezajišťuje potřebnou hladinu významnosti. Program LISREL, pomocí kterého jsme model testovali, poskytuje v průběhu výpočtu určitou formu nápovědy, která mimo jiné odhaduje, jak by se změnil chí-kvadrát při změně nejrůznějších parametrů. V našem případě však nebylo možné upravit model jiným vhodným způsobem tak, aby chí-kvadrát byl výrazně lepší. V rámci našeho modelu jsou prezentované koeficienty významné.

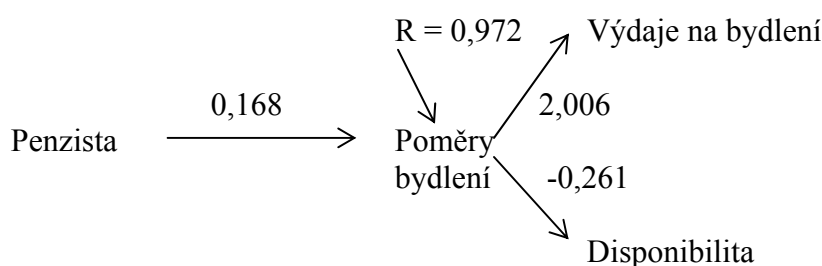
Je vidět, že vztah mezi socioekonomickým statusem domácnosti SES a poměry bydlení není malý. Ze znamének pro jednotlivé strukturní koeficienty je patrné, že vyšší SES, tedy vyšší příjem domácnosti a vzdělání přednosty domácnosti, souvisí s vyššími poměrovými výdaji na bydlení bazickými a s nižší disponibilitou obývaného bytu! Jinými slovy, ty domácnosti, které mají měsíční příjmy na osobu nejvyšší, bydlí častěji v nájemním bytě (kde jsou i výdaje na bydlení bazické vyšší než v ostatních typech bydlení) a naopak ty domácnosti, které mají příjmy nižší, s vyšší pravděpodobností bydlí v bytě, kde je nutná vyšší vstupní investice (poté však již nižší bazické náklady na bydlení). Tato situace zdaleka neodpovídá podobné situaci v zemích EU, kde příjmově silnější domácnosti vyhledávají disponibilnější bydlení (vlastní byt nebo vlastní rodinný dům), zatímco v nájemním sektoru obvykle zůstávají příjmově slabší domácnosti. Zde je zvláště důležité připomenout, že absolutní většinu nájemního sektoru v ČR tvoří "sociální" obecní a státní byty; méně disponibilní bydlení tak přirozeně znamená užívání obecního bytu. Celkově náš model vysvětluje proměnnou poměry bydlení poměrně málo ( $R = 0,905$ ), což svědčí o existenci mnohých dalších vlivů vystupujících na trhu bydlení.

## 2. Model pro domácnosti důchodců:



Parametry přijatelnosti tohoto modelu vyhovují všem kritériím. Goodness of fit index má hodnotu 0,996, root mean square index má hodnotu 0,019 a chí-kvadrát má hodnotu 6,47, což při 3 stupních volnosti znamená hladinu významnosti 0,091 a říká tedy, že výchozí korelační matice a reprodukováná korelační matice se významně neliší. Také samotné koeficienty strukturního modelu jsou významné. Celková tendence je stejná jako u domácností s EA předností; pouze situace jako taková je nivelizovanější, koeficient udávající vztah mezi SES a poměry bydlení je zhruba poloviční. Jinými slovy, nepřímo úměrná relace mezi SES a disponibilitou (a zároveň přímo úměrný vztah mezi SES a výdaji na bydlení) je "silnější" u domácností s EA předností nežli u domácností penzistů.

### 3. Model pro všechny domácnosti:



Proměnná penzista je vytvořena tak, že pokud v čele domácnosti stojí EA přednost domácnosti, pak má hodnotu 0 a pokud tomu tak není, dosahuje hodnoty 1. Tento model si klade za cíl porovnat na trhu bydlení šance domácností ekonomicky aktivních a domácností důchodců. Z tvaru strukturních koeficientů vyplývá, že domácnosti důchodců dosahují vyšších výdajů na bydlení při klesající dostupnosti obývaného bytu. Z určitého úhlu pohledu je tuto situaci nutno brát jako velmi závažnou, jelikož důchodci obvykle na zvyšování dostupnosti svého bydlení nemají dostatek prostředků; na druhou stranu však jsou jejich rodinné rozpočty velmi významně zatíženy výdaji na bydlení bazickými (zvyšujícími se nájmami).

Neexistence transparentně definovaného sociálního sektoru bydlení a faktická "nesociálnost" obecních bytů, které by tento sektor v souladu s evropskou tradicí měly nejspíše vytvářet, má pro nebydlící domácnosti fatální následky. Čekací doba na přidělení bytu, a to i při splnění sociálních kritérií pro přidělení, může v Praze být i otázkou mnoha let; některé městské části dokonce nepřidělují vůbec žádné byty a neexistuje jednotná koncepce pro posuzování sociální potřeby ani v rámci celého hlavního města. V praxi se tak stává, že zájemce s trvalým bydlištěm v určité části Prahy nezíská obecní byt nikdy (jelikož jej městská část nemá), zatímco zájemce bydlící o pár ulic dále, ale již v jiné městské části, byt získá, přestože jeho sociální potřeba je daleko nižší. Přidělování uvolněných obecních bytů je však velmi ojedinělé (nájemníci se i při faktickém neužívání bytu snaží byt držet, obává se bytové krize) a obvykle se provádí pouze ve zcela nezbytných případech<sup>22</sup>; argument nízkých příjmů by pro přidělení bytu rozhodně nestačil. V místech s velkou nezaměstnaností nebo špatným životním prostředím je situace nesrovnatelně lepší. Mimo fakt, že "sociální" obecní byty nejsou evidentně alokovány pouze mezi nejchudší, resp. nejpotřebnější domácnosti, je důležitou informací i efektivnost alokace těchto bytů podle velikosti domácnosti. V zemích EU jsou domácnosti žijící takřka "nad

<sup>22</sup> Jak vyplývá z internetových stránek Magistrátu hlavního města Prahy (elektronická podoba úřední desky).

poměry" (i když standardy EU jsou pro ČR zcela nesrovnatelné kvůli obecně vyšší kvalitě i větší rozloze bytů) nuceny způsobem výpočtu příspěvku na bydlení nebo časově omezeným právem užívat přidělený sociální byt racionalizovat své bydlení (stěhovat se do menšího). Tabulka č. 19 ukazuje alokaci všech obecních a státních bytů podle počtu členů domácnosti a počtu obytných místností.

Obecně jsou obecní a státní byty menší, resp. mají menší počet obytných místností nežli družstevní. Racionalizací v podmínkách relativního bytového nedostatku v ČR (neodpovídající situaci v zemích EU<sup>23</sup>) bychom rozuměli jednoduše to, že "ideální" alokací obecních a státních bytů je alokace v úhlopříčce tabulky od levého do pravého rohu; s jediným zalomením, a totiž u čtyřčlenných domácností, kdy bychom považovali za odpovídající třípokojový byt (jedná se obvykle o rodinu s 2 dětmi) a nikoliv čtyřpokojový, který je přece jen u nás prozatím výrazem určitého komfortu. Pro pětičlennou domácnost by pak "ideální" alokovaný byt byl čtyřpokojový, šestičlennou pětipokojový atd. Celkově 174 domácností (32,16%) "sociálního" sektoru bydlení žije "nad poměry", 115 domácností (21,3%) "pod poměry". **Míra nerovnoměrné alokace** v procentuálním vyjádření (poměr neideálně alokovaných bytů) je **53,46%**, tedy mírná většina; s tím, že podíl "nad poměry" žijících domácností je vyšší než podíl "pod poměry" žijících domácností. Pro vážené SRÚ 96 byl podíl domácností obývajících obecní nebo státní byt a žijících "nad poměry" 31,4%, podíl domácností žijících naopak "pod poměry" 16,3%.<sup>24</sup>

Dalším důležitým faktorem, pro nebydlící domácnost vlastně nejdůležitějším, je její příjem. Tržní cena nájmu za rok 1996 byla zjišťována poměrně rozsáhlou evidencí novinových inzerátů týmem lokální a regionální problematiky Sociologického ústavu AV ČR v rámci výzkumu *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97*. Vzhledem k tomu, že se tržní nájmy nejdříve v roce 1997 nepatrně zvýšily a se současnou ekonomickou stagnací opět nepatrně snížily (zhruba na úroveň roku 1996), domníváme se, že je legitimní jejich užití jak pro analýzu dat z výzkumu ISPP 99, tak přirozeně pro analýzu dat vážených SRÚ 96. Výše tržních nájmu byla zjišťována jak na straně poptávky, tak na straně nabídky. V dalších krocích budeme pracovat s průměrem mezi poptávanou a nabízenou cenou, jelikož je pravděpodobné, že nabízející nakonec o něco ze svých původních požadavků slevili (tyto slevy "na poslední chvíli" jsou, jak vyplývá z diskusí s některými pracovníky realitních kanceláří, velmi časté). Otázkou je, kolik domácností obývajících obecní nebo státní nájemní byt by bylo schopno si při svých celkových příjmech dovolit užívat tržní nájemní byt a jaké velikosti. Maximální únosnou míru zatížení rodinných rozpočtů pro výdaje na bydlení bazické určíme na úrovni 30%; tržní nájem včetně poplatků za služby by neměl přesáhnout 30% celkových příjmů domácnosti. Vzhledem ke zcela specifickému postavení hlavního města Prahy jak v oblasti příjmů domácností, tak cen tržního nájemného, je důležité rozdělit analýzu do dvou částí - region Praha a ostatní regiony republiky.

<sup>23</sup> Průměrný počet pokojů na obydli v zemích EU se pohybuje kolem čísla 4 (např. v r. 1992 v Německu 4,4, Finsku 3,6, Velké Británii 5), zatímco v ČR byl v roce 1991 tento počet 2,66; v Německu je průměrná obytná plocha bytu 86,6m<sup>2</sup>, ve Švédsku 92m<sup>2</sup>, v Lucembursku dokonce 107m<sup>2</sup> ale v ČR 46m<sup>2</sup>, což je méně než v tomto ukazateli nejzaostalejší Řecko - 79,6 m<sup>2</sup>

<sup>24</sup> Ke zjištěným údajům je však nutné dodat, že míra nerovnoměrné alokace pro všechny druhy bydlení (tj. i se započítáním rodinných domků) je daleko vyšší, a to vždy ve prospěch vyššího podílu "nad poměry" žijících domácností. Tento fakt je však v zemích EU naprosto normální, jelikož s vyšší dostupností se obvykle pojí i vyšší standard bydlení.

Věnujme se nejdříve výsledkům z výzkumu ISSP 99. Jelikož třídění takového stupně (podle regionu, typu bytu, příjmové skupiny, velikosti domácnosti a velikosti bytu) vede k rozsáhlé podreprzentaci výsledků výzkumu, je z analýzy možné pouze usuzovat, že alokace obecních bytů s **vysokou pravděpodobností** je, z pohledu nebydlících, skutečně **velmi nespravedlivá**. Kdybychom byli přísně "tržní" a brali v úvahu pouze příjem domácnosti (tak, jak tomu čelí nebydlící domácnosti), pak by absolutní většina pražských domácností (ten poměr by se mohl blížit až k 90%) užívajících obecní nebo státní byt nebydlela buď vůbec nebo by nebydlela v dané velikosti bytu, kterou v současnosti obývá. Považujme však, ačkoliv, jak jsme již zdůraznili, tomu tak není, bydlení "v obecním" za sociální sektor bydlení a stanovme určité "sociálně politické" standardy; přestože tím nebydlící domácnosti již významně diskriminujeme. Standardy (tj. právo na určité bydlení) rozdělíme na **minimální** (odpovídající bytové krizi u nás a typu sociálního bydlení) a **maximální** (odpovídající bytovému dostatku a vysoké úrovni bydlení).

Minimální standardy	Maximální standardy
1členná domácnost – 1pokojový byt	1členná domácnost – 1pokojový byt
2členná domácnost – 1pokojový byt	2členná domácnost – 2pokojový byt
3členná domácnost – 2pokojový byt	3členná domácnost – 3pokojový byt
4členná domácnost – 3pokojový byt	4členná domácnost – 3pokojový byt
5- a více členná - 4- a více pokojový	5- a více členná - 4- a více pokojový

V takovém případě by si zřejmě **nadpoloviční většina domácností** (podíl by se mohl blížit 60%) užívajících obecní nebo státní byt v Praze s ohledem na svůj celkový příjem a i **při "unfair" minimálních standardech žila "nad poměry"**. Při užití maximálních standardů by se tento podíl zhruba o polovinu snížil; podíl domácností žijících "pod poměry" je naopak zanedbatelný. Pro mimopražské domácnosti se ukazuje zhruba stejná míra neoptimální alokace. Výsledky pro vážené *SRÚ 96* jsou ne-li zcela shodné, pak velmi podobné. Při užití minimálních standardů by si zhruba polovina pražských domácností (poměr blíží se 50%) nemohla své dosavadní bydlení dovolit; při užití standardů maximálních je tento poměr poloviční. Pro mimopražské domácnosti je míra neoptimální alokace ještě o něco vyšší.

Otázkou zůstává, které skupiny na stávající situaci nejvíce získávají; tj. pro které skupiny obyvatel je stávající "takřka plošná" regulace nájmu v obecních nájemních bytech nejvíce výhodná. Je to snad skupina příjmově nejslabších domácností?

Výzkum *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97* zjišťoval i některé základní proměnné týkající se nabízeného nebo poptávaného bytu jako velikost bytu, velikost bydliště apod. Ze závěrů studie týmu (Nedomová 1999) vyplývá, že velikost bydliště a nezaměstnanost v daném regionu jsou hlavními nezávislými proměnnými určujícími výši tržního nájmu. Na datech z tohoto výzkumu jsme proto provedli regresní analýzu (lineární regrese), ve které závislou proměnnou výše tržního nájmu vysvětlují nezávislé spojité proměnné velikost bytu (počet obytných místností) a nezaměstnanost v daném regionu (podle jednotlivých bývalých krajů) a kategorizovaná proměnná velikost bydliště. Z metodologických důvodů jsme nemohli započítat Prahu jako zvláštní region, což by zřejmě zvýšilo procento vysvětlené variance; ta však přesto dosáhla 47,3%, což znamená, že jde o poměrně silný model.



Výsledná regresní rovnice má následující podobu:

$$\text{trnaj} = 849,753 - 1502,265 \cdot \text{nezam} + 4660,397 \cdot \text{mistnos} + 1294,123 \cdot \text{bydlis2} + 1221,5777 \cdot \text{bydlis3} + 4548,485 \cdot \text{bydlis4}; \text{ kde:}$$

trnaj ..... cena tržního nájmu s poplatky

nezam .... míra nezaměstnanosti v kraji, ve kterém se byt nachází

mistnos... počet obytných místností bytu

bydlis2.... velikost bydliště od 5.000 do 20.000 obyvatel

bydlis3.... velikost bydliště od 20.000 do 100.000 obyvatel

bydlis4... velikost bydliště větší než 100.000 obyvatel

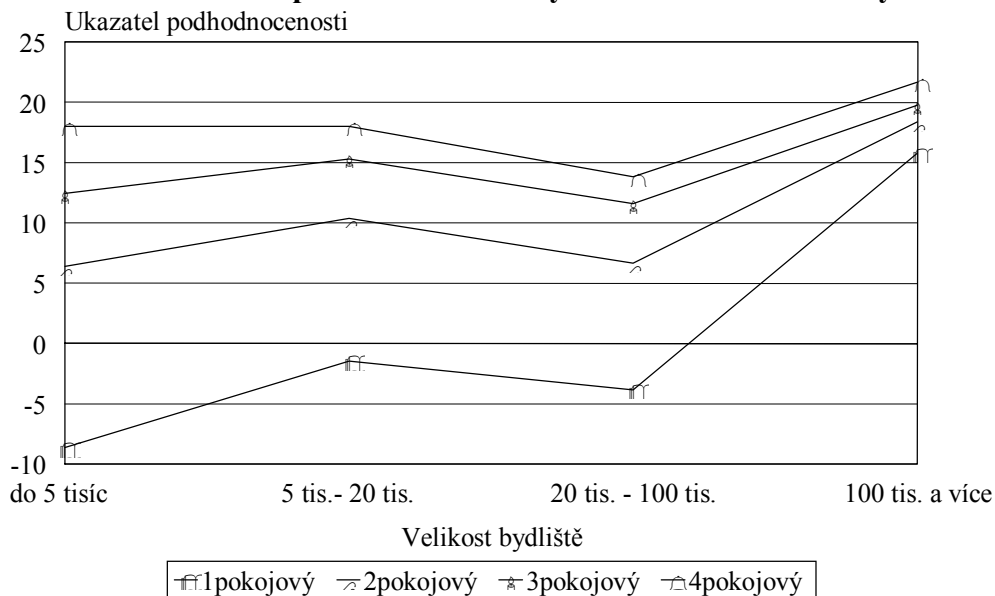
(proměnná bydlis1 pro velikost bydliště do 5.000 obyvatel je jako jedna z kategorií původní kategorizované proměnné velikost bydliště vynechána)

Příslušná konstanta a koeficienty regresní rovnice nám posloužily pro výpočet výše tržního nájemného pro domácnosti užívající obecní byty zpravodajsky zkoumané prostřednictvím *SRÚ 96*; výzkum *SRÚ 96* buď stejné nezávislé proměnné obsahoval nebo byl o ně námi doplněn (nezaměstnanost v regionech). Vzhledem k tomu, že ve výzkumu *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97* byla zjišťována cena tržních nájmu i s poplatky (tedy v naší terminologii výdaje na bydlení bazické pro příslušný byt), bylo nutné nejdříve od nové hodnoty tržního nájemného pro jednotlivé obecní byty v *SRÚ 96* odečíst základní výdaje jako výdaje na elektřinu, plyn, topení a vodné a stočné; výsledná hodnota pak vyjadřovala úroveň čistého tržního nájemného pro daný byt. Námi spočítaná hodnota tržního nájemného tak mohla být dále srovnána s úrovní dosavadního skutečného regulovaného nájemného a umožnila nám určit průměrný koeficient podhodnocení tohoto nájemného pro jednotlivé typy bytů či skupiny domácností.

Protože původní regresní model nevysvětlil varianci nezávislé proměnné ze 100% (což je v praxi téměř nemožné), vznikl v některých případech dokonce záporný rozdíl mezi nově spočítanou tržní a skutečně placenou regulovanou cenou nájemného; stalo se tak pouze u nájemného v nejmenších bytech (jedno- a dvoupokojových) ve městech o velikosti 20.000 - 100.000 obyvatel a v místech s nejvyšší nezaměstnaností (Severočeský kraj). Nižší úroveň tržního nájemného ve srovnání s úrovní nájemného regulovaného v těchto bytech však neodpovídá skutečnosti a je pouze důsledkem zmíněných metodologických obtíží. Průměrné hodnoty (nikoliv extrémní) již daleko více odráží skutečné podhodnocení regulovaných nájmu. Rozdíl mezi tržní a regulovanou cenou nájemného pro průměrnou domácnost (tedy průměrný "dar" státní bytové politiky nájemníkům žijících v obecních bytech) dosahoval 6.052,- Kč. Ze srovnání *ukazatelů podhodnocení bytů*<sup>25</sup> zcela zřetelně vyplývá, že podhodnocení bytu (a tedy i vyšší zisk z regulace pro konkrétní domácnost) roste s velikostí bydliště (s výjimkou měst 20.000 - 100.000 obyvatel!), velikostí bytu a klesá s úrovní nezaměstnanosti v daném regionu. Průměrná hodnota ukazatele podhodnocení pro **všechny** obecní byty v ČR je 11,24; znamená to, že v průměru je každý obecní byt vlivem regulace nájmu podhodnocen o 1124%! Pro pražské obecní byty se ukazatel rovná dokonce 20,82, přičemž pro 4pokojové pražské byty 21,65. Transparentní prezentace výsledků je patrná z následujícího grafu:

<sup>25</sup> Ukazatel podhodnocení je zkonstruován jako rozdíl mezi tržní cenou a regulovanou cenou nájmu dělený regulovanou cenou nájmu.

**Graf 4: Míra podhodnocenosti bytů v obecním sektoru bydlení ČR**



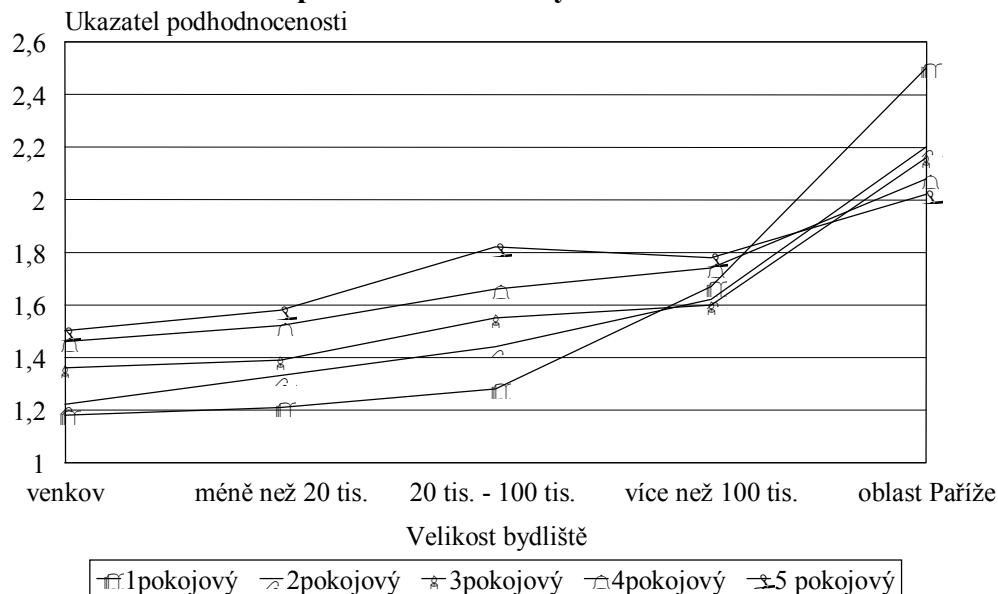
Zdroj: Vlastní výpočty, SRÚ 96, Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97

Z výše uvedených metodologických obtíží při transferu regresních koeficientů z jednoho souboru do souboru druhého nevyjadřují extrémní linie (jedno- a čtyřpokojových bytů) do jisté míry skutečnost a pohybují se ve skutečnosti blíže průměrné hodnotě podhodnocenosti. Je možné rovněž očekávat, že průměrná hodnota koeficientu podhodnocenosti není tak vysoká, jak uvádíme: jednak výzkum tržního nájemného zahrnoval rovněž nájemné pro byty zařízené a luxusně zařízené (jejichž výše se zvláště v Praze odvíjí od poptávky zahraničních rezidentů) a jednak by se případnou deregulací zvýšila nabídka dosud držných bytů a úroveň tržních cen by se tak mohla i dost výrazně snížit. Jaký je však rozsah držných bytů i elasticita nabídkových a poptávkových křivek na trhu s nájemním bydlením, nelze z důvodu totální absence relevantních údajů přesně zjistit. Koeficient podhodnocenosti by ve skutečnosti mohl být i o několik desítek procentních bodů nižší.

Z grafu je nicméně patrné, že úroveň regulovaných nájmů pro jednopokojové byty je na venkově a ve městech do 100.000 obyvatel "zhruba" na úrovni jejich tržních ekvivalentů (geometricky se ukazatel podhodnocenosti zvedá až pro města nad 100.000 obyvatel); pro vícepokojové byty se však již rozdíl mezi tržní a regulovanou cenou nájemného rychle zvedá. Zvláštní postavení mají města od 20.000 do 100.000 obyvatel, pro jejichž obecní byty je míra podhodnocenosti nižší než pro kategorii bydliště předcházející. Pro komparativní srovnání uvádíme podobný graf ze studie *The effect of social housing on households consumption in France* autorů Davida le Blanca a Anne Laferrère, který popisuje na základě stejně definovaného ukazatele podhodnocenosti vztah mezi výší "tržního"<sup>26</sup> nájmu v privátním nájemním sektoru a regulovaného nájmu v sociálním nájemním sektoru (HLM) ve Francii:

<sup>26</sup> Tržní nájmů jsou ve Francii podobně jako v Německu částečně regulovány, a to tak, že zvýšení nájemného nesmí jednorázově (ročně) překročit určitou mez a výše nájemného nemůže být zcela odlišná od obecné úrovně nájemného za danou velikost bytu v dané oblasti.

**Graf 5: Míra podhodnocenosti bytů v sociálním sektoru ve Francii**



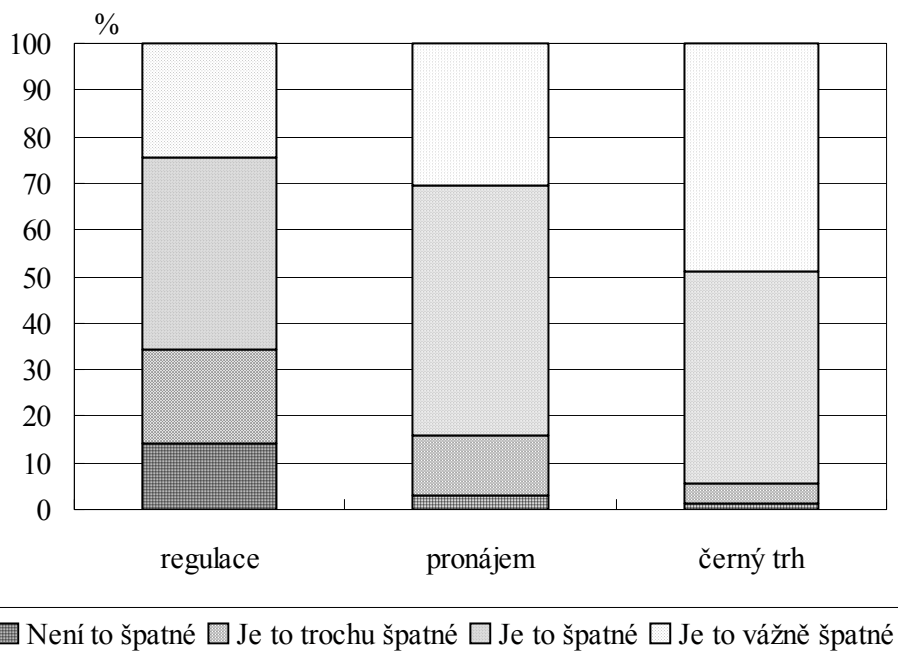
Zdroj: Enquete Longement 1996-1997 (publikováno v Le Blanc, Laferrère, 1998)

Zatímco francouzským specifíkem mimo téměř nesrovnatelný rozdíl v průměrné hodnotě koeficientu podhodnocenosti je to, že jisté snížení růstu ukazatele podhodnocenosti nastává pro města se 100.000 obyvateli a více (mimo oblast Paříže, kdy naopak dochází k jeho nárůstu), českým specifíkem se ve světle tohoto srovnání jeví absolutní snížení ukazatele podhodnocenosti u obcí o velikosti od 20.000 do 100.000 obyvatel.

Důležitým zjištěním je pro nás zvláště skutečnost, že **pro příjmově silnější skupiny domácností** (domácnosti zařazené do dvou nejvyšších příjmových kvintilů podle celkového čistého příjmu domácnosti) **má ukazatel hodnotu 11,41, zatímco pro příjmově slabší skupiny domácností** (zbylé tři kvintily) **pouze 11,13** (průměr je 11,24)!! Tento údaj znamená, že na regulaci nájemného v obecních bytech jednoznačně **"vydělávají" více příjmově silnější domácnosti**, které navíc tento sektor bydlení obývají v daleko větší míře, než je to běžné v sektoru sociálního bydlení v zemích EU.

V ČR dosud neproběhl celostátní náhodný výzkum zaměřující se výhradně na oblast bydlení, ačkoliv různé postoje k otázce bydlení a bytové politiky byly zjišťovány v rámci jiných šetření. V rámci celostátního výzkumu *ISSP Náboženství 1999* se nám podařilo prosadit zařazení jedné baterie otázek týkající se postojů českých respondentů k černému trhu s bydlením a s obsazením bytů, jejichž nájem je regulován státem, domácnostmi příjmově silnějšími. Obecně je možné říci, že absolutní většina respondentů se k tzv. "černým pronájmům" obecních bytů a k "prodejům dekretů" na přidělený obecní byt staví ostře zamítavě. Shovívavější jsou respondenti v otázce dotýkající se skutečnosti, že byt, jehož nájem je státem regulován, je obýván příjmově silnějšími domácnostmi:

**Graf 6 : Postoje respondentů k černému trhu s bydlením a obsazení regulovaných bytů příjmově silnějšími domácnostmi**



Zdroj: ISSP Náboženství 1999

úplné znění otázky: Složitou otázkou je dnes bydlení. Máte pocit, že je špatné nebo není špatné, když...

*regulace:* Nájemní byt, kde je nájem státem udržován na nízké úrovni (regulovaný nájem), obývá domácnost, která má ve srovnání s jinými velmi vysoké příjmy.

*pronájem:* Uživatel přiděleného obecního nebo státního bytu tento byt pronajímá, ačkoliv ví, že na to nemá právo.

*černý trh:* Stát nečinně přihlíží k tomu, když uživatel obecního bytu svá užívací práva prodává na černém trhu, ačkoliv je to protizákonné.

Jedním z významných faktorů stojících v pozadí variability odpovědí je věk respondenta, přičemž jsou to právě **mladší lidé, kterým daná situace vyhovuje více**. Pro všechny zmíněné otázky platí, že existuje statisticky významný vztah mezi odpovědí na danou otázku a věkem respondenta, přičemž čím vyšší byl věk respondenta, tím větší nespokojenost s danou situací respondent vyjadřoval; nejvýznamnější korelační vztah jsme dokonce zaznamenali mezi věkem respondenta a otázkou *regulace*, což k našemu překvapení znamená, že právě mladým lidem skutečnost, že velkou část regulovaného nájemního fondu obývají příjmově silnější domácnosti, vadí relativně méně než respondentům starším.

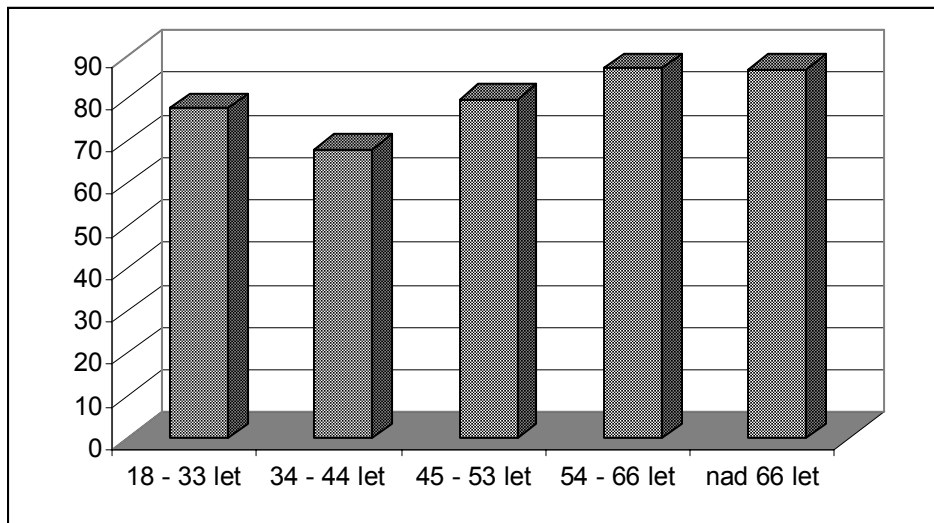
Při detailnějším třídění třetího stupně vyjde najevo, že závislost mezi věkem a spokojeností s danou situací pro otázku *regulace* je do velké míry dána velikostí bydliště respondenta: u menších měst je významnost vztahu vysoká a se zvyšující se velikostí bydliště se její významnost snižuje nebo úplně mizí. Ve městech nad 100.000 obyvatel a v Praze by se vztah mezi věkem a proměnnou *regulace* nepotvrdil. Zcela opačně je tomu v případě tzv. černých pronájmů. Zatímco v malých městech je vzájemná vazba s věkem respondenta slabá, ve větších městech se posiluje a v Praze je nejsilnější. Znamená to tedy, že existence černých pronájmů vyhovuje spíše mladým lidem ve větších městech nežli v obcích menších, zatímco obsazení regulovaných bytů příjmově silnějšími domácnostmi vyhovuje mladým lidem v městech menších, nikoliv však již v městech relativně větších.

Tato skutečnost je pro celou budoucí bytovou politiku v ČR důležitým vykřičníkem, jelikož toto komunistické dědictví, které se dříve či později může stát tzv. "normálním", protože jej nová generace přijme za své a dokáže náležitě využít, se pak velmi těžce bude odstraňovat při vytváření skutečně funkčního trhu s bydlením. Je jisté, že velká část mladých domácností ve velkých městech využívá černých pronájmů k vyřešení své dočasně svízelné bytové situace a nepovažuje proto tolik za zlé (jako je tomu u respondentů starších) pronajímání těchto bytů, jelikož se obávají, že pokud by i tato možnost zmizela, nebylo by už vůbec možné najít finančně únosný nájem. Stejně tak je jisté, že mnoho mladých domácností, zvláště zřejmě z menších měst, využívá stávajícího systému "dědění" dekretů po prarodičích, a tím si tak nejlevnější cestou zajišťují vyřešení svého bytového problému. Vzhledem k tomu, že příjmy mladých domácností mohou dnes předčít příjmy domácností jejich rodičů, je zřejmě i časté, že tito "noví nájemníci" obecních bytů patří do skupiny příjmově silnějších domácností.

Nemyslíme si, ačkoliv pro to nemáme žádnou datovou podporu, že by mladším respondentům vyhovoval stávající systém; vzhledem k tomu, že se však na obzoru nejeví žádná skutečná změna ke stabilnějším trhu s bydlením, využívají tito lidé určitým přirozeným způsobem dosavadních patologických vzorců a svým způsobem je pak, po jejich využití, i obhajují. Proti zásadnější reformě bytové politiky v oblasti nájemního bydlení by však, domníváme se, neprotestovali a naopak by mohli být i jejími iniciátory. I v nejmladší věkové kategorii (do 28 let) se více než 90% respondentů staví proti prodeji dekretů (odpověď *je to špatné* a *je to vážně špatné*), 74% respondentů proti černému pronájmu a 53% respondentů není spokojeno se skutečností, že v bytech s regulovaným nájmem bydlí příjmově silnější domácnosti. Starší respondenti jsou ve srovnání s mladšími rovněž obvykle daleko kritičtější k současné hospodářské i sociální situaci obecně.

Na druhou stranu je však patrné, jak zvláštní a dosud sociologickým výzkumem opomíjenou oblastí jsou právě postoje v oblasti bydlení: obecně totiž mladí lidé ve srovnání se starší populací vyjadřují "pravcovější" postoje v oblasti sociální politiky a jsou zastánci spíše adresného míření sociální pomoci než plošné regulace, ze které těží i příjmově silnější; v otázce bydlení však je tomu do jisté míry naopak. Tuto skutečnost jednak potvrzuje statistická nezávislost všech zmíněných postojů v naší baterii na politické příslušnosti respondenta (!), jakož i postoj k roli vlády (resp. státu) v otázce bydlení zjišťovaný výzkumem *ISSP Role vlády 1996*:

**Graf 7: Celkově vzato, vláda by měla mít povinnost zabezpečovat slušné bydlení pro ty, kdo si je nemohou dovolit?**



Zdroj: *Role vlády 1996*

(jednotlivé sloupce udávají frekvenci odpovědí určitě ano a spíše ano pro jednotlivé věkové skupiny)

Nejmladší respondenti se relativně pozitivněji staví ke státnímu intervencionismu v oblasti bydlení.

Dalším faktorem ovlivňujícím odpovědi na baterii otázek dotýkající se regulace, černých pronájmů a prodejů dekretů je přirozeně typ bydlení respondenta: respondenti obývající obecní nájemní byt současnou situaci nepovažují signifikantně více za špatnou nežli respondenti obývající ostatní druhy bydlení; nejvyšší nespokojenost vyjadřují respondenti žijící ve vlastních rodinných domcích. S velikostí bydliště se míra nespokojenosti se situací (tentokrát pro všechny věkové kategorie) významně snižuje, zvláště pak v otázce dotýkající se bohatých domácností v regulovaném bydlení. Lidé, kteří sami sebe řadí do nižší společenské třídy, vyjadřují statisticky významně větší nesouhlas se současnou situací než lidé řadící se k třídám středním nebo vyšším.

Výše zmíněné vztahy potvrdila i logistická regrese sloužící ke zjištění nejvýznamnějších faktorů variability proměnné *regulace*. Ačkoliv regresní model vysvětluje pouze 8,8% variability (Nagelkerke - R<sup>2</sup>), je zřejmé, že věk a velikost bydliště respondenta jsou pro odpovědi na danou otázku důležitější nežli sebezaražení do společenské třídy nebo vzdělání respondenta.

## II.II. Ekonomické souvislosti

Nemálo studií se již věnovalo vyčíslení skrytých ztrát státního a obecních rozpočtů vyplývajících z neúměrné regulace nájmu; jiné studie se snažily odhadnout výši škod, které regulace nájemného působí. Ačkoliv se v této oblasti vede mnoho ostrých diskusí poznamenaných tlakou zájmových skupin, je zřejmé, že při započítání škod ze zanedbávané údržby, snížené mobility pracovní síly (vázané jednak svými kvazi-vlastnickými oprávněními, které by mohla v případě přestěhování ztratit, a jednak nemožností získat odpovídající nájemní bydlení v místě s vyšší zaměstnaností), nezdaněných finančních toků na černém trhu s byty a zvláště dodatečného zisku veřejných rozpočtů z deregulace nájmu (a to pouze na úroveň ekonomického

nájemného) by úhrná ztráta mohla dosáhnout několika desítek miliard korun ročně. Kdybychom tuto ztrátu chtěli vyčíslit při započítání tržního nájemného, pak by dosahovala daleko vyšších hodnot. Pro ilustraci, průměrný rozdíl mezi hodnotou tržního a regulovaného nájemného pro obecní byty byl námi vyčíslen na zhruba 6.052,- Kč v roce 1996. Podle údajů ČSÚ se vlivem postupné deregulace k 1. 7. 1998 průměrně zvýšily regulované nájemné o 502,- Kč, tržní nájemné naopak stagnovaly, což by vedlo ke snížení rozdílu na zhruba 5.550,- Kč. Při předpokladu 704.000 bytů v obecním vlastnictví (podle odhadu privatizace obecních bytů z 1.000.000 v roce 1991 na 704.000 bytů v roce 1998) by pak celková ztráta obecních rozpočtů mohla dosahovat téměř 4 mld. Kč měsíčně, tedy téměř 48 mld. Kč ročně.<sup>27</sup>

Jediným prvkem státní deregulace nájmu (prováděné prostřednictvím každoročních vládních vyhlášek), který respektoval tržní logiku, bylo započítání koeficientu velikosti města; jinými slovy, větší obce měly možnost zvýšit regulované nájemné více nežli obce menší. Poslední vyhláška Ministerstva financí z 22. 2. 1999, která nabyla účinnosti k 28. 2. 1999, však tento koeficient zrušila zpětně ve prospěch plošného navýšení všech nájmu bez ohledu na velikost bydliště! Horní hranice regulovaného nájemného se od 1. 7. 1999 zvýšila pouze o koeficient 1,093 odpovídající meziročnímu růstu cen stavebních prací, což je dokonce pod úrovní celkové inflace! Takový postup vlády, ačkoliv se jistě může setkat s příznivým hodnocením většiny voličů, je však zcela zásadně v rozporu s obecnými zásadami sociální spravedlnosti (tj. že zisky a ztráty mají být pokud možno co nejrovnoměrněji rozloženy mezi všechny) a přispěje pouze k dalšímu prohloubení sociálního napětí. Jak je vyloženo dříve, takový postup nejenže nenapomáhá řešit poměrně značnou bytovou krizi v ČR danou spíše systémem bytové politiky nežli obecným nedostatkem bytů, ale napomáhá naopak ke zvyšování zisku vyšších příjmových domácností profitujících z možnosti užívat "na neurčito" zdarma přidělený obecní byt.

Podle našeho názoru by správná politika vlády měla být právě opačná - tj. v posilování adresnosti jak v oblasti regulace nájemného, tak v oblasti aktivnějšího zastoupení příspěvku na bydlení. V další části práce se pokusíme načrtnout modelovou situaci "adresné" deregulace nájemného v obecních bytech kombinované s přechodem na model vyplácení adresných příspěvků na bydlení.

Základní požadavkem je, aby byl nájem v sociálním sektoru bydlení regulován jednak podle míry sociální potřeby dané domácnosti a jednak s ohledem na aktuální výši tržních nájmu pro daný byt v daném regionu, tj. aby nedocházelo k příliš velkým diskrepancím mezi "zisky" z regulovaného nájemného mezi různými regiony a různě velkými byty; ukazatel podhodnocení by měl ideálně být pro všechny základní kategorie charakteristik bydlení přibližně stejný. Pro vyrovnání těchto rozdílů je nutné, aby nový regulovaný nájem respektoval tržní logiku v oblasti bydlení byl vyšší pro rodiny s vyššími příjmy než pro nízkopříjmové domácnosti a vyšší pro byty ve větších městech (s výjimkou), ve větších bytech a v regionech s nižší nezaměstnaností než pro byty v menších městech a v regionech s vysokou nezaměstnaností. Ačkoliv budeme mluvit o deregulaci nájmu jako takového, máme tím na mysli posunutí horní hranice deregulace nájmu stanovenou státem pro obce v prvním kroku. Celý model budeme testovat na zvažovaných *SRÚ 96*.

<sup>27</sup> Opět je nutné upozornit na to, že vyšší nabídka by jistě přispěla ke snížení tržních cen a v posledku i ke snížení takto vyčíslené ztráty, zřejmě i o podstatnou částku. Pro takový odhad však již nemáme dostatečné datové zázemí.

Vybereme-li domácnosti žijící v obecních bytech, které se podle výše celkového čistého příjmu na osobu domácnosti řadí do dvou nejvyšších příjmových kvintilů (tj. 40% příjmově nejsilnějších domácností), pak dolní příjmová hranice předposledního kvintilu, kterou určíme jako *příjmovou bázi* pro výpočet nové úrovně nájemného, je rovna příjmu 5.145,66 Kč na osobu (průměrný celkový čistý příjem domácnosti na osobu pro všechny obecní byty je 5.581,74 Kč, průměrný celkový měsíční čistý příjem na osobu vybraných příjmově nejsilnějších domácností je 7.716,42 Kč). Stanovíme, že pokud domácnost dosahuje čistého měsíčního příjmu vyššího než je určená příjmová báze, pak nový regulovaný nájem bude pro tuto domácnost vyšší o stejný procentní podíl (oproti dosavadnímu nájmu), o který převyšuje příjem této domácnosti stanovenou příjmovou bázi; v opačném případě se nový nájem nezvyšší.

S použitím vypočítaných ukazatelů podhodnocenosti pro jednotlivé kategorie charakteristik bytu z výše uvedených analýz vytvoříme koeficienty velikosti bydliště, velikosti bytu a koeficient nezaměstnanosti v daném regionu, které budou navyšovat cenu nového regulovaného nájmu diverzifikovaně podle toho, v jak velkém bytě domácnost bydlí, v jak velké obci apod. V praxi by zvláště koeficient nezaměstnanosti byl problematickou záležitostí; jelikož však v regresi pro zjištění variability výše tržních nájmu je míra nezaměstnanosti velmi důležitá a jelikož i celý náš model je prozatím hypotetický, použijeme i tento koeficient pro výpočet nového regulovaného nájmu. Zmíněné koeficienty vytvoříme jednoduše tak, že míru podhodnocenosti v dané kategorii (podle velikosti bydliště, velikosti bytu a míry nezaměstnanosti) vydělíme 10; tj. každý koeficient je ve výši 1/10 ukazatele podhodnocenosti pro danou kategorii.<sup>28</sup>

Pomocí uvedené rovnice vypočítáme nové regulované nájemny pro všechny domácnosti v obecních bytech:

**novnaj = najem \* kofprij \* kofvel\* kofnezam \* kofbyt;**  
kde

**novnaj** ..... výše nového regulovaného nájmu  
**najem** ..... výše dosavadního regulovaného nájmu  
**kofvel** ..... koeficient velikosti bydliště  
**kofnezam** .. koeficient nezaměstnanosti  
**kofbyt**..... koeficient velikosti bytu  
**kofprij**:

- pro domácnosti s celkovým příjmem na osobu vyšším než 5 145,6571 Kč:

**kofprij = cpprij / 5 145,6571;**

**cpprij** ..... celkový příjem domácnosti na osobu

- pro domácnosti s celkovým příjmem na osobu do 5 145,6571 Kč:

**kofprij = 1**

Ukazatel podhodnocenosti nájmu ve všech obecních bytech se u nových regulovaných nájmu snížil z 11,24 na 4,94; průměrný rozdíl mezi novým regulovaným nájmem a původním nájmem je 1.008,96 Kč. Úroveň podhodnocenosti cen nájmu je tentokrát

<sup>28</sup> Znamená to např., že dosahoval-li ukazatel podhodnocenosti u obecních bytů v městech do 5.000 obyvatel 10,17, koeficient velikosti bydliště byl pro tuto kategorii určen ve výši 1,02; jestliže je v Praze v souvislosti s nejnižší nezaměstnaností podhodnocenost bytů na úrovni 20,82, koeficient nezaměstnanosti byl pro domácnosti žijící v pražských obecních bytech stanoven na úrovni 2,08 atd.



daleko bližší úrovni obvyklé v zemích EU a respektuje rovněž základní koncept sociální spravedlnosti: pro příjmově slabší domácnosti - s příjmem nižším než 5 145,6571,- Kč na osobu - je ukazatel podhodnocenosti 5,94, pro příjmově silnější domácnosti mající celkový čistý příjem na osobu domácnosti nad úroveň příjmové báze je ukazatel podhodnocenosti pouze 3,43. Dalším důležitým výsledkem je i celkové "zploštění" původně obrovských rozdílů v ukazatelích podhodnocenosti mezi jednotlivými kategoriemi; jinými slovy, rozdíly mezi velkými a malými městy, mezi velkými a malými byty co do "zisku" z regulace již nejsou tak velké. Neznamená to, že nové regulované nájemné jsou ve všech obecních bytech stejné, naopak, nájemné jsou daleko vyšší např. v Praze; pouze ukazatel podhodnocenosti je zhruba stejný v Praze jako v severních Čechách (tabulka č. 20).

Průměrná výše nového regulovaného měsíčního nájemného je 1.539,35,- Kč, zatímco průměrná výše původního nájemného byla 530,39,- Kč (nájemné by vzrostly o 190%). Výše nového nájemného je ostře závislá na výši čistého celkového příjmu domácnosti. Průměrné výdaje domácností na bydlení bazické v obecních bytech byly při původní výši nájemného 1.661,19 Kč, z čehož výdaje na nájemné tvořily pouze 31,92%. Průměrné výdaje domácností na bydlení bazické v obecních bytech by při nové výši nájemného dosahovaly 2 544,88 Kč; výdaje na nájemné by tentokrát tvořily již 53,28% celkových výdajů. Jen pro srovnání, ve Francii tvoří výdaje na nájemné průměrně 69,4% výdajů na bydlení bazických pro všechny domácnosti a 58,27% výdajů na bydlení pro domácnosti v sociálním sektoru.

Koeficient zatížení pro výdaje bazické by pro průměrnou domácnost platící nový regulovaný nájem dosáhl úrovně 22,89%. Opět pro srovnání, ve Francii je hodnota koeficientu zatížení průměrné domácnosti v sociálním sektoru bydlení 23% (to již však po započítání příspěvku na bydlení!). Celkový růst výdajů domácností na bydlení v souvislosti se zvýšením regulovaných nájemných ve výši 53,19% by tak vedl ke zřetelnému přiblížení se evropskému modelu spotřebního chování. Můžeme říci, že naším modelem jsme se vypořádali i s problémem, který trápí francouzské sociální bydlení a stává se předmětem mnoha sporů; jedná se o nedostatečný rozdíl mezi úrovní regulovaných nájemných v sociálních nájemních bytech ve větších městech, zvláště Paříži, a úrovní regulovaných nájemných v městech menších. Zatímco ve městech do 100.000 obyvatel se úroveň nájemného regulovaných od "tržních" příliš neodlišuje (o 0,3%), v pařížské aglomeraci je rozdíl již dvojnásobný a v Paříži samotné téměř trojnásobný; a to i přesto, že je cena nájemného u bytů v sociálním sektoru bydlení v Paříži o 44% vyšší nežli cena nájemného v městech do 100.000 obyvatel. Jinými slovy, "míra zisku" z regulace je daleko vyšší v Paříži než v menších městech. Vzhledem k tomu, že obyvatelé Paříže využívají i lépe placených pracovních příležitostí, je pak i koeficient zatížení pro pařížské domácnosti na úrovni 22,9%, zatímco pro domácnosti žijící v městech do 100.000 obyvatel na úrovni 27%; jinými slovy, domácnosti v menších městech v sociálním nájemním sektoru musí vynaložit větší relativní část svých příjmů na nájem než domácnosti žijící v Paříži. Jak vyplývá z tabulky č. 20, náš model se tomuto problému díky nekompromisnímu koeficientu velikosti bydliště částečně vyhnul.

Je-li průměrný rozdíl mezi původním a novým regulovaným nájemným ve výši 1.008,96 Kč, pak by zvýšení nájemného u všech obecních bytů (704.000) znamenalo měsíční zvýšení příjmu veřejných rozpočtů ve výši 710.307.840,- Kč. Tento "zisk" veřejných rozpočtů musíme přirozeně snížit o částku vyplacenou státem (v zemích

EU obvykle státním rozpočtem) na příspěvcích na bydlení pro domácnosti nad únosnou hranicí zatížení rodinného rozpočtu výdaji na bydlení. Dejme tomu, že by stát (resp. obce) za tyto domácnosti bez dalšího zkoumání sociální potřeby (složení rodiny, majetek apod.) výdaje převyšující únosnou míru zatížení zaplatil v plné výši. Určíme-li únosnou míru zatížení pro výdaje bazické již na úrovni 25% (což odpovídá spodní hranici míry únosnosti podle evropských standardů), pak by nárok na vyplacení příspěvku v průměrné výši 1.135,30 Kč mělo 30,07% domácností obývajících obecní byt. Mimo jiné, ve Francii tyto příspěvky pobírá celých 50% rodin žijících v sociálním sektoru bydlení. Celková částka vyplacených příspěvků pro potřebné domácnosti by činila 240.334.836,- Kč; hrubý zisk (rozdíl mezi výnosy z deregulace a náklady na výplatu adresného příspěvku) by byl rozhodně nezanedbatelný: 469.973.004,- Kč měsíčně. Kdybychom za únosnou míru zatížení výdaji na bydlení bazickými považovali úroveň 30% (což odpovídá horní hranici míry únosnosti podle evropských standardů), pak by 20,42% domácností pobíralo příspěvek v průměrné výši 1.068,86 Kč a celková částka vyplacená na příspěvky by dosáhla 153.655.893,25 Kč; hrubý zisk veřejných rozpočtů by tak dosáhl dokonce částky 556.651.946,75 Kč měsíčně! Je však nutné podotknout, že v případě, že by se příspěvek i deregulace vztahovaly i na byty v privátním nájemním sektoru a pokud by konstrukce příspěvku zohledňovala i domácnosti "vcházející" do vlastnického sektoru, zisk by mohl být nulový, resp. záporný. Odchod příjmově nejsilnějších domácností do sektoru vlastnického by vedl ke zvýšení celkových výdajů veřejných rozpočtů (zvýšení výdajů na příspěvky na bydlení); na druhou stranu pokud by příspěvek byl vyplácen pouze na nájemné, je pravděpodobné, že by zisk z deregulace byl vyšší. Vše závisí do velké míry na rozdělení kompetencí mezi obcemi a státem (jaká část příspěvků se bude vyplácet z obecních pokladen a jaká ze státního rozpočtu). Příspěvky by např. mohly být vypláceny ze státního rozpočtu; výše zisku obcí z adresné deregulace by pak byla vázána na centrálně určené tarify ekonomického nájemného (podle několika zásadních kritérií) a pokud by zisk z deregulace přesahoval tyto tarify (jelikož deregulace je podle našeho modelu řízena převážně tržními principy a nikoliv nákladovými principy), byla by část této převažující částky odváděna do státního rozpočtu a užita pro výplatu příspěvku na bydlení a část by mohla být ponechána jednotlivým obcím pro nové investice v oblasti nájemního bydlení. Deregulace nájemného by nesměla postrádat tlak ze strany centrálních orgánů, aby nedošlo k situaci, že by obce z nejrůznějších politických důvodů nechtěly pro své byty nájem zvýšit; pokud se však vytvoří dostatečné motivační prostředí (např. již tím, že výplata příspěvků na bydlení by nebyla kryta z jejich rozpočtů), je možné očekávat, že nejenže takový tlak nebude zapotřebí, ale navíc by se mohlo objevit nebezpečí neodůvodněného vysokého růstu nájemného. Teprve po provedení této zásadní adresné deregulace je možné, aby celý systém tvorby nájemného v nesociálním sektoru bydlení získal zcela novou formu, např. podle německého modelu vytváření místně příslušného nájemného. Vzhledem k tomu, že reálné navýšení koeficientu zatížení do první poloviny roku 1999 je oproti roku 1996 podle našeho odhadu relativně nízké (maximálně o 2-3 procentní body), **prostor pro takto i jinak definovanou adresnou deregulaci nájmu v obecním i privátním nájemním sektoru rozhodně dále zůstává.**

Pro domácnosti užívající pražské obecní byty by průměrný koeficient zatížení dosahoval úrovně 35,38% a 75,8% z těchto domácností by v takovém případě překročilo únosnou míru zatížení výdaji na bydlení ve výši 25%; 59,8% domácností by překročilo únosnou míru zatížení ve výši 30%. Jak již bylo řečeno, ve Francii není

tak ostrý rozdíl mezi úrovní nájmu v sociálním sektoru v Paříži a v ostatních městech. Tato situace je z velké části způsobena také tím, že ve Francii rovněž není tak ostrý rozdíl mezi úrovní tržních nájmu v Paříži a v ostatních městech (zhruba na úrovni 300%); tato "česká" specifická daná z velké míry i velkou regionální diferenciací v zaměstnanosti a úrovni rozvoje regionu jako takového se přirozeně projevila při našem výpočtu nového regulovaného nájmu. Je však do jisté míry možné, i když proti pravidlu rovné sociální spravedlnosti, že by nové regulované nájemné nestouplo v Praze tak radikálním způsobem a politická průchodnost adresné deregulace by byla splacena za cenu vyšší výhodnosti bydlení pro domácnosti obývající obecní byty v Praze. To je však již problém kolektivního vyjednávání.

Výpočet výdajů veřejných rozpočtů na příspěvky na bydlení konstruovaného podle západního vzoru se v současné době provádí na Ministerstvu práce a sociálních věcí (MPSV); připravuje se k projednání nový vzorec výpočtu příspěvků, který by mohl vejít v platnost od začátku příštího roku. Konstrukce příspěvku se tentokrát již opírá o evropský model, kdy se konečná částka vypočítá jako rozdíl mezi únosnou mírou zatížení dané domácnosti a tarifně stanoveným maximálním nájemným. Tento příspěvek by se měl týkat pouze sektoru nájemního a normativní míra zatížení výdaji na nájem má údajně být stanovena jednoduše tak, "aby se do ní vešlo relativně dost domácností". Maximální nájemné by mělo být, podle získaných zdrojů z MPSV, stanoveno na úrovni regulovaných nájmu! Jinými slovy, domácnosti bydlící za tržní nájemné dostanou od státu formou příspěvku pouze rozdíl mezi jejich normativní mírou zatížení a regulovaným nájmem v dané lokalitě a dané velikosti bytu; v praxi tedy pouze jakýsi finančně nezajímavý milodar. Konstrukce příspěvku je ve srovnání s kontinentálními evropskými modely příspěvků velmi prostá; nebere dostatečně v úvahu velikost domácnosti a nesplňuje jeden ze tří zásadních principů fungování těchto modelů, princip marginálních nákladů. Podrobněji se připravovaným návrhem zabýváme v souvislosti se srovnáním s ostatními evropskými modely příspěvku na bydlení v kapitole páté této studie.

Oponenti deregulace často namítají, že české domácnosti jsou relativně k domácnostem v zemích EU více zatíženy výdaji na potraviny. Ačkoliv tento argument nemůžeme zatím zcela zamítnout, je nutné v této souvislosti upozornit na skutečnost, že v posledních letech, kdy neustále rostly nominální příjmy obyvatel (a to i v období ekonomické stagnace), nominální ceny potravin buď stagnovaly nebo se dokonce snížily. Skutečnost relativně vyššího zatížení výdaji na potraviny je dána také tím, že české domácnosti pod vlivem nejrůznějších faktorů (reklamy, konzumismus) nakupovaly v roce 1997 větší množství potravin v reálných cenách roku 1990, než tomu bylo právě v roce 1990. Tato skutečnost je statisticky ověřena a v nejbližší době bude k vývoji spotřebního chování v ČR publikováno i několik odborných statí. Již z analýzy rodinných účtů je rovněž zřejmé, že mezi roky 1995 a 1997 došlo k výraznějšímu nárůstu relativních výdajů domácností na volný čas. Je pravda, že konzumismus i vyšší výdaje na volný čas se týkají převážně rozvinutých regionů a velkých měst; ty však případnou deregulací budou také postiženy nejvíce. Průměrné měsíční náklady na užívání mobilního telefonu se pohybují zhruba na stejné výši jako dodatečné výdaje domácností při námi navrhovaném navýšení nových regulovaných nájmu.

Argument oponentů by se mohl opírat i o skutečnost, že by se deregulací sice hodnota koeficientu zatížení pro domácnosti v nájemním sektoru zvýšila radikálním

způsobem, pro domácnosti vlastníků by však koeficient zůstal hluboko pod průměrnou úrovní; vlivem vzniklé diskrepance by se vytvořilo nové sociální napětí na trhu s bydlením. Tato argumentace však nebere v úvahu, že v případě razantního zvýšení nájemného by mnoho příjmově silnějších domácností odešlo ze sektoru "sociálního" do sektoru vlastnického, jelikož růst nájemného by jim nebyl kompenzován adekvátním příspěvkem na bydlení a bydlení "v obecním" by se pro ně stalo nevýhodným. Tím, že by se tyto domácnosti snažily pořídit si nakonec vlastní bydlení, a to buď za cenu jednorázových plateb nebo za cenu dlouhodobějšího splácení investičních úvěrů, by i koeficient zatížení těchto domácností pro výdaje úplně podstatně vzrostl (jelikož cena nemovitostí je vysoká a splátky úvěrů mnohdy také). Naopak by odchod těchto domácností ze sociálního sektoru znamenal uvolnění obecních bytů pro potřebnější domácnosti a rovněž by vyvolal poptávku po výstavbě bytů či domů do osobního, resp. soukromého, vlastnictví. Jejich odchod ze sociálního sektoru bydlení by jistě znamenal ekonomickou ztrátu pro obecní pokladny; vzhledem k tomu však, že v našem modelu mají na výpočet nových regulovaných nájmu vliv spíše jednotlivé koeficienty (koeficienty bydliště, velikosti bytu a nezaměstnanosti), byla by tato ztráta relativně malá, pokud předpokládáme, že uvolněný byt by na základě převažující poptávky byl opět velmi rychle obsazen.

Nová situace by jistě přinesla i nové problémy, z nichž za nejzávažnější považujeme problém sociální segregace a exkluze (sociální sektor bydlení by se mohl stát doménou příjmově nejslabších domácností) a problém změny dosavadního přístupu k nájemnímu bydlení v chování jednotlivých nájemníků (od kvazi-vlastnictví ke skutečnému nájemnímu bydlení); druhý problém úzce souvisí s tím, že domácnost by se v případě ekonomických problémů nebo naopak úspěchů byla nucena stěhovat z jednoho bytu, kde si již zvykla, do bytu jiného.

### **III. Vývoj bytové politiky ve vybraných zemích SVE**

Zásadní reforma bytové politiky ve všech zemích střední a východní Evropy byla nesena snahou odstranit deformace na trhu s bydlením vzniklé v průběhu komunistického zřízení. Základním charakteristickým rysem reformy v zemích SVE se stala zvláště dvojí decentralizace vlastnických oprávnění k bývalým státním nájemním bytům: byty byly nejdříve převedeny do vlastnictví obcí a poté v rámci poměrně rozsáhlé privatizace do vlastnictví aktuálních nájemníků; v některých zemích byla určitá část bytového fondu restituována do vlastnictví původních majitelů a družstevní sektor bydlení byl obvykle transformován do podoby nezávislých privátních kondominíí vlastníků. Prodej bývalých státních bytů byl realizován prostřednictvím rozsáhlých slev poskytovaných aktuálním nájemníkům, v Rusku byly byty do určitého rozsahu v závislosti na velikosti domácnosti dokonce předány do soukromých rukou zdarma. Rozsah privatizace veřejného bytového fondu je různý v různých zemích: mezi země s nejvyšším podílem vlastnické transformace patří Lotyšsko, Ruská federace a Slovinsko, které během let 1990 až 1994 zprivatizovaly více než 20% svého veřejného bytového fondu; akutálně největší podíl vlastnického bydlení a nejnižší podíl veřejného bytového fondu je však v těch zemích, ve kterých již na začátku 90. let měl vlastnický sektor jednoznačně dominantní postavení jako Maďarsko nebo Bulharsko (Tshenkova 1999). V roce 1990 bylo již 80% maďarského bytového fondu v soukromých rukou, podobně 87% bulharského bytového fondu (Forrest, Kenett 1999). Naopak v ČR, Slovensku nebo Polsku je zaznamenáván dosud relativně nejpomalejší postup privatizace. Již v roce 1994 tak Albánie, Bulharsko,

Chorvatsko, Maďarsko a Slovinsko dosáhly podílu vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu ve výši 80% a více, což je údaj vysoko se pohybující nad průměrem zemí EU (podle Eurostatu byl v roce 1994 průměrný podíl vlastnického sektoru v zemích EU 59%) a blížíci se pouze podílu vlastnického sektoru v zemích jako Irsko (81%), Španělsko (79%) nebo Řecko (77%). Britská politika RTB vedla během let 1979-1992 k prodeji přibližně 1,2 miliónů bytů (20% sociálních bytů), většina východoevropských zemí za daleko kratší období tento britský rekord překonala: Bulharsko a Estonsko "prodaly" od 80. let do roku 1994 okolo devíti z deseti státních bytů, Maďarsko, Rusko, Slovinsko a Arménie zprivatizovaly mezi 35-45% státních bytů!

Velmi důležitým faktorem úspěšnosti privatizace byla centrální koordinace celého procesu (omezení pravomocí obcí), aby nedošlo k uplatnění partikulárních zájmů jednotlivých obcí podléhajících nutkání ponechat si v rukou byty a tedy i alokační mechanismy a moc. V Maďarsku, Slovinsku i Rusku měla **každá domácnost** obývací státní byt právo zprivatizovat svůj do byt do vlastnictví; toto právo bylo vyloučeno pouze v případech restitučních nároků a státního zájmu, nemohlo však být omezeno partikulární politikou obce. V Maďarsku, Estonsku, Slovinsku a Arménii byla zákonem upravena i tvorba ceny pro prodej, rozsah poskytnutých slev z prodejní ceny, forma splácení kupní ceny a zvláště **termín začátku i konce celého procesu privatizace**. Po uplynutí tohoto termínu mohly být byty obvykle privatizovány pouze za tržní cenu. Původní podmínka o vytvoření kondominií vlastníků (tj. byt byl zprivatizován až ve chvíli, kdy všichni nebo převážná část dosavadních nájemníků bytového domu vytvořili kondominium) byla v Maďarsku v roce 1993 zrušena; byty byly nadále privatizovány po jednotlivých bytových jednotkách a byt musel být zprivatizován i ve chvíli, kdy pouze jediná domácnost v domě o privatizaci požádala (vzniklo pak kondominium mezi touto domácností a obcí).

Privatizace neznamenala pouze úspěch. Ačkoliv se díky ní vytvořilo stabilnější tržní prostředí, částečně odlehčilo veřejným fondům (nebo alespoň potenciálně odlehčilo) a nejrychlejší cestou vyřešilo dědictví kvazi-vlastnických oprávnění bývalých nájemníků státních bytů, velký podíl vlastnického bydlení má své důsledky na nízkou mobilitu domácností, tzv. "noví vlastníci" se často v rámci jednotlivých kondominií nemohou dohodnout, nemají dostatek financí na udržení svých bytů, příjmově nejslabší domácnosti mají jen malou šanci získat z dosud malého sociálního fondu sociální byt. Privatizací došlo zcela jednoznačně k určité devalvaci vlastnických práv, jelikož vlastníky se stali i lidé, kteří si možná ani nedovedli představit, s jakou odpovědností se obvykle vlastnictví pojí. Privatizace navíc do velké míry byla krokem sociálně velmi nespravedlivým: nejlépe umístěné a nejkvalitnější státní byty užívaly přirozeně domácnosti bývalých aparátčků a komunistické nomenklatury, které tak na výhodné privatizaci nejvíce profitovaly. Nezanedbatelná je rovněž nerovnost šancí mezi vlastníky (kteří své bydlení pořídili za tržní cenu) a "novými vlastníky" (kteří pro koupi svých bytů získali zvýhodněné podmínky). Obecně je možné říci, že mladé nebydlící domácnosti byly vůči starším bydlícím postaveny do zcela nevýhodné pozice; zatímco nebydlící se k sociálnímu bytu nemohli vůbec dostat, bydlící své byty privatizovaly výhodně do svého vlastnictví.

Rozdíly ve kvalitě bytového fondu jsou mezi jednotlivými zeměmi SVE značné. Klíčovým ukazatelem je v této souvislosti počet m<sup>2</sup> obytné plochy na osobu: podle

údajů MRI připadalo v Bulharsku na jednu osobu pouze 17m<sup>2</sup> obytné plochy (ačkoliv na druhou stranu ukazatel počtu bytů na 1 000 obyvatel je pro Bulharsko, podle statistik OECD, nejvyšší ze zemí SVE), v Polsku 18,9 m<sup>2</sup>, v ČR 29,8 m<sup>2</sup>, v Maďarsku 33,1 m<sup>2</sup> a Estonsku dokonce 47 m<sup>2</sup>.

V další části se stručně zmíníme o transformaci bytové politiky ve vybraných zemích SVE: Rusku, Polsku, Slovinsku a Maďarsku; situace v Rusku je důležitá pro stabilitu celého východního bloku a ostatní zmíněné země spolu s ČR usilují o vstup do EU v první vlně jejího rozšíření na Východ.

### **Rusko**

Rusko patří mezi ty země SVE, které se rozhodly pro co nejrychlejší privatizaci bývalého státního bytového fondu (Bulharsko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Ukrajina); tento záměr se však nepovedlo naplnit do té míry jako v Estonsku nebo zemích s "lepšími" výchozími podmínkami (s větším podílem vlastnického sektoru) jako Maďarsko nebo Bulharsko. Privatizační proces v Rusku kulminoval okolo roku 1993 a od té doby podíl privatizovaných bývalých státních, v té době obecních bytů významně poklesl; v roce 1996 ztratila privatizace bytů původní masový charakter a de facto se téměř zastavila. Většina bývalého státního fondu tak zůstává dodnes ve správě a vlastnictví obcí.

Privatizace bytového fondu započala již v roce 1990, ale v roce 1991 získala významný motivační impuls, jelikož byl uzákoněn transfer obecních bytů do soukromého vlastnictví bez jakékoliv prodejní ceny, tedy aktuální nájemníci obecních bytů mohli do určitého limitu velikosti bytu (v m<sup>2</sup> a v závislosti na velikosti domácnosti) své bydlení získat zcela zadarmo! V roce 1992 bylo pak předáno do soukromých rukou již 2,7 miliónů bytových jednotek a na konci roku 1993 dokonce již 8,6 miliónů bytů, což tvořilo 24% bytového fondu určeného pro privatizaci (během 2 let!). V roce 1994 však došlo k významnému poklesu a privatizace se v podstatě zastavila v roce 1996 (resp. přestala být masovým fenoménem); na konci roku 1996 bylo zprivatizováno okolo 38% bytového fondu určeného k privatizaci (podle E. Shominy bylo do konce roku 1998 zprivatizováno téměř 50% bytů určených k privatizaci). Ačkoliv díky privatizaci bývalého státního bytového fondu vzrostl podíl vlastnického bydlení z 33% v roce 1990 na 55% v roce 1996, ve vlastnictví státu zůstalo v roce 1996 stále 8% celkového bytového fondu a ve vlastnictví obcí 31% celkového bytového fondu. Zprivatizovány byly přirozeně zvláště byty novější, s kvalitnějším vybavením a v atraktivních lokalitách (centra velkých měst), překvapivě více v menších městech než v Moskvě. Jistý neúspěch transferu do soukromých rukou umocňuje navíc skutečnost, že noví vlastníci nemají dostatek vlastních financí na opravu a údržbu svých bytů a v mnoha případech si vymohli obnovení obecních či státních subvencí. Vlastníci bytů bydlí rovněž často společně se zbývajícími nájemníky ve stejném domě, vytvářejí tzv. kondominia, ve kterých vlastníci nehdlaří přispívat na opravu a údržbu více nežli nájemníci. Proto se výše jejich příspěvku na opravu a údržbu ve skutečnosti nezměnila a obě strany tak spoléhají na pomoc veřejných rozpočtů.

Jak uvádí studie Ally Guzanovové, zhruba u poloviny nových vlastníků lze očekávat, že budou zlepšovat své bydlení a zapojí se aktivně na trhu s bydlením (většinou vlastníci dobře vybavených bytů v atraktivních lokalitách městských center). Druhá polovina vlastníků tvořená domácnostmi penzistů patří naopak mezi příjmově

nejslabší ruské domácnosti a vzhledem k faktoru věku se nedá ani očekávat, že se při řešení svých bytových problémů aktivněji obrátí na trh s bydlením. Hlavním důvodem, proč své byty zprivatizovali, byla zvláště možnost je dědičky odkázat svým potomkům. Právě tato polovina vlastnických domácností je převážně odkázána na obecní a státní bytové subvence na opravy a udržení (které nejsou omezeny pouze pro obecní bytový fond) a příspěvky na bydlení (které pokrývají platbu jejich služeb), ačkoliv cílem politiky privatizace bylo dosáhnout opaku. Uvolněné byty jsou tak nadále přidělovány obcemi na principu nekonečných seznamů čekatelů na přidělení.

Dalším problémem, který ani po velké privatizační vlně nezmizel, je problém sužující obecní bytový fond i v ČR: obecní byty do velké míry obývají příjmově silné domácnosti. Jejich „indiferentní“ jednání během privatizace neznamená, že by se bránily privátnímu vlastnictví bydlení, jako spíše, že za současné bytové politiky nemají příležitost najít si skutečně lepší bydlení. Na jednu stranu nehodlají „vzít na svá bedra“ náklady na udržování zchátralého bytového fondu, ve kterém v současnosti žijí, nebránily by se však, dle výzkumů, koupit lepšího vlastnického bydlení. Problém je však v tom, že ruská bytová politika dosud nevytvořila dostatečně funkční hypotečární trh a důvěra v realitní kanceláře je velmi nízká. Bez hypotečního úvěru přitom lze pořídit nové, kvalitnější bydlení i pro příjmově silnější domácnosti velmi obtížně: podle ruského statistického úřadu, průměrná cena metru čtverečního obytné plochy nového bytu v poslední čtvrtině roku 1996 byla v celém Rusku odhadnuta na 610 USD (téměř 19.000,- Kč), přičemž průměrná ruská měsíční mzda se ve stejném období pohybovala na úrovni 150 USD (téměř 5.000,- Kč). K uvedenému je potřeba dodat, že cena nového bydlení v Moskvě je více než dvojnásobná (1.385 USD za m<sup>2</sup>)! Jedním z důvodů zdráhavosti vyšších příjmových skupin k privatizaci je přirozeně i regulovaná nízká úroveň nájemného, která zdaleka nevytváří dostatečné motivační prostředí pro privatizaci nájemních bytů. Podobně jako v ČR využívají navíc ruské domácnosti obývající veřejný bytový fond rozsáhlých, v západních studiích kritizovaných, „kvazi-vlastnických“ práv; se získáním skutečných vlastnických práv by pak „přibyly pouze starosti“.

Specifickým fenoménem ruské privatizace je velký podíl domácností důchodců mezi domácnostmi, které se rozhodly do privatizace aktivně zapojit: podíl důchodcovských domácností mezi novými vlastníky byl v roce 1996 33,7%, jejich podíl v nezprivatizovaném obecním, podnikovém a státním bytovém fondu byl naopak pouze 10,5%. Mimo demografické a teritoriální faktory hrály při privatizaci roli také faktory vzdělanosti přednosta domácnosti a celkového příjmu domácnosti. Minimálně pro privatizaci obecních bytů v Moskvě platí, že vyšší vzdělanostní skupiny inklinovaly k privatizaci svého bydlení více než nižší vzdělanostní skupiny. Vliv příjmu byl právě opačný: příjmově silnější domácnosti se do privatizace svého bytu spíše nezapojily a naopak příjmově slabší domácnosti (vliv důchodcovských domácností) k privatizaci svého bytu inklinovaly.

Je škoda, že v ČR dodnes neproběhl celostátní výzkum mapující složení nových vlastníků, zjišťující tendence jednotlivých domácností k privatizaci svého bydlení a hodnotící tak dosud proběhlý proces velmi pomalé a velmi nekoordinované privatizace. V opačném případě bychom mohli situaci v ČR s privatizací v Rusku do určité míry srovnávat (ačkoliv kvalita ruského bytového fondu je daleko nižší).

Privatizace nájemního fondu se odrazila i na mobilitě domácností. Noví vlastníci, stejně jako vlastníci obecně, vykazují relativně nízkou potencionální mobilitu (tj. ochotu se stěhovat) ve srovnání s domácnostmi žijícími v nájemním bydlení: v Moskvě by se chtělo stěhovat pouze 11,7% nových vlastnických domácností, ale 26,2% domácností žijících ve státních nebo obecních bytech. Tento závěr však může být zpochybněn skutečností, že jsou to právě kvalitnější, větší a atraktivnější byty, které byly aktuálně zprivatizovány. Snížená mobilita v souvislosti se zvýšením podílu vlastnického bydlení je však obecně pozorovatelný jev.

Reforma bytové politiky se mimo vcelku neúspěšnou privatizaci nájemních bytů soustředila na zavedení příspěvku na bydlení a převodu bývalých státních bytů do vlastnictví obcí. Ačkoliv na centrální úrovni byly připraveny další reformní kroky, jednotlivé regionální vlády a obce s jejich zavedením do praxe otálejí nebo je zavádějí nedostatečně (vytváření kondominií, zavedení konkurence mezi provozovateli komunálních služeb, zvýšení účinné kontroly apod.). Zmrazené nájmy vedou navíc k zadlužování veřejných, dnes převážně obecních, rozpočtů a pokračujícímu rozsáhlému chátrání stávajících bytů. Obce mají pouze možnost, podobně jako obce v ČR, pronajímat určitou část svého fondu za tzv. trhu se blížící nájmné, které je mnohem vyšší než základní regulované nájmné, ale je rovněž nižší než nájmné tržní. Mnoho obcí této příležitosti využilo.

Pouze pro srovnání uvedeme některé základní údaje týkající se privatizace bývalého státního bytového fondu v pobaltských zemích. V Estonsku započala privatizace na konci roku 1993 a do konce roku 1996 bylo předáno do soukromých rukou již 66% fondu určeného k privatizaci. (Lippmaa 1996). Podíl vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu se tak mezi roky 1994 a 1996 zvýšil z 35% na 80% a pouze 20% bytů zůstalo ve vlastnictví obcí. Stejně jako v Rusku byla pro privatizaci charakteristická velká regionální diference: zatímco v západním Estonsku bylo zprivatizováno téměř vše, ve východní části země obývané z velké části etnickými Rusy, pouze 35% fondu určeného k privatizaci. Motivace k privatizaci byla o to větší, že stát snížil nebo zcela zrušil subvence na údržbu a opravy v obecních bytech. Obecně se má za to, že privatizace splnila očekávaný cíl a byla úspěšná.

Podobně v Lotyšsku vzrostl díky privatizaci mezi roky 1991 a 1994 rapidně podíl vlastnického bydlení: z 39% na 87% celkového bytového fondu (Zilinskiene 1995). Navíc, 6% bytového fondu se nachází ve vlastnictví družstev, které nesou do určité míry charakteristiky finančně nezávislého provozovatele nájemního bydlení, a pouze 8% bytového fondu zůstalo ve vlastnictví obcí. V Litvě vzrostl do roku 1994 podíl vlastnického bydlení z 22% v roce 1990 na 39%, na Ukrajině byl v roce 1996 podíl vlastnického bydlení již 65%.

### **Slovinsko**

Podobně rozsáhlým privatizačním procesem jako Rusko prošlo i Slovinsko: podíl vlastnického bydlení vzrostl mezi koncem roku 1991, kdy privatizace začala, a koncem roku 1993, kdy skončila, ze 67% na 85% (Mandič 1998). Privatizovány v tomto případě nebyly byty státní či obecní, ale ve vlastnictví bývalých státních podniků; podíl nájemního bydlení vlastněného bezprostředně obcí, resp. státem, byl před rokem 1991 pouze 4% (v tom také nepatrný podíl bytového fondu ve vlastnictví různých nadací provozujících nájemní bydlení pro nejpotřebnější domácnosti), což bylo specifikum „sociálního“ bydlení v komunistické Jugoslávii.



Na rozdíl od jiných komunistických zemí ležela základní odpovědnost za zajištění odpovídajícího bydlení pro své zaměstnance ve Slovinsku na jednotlivých podnicích; zaměstnavatelé přispívali do „fondu bydlení“, ze kterého byla částečně financována výstavba nájemních bytů pro zaměstnance a částečně byly zaměstnancům z jeho prostředků poskytovány půjčky na výstavbu nebo koupi domu či bytu do vlastnictví. V období hyperinflace konce 80. let (roční inflace na úrovni 130%) byly příspěvky do fondu bydlení výrazně kráceny a celý model se totálně zhroutil na začátku roku 1991. Výchozí podmínky reformy bydlení rozhodně nebyly záviděníhodné: více než 24% lidí bylo nuceno žít s příbuznými a nemělo přístup ani k „sociálnímu“ podnikovému, ani k vlastnickému bydlení, až 30% mladých lidí ve věku mezi 25 a 34 roky žilo podle odhadů v nuceném soužití s rodiči. Ochrana nájemníků byla v mnohém podobná situaci v ČSSR: zcela výjimečné vystěhování, převoditelné užívací právo, dědění nájemního práva potomky a hojně rozšířené „přenechávání“ užívacího práva (přenechání užívacího práva bylo přirozeně předmětem finanční kompenzace; transfery byly však narozdíl od Maďarska nelegální).

V říjnu 1991 byl přijat nový *Zákon o bydlení* počítající zvláště s rozsáhlou privatizací podnikových bytů; byty nebyly jako v Rusku předávány do privátních rukou zadarmo, nýbrž prodávány s prodejní slevou v **paušální zákonem určené výši 30% z účetní hodnoty bytu**, v té době hluboko pod tržní úrovní cen. I zde tedy existuje významný rozdíl proti situaci v ČR, kde sice na začátku byly byty privatizovány za ceny nízké, v poslední době se však v některých obcích ceny pohybují na téměř poloviční hodnotě tržních cen, což motivaci k privatizaci významně snižuje. Vlastníci sociálních bytů (obce, podniky) byly ze **zákona povinni nabídnout všechny své byty k prodeji** dosavadním nájemníkům, pouze část bytového fondu podobně jako v ČR podléhala restituci. Část zisku z privatizace (20%) musela být původními vlastníky odevzdána do rozpočtu nově zřízeného Národního fondu bydlení, z jehož prostředků bude v budoucnu financována nová sociální nájemní výstavba. Privatizace probíhala podobně jako v Maďarsku po jednotlivých bytových jednotkách a měla jasné načasování startu (říjen 1991) i konce (říjen 1993). V říjnu 1993, kdy byl **centrálně řízený proces privatizace ukončen**, bylo více než 60% podnikových bytů zprivatizováno a 5,6% zrestituováno. Nezprivatizovaných 33,6% bývalých podnikových bytů přešlo plynule do neziskového sektoru sociálního bydlení. Počítá se, že do roku 2000 se podíl vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu sníží na 75% ve prospěch růstu privátního nájemního bydlení (5%), neziskového sociálního bydlení (15%) a nové obecní bytové výstavby (4%). Tak se vytvořil prostor pro nově definované sociální nájemní bydlení, které by mělo v budoucnu spadat již do odpovědnosti jednotlivých obcí (nikoliv podniků); financování nové sociální nájemní výstavby probíhá prostřednictvím vytvořeného Národního fondu bydlení. Alokační mechanismus pro přidělování nových sociálních bytů je určován výhradně obcemi; centrální zákon však stanoví celostátní poměrně podrobná kritéria jako maximální výši příjmů pro vstup do sociálního sektoru v závislosti na počtu dětí domácnosti, **povinnost odstěhovat se ze sociálního bytu, pokud příjem domácnosti přesáhne určitou zákonem stanovenou úroveň** apod. Vedle nového privátního nájemního sektoru, kde je výše nájemného ponechána zcela na dohodě mezi pronajímatelem a nájemcem a kde převládá časově omezený nájemní kontrakt, vznikl neziskový nájemní sektor, kde jsou nájemní smlouvy státem regulovány a nájemní kontrakt je obvykle uzavírán na dobu neurčitou. Do roku 1994 zvláště z důvodu nedostatku dostatečného finančního zázemí nedošlo však k výraznější nové výstavbě sociálních bytů.

Ačkoliv rozsah a rychlost privatizace je rozhodně záležitostí záviděníhodnou, převládající ostrá regulace nájemného ve Slovinsku je spíše prvkem odrazujícím. Nájmy ve zděděném sociálním nájemním sektoru se nezvýšily, ba naopak ve srovnání s rokem 1990 došlo k jejich nominálnímu poklesu (o téměř 3%)! V roce 1994 průměrné čisté nominální regulované nájemné za metr čtvereční obytné plochy dosahovalo pouze 9,3% průměrného nominálního tržního nájemného. Restiturovaný „privátní“ nájemní fond podléhá rovněž jako v ČR regulaci nájemného. Nájemníci měli dokonce dva roky po schválení Zákona o bydlení v roce 1991 zákonem upravené právo od restituenta jejich bytu požadovat finanční kompenzaci za „odstoupení“ jejich užívacího práva.

### **Maďarsko**

Privatizace bývalého státního bytového fondu v Maďarsku předčila rozsah anglické privatizace v rámci politiky Right to buy co do rozsahu i rychlosti. Ačkoliv poměrně rozsáhlý bytový fond bývalých státních bytů byl zprivatizován již v průběhu "maďarského tržního socialismu" v 80. letech (v roce 1990 tvořil vlastnický sektor bydlení již 80% celkového bytového fondu), privatizace bytů v 90. letech získala masovější rozměr ve větších městech, zvláště pak Budapešti: v roce 1998 dosáhl podíl vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu v Maďarsku 91% (!), což je zhruba o 11% více nežli v roce 1990.

Zatímco na konci 80. let tvořily státní nájemní byty v Budapešti více než 50% celkového bytového fondu (do roku 1989 bylo v Budapešti zprivatizováno pouze 2% státního bytového fondu zvláště z důvodu nízké motivace aktuálních nájemníků v souvislosti s nízkým regulovaným nájemným), podíl obecních bytů na budapešťském bytovém fondu v roce 1998 činil již jen 14,4%! Díky privatizačnímu úspěchu v 90. letech se tak vytvořil nový, v mnoha rozměrech stabilnější trh s bydlením, na kterém se regulace nájemného omezuje pouze na zbývající marginální podíl bytů vlastněných obcemi; pro nově uzavírané nájemní smlouvy v privátním sektoru platí volnost smluvních stran jak ve věci výše nájemného, tak doby trvání nájemního poměru. Vzhledem k uvolnění držení bytů a vytvoření nových podmínek na bytovém trhu vedoucích k větší nabídce nájemných kontraktů klesly v druhé polovině 90. let i průměrné ceny tržního nájemného na úroveň finančně dostupnou i pro příjmově slabší domácnosti. Pro srovnání, v Budapešti, tedy hlavním městě země, existuje škála nabízených bytů (poptávka je zhruba vyrovnaná s nabídkou) k nájemnímu bydlení: v centru města se měsíční cena nájemného za dvoupokojový byt pohybuje mezi 100.000,- až 120.000,- HUF (od 14.340,- do 17.208,- Kč), zatímco na okrajových sídlištích (příklad pražského Jižního Města nebo Bohnic) se čisté tržní nájemné za jednopokojový byt pohybuje pouze v rozmezí od 10.000 do 25.000 HUF (od 1.434,- do 3.585,- Kč) a za větší byt od 18.000,- do 35.000 HUF (od 2.581,- do 5.019,- Kč)!! Domácnosti žijící v privátním nájemním sektoru přitom vykazují nejvyšší průměrnou míru zatížení. Podobně i ceny bytů do vlastnictví zaznamenaly v druhé polovině 90. let poměrně znatelný reálný pokles: zatímco inflace se pohybovala na průměrné úrovni 24%, ceny bytů a domů ve vlastnictví se zvyšovaly ročně pouze o 14% (MRI 1998).

Finanční dostupnost vlastnického bydlení v roce 1993 vyjadřuje ukazatel poměřující průměrnou cenu bytu vlastníka k průměrnému maďarskému ročnímu příjmu: pro všechny příjmové skupiny obyvatel je tento ukazatel 6,2 (je zapotřebí více než 6 ročních platů pro zakoupení bytu), což je o málo vyšší koeficient než ve většině

vyspělých zemí (2,5 až 4,5) a je dokonce nižší než podobný ukazatel v Japonsku nebo Jižní Koreji. Pro příjmově nejsilnější domácnosti (první kvintil příjmového rozdělení domácností) je ukazatel pouze 3,2, zatímco pro příjmově nejslabší domácnosti (pátý kvintil) dosahuje úrovně 11,3. Tato situace zhruba odpovídá situaci v ČR, což pouze poukazuje na skutečnost, že finanční dostupnost vlastnického bydlení není v ČR prvořadým problémem. Jak bylo uvedeno výše v kapitole o výdajích na bydlení v zemích SVE, míra zatížení výdaji na bydlení úplnými byla v roce 1997 pro domácnosti v obecním nájemním sektoru 18,6%, privátním nájemním sektoru 31% a vlastnickém sektoru 19,3%.

Za velmi podstatnou považujeme zvláště skutečnost, že celá privatizace byla řízena centrálně (a nebyla ponechána na libovůli obcí), měla jasná zákonná pravidla (zákonem z roku 1993 byly pravomoce obcí výrazným způsobem omezeny), každá domácnost měla právo na získání svého bytu do vlastnictví a měla zřetelné časování startu i konce. V roce 1993 byl parlamentem přijat *Zákon o nájemním bydlení*, který explicitně stanovil, že každá domácnost má právo zprivatizovat svůj státní byt, že pokud jediná domácnost v bytovém domě o maximálním počtu 50 nájemních domácností bude mít zájem svůj byt zprivatizovat, musí obec celý dům proměnit v kondominium, že jakékoliv nepřímé metody zabránění v privatizaci ze strany obcí jsou nelegální, že obce nejsou oprávněny určovat velikost slevy při prodeji bytu (zákon navrhuje, že minimální sleva by se měla pohybovat na úrovni 50% z "čisté" tržní ceny bytové jednotky, tedy z ceny, ze které je již investice privatizující domácnosti odečtena), že splátka prodejní ceny bude rozdělena následovně: 10% určené prodejní ceny bude splatné při prodeji a zbytek ceny domácnost zaplatí ve formě splátek po období 25 let. Privatizace započala fakticky v roce 1994 a měla trvat 5 let; rozhodnutím Ústavního soudu bylo období zkráceno na jeden rok: tedy do dubna 1995.

Ne vše je přirozeně v pořádku. Podobně jako v Praze byly státní byty převedeny na velké množství malých obcí, čtvrtí (v Budapešti na 22 obcí), které mají vcelku velmi malé pravomoce i nízký rozpočet pro efektivní využití nově nabytého majetku. Různé obce, v rámci Budapešti tedy čtvrti, uplatňují různou alokační politiku při přidělování bytů, různou politiku nájemného a rovněž různý model vyplácení příspěvku na bydlení; z toho důvodu dochází v rámci jednoho města k výrazným sociálním napětím a rozsah decentralizace v oblasti sociálního bydlení se vzhledem k aktuální situaci v zemích EU zdá být přehnaný. Velký podíl vlastnického bydlení z důvodu rozsáhlé privatizace a jednoznačná preference státu podporovat zejména vstup domácností do vlastnictví a nikoliv novou nájemní výstavbu, má mnohé negativní důsledky na mobilitu domácností, vytváření do budoucna v zásadě rigidního trhu s bydlením neodpovídajícímu modernímu modelu stěhování se za prací a flexibility domácností na pracovním trhu, vytváření potencionálních budoucích problémů při uspokojení bytových potřeb příjmově nejslabších domácností, které si ani při využití všech fiskálních a daňových výhod nemohou dovést pořízení bytu do vlastnictví, generačních konfliktů. Ačkoliv všechna investiční omezení pro výstavbu privátního nájemního bydlení byla v průběhu 90. let odstraněna, nedošlo k žádnému skutečnému růstu sektoru ve významu výstavby nových nájemních bytů. Na druhou stranu ze speciálního výzkumu dotazujícího se jednotlivých privátních provozovatelů nájemního bydlení vyplývá, že stále více těchto provozovatelů (většinou dosud pronajímající pouze jeden nebo dva byty) se domnívá, že pronajímání bytů je dobrým zdrojem příjmů a proto budou pronajímat více bytů v budoucnu (v současnosti 10-13%

vlastníků, 44% privátních provozovatelů)! Většina nájemníků považuje však privátní nájemní kontrakt za dočasný a uvažuje o koupi nebo výstavbě vlastního bytu či domu v budoucnu.

### **Polsko**

Situace na polském trhu s bydlením není radikálně odlišná od situace v ČR ve sféře privatizace nebo regulace nájemného; na druhé straně reforma bytové politiky pokročila již o krok dál vytvořením motivačního prostředí pro výstavbu nových sociálních nájemních bytů a přechodem k nepřímým podporám "na hlavu" zavedením příspěvku na bydlení. Ačkoliv privatizace bývalých státních a podnikových bytů začala již v roce 1994 (podobně jako v ČR), do konce roku 1997 se podíl vlastnického sektoru na celkovém bytovém fondu zvýšil pouze o 7%. Před zásadnější reformou bytové politiky v roce 1994 bylo 27,7% bytového fondu ve vlastnictví bytových družstev, 17,8% ve vlastnictví obcí (dřívějších státních bytů), 11% bytového fondu ve vlastnictví podniků (bývalých státních podniků) a 43,5% bytového fondu tvořil vlastnický sektor bydlení. Na konci roku 1997 se podíl bytových družstev nepatrně zvýšil na 28,1%, podíl bytů ve vlastnictví obcí se privatizací snížil na 14% a podobně podíl podnikových bytů na 7,1%; podíl vlastnického sektoru na celkovém bytovém fondu se tak zvýšil na 50,8%. Privatizace přitom probíhala a probíhá podobně jako v ČR nekoordinovaným způsobem a stává se, že obce "prodaly" dosavadním nájemníkům v celém bytovém domě pouze některé byty a zbytek zůstal ve vlastnictví obce, jež tak podle dosavadních zákonů musí spravovat nadále celý dům (tudíž finanční zátěž obcí se tím nesnížila).

Hlavním rysem polské bytové politiky před rokem 1994 se stal jako v jiných transformujících se zemích převod bývalých státních bytů do vlastnictví obcí, gmin. Regulované nájemné v obecních bytech však pokrývalo v roce 1993 pouze 30% nákladů na opravy, údržbu a administraci, což vedlo k dalšímu chátrání bytového fondu, jelikož obce neměly dostatek prostředků na udržení fondu; přitom obecní nájemní sektor byl obýván z velké míry příjmově nejsilnějšími domácnostmi (průměrný příjem domácnosti byl v obecním nájemním sektoru vyšší nežli v družstevním sektoru!), což odporovalo jejímu poslání sociálního bydlení. Podobným problémům se nevyhnul ani privátní nájemní sektor: mnoho předválečných nájemních domů zůstalo po celou dobu komunismu ve vlastnictví privátních osob, kterým po změně režimu byla přiznána plná vlastnická práva, až přirozeně na jednu maličkost, tj. právo zrušit nebo zkrátit nájemní smlouvu s dosavadními nájemníky nebo zvýšit regulovaný nájem. Privátním vlastníkům tak nezbylo, než se obrátit se žádostí o pomoc při údržbě svých domů opět na obecní rozpočty, odkud občas získali spíše symbolickou dotaci.

Během roku 1994 byly prostřednictvím řady zákonů posíleny pravomoce gmin v oblasti bytové politiky, bylo vytvořeno základní právní prostředí pro vlastnické bydlení (*Zákon o vlastnictví bytu*), zrušeny státní subvence na opravy a údržbu obecních bytů, zavedeny příspěvky na bydlení pro nejchudší domácnosti, vytvořeno zázemí pro stavební spoření a hypoteční úvěrování a rovněž pro vznik nezávislých bytových asociací (*Společnosti pro sociální bydlení*) zabývajících se výstavbou nových sociálních nájemních bytů úvěrovanou zčásti z prostředků Státního fondu bydlení. Pronajímání nových bytů bylo osvobozeno od stávajících regulací a začala liberalizace nájemného v obecních bytech: nájemné v obecních bytech větších než 80 m<sup>2</sup> bylo zcela liberalizováno (dle dohody pronajímatele s nájemníkem) a v ostatních

bytech vytvořila centrální vláda rozsáhlý kulminační prostor pro růst nájemného na úroveň "nákladového" nájemného odpovídajícího roční hodnotě nájemného ve výši 3% restituční hodnoty bytu (podobná deregulace měla platit i pro privátní nájemní sektor). Konkrétní proces a fázování deregulace bylo ponecháno na vůli obcí s tím, že deregulace nájmu má být ukončena úplnou liberalizací v roce 2004 pro současný privátní nájemní sektor a 2005 pro obecní nájemní sektor.

Nástrojem pro kompenzaci růstu nájemného pro příjmově slabší domácnosti se stal příspěvek na bydlení: nárok na příspěvek získaly domácnosti, jejichž příjem na hlavu domácnosti byl nižší než nejnižší důchodová penze u vícečlenných domácností a nižší než 1,5 násobek nejnižší důchodové penze pro jednočlenné domácnosti. Příspěvek na bydlení se pak rovná rozdílu mezi skutečnými výdaji spojenými s bydlením a normativní mírou zatížení pro danou velikost domácnosti a je vyplácen provozovatelům nájemního bydlení. Financování příspěvku na bydlení je poměrně neobvykle zajištěno převážně z obecních rozpočtů, přičemž státní rozpočet přispívá průměrně polovinou vyplácené sumy. Domácnosti žijící v bytech s tržním nájemným však nemají právo na získání příspěvku a podíl domácností pobírajících příspěvek z celkového počtu polských domácností je roven pouze 6% (!), což poukazuje na jeho nevhodné nastavení.

Obce z nejrůznějších politických či finančních důvodů nevyužívají zákonem stanovené maximální hranice pro růst regulovaného nájemného na úroveň ročního nájemného ve výši 3% restituční hodnoty bytu a nájemné se v současné době pohybuje stále v průměru pouze na úrovni 1 až 1,5% restituční hodnoty bytu (obce jsou nuceny platit příspěvky na bydlení i pro domácnosti žijící v privátním nájemním sektoru ze svého rozpočtu, což vyrovnává případný zisk z deregulace); zvýšené nájemné v roce 1998 pokrývalo stále jen 60% nákladů na opravy a údržbu obecních bytů.

Naopak díky vytvoření dostatečného právního rámce pro fungování nezávislých bytových společností se v roce 1998 relativně rychle rozproudila výstavba nových sociálních nájemních bytů určených pro nízko a středně příjmově slabé domácnosti (existuje státem definovaný příjmový limit pro vstup do sektoru). Roční nájemné v těchto bytech nesmí překročit úroveň 4% restituční hodnoty bytu a mělo by pokrývat veškeré náklady spojené se splácením zvýhodněného úvěru od Státního bytového fondu, ostatních úvěrů i všech nákladů na údržbu a opravy bytu. Zvýhodněný úvěr s 30letou splatností od Státního bytového fondu pokrývá maximálně 70% stavebních nákladů a zbytek výstavby je financován prostřednictvím privátního kapitálu. V současnosti již na trhu operuje okolo 154 bytových společností, přičemž dalších 30 společností má v nejbližší době vzniknout. Polská vláda se rovněž snaží do této nájemní výstavby zapojit zahraniční veřejný i privátní kapitál; ať již ve formě přímých investic zahraničních společností nebo prodejem obligací na výstavbu bytů v zahraničí (prodej obligací přitom není omezen pouze na státní cenné papíry, ale zahrnuje i emise obligací komunálních). Explicitní snahou polské vlády ve výhledové koncepci bytové politiky 1999 - 2003 je na jedné straně úplná liberalizace nájemného do předem určených termínů a snaha o změnu postavení obcí z přímého provozovatele bydlení na regulátora trhu, iniciátora nezávislé sociální bytové výstavby a formovatele odpovídající nájemní politiky.

Podobně jako v ČR se družstevní sektor bydlení stal více méně privátním sektorem nezávislým na politice veřejných orgánů; družstevní nájemní sektor je tak často ve statistikách uváděn jako vlastnický fond bydlení.

Všechny země SVE se snaží o co nejrychlejší přizpůsobení své bytové politiky západním standardům s většími či menšími úspěchy. Mezi kandidáty na vstup do EU se v souvislosti s **nájemním bydlením** jeví situace v ČR jak v otázce nevyjasněné, neúspěšné a nekoordinované privatizace bývalého státního bytového fondu, neexistence dalších adresných nástrojů bytové politiky, pomalé deregulace nájemného a neexistence motivačního prostředí pro rozproudění nové nájemní výstavby relativně nejhorší. Naopak ve sféře finančních nástrojů pro vlastnickou výstavbu je aktuální situace v ČR minimálně srovnatelná, ne-li lepší než v ostatních zemích (v Maďarsku dosud nefunguje hypotekární trh do té míry jako v ČR).

#### **IV. Hlavní rysy bytové politiky v zemích EU**

Ve smyslu všech uzavřených dohod evropské integrace<sup>29</sup> nadnárodní instituce současné Evropské unie nemají, s vyloučením nepřímých nástrojů prostřednictvím pracovní nebo regionální politiky EU, téměř žádné kompetence dotýkající se otázky bytové politiky; bytová politika spadá téměř výlučně do kompetencí jednotlivých národních států. Přímou intervencí ve sféře bydlení umožňuje pouze dohoda Evropského sdružení uhlí a oceli (ESUO); v 54. článku dohody byl vytvořen prostor pro výstavbu sociálních bytů financovaných Evropskou komisí. V rámci tohoto ujednání bylo mezi roky 1954 a 1989 postaveno 200.000 bytů za speciální půjčky s dlouhodobou splatností a úrokovou mírou 1%. Ačkoliv mezi čtyřmi základními principy Římských protokolů o vzniku Evropského hospodářského společenství (EHS) z roku 1957 byl zařazen princip volného pohybu pracovní síly<sup>30</sup>, žádná specifická dispozice smlouvy nebere v úvahu otázku s mobilitou práce úzce svázanou, tj. otázku sjednocení bytové politiky, dostupnosti bydlení apod. Stejně tak žádný z článků Římských protokolů neodkazuje explicitně k bydlení; obdobně je tomu i v případě Aktu o vzniku Evropské unie nebo Maastrichtské smlouvy. Z hlediska čistě právního Evropská komise jako nejvyšší výkonný orgán Evropské unie mimo výše zmíněný program související s dohodou ESUO nemá žádné pravomoce ve sféře bytové politiky; sociální charta EU z roku 1961 nepovažovala rovněž právo na bydlení ani za základní sociální právo (později došlo k určitým modifikacím). Intervence v oblasti bydlení nejsou explicitní součástí intervencí EU financovaných ze strukturálních fondů EU sloužících k vyrovnání regionálních rozdílů členských zemí, ačkoliv je to obvykle právě otázka rozdílné dostupnosti bydlení v jednotlivých regionech, která tyto rozdíly vytváří. Společná aktivita zemí-členů ve sféře bydlení na nadnárodní úrovni se tak soustředí pouze do vzájemné spolupráce národních států ve formě informativních schůzek ministrů bydlení i ministrů zahraničí na evropském fóru. Nepřímý vliv na národní bytovou politiku zemí má Evropské komise prostřednictvím některých pravomocí při financování investic z regionálních fondů EU, zprostředkovaným vlivem jednotné evropské hospodářské politiky vedoucí ke sbližování některých fiskálních nástrojů, prostřednictvím sladování norem

<sup>29</sup> Zásadních dohod o evropské integraci je v podstatě šest: ESUO (Evropské sdružení uhlí a oceli) z 18. 5. 1951, EURATOM z 25. 3. 1957, Římské protokoly o vzniku Evropského hospodářského společenství z 25. 3. 1957, Akt o vzniku Evropské unie z 1. 6. 1987 a dohody o Hospodářské a monetární unii a Politické unii obsažené v jednotném dokumentu Maastrichtské smlouvy z 10. 11. 1991.

<sup>30</sup> Dalšími principy byl volný pohyb zboží, služeb a kapitálu.

dotýkajících se sociální politiky členských zemí aj. Rovněž Evropský parlament přijímá občas rezoluce požadující od členských států zajištění dostatečně kvalitního bydlení pro všechny společenské vrstvy s přihlédnutím k jejich finančním možnostem (29. 5. 1997).

Není třeba však tento zprostředkovaný vliv evropských institucí jakkoliv přeceňovat; existují-li jednotné aspekty vývoje v dané sféře pro všechny země v jinak velmi roztržitém lepoporelu nejrůznějších nástrojů bytové politiky, je tomu spíše proto, že v určitém stadiu hospodářského vývoje (i dosažení určité úrovně bydlení) dochází ve všech vyspělých zemích k jisté nápadně podobné redefinici politiky bydlení. Tato redefinice však má obecnější makroekonomický základ spočívající např. v obratu od keynesiánské ekonomie státních intervencí a deficitního hospodaření k neoliberalní makroekonomické politice založené pouze na politice monetární a omezené politice fiskální charakterizované navíc vyrovnaností veřejných rozpočtů. Inflace a špatné výsledky státního hospodaření (např. nízká efektivita státem financované výstavby) nejsou však jedinými příčinami takového obratu. Kulturní étos evropské společnosti 80. a 90. let již také zdaleka neodpovídá étosu "zklamání liberální demokracií" a "budování rozsáhlého státu blahobytu", jako tomu bylo od 50. do 70. let tohoto století; rozladění z vsudypřítomné státní byrokracie, nově postavený individualismus jako znovunalezená cenná lidská hodnota a obrana soukromých svobod vedly (samozřejmě vedle zmíněných hospodářských obtíží) k jakémusi obecnému a ve všech evropských zemích patrnému obratu, pro který jsou i ve sféře bytové politiky charakteristické zejména dva základní nosné pilíře: decentralizace rozhodování a snížení státních intervencí, popř. přesměrování intervencí z univerzálního a plošného "dotování všech" na předem vytyčené cílové skupiny sociálně slabých občanů a rodin. Role Evropské komise a společných evropských programů jak v tomto obratu, tak i ve skutečnosti, že se tomu tak událo a děje de facto ve všech zemích EU, je však zcela marginální.

Jedním ze tří zakládajících principů fungování Evropské komise je princip tzv. subsidiarity. Na základě tohoto principu není Evropská komise oprávněna intervenovat v těch oblastech, které výlučně nespádají do její kompetence. Ačkoliv tento princip provází evropskou integraci od samotného počátku vzniku Evropské komise, jeho současné upřesnění pochází z posledního z nejdůležitějších evropských ujednání, Maastrichtské smlouvy:

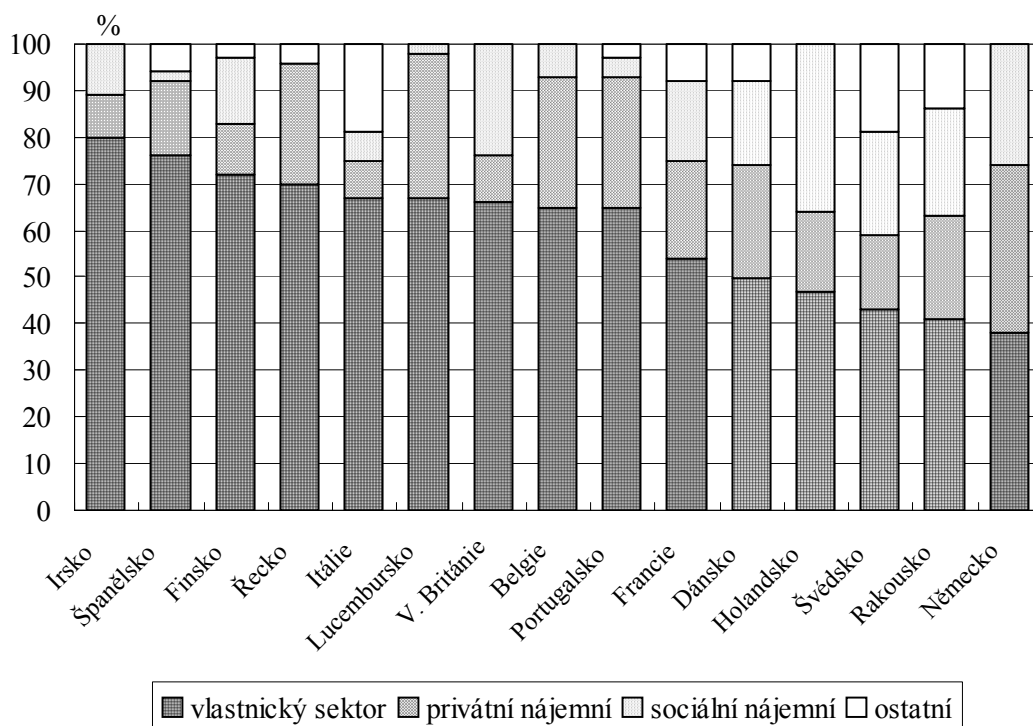
*"Unie jedná v limitech svých kompetencí, které jí byly přiznány, a cílů, které jsou jí přiznány současnou smlouvou. Ve všech oblastech, které výsadně nespádají do jejich kompetencí, Unie nezasahuje; zasahuje pouze v těch případech a do té míry, pokud stanovené cíle nemohou být dosaženy samostatným úsilím příslušných národních států a mohou být lépe uskutečněny na evropské úrovni."*

Zpřesnění principu subsidiarity Maastrichtskou smlouvou dodatkem připouštějícím možnost intervence na evropské úrovni, pokud je tím zajištěna vyšší efektivita pro zajištění zamýšleného záměru, je pro sféru bytové politiky příliš "diplomatické", než aby mohlo mít nějaký praktický dopad. Ve skutečnosti totiž nic neopravňuje Evropskou komisi tvrdit, že jakýkoliv jí zvolený nástroj bytové politiky je pro určitý členský stát Unie efektivnější nežli jím samým zvolená a vládou prováděná národní bytová politika. Rozdíly mezi jednotlivými členskými státy jsou patrné nejen ve kvalitě a dostupnosti bydlení (tradičně nižší v méně vyspělých jižních zemích), ale

zvláště ve skladbě bytového fondu (odrážejícího specifické tradice daného prostředí) i v přístupu k řešení bytového nedostatku nebo financování sociálního bydlení, ve volbě fiskálních nástrojů bytové politiky. Ve většině zemí EU je navíc patrná tendence k decentralizaci rozhodování ve prospěch nižších správních celků (obcí, regionů, soukromých iniciativ ve sféře sociálního bydlení) a případná centralizace na úrovni nadnárodní, evropskou, by byla k současnému trendu kontradiktorní.

Graf 8 uvádí rozdílné složení bytového fondu v jednotlivých zemích-členech EU:

**Graf 8: Složení bytového fondu v zemích EU**



Zdroj: COCEDHAS 1999

V jihoevropských zemích, Finsku, Irsku, Velké Británii, Lucembursku a Belgii tvoří vlastnický sektor bydlení více než 60% celkového bytového fondu; naopak v Německu, Rakousku, Holandsku nebo Švédsku převažuje sektor nájemní. Bytová politika zaměřená na výhradní podporu vlastnického bydlení v některých zemích nachází svůj přirozený odraz ve volených nástrojích i specifické regulaci nájemního bydlení.

Při srovnání rozdílů mezi národními koncepcemi bytové politiky a při klasifikaci jednotlivých zemí se zaměříme zvláště na dva aspekty; první souvisí s **rozdělením kompetencí mezi centrální a regionální orgány** při vytváření a realizaci bytové politiky, druhý s **mírou zasahování (resp. nezasahování) státu** do samotného fungování bytového trhu (státní intervencionismus).

#### IV.I. Rozdělení kompetencí ve sféře bytové politiky

Ačkoliv tendence k vyšší decentralizaci je patrná ve všech zemích EU, je možná určitá klasifikace zemí podle způsobu řízení bytové politiky, tj. podle toho, jak jsou dané zemi rozděleny pravomoce určovat a realizovat bytovou politiku mezi centrální



orgány správy a nižší články regionální nebo lokální samosprávy. Nejdůležitějším faktorem je přirozeně charakter rozdělení kompetencí ve státní správě v dané zemi obecně; zatímco výkonné pravomoce státní správy jsou v některých zemích obecně decentralizované (SRN, Itálie, Španělsko nebo Belgie), v jiných, zvláště unitárních a menších zemích, je počet úrovní nižších samosprávních celků menší a výkonná moc je obvykle soustředěna plně v rukou ministrů centrální vlády (Lucembursko, Portugalsko, Irsko, ale také Holandsko nebo Dánsko). Tato skutečnost se pak odráží i do způsobu řízení bytové politiky; v Belgii jsou veškeré pravomoce související s definicí i výkonem bytové politiky výsadním právem regionů (vlámského, valónského a bruselského), ve Španělsku, SRN a Itálii jsou jednotlivé pravomoce podle vždy zcela specifických klíčů rozloženy částečně mezi jednotlivé regiony a centrální vládu a v Portugalsku nebo Lucembursku veškeré pravomoce soustředí ve svých rukou centrum.

V této souvislosti je vhodné rozlišit na jedné straně rozdělení kompetencí v oblasti definování **základních cílů** bytové politiky a rozdělení kompetencí dotýkající se definování, získání a využití **prostředků k dosažení těchto cílů**.

#### **IV.I.I. Definice základních cílů bytové politiky**

V Belgii jako v jediné zemi EU je kompetence definování základních pilířů bytové politiky **výlučně v rukou jednotlivých regionů**. Až do roku 1970 byla belgická správa organizována jako v běžném centralisticky spravovaném státě; jednotlivé regiony i přes jim přiznanou formální autonomii byly ve své politice plně podřízeny rozhodnutí centrální vlády v Bruselu. Vzhledem k narůstajícím napětím mezi valónským a vlámským regionem došlo v letech 1970 a 1980 k významným změnám belgické ústavy; Belgie se stala federální zemí, ve které tři základní regiony (vlámský, valónský a bruselský) získaly poměrně rozsáhlou ekonomickou autonomii. Součástí těchto změn byl přesun pravomocí dotýkajících se definování i financování bytové politiky až na zcela ojedinělé výjimky (regulace privátního nájemního sektoru legislativou nájemného a definice nejrůznějších fiskálních úlev při bytové výstavbě) do pravomocí jednotlivých regionů. Na rozdíl od jiných federálních zemí jako SRN nebo Španělsko neexistuje nadále žádný celostátní rámec jednotné bytové politiky nebo jednotných státních intervencí; každý region řídí zcela výlučně sektor sociálního bydlení a má, přirozeně, vlastní ministerský resort bydlení.

Ve Španělsku, SRN a Itálii je bytová politika definována ve spolupráci mezi centrálními a regionálními (zemskými) orgány. V Německu, například, federální správa definuje základní rámcový program (rozpočet - státní výdaje i fiskální úlevy při výstavbě sociálních bytů, legislativu dotýkající se nájmu, stavební předpisy při bytové výstavbě), jednotlivé spolkové země v zásadě vymezují základní formy veřejné pomoci podle redistributivního klíče, který samy definují (tj. jaká část veřejných prostředků bude určena na výstavbu sociálních nájemních bytů, jaká na opravy stávajícího fondu, jaká na pomoc při pořízení vlastnického bydlení apod.). Pravomoce jednotlivých federálních zemí jsou však provázány s povinností těchto zemí přispět z vlastních rozpočtů na svou bytovou politiku, a to nejméně ve výši 50% federálních výdajů určených na bytovou politiku pro danou spolkovou zemi. Španělský systém "smluvní decentralizace" odráží rovněž celkový systém státní správy (každý španělský region má svou vlastní vládu i parlament). Madridská vláda je nejen nucena při vytváření obecné celostátní bytové politiky vzít v úvahu všechny

námítky jednotlivých více méně nezávislých regionů, ale také zajistit každoroční kontrasignaci záměrů bytové politiky představiteli jednotlivých regionů. Přestože se takto jednotlivé regiony smluvně zavazují k plnění státem vymezených cílů bytové politiky, podržují si stále právo adaptovat konkrétní opatření státní bytové politiky na své specifické sociální a kulturní podmínky a případně doplnit celostátní intervence vlastními opatřeními financovanými ze svých vlastních regionálních rozpočtů. V ostatních zemích je definice základních cílů bytové politiky více méně v rukou centrálních vlád (Francie, Velká Británie, Dánsko, Švédsko aj.).

#### **IV.I.II.Definice, získání a využití prostředků pro dosažení definovaných cílů**

V případě zajištění veřejných prostředků na dosažení definovaných cílů bytové politiky definoval významný francouzský analytik v oblasti bydlení L. Ghekiere čtyři relativně homogenní skupiny zemí (Ghekiere 1992). První skupinu zemí tvoří země, ve kterých jsou veřejné prostředky pro dosažení definovaných cílů bytové politiky zajištěny výhradně ze státního, centrálního rozpočtu a centrální správou je rovněž předem stanoveno, k jakému účelu mají být dané prostředky využity. K těmto zemím patří vedle Francie, Řecka, Lucemburska, Portugalska také Velká Británie.

Dánsko, Nizozemí a Finsko vytvářejí druhou skupinu zemí; ačkoliv bytová politika jako celek je definována na úrovni celostátní, využití veřejných prostředků (tvořených v Dánsku nikoliv pouze ze státního rozpočtu, ale rovněž z rozpočtů obcí) a přesnější vymezení pro směřování těchto veřejných výdajů, výběr způsobu investování nebo výběr z několika možností výstavby sociálního bydlení jsou částečně decentralizovány a náležejí do odpovědnosti lokálních komunit. V Dánsku, například, obce zajišťují kontrolu režimu alokace sociálních bytů a přispívají částečně ze svých vlastních finančních zdrojů na investice v sektoru sociálního nájemního bydlení. Obdobně v Nizozemí jsou to právě obce, které řídí a vymezují využití rozpočtových dotací pro výstavbu nebo udržení sociálního nájemního bydlení. Obce zajišťují rovněž řízení garančního fondu pro ty domácnosti, které vstupují do vlastnictví v rámci sociálního sektoru bydlení (tj. pro ty domácnosti, které si v rámci privatizace nájemních bytů kupují svůj dosavadní nájemní byt do vlastnictví). Ještě rozsáhlejší pravomocí mají nižší územně správní celky nebo obce v zemích, které i v případě definice základních pilířů bytové politiky spolupracují s příslušnými centrálními orgány (SRN, Španělsko, Itálie). Výjimečné postavení si drží opět Belgie jako zcela decentralizovaný stát; pouze některé zásadní předpisy dotýkající se privátního nájemního sektoru jsou upravovány na úrovni celostátní.

Tabulka č. 21 shrnuje zmíněné diference u některých vybraných zemí EU tak, jak je zachytil L. Ghekiere; zatímco první skupinu zemí tvoří země centralizované (Francie, Velká Británie, Portugalsko, Řecko, Lucembursko, Irsko), druhou skupinu zemí semi-decentralizované, kde zvláštní postavení má Itálie, Španělsko a SRN s poměrně rozsáhlými pravomocemi nižších územně správních celků, a dále pak Dánsko a Holandsko, kde vliv jednotlivých obcí při přerozdělování veřejných prostředků plynoucích do bytové politiky není zanedbatelný; poslední, třetí skupina tvořená pouze Belgií, reprezentuje model plně decentralizovaný.

Vytváření typologie a klasifikace jednotlivých zemí na základě rozdělení kompetencí v oblasti definování a naplňování bytové politiky je předmětem mnoha vědeckých prací; uvedená typologie bývá obvykle přijímána, někdy naopak zpochybňována. M.

Stephens a R. Goodlad z Univerzity v Glasgow vytvářejí vlastní typologii několika jimi analyzovaných evropských systémů bytové politiky; rozlišují tři typy politiky bydlení: "ústřední vládou dominovaný" (Španělsko), "ústřední vládou vedený" (Nizozemí, Finsko) a "ústřední vládou ovlivňovaný" (Německo). Zatímco v souladu s L. Ghekierem považují německý systém řízení bytové politiky za nejvíce decentralizovaný (do jejich analýzy nevstupuje popis belgického systému bytové politiky) a holandský, resp. finský, systém bytové politiky za částečně decentralizovaný, španělský systém bytové politiky se naopak podle nich řadí mezi systémy nejvíce centralizované. "Autonomní regiony ve Španělsku nemohou mít žádný materiální vliv na národní strategii bytové politiky, jelikož té dominuje program úrokových dotací plně podléhající rozhodnutí centrální vlády, jež zajišťuje i jeho plně finanční krytí." (Stephens, Goodlad 1999, 15).

Vzhledem k tomu, že rozhodujícím nástrojem bytové politiky se po zásadních zvratech v koncepcích bytové politiky v průběhu 80. let ve všech zemích EU staly převážně nepřímé fiskální nástroje (úrokové dotace, státní garance apod.) a politika dotací "na hlavu" (adresné příspěvky na bydlení) nahradila ve velké míře do té doby převažující politiku dotací "na cihlu" (státní financování nájemní bytové výstavby, plošná regulace nájemného), vzrostla určitým způsobem role centrálních orgánů při řízení bytové politiky ve svém úhrnu, tj. nikoliv v pouze úzkém pohledu veřejné bytové výstavby. Jsme tak svědky na jedné straně relativního posunu k decentralizovanému rozhodování ve věcech výstavby a řízení sociálního nájemního bydlení, o kterém se dlouze zmíníme hned v další kapitole, na straně druhé však význam veřejnými rozpočty financovaného nájemního bydlení v 80. letech prudce klesá ve prospěch mířených adresných nástrojů, tj. příspěvků na bydlení pro konkrétní potřebné domácnosti. Definice základních pravidel (příjmové limity, stanovení tarifů pro vymezení normativní míry zatížení apod.) i zajištění financování příspěvků na bydlení, o kterých se podrobněji zmíníme v kapitole šesté této studie, je povětšinou výhradně v kompetenci centrálních orgánů. V Holandsku a ve Finsku existuje nadále poměrně rozsáhlý sektor sociálního nájemního bydlení; z toho důvodu také jednotlivé obce uplatňují v rámci ustavených pravidel i v současnosti nemalý vliv při formování nebo realizaci celkové bytové politiky. Ve Španělsku, v zemi tradičně orientované (podobně jako Řecko, Finsko, Itálie nebo Portugalsko) výhradně na vlastnický a nikoliv nájemní sektor bydlení, je sociální sektor nájemního bydlení relativně marginální; fiskální nástroje a vyplácení příspěvku na bydlení jsou soustředěny naopak v rukou centrální vlády. "Španělsko zcela zřetelně demonstruje skutečnost, že formální rozdělení pravomocí v oblasti bytové politiky se nemusí nezbytně odrazit také ve skutečnosti" (Stephens, Goodlad 1999, 16). V této souvislosti se hovoří o tzv. paradoxu decentralizace. Na druhou stranu však autoři opomíjejí skutečnost, že záměry bytové politiky musí být každoročně kontrasignovány představiteli všech autonomních španělských regionů.

#### **IV.II. Státní intervencionismus**

Druhý námi zkoumaný aspekt bytové politiky evropských zemí má na jedné straně rozměr historický, dynamický; na straně druhé rozměr statický, konzervativní. Zatímco historický rozměr nese určité univerzální rysy patrné ve všech systémech bytové politiky zemí EU, statický rozměr je naopak svým charakterem úzce specifický a opírá se o tradice konkrétního kulturního ovzduší. Jinými slovy, na jedné straně dochází k podobnému poválečnému vývoji při realizaci státních intervencí na

trhu s bydlením ve všech evropských zemích<sup>31</sup>, na straně druhé si jednotlivé systémy podržují dosud značné rozdíly dotýkající se zvláště charakteru těchto intervencí.

#### **IV.II.I. Statický rozměr státního intervencionismu**

Statický rozměr bytové politiky není zřejmě příliš přesné označení, jelikož se v zásadě opírá o různé přístupy k sociálním problémům a k jejich řešení v dané zemi obecně; tedy o formu sociálního státu. Sociálně demokratický neboli univerzální model sociálního státu (Esping-Andersen 1991) charakteristický pro skandinávské země zde není od nepaměti, proto není zcela korektní mluvit v této souvislosti o státnosti. Nicméně je možné říci, že nápadně podobný poválečný vývoj ve sféře bytové politiky ve všech zemích EU **nevedl** k vytvoření jednotné politiky bydlení právě z důvodu, že v rámci nejrůznějšího kulturního a sociálního prostředí vykrytalizovaly postupně rozdílné modely sociálního státu. Ty pak odrážejí nejen sociální stratifikaci v dané společnosti, ale přirozeně a možná zcela výlučně také étos, tradiční vzorce a generacemi děděný kulturní duch dané společnosti. Jen do té míry chápeme státnost jednotlivých bytových politik, která je tak základním faktorem vzájemných odlišností evropských států. Zatímco Řecko nebo Portugalsko patří mezi země tradičně bližší k liberálnímu modelu sociálního státu obecně a ve sféře bytové politiky zvláště (důraz na vlastnictví), Holandsko nebo skandinávské země naopak patří mezi země "tradičně" bližší k sociálně demokratickému modelu sociálního státu, což je zcela patrné i na rozsahu státních intervencí ve sféře bytové politiky. Adjektivum "tradiční" v sobě obsahuje mimo jiné např. skutečnost, že zatímco v roce 1989 bylo 58% dánských domácností jednočlenných, v Portugalsku byl ve stejném roce podíl jednočlenných domácností na celkovém počtu evidovaných domácností pouze 13%. Jiné formy partnerského soužití, jiný přístup k zaměstnání, mobilitě i životnímu stylu se tak přirozeným způsobem odráží do různých bytových potřeb v různých zemích; rozdílnost nástrojů i rozsahu státních intervencí není než odpovědí na tuto společenskou poptávku.

Každá typologie systémů se nevyhne určité metodologické redukci. Smyslem naší studie není však diskutovat o vhodnosti té či oné typologie a zahrnul-li autor do své typologie všechny relevantní faktory; smyslem je pouze stručně poukázat na rozdíly v jednotlivých systémech řízení bytové politiky. Ačkoliv souvislost mezi formou sociálního státu v dané zemi a formou bytové politiky bývá často zpochybňována<sup>32</sup>, je zcela zřejmá skutečnost, že taková souvislost zdaleka není bez důvodu. Bytová politika skandinávských zemí se zvláště v sektoru sociálního bydlení vyznačuje tzv. univerzalistickým přístupem. Podstatou univerzalistického přístupu v bytové politice je princip rovnosti všech typů bydlení; z toho důvodu se intervence státu soustředí do všech sfér bydlení (od vlastnického po sociální nájemní bydlení). Ačkoliv v Dánsku nebo Finsku je sociální sektor bydlení určen pro příjmově slabší část populace a je do určité míry zkoumána sociální potřebnost žadatele, při vstupu do sociálního sektoru však není třeba předložit potvrzení o úrovni současných příjmů, jako je tomu zcela běžné v ostatních zemích EU na jih od Skandinávie. Ve Švédsku dosud platný, i když stále více zpochybňovaný, univerzalistický pohled na bytovou politiku (tj. zásada rovnosti všech typů bydlení) vede dokonce k tomu, že pro vstup do "sociálního"

<sup>31</sup> Tato skutečnost přispívá ke vzniku nejrůznějších konvergenčních teorií vývoje (Kemeny, Lowe 1998), tedy ke vzniku hypotéz o neustálem přibližování se jednotlivých systémů "jednotnému" evropskému standardu.

<sup>32</sup> Esping-Andersen při vytváření typologie sociálních států nebral v úvahu bytovou politiku daných zemí.

sektoru není potřeba prokazování vůbec žádné sociální potřebnosti, a to ani ze strany nízkých příjmů, ani jiných sociálních potřeb (např. zakládání rodiny, narození dětí, rozvod, nezaměstnanost apod.). Z toho důvodu se mnohdy rozsáhlý sektor bydlení spravovaný přímo obecními bytovými společnostmi nepovažuje ve Švédsku za sociální bydlení, které je ze své definice určeno pro sociálně potřebnější část populace.

Ačkoliv v Holandsku nebo Německu (příkladech korporativistického modelu sociálního státu) alokace sociálních bytů bere v úvahu daleko více hledisko sociální potřebnosti, rozsah sociálního nájemního sektoru v Holandsku (až 40% celkového bytového fondu) nebo rozsah státních intervencí do všech sfér bytové politiky v Německu (pokrývající nejrůznější kombinace privátního i veřejného kapitálu při výstavbě nejrůznějších forem bydlení) svědčí o relativně značném významu státního intervencionismu snažícího se o zachování vysokého životního standardu všech občanů. Anglická nebo irská vláda věnuje na bytovou politiku nemalou část svých rozpočtových financí a sociální nájemní sektor ve Velké Británii je v procentuálním podílu na celkovém bytovém fondu po Nizozemí druhým největším sektorem sociálního bydlení při srovnání všech zemí EU (tvoří zhruba 24% celkového bytového fondu), ve sféře privátního nájemního sektoru (úplná liberalizace nájmu), adresného míření alokace sociálních bytů nebo v podobě poměrně "přísného" modelu výpočtu při nárokování příspěvku na bydlení se zcela jasně odráží aspekty liberálního modelu sociálního státu. Podpora státu ve Velké Británii je na jedné straně směřována do všech typů bydlení (od vlastnictví po sociální nájemní sektor), na straně druhé se však často jedná pouze o podporu nepřímou (fiskální úlevy) a "na hlavu" (preferenční příspěvků na bydlení), která je zcela striktně mířena pouze na nejohroženější skupiny obyvatel. Příspěvek na nájemné je nejvyšší pro domácnosti pobírající tzv. minimální příjem, státní podporu. Je-li příjem domácnosti vyšší než vládou stanovené životní minimum (minimální příjem), výše příspěvku se geometricky snižuje a zatížení domácností výdaji na bydlení prudce roste.

Barlow a Duncan (1994) adaptovali typologii sociálních států na příslušné systémy bytové politiky, přičemž vedle liberálního, korporativistického a sociálně demokratického modelu připojili rovněž model tradiční, rurální, pro jihoevropské země. Podobné, vždy do určité míry redukcionistické teorie vzájemné souvislosti typologií sociálního státu a typologií bytové politiky používají i další autoři (Balchin 1996). "Níže vazby mezi bydlením a typologií států blahobytu jsou slabé," konstatují naopak Mark Stephens a Robina Goodlad (Stephens, Goodlad 1999).

Konkrétnější klasifikaci provedl Laurent Ghekiere, který evropské země rozdělil do dvou skupin (Ghekiere 1992). První skupinu zemí tvoří ty země, ve kterých bytová politika obsahuje **celou škálu intervenčních instrumentů** od fiskálních výhod pro investice směřující do bytové výstavby po pomoc směřující na oživení poptávky **hájící všechny formy typu bydlení**. Intervence se tak neomezují pouze na podporu pouze vybraného typu bydlení, ale všech forem bydlení (od vlastnické po sociální nájemní). Mezi tyto země by náležely např. Švédsko, Finsko, Dánsko, Nizozemí, Francie, Velká Británie nebo Irsko. Druhou kategorii pak tvoří země, ve kterých je přednost dána **pouze určitým intervenčním opatřením** (např. fiskální pomoc pro investice do bytové výstavby) a **pouze určitým formám bydlení**. Mezi tyto země řadí L. Ghekiere jihoevropské země (Itálie, Španělsko, Portugalsko a Řecko), dále pak Belgie a Lucembursko. Jak jsme již uvedli, rozsah sociálního nájemního bydlení v

Belgii je velmi omezený (okolo 8% celkového bytového fondu) a intervence jednotlivých regionů se soustředí převážně do oblasti vstupu do vlastnického sektoru. Nová výstavba sociálních bytů je poměrně ojedinělá; přednost je tak zcela dána privátním investicím a vlastnickému typu bydlení. Zcela analogická je situace v jihoevropských zemích. Z uvedeného je zřejmé, že právě případ Belgie neodpovídá zcela vazbě mezi typem sociálního státu a typem aplikované bytové politiky; obdobně Finsko zavedením příjmových omezení při vstupu do sociálního nájemního sektoru a rozšířením poskytovatelů sociálního bydlení na soukromé investory opustilo univerzalistický model bytové politiky charakteristický pro sociálně demokratický typ sociálního státu.

#### **IV.II.II. Dynamický rozměr státního intervencionismu**

Vývoj bytové politiky probíhal v jednotlivých průmyslově rozvinutých **demokratických** evropských zemích v několika velmi podobně po sobě následujících fázích (Španělsko, Portugalsko nebo Řecko nedosahovaly v poválečné Evropě standardu rozvinutých demokratických zemí). První fázi charakteristickou pro celé období 50., 60. a první polovinu 70. let, tvořila fáze aktivního státního intervencionismu patrného zvláště v rozsáhlé výstavbě bytů financované bezprostředně z veřejných rozpočtů. Nedostatek bytů stejně jako obecná společenská atmosféra nesená živými vzpomínkami na předválečnou celosvětovou hospodářskou krizi vedla ve všech zemích k vytvoření rozsáhlých intervenčních nástrojů státu. Nájmy v privátním nájemním sektoru byly obvykle zmrazeny (aby nedocházelo ke spekulacím) a nadále přísně regulovány státem. Stát se stal hlavním investorem bytové výstavby buď zcela přímo (Řecko) nebo prostřednictvím obcí (Velká Británie, Nizozemí, Irsko) či jiných veřejných institucí (Francie, Belgie, Německo); nově vznikající sektor státního (resp. obecního) nájemního bydlení postupně převýšil do té doby na nájemním trhu dominantní sektor privátní a podíl tohoto nového "sociálního bydlení" na celkovém bytovém fondu dosáhl v mnoha zemích neočekávané výše.

V polovině 70. let dochází k přesměrování bytové politiky těchto zemí ve prospěch tržnějších nástrojů, návratu soukromých investic do bytové výstavby a v oblasti veřejných výdajů soustředění se na adresnou podporu "na hlavu" (příspěvek na bydlení); v některých zemích k proměně dochází postupně (Finsko), pro většinu zemí je však charakteristický náhlý zvrat v dosavadní politice mající své kořeny buď ve změně vládnoucí elity nebo v neúnosnosti hospodářských obtíží. Společnými globálními faktory, které vedly k vytvoření potřeby změny dosavadního kursu bytové politiky, se staly jednak ropné šoky ze začátku 70. let a následná ekonomická recese provázená rozsáhlou inflací a zadlužením státních rozpočtů. Potřeba škrtnů ve státních výdajích byla legitimována i skutečností, že poválečný nedostatek bytů byl již překonán a že bylo dosaženo dostatečné kvalitativní změny v bydlení (ve vybavenosti, velikosti bytů apod.); podstatným argumentem byla i neefektivnost bytové výstavby zajišťované veřejnými institucemi (konkurzní řízení neprobíhala vždy zcela korektně, "stát není nejlepším hospodářem"). Rysem těchto změn bylo prudké snížení přímých státních rozpočtových výdajů do bytové výstavby a pokus o vytvoření dostatečně motivačního prostředí pro návrat soukromých investic. K tomuto cíli byly vytvořeny nepřímé fiskální nástroje (možnost odpisu z daňového základu pro investory, garanční fondy pro úvěrování bytové výstavby) doprovázené ojedinělými a úzce specifikovanými dotacemi (např. dotacemi úrokových sazeb úvěrů nebo omezené subvence pro investory v sociálním sektoru bydlení). Motivačním faktorem se stala i

postupná liberalizace nájemného v privátním nájemním sektoru a zvyšování nájemného v sociálním sektoru na úroveň nákladového nájemného (tj. nájemného pokrývajícího nejen veškeré náklady na údržbu stávajícího fondu, ale rovněž splátky zvýhodněných úvěrů, ze kterých byla výstavba sociálních bytů financována). Úvěrování sociální nájemní bytové výstavby mělo nadále probíhat za širší účasti privátního kapitálu (komerčních bank), zvýšila se odpovědnost i finanční spoluúčast všech občanů při řešení jejich bytové otázky, část sociálního nájemního bytového fondu byla nabídnuta k privatizaci současným nájemníkům do jejich vlastnictví (politika Right to buy ve Velké Británii). Zvýšení zatížení domácností výdaji spojenými s bydlením bylo kompenzováno vyplácením adresného příspěvku na bydlení nárokovaného pouze pro vymezenou část nízkou a středně příjmových domácností, a to vždy pouze do určité státem stanovené míry (tarify).

Reforma bytové politiky, jakkoliv univerzální, nebyla přirozeně synchronizována a v různých zemích probíhala v různých obdobích. V Nizozemí, například, proběhla reforma ve dvou hlavních vlnách. Již na konci 60. let ztratily obce své právo výhradního poskytovatele sociálního nájemního bydlení. Od té doby bylo sociální bydlení zajišťováno i do určité míry nezávislými bytovými asociacemi a stávající bytový fond obcí byl postupně předáván pod jejich správu. Zásadnější reformou se však stalo tzv. Heermovo memorandum v roce 1989, které vytvořilo podmínky pro úplné osamostatnění bytových asociací. Bytové asociace, dnes základní provozovatel sociálního bydlení v Holandsku, přestaly fungovat jako prodloužená ruka státu nebo obce a získaly pravomoc zcela nezávisle rozhodovat o svých investicích, řízení své politiky, vážit své zisky a své ztráty. Zároveň s tím však byly postupně zrušeny všechny státní roční dotace na novou výstavbu sociálních nájemních bytů a došlo k prudkému růstu nájmů v sociálním sektoru (ročně od 3 do 5,5%); nájemníci se tak stali závislejší na systému alokace příspěvků na bydlení. V Německu byl rozhodujícím obratem rok 1986, kdy byly zrušeny veškeré federální dotace pro mimoobecní poskytování sociálního bydlení. Toto dočasné rozhodnutí bylo ovlivněno zejména skandálem kolem krachu nejrozsáhlejšího poskytovatele sociálního bydlení v Evropě, odbory sponzorované společností Neue Heimat. Mimo družstevní sektor sociálního bydlení byly ostatní na obcích nezávislé společnosti poskytující sociální bydlení vyňaty z charakteru neziskových společností a ztratily daňové výhody při nové výstavbě sociálních bytů. Ve Španělsku se zlomovým obdobím stal počátek 80. let, kdy byla preference přenesena na systém podpory "na hlavu" (1981) znamenající větší úrokové dotace pro příjmově slabší část populace. Tento systém byl dále prohlouben zavedením "speciálního režimu" (1988) určeného pouze pro příjmově nejslabší část populace. Finanční systémy byly v první polovině 80. let deregulovány, komerční sektor získal přístup na hypotekární trh, nájmy byly částečně uvolněny.

V 90. letech dochází v některých zemích k opuštění trendu "stahování" státních intervencí z bytového trhu, např. ve Španělsku, a některé nástroje směřující k podpoře "na cihlu" byly znovu, i když v reformované podobě obnoveny. Otázkou je, do jaké míry jsou tyto skutečnosti známkou divergence nebo pouze dočasného opuštění jinak poměrně jednotného trendu. Pro většinu zemí a zvláště pro ty, kde proces proměny probíhal pomalu a které jsou dosud charakteristické univerzalistickým přístupem k bytové politice (Švédsko, Finsko, Nizozemí), jsou 90. léta naopak charakteristická akcentací zapojení tržních nástrojů a omezení štedrých státních výdajů. Nejvíce je tato proměna charakteristická pro zásadní reformu sociálního bydlení v Nizozemí.

Na závěr stručného srovnání je nutné uvést základní tendence patrné v reformách bytové politiky zemí EU. V první řadě je to **marketalizace** bytové politiky. Ve všech zemích EU je v současnosti sociální nájemní výstavba financována z privátních nebo kombinací privátních a veřejných prostředků; v žádném případě nikoliv výlučně z veřejných rozpočtů. Financování sociální nájemní výstavby je tak z největší části zajišťováno komerčním úvěrováním, přičemž investorovi jsou zajištěny určité nepřímé fiskální výhody a pouze okrajové subvence. V Německu může investorem být i zcela soukromá fyzická osoba, v jiných zemích je přednost dáván nezávislým společnostem fungujícím na neziskové bázi, tzv. bytovým asociacím (housing associations). Význam bytových asociací roste zvláště v Holandsku, Anglii a Irsku; v 90. letech se podstatně zvyšuje jejich nezávislost na státní nebo obecní správě. Ve většině zemí došlo k relativně razantnímu uvolnění cen nájmu v privátním nájemním sektoru provázeného růstem nájmu i v sociálním nájemním sektoru. U nově uzavíraných nájemních smluv se obvykle ponechává široký prostor pro dohodu mezi nájemníkem a pronajímatelem, u starších se připouští postupný růst nájmu, který však nesmí překročit určité roční limity nebo tarify tzv. "místně příslušného nájemného". Druhou zásadní tendencí je **individualizace** bytové politiky. Výše státní podpory se obvykle odvozuje od míry sociální potřeby konkrétních žadatelů; plošná podpora "všech všemi" se stává nenávratnou minulostí. Jak v případě fiskálních podpor ve vlastnickém sektoru, tak v případě příspěvků na nájemné v sektoru nájemním je zřejmá cílenost na sociálně potřebnou část populace. Přidělování sociálních bytů stále více podléhá testování sociální potřeby a odklon od dotací "na cihlu" k podporám "na hlavu" (stále větší role příspěvků na bydlení ve srovnání s přímými investicemi ve výdajích státních rozpočtů) charakterizuje tuto tendenci zřejmě nejzřetelněji. Tento trend zasáhl i "univerzalistickou" bytovou politiku skandinávských zemí. Podle Turnerovy komparativní studie srovnávající bytovou politiku několika skandinávských zemí, se Finsko, Island a Norsko vyznačují dnes již větším selektivnějším přístupem při financování bytové politiky než Švédsko a Dánsko (navíc ve třech prvních jmenovaných zemích dominuje nad nájemním sektorem jednoznačně sektor vlastnický). "Příklady z jiných skandinávských zemí nám ukazují, že selektivní bytová politika může být úspěšnější. Cílem finanční podpory může být domácnost, nikoliv dům... To však vyžaduje rozsáhlou přeměnu myšlení mezi tvůrci bytové politiky ve Švédsku", uzavírá B. Turner (Balchin 1996). Připomeňme, že se Švédsko v současnosti potýká se zadlužením obecních bytových společností a že se z důvodu ekonomické recese v 90. letech dramaticky snížila nová bytová výstavba. Třetí patrnou tendencí ve vývoji bytových politik je **decentralizace**. "Stahování se" státu z bytové politiky je doprovázeno procesem sdílení pravomocí dotýkajících se definování a zvláště realizace bytové politiky s nižšími stupněmi státní správy (regiony, obcemi). V této souvislosti je nutné připomenout, že tato tendence je patrná zejména ve sféře sociálního nájemního bydlení; reforma politiky "na cihlu" k politice "na hlavu" však na druhé straně posiluje pravomoce centra při definování a řízení bytové politiky v úhrnu. Tendence individualizace tak částečně snižuje význam tendence decentralizace řízení a realizace bytové politiky.

## V. Sociální sektor bydlení v zemích EU

V bytové politice evropských zemí se nejeví nic složitějšího než snaha definovat sociální bydlení. A pokud se nějaká definice objeví, je buď příliš široká nebo se stává předmětem kritiky jiných teoretiků. V převážné míře se sociálním bydlením rozumí



sektor **nájemního** bydlení, kterým se snaží veřejné orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit těm sociálně potřebným skupinám obyvatel, které si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti. Výstavba sociálních nájemních bytů je v současnosti převážně realizována prostřednictvím specifických dohod investorů s veřejnými institucemi státu nebo obcí, přičemž veřejné instituce se v určité formě zavazují na této výstavbě ať již přímo nebo nepřímo finančně podílet, např. vytvořením nejrůznějších fiskálních výhod pro investory, vymezením přímých subvencí nebo garancí pro použité stavební úvěry. Investory a následně i provozovateli sociálního bydlení mohou být přímo obce zastoupené v obecních bytových společnostech, neziskové organizace, nezávislé bytové asociace i zcela soukromí vlastníci.

Na začátku výstavby sociálního bydlení již v první polovině 19. století v evropských zemích stáli tzv. filantropové; bohatí lidé, kteří se prostřednictvím svých vlastních soukromých fondů nebo kontaktů snažili zajistit alespoň částečně odpovídající bydlení pro stále početnější městský proletariát. Již v 19. století se však do výstavby nájemních bytů pro vrstvu proletariátu zapojily rovněž obce (např. v Anglii) a významným impulsem pro novou "sociální" nájemní výstavbu se stala rovněž bytová družstva. Princip "self-help" družstevnictví pochází rovněž ze začátku 19. století z Velké Británie, kde nejdříve vznikají nejrůznější výrobní a spotřební družstva, později rovněž družstva stavební. Stavební družstevnictví se pak rozvinulo zvláště v meziválečném období, kdy nedostatečná nabídka privátních nájmu a časté spekulace soukromých pronajímatelů vedly k odhodlání "bohatších" dělnických domácností "řešit vlastní bytovou otázku svépomocí". Družstevnictví našlo ornou půdu všude tam, kde byly ve vládách zastoupeny sociálně-demokratické strany (Německo, Dánsko, Švédsko), jelikož v sobě neslo v zásadě i velký morálně sociální apel (solidarita s blízkými); problematické a rozporuplné bylo však vždy vyjasnění vzájemných vlastnických vztahů mezi členy družstva a družstvem jako takovým (problémy švédského bytového družstevnictví uvádí Stromberg 1992). Časté sdružování jednotlivých družstev pak obvykle vedlo k tomu, že stát prostřednictvím nejvyšších orgánů nejrůznějších družstevních svazů získával na původně nezávislou politiku bytových družstev stále větší vliv.

V poválečném období družstevnictví postupně ztrácí na svém významu: ve většině zemí se s rostoucí výstavbou obecního nebo státního nájemního bydlení podíl družstevního sektoru výrazně snížil, družstva byla rovněž nejrůzněji transformována a postupně se vytrácel i duch počátečního družstevnictví. V současnosti existuje marginální družstevní sektor ve Francii a Německu (družstevní sociální byty, které dosud využívají státních podpor na rozdíl od ostatních nezávislých provozovatelů sociálního bydlení) a výraznější postavení má družstevnictví pouze ve Švédsku a Dánsku, kde se naopak podíl družstevního bydlení na celkovém bytovém fondu od roku 1945 dodnes zvyšuje (jedná se však téměř zcela pouze o družstva vlastníků-nájemníků, nikoliv družstva nájemníků, jako tomu bylo v období komunistického Československa). Rozhodující postavení co do formy bydlení tak v sociálním bydlení dnes jednoznačně reprezentuje klasický nájemní bytový fond ve vlastnictví obcí nebo stále více ve vlastnictví nezávislých provozovatelů sociálního bydlení.

Základní alokační mechanismus pro výběr uživatelů sociálního nájemního bydlení je ve většině zemí v zásadě upraven na centrální úrovni, přičemž jeho praktická

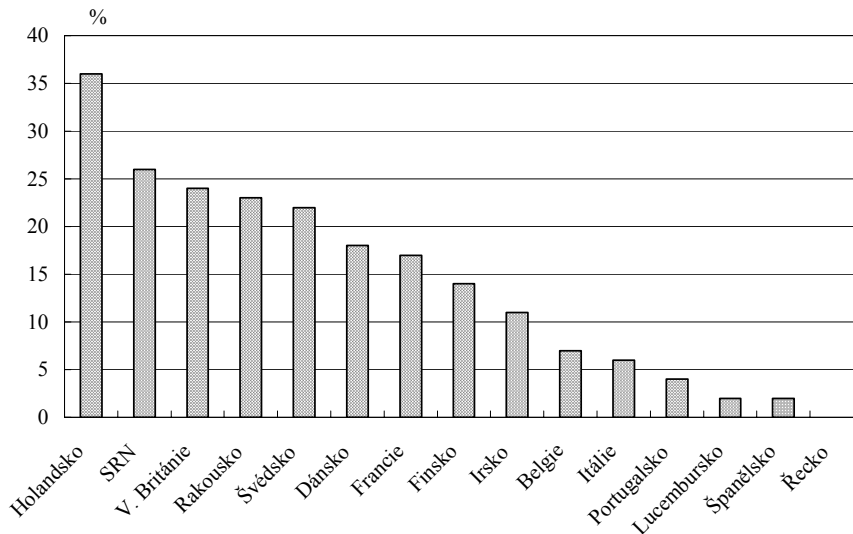
realizace spadá výlučně do pravomocí obcí nebo jednotlivých nezávislých provozovatelů sociálního bydlení; v některých zemích je každoročně revidovaným zákonem zcela explicitně určena příjmová mez domácnosti pro nárokování sociálního bydlení, v některých zemích jsou zákonem stanoveny cílové skupiny sociálně potřebných domácností nebo je explicitně definována bytová situace nároující domácnosti (nechtěné spolužití, rozvod, nedostačující velikost bytu pro příslušný počet členů domácnosti), v jedné zemi, Dánsku, obsahuje zákon pouze obecné ustanovení o zajištění alokace sociálních bytů sociálně potřebným domácnostem bez bližší specifikace, ale výše nájmu v sektoru je vázána na velikost a příjem nároující domácnosti. Výjimku tvoří Švédsko, kde rozsáhlý sektor obecního nájemního bydlení může teoreticky být užíván kteroukoliv švédskou domácností, byť s milionovými příjmy. Jedinou členskou zemí EU, ve které sociální nájemní sektor bydlení neexistuje vůbec, je Řecko.

Definice sociálního bydlení může být i širší a umožnit nám tak analýzu určitých specifických nástrojů bytové politiky charakteristických pro jihoevropské země. Za sociální bydlení bychom považovali nejen nájemní typ bydlení, ale také bydlení vlastnické, které bylo pořízeno s **významnější** podporou veřejných orgánů. Slovo "významnější" není zvláště bezdůvodně; je z něj zřejmá vážnost celé definice, jelikož výstavba bytů či domů do vlastnictví je téměř ve všech zemích prostřednictvím fiskálních úlev nebo úrokových dotací podporována státem, regiony či obcemi a sociálním bydlením by pak mohlo být "kde co". Nechceme-li však v souvislosti se sociálním bydlením opomenout ani jihoevropské země, jejichž vlády se soustředí preferovaně na podporu výstavby do vlastnictví a sociální nájemní sektor je buď marginální nebo zcela neexistující, pak je nutné odklonit se od úzce specifického zaměření na nájemní sektor.

V naší práci se budeme preferovaně zabývat sociálním bydlením v jeho úzkém vymezení (nájemní sektor), určitý prostor však bude věnován i popisu sociálního bydlení v jeho širší definici ve Španělsku.

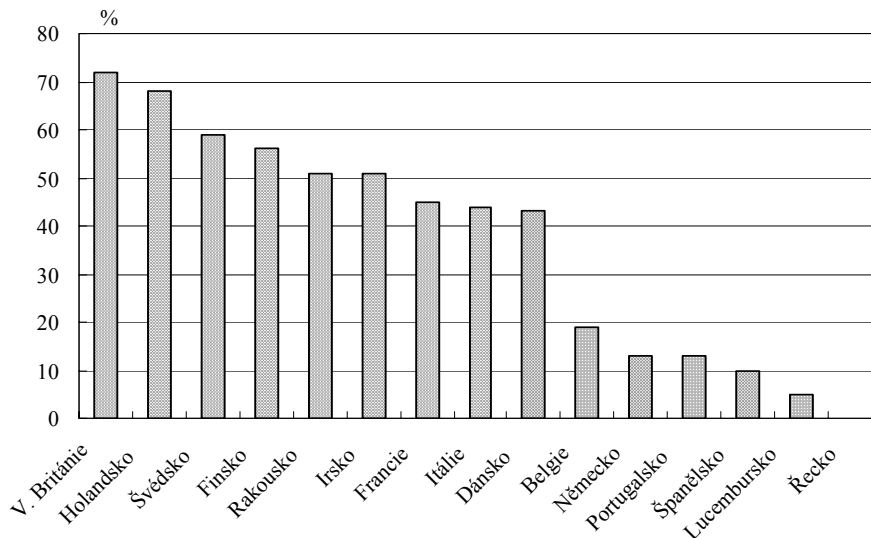
Graf 9 uvádí procentuální zastoupení sociálního nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu v 90. letech pro jednotlivé evropské země, graf 10 procentuální zastoupení sociálního nájemního sektoru na celkovém nájemním sektoru příslušné země.

**Graf 9: Sociální nájemní bydlení (% z celkového bytového fondu)**



Zdroj: European Observation Unit for Social Housing, 1996.

**Graf 10: Sociální nájemní bydlení (% z nájemních bytů)**

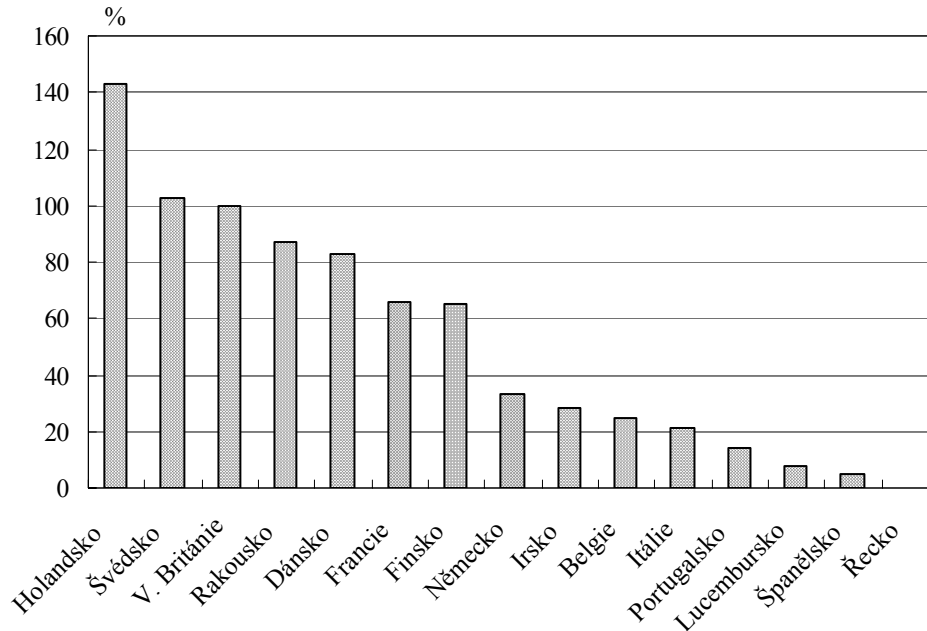


Zdroj: European Observation Unit for Social Housing, 1996.

V současnosti je rozsah sociálního nájemního bydlení v zemích EU odhadován na přibližně 19 milionů bytů. Z grafu 11, uvádějícího srovnání zemí EU podle počtu sociálních nájemních bytů na 1000 obyvatel, je patrné rozdělení evropských zemí do dvou skupin. Do první skupiny náleží země s více než 50 sociálními byty na 1000 obyvatel vlastníci společně okolo 75% evropského fondu sociálního nájemního bydlení; patří sem země skandinávské (Švédsko, Dánsko, Finsko), Holandsko, Francie, Rakousko a také Velká Británie. Druhou skupinu zemí, ve kterých jsou potřeby bydlení uspokojovány převážně rozsáhlým vlastnickým sektorem bydlení a počet sociálních nájemních bytů na 1000 obyvatel je nižší než 50, tvoří země

jihoevropské (Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko), ale také země jako Belgie, Německo, Irsko nebo Lucembursko.

**Graf 11: Sociální nájemní bydlení na 1000 obyvatel.**



*Zdroj: European Observation Unit for Social Housing, 1996.*

V následující části bychom rádi podali odpověď na otázku, jakým způsobem jsou v sektoru sociálního nájemního bydlení rozděleny kompetence mezi státem a obcemi, resp. státem a nezávislými provozovateli sociálního bydlení.

Můžeme identifikovat tři základní úrovně rozdělení kompetencí dotýkající se správy a vytváření alokačních mechanismů pro sociální nájemní sektor bydlení:

1. Kritéria pro nárokování sociálního bydlení a politika přidělování jsou rozsáhle a precizně upraveny na národní nebo regionální úrovni, přičemž jednotlivým provozovatelům sociálního bydlení (obcím, neziskovým organizacím, bytovým asociacím nebo i soukromým investorům) je ponechán nepříliš výrazný prostor při aplikaci těchto kritérií do své vlastní přidělovací politiky; obce stejně jako ostatní pronajímatelé sociálních bytů se musí striktně držet centrálně stanovených kritérií. Tento "centralistický" způsob stanovení kritérií na nejvyšší úrovni státní správy je charakteristický např. pro Lucembursko, Německo (federální nebo regionální zákon určující příjmové limity pro vstup do sociálního sektoru, roli obcí, metodu výběru kandidátů i samotnou metodu přidělování), Belgie (regionální zákon), Francii a Itálii. Prostor nezávislých provozovatelů sociálního bydlení (např. neziskových organizací) je v těchto zemích omezen např. na výběr kandidáta ze tří obcí navržených kandidátů na přidělení sociálního bytu (Německo) nebo ze seznamu kandidátů navržených prefekturou (státem), obcí či zaměstnavateli majících specifická rezervační práva na obsazení uvolněných nebo nově postavených sociálních nájemních bytů (Francie).

2. Obcím je ponechána svoboda pro formulaci vlastní alokační politiky, která však musí být v souladu s obecnějšími ustanoveními centrální vlády; ty se omezují na

určení širších priorit jako např. stanovení cílových skupin sociálně potřebných domácností (hierarchii sociální potřeby). Způsob alokace ani "exaktnější" kritéria (příjmové limity při vstupu do sociálního sektoru) nejsou upraveny na centrální úrovni a jednotlivé obce pak, jak pro svůj vlastní nájemní sektor, tak ve spolupráci s nezávislými bytovými asociacemi pro ostatní sociální sektor, musí zřetelně formulovat a publikovat vlastní přidělovací politiku. Ta obvykle odráží specifické sociální problémy v dané oblasti (např. při přidělování je dána preference nezaměstnaným nebo preference svobodným ženám s dětmi apod.). Povinností obcí je zajistit "sociální efektivitu" přidělování sociálních bytů (přidělování skutečně potřebným) i u nezávislých bytových asociací; efektivita je kontrolována nezávislým kontrolním veřejným orgánem nebo přímo obcí. Tento způsob definice přidělovací politiky je charakteristický např. pro Dánsko, Velkou Británii nebo Irsko.

3. Svým způsobem výjimečné postavení má při rozdělení kompetencí v oblasti definování priorit sociálního bydlení Holandsko, kde v průběhu 90. let došlo k podstatnému osamostatnění nejvýznamnějších provozovatelů sociálního bydlení, bytových asociací. Pravidla pro řízení sociálního sektoru ustavená *Zákonem o sociálním nájemním sektoru* z roku 1993 a zavazující jednání bytových asociací jsou "spíše vágní" (Priemus 1999) a opírají se pouze o požadavek zajištění konzultací nájemníků v zásadních věcech řízení asociací, zajištění odpovídající kvality bytového fondu a požadavek alokace bytů mezi sociálně potřebnou část domácností, v roce 1990 definovanou jako 40% domácností, jejichž příjem je nižší nežli průměrný holandský příjem domácnosti. Přidělovací politika je pak buď výsledkem partnerského ujednání mezi příslušnou obcí a bytovými asociacemi, nebo spadá výlučně do kompetence příslušné bytové asociace přidělující byty tradičně podle seznamu uchazečů s přihlédnutím k sociální potřebnosti kandidáta. Na druhou stranu výše nájmu v Holandsku jak v sektoru sociálním, tak sektoru privátním podléhá regulaci ze strany státu snažícího se, aby cena nájemného vždy odpovídala kvalitě poskytovaného bydlení.

Jaká jsou tedy kritéria pro vstup do sociálního sektoru bydlení v jednotlivých zemích?

Žadatelé o přidělení sociálního bytu musí vyplnit registrační formulář, který se soustředí převážně na zákonem stanovená minimální kritéria pro zařazení uchazeče na listinu čekatelů. Rozsah požadovaných personálních údajů se přirozeně liší země od země; obecně v centralizovanějších systémech (Francie, Německo) je objem potřebných údajů větší.

Základní kritéria tvoří:

- status žadatele v oblasti bydlení (zda je nájemníkem, bez vlastního bydlení, v nuceném soužití apod.);
- příjem žadatele (příjem domácnosti musí být nižší než zákonem nebo vyhláškou stanovená maximální hranice);
- trvalé bydliště (přidělení sociálního bytu obvykle podléhá nutnosti mít buď po nějaké období nebo v aktuální chvíli podání žádosti trvalé bydliště na území příslušné obce);
- ostatní relevantní personální údaje, pokud se jedná o sektor sociálního bydlení určený pouze pro určitou část populace (nízký nebo naopak vysoký věk, invalidita);

- národnost (pouze v Itálii, kde cizinci nejsou oprávněni požadovat přidělení sociálního bytu).

Splnění centrálním zákonem nebo obcemi stanovených kritérií je pouze prvním krokem k zařazení uchazeče na listinu čekatelů; jedná se o minimální nutnou podmínku. Poté do hry obvykle vstupují různá bodování sociální potřeby žadatelů a vytvoření prioritní škály pro jednotlivé žadatele (s výjimkou Dánska, vlámského regionu v Belgii a přirozeně Švédska, kde jsou uchazeči splňující minimální podmínky seřazeni jednoduše chronologicky za sebou podle data podání žádosti). Prioritními kritérii nejrozličnějších bodovacích systémů sociální potřeby jsou pak zvláště aktuální bytový problém žadatele (kvalita bydlení, zdravotní závadnost, velikost žadatelem obývaného současného bytu na počet členů domácnosti, nechtěné soužití) a příslušnost k některé obci nebo státem (Velká Británie) definovaným cílovým skupinám obyvatel (bezdomovci, nezaměstnaní, svobodné matky apod.). Byt je pak přidělen tomu žadateli, který jednoduše dosáhne nejvíce bodů sociální potřeby; vždy podle předem definovaných a jasně publikovaných kritérií. Tento systém obodování míry sociální potřeby žadatelů vyplývá buď ze zákonných nebo vyhláskových ustanovení centrálních orgánů, nebo je v souladu s centrální bytovou politikou vytvářen obcí (Velká Británie, Irsko), popřípadě je předmětem dohody mezi obcí a nezávislými bytovými asociacemi (Holandsko). Možnost zcela samostatného výběru uživatele sociálního bytu samotným nezávislým provozovatelem je tak omezena ve prospěch objektivnějších hledisek při přidělování (s výjimkou Holandska). V Německu a Lucembursku je konečnému nezávislému provozovateli sociálního bydlení pouze dána možnost výběru mezi třemi obcí (Německo) nebo speciální nezávislou komisí složenou ze zástupců veřejných orgánů a zástupců provozovatelů sociálního bydlení (Lucembursko) navrženými kandidáty dosahujícími nejvyšší sociální potřeby. Ve Vlámku (Belgie) jsou dokonce dvě třetiny bytů automaticky alokovány podle počítačově zpracovaného algoritmu a pouze jedna třetina bytů posouzením konkrétních případů; možnost výběru kandidáta provozovatelem je tak zcela obětována ve prospěch co nejobjektivnějšího přidělovacího systému.

Dalším faktorem vstupujícím do alokace sociálních bytů je tzv. rezervace sociálních bytů určitými veřejnými orgány (obcemi) nebo i neveřejnými aktéry (podniky). Příslušný orgán nebo organizace má obvykle zákonem upravené právo rezervovat určitou kvótu nově postavených nebo uvolněných sociálních bytů pro přidělení jím zvolených kandidátů. Přidělení pak probíhá buď ve formě přímého přidělení bytu rezervujícím orgánem (Dánsko, Francie, Itálie) nebo "nominací" svého kandidáta při přidělování bytu provozovatelem sociálního bydlení (Velká Británie, Německo, Holandsko). Rezervace určitého počtu sociálních bytů se vyskytuje v systémech, kde provozovatelem sociálních bytů není přímo obec, nýbrž nezávislé bytové asociace nebo neziskové organizace. Kvóty jsou pak obvykle stanoveny zákonem (Dánsko, Francie, Velká Británie, Itálie) nebo vyplývají ze vzájemných dohod mezi obcemi a bytovými asociacemi (Holandsko) nebo jsou jednoduše všechny obecní byty výhradně alokovány pouze mezi obcí určenými oprávněnými žadateli, tj. pro přidělení bytu je zapotřebí souhlasu obce (kupónový systém v Německu). V Dánsku je tak, například, zákonem rezervována kvóta 25% uprázdněných nebo nově postavených sociálních bytů pro obec, v Itálii 15%, ve Velké Británii 50% a ve Francii 30% pro stát (reprezentovaný v daném departmentu prefektem) a 20% pro obec.

Posledním důležitým kritériem ovlivňujícím přidělení sociálního bytu je snaha obcí i státu o dosažení maximální přiměřenosti přiděleného bytu aktuální sociální potřebnosti žadatele. Ačkoliv v některých systémech sociálního bydlení (Dánsko, Nizozemí, Velká Británie nebo Irsko) není explicitně zákonem nebo vyhláškou stanovena příjmová hranice pro vstup do sociálního sektoru, příjem domácnosti může hrát významnou roli při procesu samotného přidělování bytu obcí, snažících se uspokojit zvláště ty domácnosti, které byt nutně potřebují. Tendence ke stále mířenější politice přidělování sociálních bytů zvláště v Holandsku, Lucembursku, Dánsku, Německu a Belgii je podtrhována mnohými studii zabývajícími se sociálním bydlením. Kritériem přiměřenosti přiděleného bytu není pouze velikost bytu odpovídající velikosti domácnosti žadatele (aby nedošlo k nepřiměřené inkonzistenci mezi velikostí bytu a domácnosti), ale zvláště poměr příjmu žadatele k aktuální výši nájmu v určitém sociálním bytě. Snahou je, aby domácnosti s nižšími příjmy (a to opět i v těch přidělovacích systémech, ve kterých neexistují příjmové limity pro oprávnění "být zapsán" do seznamu čekatelů) získaly byt s nižší cenou nájemného a naopak (Dánsko, Německo, Holandsko). V tzv. kupónovém německém systému uchazeč, pokud splní zákonem stanovená kritéria, obdrží kupón s oprávněním na získání sociálního nájemního bytu (ten je v rámci obce uplatitelný u různých provozovatelů sociálního bydlení); tento "opravňující" kupón poměrně přesně určuje typ bytu (velikost, vybavení, nájem), na který má žadatel u různých provozovatelů sociálního bydlení nárok. V Holandsku se rozšiřuje tzv. delftský model i do ostatních obcí; jeho principem je, že byty nejsou nadále přidělovány podle seznamu čekatelů, nýbrž každý uprázdněný byt je nabízen prostřednictvím inzerce ve specializovaných novinách. Mimo údaje týkající se nabízeného bytu (nájem, rozloha, vybavení apod.) inzerát obsahuje i typickou charakteristiku žadatele (velikost a příjem domácnosti) tak, aby byla zajištěna co nejvyšší sociální efektivita přidělení (nižší nájem příjmově slabším domácnostem). Pouze ty domácnosti, které vyhovují inzerovaným kritériím, mohou požadovat přidělení nabízeného bytu. V žádné evropské zemi (teoreticky mimo Švédsko) není absence příjmových kritérií spojena s absencí sociální cílenosti; mnohdy je tomu právě naopak. Ve Velké Británii, kde není vstup do sektoru apriori limitován zákonem stanovenou maximální hranicí příjmu domácnosti, je "sociální efektivita" alokace sociálních bytů kontrolována a všechny nezávislé bytové asociace jsou povinny každoročně publikovat zprávu zmiňující se mimo jiné i o naplňování sociálních kritérií.

Tendence k maximální přiměřenosti při přidělování sociálního bytu sociální potřebnosti žadatele je výsledkem častých lobbistických tlaků potřebných domácností v zemích s univerzálnějším pohledem na sociální bydlení; nespokojenost pramenila zvláště ze skutečnosti, že sociální byty obývají i domácnosti s relativně vysokými příjmy. Provozovatelé sociálního bydlení zajišťující na neziskovém principu správu sociálních bytů byli rovněž nespokojeni s faktem, že bohatší domácnosti mají na základě časově neomezené nájemní smlouvy zaručenou nízkou úroveň nájemného, ačkoliv to již neodpovídá jejich aktuální situaci, a mohli by tudíž příplatkem k nájmu přispět vyšší měrou na pokrytí nutných nákladů na udržení kvality stávajících bytů či domů. V některých zemích se sociální přiměřenost sleduje i v průběhu nájemního poměru; byla dokonce přijata zákonná opatření, na základě kterých může být pronajímatelem jednostranně zvýšen nájem v sociálním bytě, pokud domácnost přesáhne určitou opět vyhláškou nebo zákonem stanovenou úroveň svých příjmů (Francie, Německo) nebo je nájemník nucen zaplatit speciální daň za nadbytečně užívaný bytový prostor, pokud se po změně velikosti domácnosti (např. po

odstěhování některých členů domácnosti) odmítne přestěhovat do menšího bytu (Belgie) nebo již samotná nájemní smlouva uzavíraná se žadatelem obsahuje klauzuli o povinnosti přestěhovat se, pokud by podle zákonem stanovených podmínek po určité změně poměrů v domácnosti měl žadatel právo pouze na menší byt (Lucembursko).

Zásadní problém, se kterým se evropské sociální bydlení v současnosti potýká, se týká rostoucí sociální exkluze; vznikají "ghetta" sociálních bytů tvořená převážně domácnostmi imigrantů (Francie, Německo) nebo příjmově nejslabšími domácnostmi (Velká Británie). Politika příspěvku na bydlení poskytuje v této souvislosti částečné řešení (tj. i příjmově slabá domácnost si může dovolit kvalitnější bydlení). Hlubším řešením je německý model "neustále se přesouvajícího" sociálního bydlení; sociálním je byt pouze po určité období (v současnosti okolo 10 let) a po uplynutí smlouvou stanovené lhůty, během které se nájem průběžně zvyšuje o stanovený koeficient, je provozovatel sociálního bytu oprávněn zvýšit nájem na úroveň běžnou pro privátní nájemní sektor. Sociálním bytem může v Německu rovněž být na základě dohody mezi soukromým investorem a obcí například pouze jeden nebo dva byty v nově postaveném bytovém domě; nájemníci platící "sociální" nájem tak žijí v jednom domě s nájemníky platící "tržní" nájem.

V 80. a 90. letech dochází k postupnému opouštění "univerzalistického" přístupu k sociálnímu bydlení v zemích s rozsáhlým sektorem sociálního bydlení a k posunu k adresnějšímu způsobu alokace sociálních bytů. Tento trend je zcela zřejmý v zemích jako Finsko, Dánsko nebo Nizozemí, rovněž však v dnes již jediném reprezentantovi ideálního modelu univerzalistického přístupu bytové politiky, ve Švédsku. Posun k vyšší adresnosti a sociální přiměřenosti je výsledkem jednak recese švédského a finského hospodářství, ve Švédsku se projevující i v rozsáhlém zadlužení obecních bytových společností; důvodem je jistě i obecný duch reformy bytové politiky směřující k vyšší odpovědnosti samotných občanů za své vlastní bydlení, jakož i zvyšování počtu domácností v sociálních obtížích ve všech evropských zemích. Na druhé straně v jihoevropských zemích přetrvávají rozsáhlé nedostatky při řízení bytů marginálního sektoru sociálního nájemního bydlení, který se z důvodu nízkých nájmů a nedostatečných subvencí potýká neustále s chátráním stávajícího fondu a se zadlužením obecních rozpočtů.

Negativními rysy sektoru sociálního nájemního bydlení jsou rovněž velmi nízká mobilita domácností a časté případy zneužití jak ze strany provozovatelů, tak ze strany nájemníků. Nájemníci užívající sociální byt profitují z nízkých nájmů i v době, kdy řada daleko potřebnějších domácností je nucena vyhledávat své bydlení na volném trhu (i z toho důvodu se v mnoha zemích nájem v sociálním sektoru přiblížily nájmům v sektoru privátním), časté je nezákonné podnajíání sociálních bytů, ojediněle také držba (vzhledem k bytovému dostatku však držba bytů "pro děti" není natolik aktuální). Na druhou stranu kontrola provozovatelů je nesrovnatelná s úrovní kontroly, kterou vykonávají v ČR obce a proto i rozsah těchto "podvodů" je nesrovnatelně nižší. Zneužití ze strany provozovatelů umožňuje v některých zemích nedostatečně transparentní a neobjektivní bodovací systém pro určení sociální potřeby domácnosti (Francie, Itálie); např. z důvodu svévolného přidělování rezervovaných bytů svým příbuzným musel na svůj úřad rezignovat pařížský starosta.



Rozsah provozovatelů sociálního bydlení pokrývá širokou škálu aktérů: od samotných obcí přes neziskové organizace až po zcela soukromé investory. Zvláštní kategorií sociálního bydlení tvoří rovněž družstevní sektor. Byty jsou spravovány (popř. vlastněny):

- přímo státem nebo regionem (např. ve Španělsku nebo Portugalsku);
- obcemi nebo obecními bytovými společnostmi na způsob bývalých českých OPBH; personální obsazení ve vedení těchto společností je výlučně v pravomoci jednotlivých obcí-vlastníků sociálních bytů (Švédsko, Finsko, Německo);
- bytovými asociacemi, jejichž řízení je zcela nezávislé na veřejné moci, které obvykle fungují na neziskovém principu a vytvářejí i vlastní alokační nebo investiční politiku v některých zemích limitovanou a kontrolovanou státem (Holandsko, Velká Británie, Irsko);
- neziskovými organizacemi majícími určité celostátní zastřešení a regionální působnost (bytové asociace jsou na rozdíl od těchto organizací obvykle spojeny s příslušnou obcí, lokalitou, pouze ojediněle dosahují některé asociace větší teritoriální působnosti), soustřeďující často zástupce veřejného i soukromého sektoru (Francie, podobně i Itálie);
- bytovými družstvy, která na základě zákonem vymezených podmínek pouze doplňují převažující klasický sociální nájemní fond a fungují rovněž na neziskovém principu (Německo, Dánsko). Družstevníci jsou aktuální nebo potencionální nájemníci jednotlivých poskytovaných bytů a nemalým vstupním kapitálem se přímo finančně podílejí na splacení investičních úvěrů;
- ostatní společnosti jako odborové, zaměstnavatelské nebo církevní organizace provozující sociální bydlení na neziskovém principu (v mnoha evropských zemích); výjimkou je Německo, kde jsou tyto organizace vyňaty z neziskového charakteru;
- soukromí investoři, kteří dodrží centrálně stanovené podmínky pro poskytování sociálního bydlení a proto jim jsou přiznány určité investiční výhody náležející výstavbě sociálního bydlení (Německo, Finsko);

V následující části se stručně zmíníme pouze o některých systémech sociálního bydlení v evropských zemích. Toto srovnání jistě přispěje k poznání skutečnosti, že se tento sektor v rámci zemí EU vyznačuje značnou diversifikovaností.

### **Německo**

Specifičnost sociálního sektoru bydlení v Německu spočívá zvláště v tom, že sociálními byty se nerozumí určitá stále stejná část bytového fondu, nýbrž pouze ta část aktuálního bytového fondu, která byla pořízena na základě zvláštních dohod mezi obcemi a nejrozmanitější škálou investorů a provozovatelů těchto bytů; dohoda je časově omezená (tj. zařazení takto pořízeného bytu do sektoru sociálního nájemního bydlení je pouze dočasné a po uplynutí dohodou stanovené lhůty, pokud ta není dodatkem k původní smlouvě dodatečně prodloužena, začnou pro příslušný byt platit obvyklé podmínky běžné pro privátní nájemní sektor). Německé specifikum spočívá

rovněž v tom, že investory, tedy pořizovateli sociálních bytů, jsou jak obecní bytové společnosti odpovědné a řízené obcí, tak družstva, zaměstnavatelské, odborové nebo církevní organizace nebo zcela nezávislí soukromí vlastníci (podíl sociálních bytů spravovaných jinými než obecními bytovými společnostmi je zhruba třetinový). Z toho důvodu se v Německu podařilo zapojit do výstavby a správy sociálního nájemního fondu škálu nejrůznějších participantů (veřejných, sociálních nebo soukromých) a financování výstavby tak z velké části zajišťuje soukromý kapitál (uvádí se 50%). Portfolio sociálních bytů je v neustálé proměně; v roce 1994 tvořilo v západní části SRN asi 8% celkového bytového fondu, ve východní části Německa se do tohoto portfolia někdy zahrnují všechny bývalé obecní nájemní byty, tj. zhruba 45% bytového fondu bývalého východního Německa, které bylo v období "rozvoje socialismu" na výstavbu státních bytů ze všech bývalých komunistických zemí zaměřeno nejvíce. V poslední době se podíl sociálních bytů v západní části Německa zvyšuje jednak z důvodu neutuchající imigrace a mobility části německé populace z východních zemí na západ. Na druhou stranu se snižuje průměrná doba trvání smlouvy mezi provozovatelem a obcí dotýkající se sociálního charakteru předmětného bytu.

Podmínky alokace sociálních bytů jsou podrobně upraveny na federální a zemské úrovni; jednotlivé obce zajišťují vydávání tzv. "kuponů" opravňujících k přidělení sociálního bytu těm kandidátům, kteří splnili všechny zákonem stanovené podmínky se zvláštním zřetelem na sociální potřebnost žadatele (kupon opravňuje k přidělení bytu pouze o určité velikosti v m<sup>2</sup> a je v něm uvedena bodovacím systémem zjištěná míra sociální potřebnosti kandidáta). Kandidát vybavený kuponem se pak může buď nechat zapsat na čekací listinu obecní bytové společnosti nebo oslovit přímo některé z dalších nezávislých provozovatelů sociálního bydlení prostřednictvím inzerátu, pokud velikost inzerovaného bytu odpovídá velikosti bytu povolené jeho kuponem. Součástí zákonných kritérií je maximální výše příjmů žadatele a obce musí vyslovit s konečným přidělením vždy svůj souhlas. Obce mají navíc přednostní právo "nominovat" u nově postavených nebo uvolněných sociálních bytů (pokud smlouva mezi obcí a investorem ještě platí) vždy tři své kandidáty, kteří na základě bodovacích systémů sociální potřebnosti vykazují aktuálně nejvyšší počet bodů; investor má pak právo vybrat si jednoho z nich (odmítnout všechny může pouze při prokázání nesolventnosti kandidáta). Obce se rovněž mohou za solventnost svých kandidátů (tj. že budou platit stanovený nájem) zaručit. Na obcích nezávislí provozovatelé sociálního bydlení na neziskové bázi byli s výjimkou družstevního sektoru vyňati z neziskové oblasti v roce 1990 zvláště jako odpověď na krach největšího provozovatele sociálního bydlení v Evropě, odborového Neue Heimat v roce 1986; zároveň s tím však tito provozovatelé pozbyli daňových výhod.

### **Belgie**

Sektor sociálního nájemního bydlení v Belgii spadá výhradně do kompetence jednotlivých belgických regionů (bruselského, vlámského nebo valónského); každý region samostatně definuje podmínky pro alokaci sociálních bytů, financování jejich výstavby, nájemní politiku apod. Přestože by se tak jednotlivé regiony v bytové politice dotýkající se sociálního bydlení mohly výrazně odlišovat, v obecné rovině způsobu hospodaření a řízení zůstal sektor sociálního bydlení poměrně uniformní. Obecně však Belgie náleží mezi země s nejnižším podílem sociálního nájemního bydlení v Evropě (zhruba 7%).

Tři Regionální bytové společnosti kontrolují obce a rozhodují o financování programů výstavby sociálních bytů (zajišťují úvěry na volném trhu, poskytují speciální nízkouročené úvěry nebo alokují regionální vládou přiznané investiční dotace). Provozovateli sociálních bytů jsou pak bytové společnosti, jejichž vedení je tvořeno zástupci obce, regionu a středisek sociální pomoci (téměř 300 společností v celé Belgii). Jednotlivé byty jsou určeny pro příjmově slabší domácnosti a jsou alokovány podle seznamu čekatelů vedených bytovými společnostmi; v rámci přiměřenosti se zvláštní důraz klade na konzistenci mezi cenou nájmu a příjmem (resp. velikostí) domácnosti.

V bruselském regionu je absolutní většina sociálních bytů alokována na základě více méně objektivního počítačového algoritmu přiřazujícího každému žadateli bodovacím systémem míru sociální potřeby; nerozhoduje tolik pořadí a délka čekání, nýbrž míra potřeby pro danou domácnost. V urgentních případech nebo i "z politických důvodů" jsou byty přidělovány mimo tento algoritmus. Ačkoliv regionální zákon o maximální výši příjmů žadatele omezuje vstup do sektoru sociálního nájemního bydlení zhruba pouze pro 40% příjmově nejsilnějších domácností, z důvodu velkého významu bodovacího systému sociální potřeby (sociální přiměřenosti) má skutečnou šanci pro získání sociálního bytu pouze skutečně potřebná část populace (nezaměstnaní, svobodné matky apod.).

Ve valónském regionu došlo v roce 1995 k zásadnější reformě systému sociálního bydlení, jejímž základním cílem bylo zvýšit sociální efektivitu předmětného sektoru (sociální přiměřenost, bodovací systémy). Dvě třetiny bytů musí být přiděleny definovaným cílovým skupinám obyvatel dosahujícím nejvyšší sociální potřeby (opět na základě počítačového algoritmu); pouze jedna třetina je určena pro alokaci mezi domácnostmi s průměrnými příjmy.

Ve vlámském regionu se alokace sociálních bytů řídí zákonem ze září 1994, na základě kterého jsou byty přidělovány podle data registrace v seznamu čekatelů; tedy nikoliv na základě bodovacího mechanismu. Nutným kritériem pro zapsání na seznam čekatelů je však i relativně nízký příjem domácnosti.

## **Dánsko**

Dánsko, ve kterém podíl sociálního nájemního sektoru na celkovém bytovém fondu odpovídá zhruba evropskému průměru (18%), patří mezi země s "univerzálním" přístupem k bytové politice, na základě kterého má být na všechny typy bydlení nahlíženo z hlediska státních intervencí stejně, aby se tak zabránilo vzniku sociální exkluze; z toho důvodu není zákonem omezen vstup do sociálního sektoru pouze na příjmově slabší domácnosti (při vstupu se nepožaduje potvrzení o příjmech domácnosti). Provozovateli sociálních bytů je okolo 650 bytových společností, neziskových organizací více méně kontrolovaných obcemi, na jejichž řízení se rovněž z velké části podílejí i samotní nájemníci. Specifikem dánského sektoru sociálního bydlení je skutečnost, že významný podíl bytových společností tvoří bytová družstva (spravující zhruba 43% sociálního bytového fondu), fungující na podobném principu jako bytová družstva v ČR (vedení je tvořeno členy družstva, kteří buď již bydlí nebo ještě nebydlí v bytech bytového družstva; alokace probíhá podle seznamu čekatelů nebydlících členů), jejichž činnost je však více než v ČR usměrňována obcemi. Největší podíl sociálních bytů (45% sociálního bytového fondu) je spravován skutečnými bytovými společnostmi, tedy společnostmi úzce propojenými s obcemi

(jejich vedení je jmenováno obcí), ačkoliv právně jsou tyto bytové společnosti samostatné; určitý podíl sociálních bytů (12%) je provozován soukromými společnostmi, nejčastěji neziskovými odborovými nebo sociálními organizacemi.

Škála možných provozovatelů sociálních bytů je tak podobně jako v Německu poměrně široká a umožňuje i rozmanitou škálu uspokojení bytových potřeb u sociálně potřebných domácností. Od roku 1984 mají nájemníci všech sociálních bytů (do té doby pouze v bytech družstevních) zákonem upravené právo na participaci při správě a řízení určité části sociálních bytů (tzv. *Zákon o rovnosti nájemníků*). Ačkoliv nájemníci i v bytech skutečných bytových společností získali možnost spolurozhodovat o zásadních věcech dotýkajících se "jejich" bytů, cenou za tuto nezávislost je nutnost ekonomické soběstačnosti jednotlivých bytových společností (tj. téměř veškeré náklady spojené se správou bytů a zvláště se splácením investičních půjček na pořízení bytů musí být kryty příjmem z nájemného) a v zemích EU zcela unikátní "nájemní kauce". Nájemník sociálního bytu je při přidělení bytu nucen zaplatit 2% z celkových nákladů na výstavbu bytu, který má v budoucnu užívat; pokud na zaplacení kauce domácnost nemá dostatek financí ze svých vlastních zdrojů, existuje možnost získání bezúročné půjčky a ve výjimečných případech příjmově nejslabších domácností zaplatí tuto kauci za nájemníka obec. Kauce je vratná v případě přestěhování nájemníka.

Obce mají rovněž výhradní právo určit nájemníka u 25% uprázdněných nebo nově postavených sociálních bytů i nezávislejších bytových společností, čímž je zaručena určitá míra sociální efektivity sektoru sociálního bydlení (na základě speciálních dohod může být tato kvóta rozšířena na 100%). Obce navíc kontrolují a monitorují alokační politiku jednotlivých společností; např. jsou-li byty s nižší cenou nájemného přidělovány příjmově slabším domácnostem a naopak. Ačkoliv jsou jednotliví žadatelé zapisováni do seznamu čekatelů na přidělení sociálního bytu chronologicky za sebou, musí být zajištěna maximální přiměřenost alokovaného bytu k sociální potřebnosti domácnosti (výše nájmu, velikost bytu apod.).

## **Francie**

Stejně jako v Německu či Dánsku je i ve Francii do výstavby a správy sociálních bytů zapojena celá škála provozovatelů, kteří jsou formálně zastřešeni pod hlavičkou celostátně působící *Union National des Fédérations des HLM* (Národní unie federací HLM), která je ovšem pouze koordinačním a reprezentativním centrem (při jednání s vládou) a nedisponuje přímými výkonnými pravomocemi; ty jsou decentralizovány na jednotlivých 640 právně odlišných organizací HLM (*Habitation à loyer modéré*). Specifikem nájemního bydlení ve Francii je skutečnost, že všechna základní pravidla pro jeho fungování (tedy i pro fungování sociálního bydlení) jsou v zásadě určována státem, např. rozsah a způsob financování výstavby (velikost veřejné pomoci při zvýhodněném úvěrování pro novou výstavbu), limitující kritérium maximální výše příjmů pro vstup do sektoru (v závislosti na regionu a velikosti domácnosti), definice prioritních kritérií uplatňovaných při alokaci (velikost rodiny, nezaměstnanost apod.), cenová politika nájemného a v posledku i možnost přidělení bytů státem určeným žadatelům (kvóta pro prefekturu). Charakteristickým rysem francouzské organizace správy obecně je však na druhé straně snaha o zapojení co největšího počtu aktérů do procesu realizace; z toho důvodu se organizační uspořádání HLM stejně jako alokační

mechanismy při přidělování sociálních bytů vyznačují poměrně značnou složitostí i neprůhledností.

Celkově nyní ve Francii funguje 640 organizací HLM, z nichž stále větší část má status neziskových organizací "veřejně-soukromého" právního charakteru (OPAC). Historicky nejstarší formou HLM jsou soukromé společnosti (SA HLM), jejichž zisk je do určité míry limitován; 344 společností SA HLM spravuje v současnosti okolo 1,5 miliónů sociálních nájemních bytů. Od roku 1912 získávají naopak největší vliv veřejné bytové společnosti právně propojené buď s jednotlivými obcemi nebo departmety (OP HLM). Tyto bytové společnosti si dnes mohou zvolit svůj budoucí status: zda-li zůstanou veřejnými orgány nebo se stanou neziskovými "veřejně-soukromými" organizacemi (OPAC), které jsou do jisté míry závislé na politice obcí (území pro výstavbu sociálních bytů), jejich účetnictví i personální obsazení odpovídá ale spíše postavení soukromých společností. 90. léta jsou ve znamení rostoucího vlivu OPAC a poklesu významu čistě veřejných bytových společností. Mimo uvedené formy HLM jsou v sektoru francouzského sociálního bydlení zastoupeny rovněž bytová družstva a soukromé finanční společnosti zajišťující potřebný privátní kapitál pro novou výstavbu. Každá ze zmíněných forem HLM (bytové společnosti, OPAC, soukromé společnosti, družstva a finanční organizace) má svou vlastní federaci a všechny federace na celostátní úrovni reprezentuje "unie federací" všech organizací HLM.

Systém přidělování sociálních bytů probíhá pak při kombinaci kvótních rezervací příslušných orgánů státní správy a specifických velmi nejednotných bodovacích prioritních systémů jednotlivých organizací HLM (z důvodu uspokojení státem požadované sociální efektivity sociálního bydlení). Stát prostřednictvím prefektury zastoupené v daném departmentu má právo na obsazení 30% uprázdněných nebo nově postavených bytů HLM (v tom 5% pro zaměstnance prefektury) a obec má právo na obsazení 20% bytů (musí však na základě dohod v rámci OPAC poskytnout buď dlouhodobější záruky při úvěrování výstavby nebo samotný pozemek pro výstavbu). Další rezervační kvóta připadá jednotlivým zaměstnavatelům v regionu, kteří jsou ze zákona povinni (pokud mají více než 10 zaměstnanců) účastnit se tzv. programu "*1% logement*" a přispívat jedním procentem z celkové sumy mezd svých zaměstnanců do fondu na rozvoj bydlení. Podle výše svého příspěvku pak mohou zaměstnavatelé požadovat rezervaci určitého počtu nově postavených bytů pro své zaměstnance a alokovat byty na základě vlastní volby (kvóta rezervace pro zaměstnavatele není legálně omezena). Zbytek sociálních bytů (teoreticky maximálně 50%, pokud všechny orgány využijí svého práva na rezervaci) je pak alokován samostatně příslušnými organizacemi HLM. Jak vyplývá z organizačního uspořádání HLM, představitelé obcí jsou v některých organizacích HLM přímo zastoupeni v jejich vedení (OP HLM), a tudíž politika alokace bytů těchto organizací je v souladu se záměry obce; v jiných případech mají organizace HLM při přidělování bytů poněkud větší nezávislost omezenou však účastí obce v programu výstavby (řídícího se podle obecního programu podpory bydlení) a celostátním zákonodárstvím. Na základě celostátně platného zákona byla upravena i možnost příslušné organizace HLM zvýšit nájem těm domácnostem, kterým aktuální příjmy přesáhnou o 10% státem stanovenou příjmovou mez pro vstup do sektoru; přesáhnou-li příjmy mez o 40%, je organizace nájem povinna zvýšit. Státem stanovená mez pro nárokování sociálního bydlení se v průběhu času neustále snižuje tak, aby byla zajištěna co

nejvyšší sociální efektivita bydlení; podíl potencionálních žadatelů se snížil z 80% domácností v roce 1980 na 58% domácností v roce 1990 a dále se snižuje.

Sociální sektor nájemního bydlení ve Francii vykazuje mnohé pozitivní rysy: relativní "novost" bytů, vysoký komfort bydlení umocněný současnou výstavbou větších rodinných domků. Více než 90% bytů HLM je mladší než 40 let (pro celou Francii je výše tohoto podílu 60%), průměrná velikost bytu dosahovala v roce 1998 65 metrů čtverečních (průměr pro celý nájemní sektor dosahuje 54 metrů čtverečních), průměrný počet pokojů na jeden byt hodnoty 3,3, 95% bytů disponuje vlastním sanitárním zařízením a více než 92% bytů centrálním topením (77% u všech nájemních bytů).

Na druhou stranu dochází v současnosti k akumulaci mnohých negativních rysů. V sektoru HLM v poslední době významně roste podíl chudých domácností a domácností imigrantů; vytváří se tak, zvláště na předměstích velkých měst (Paříž, Lyon), rozsáhlá "ghetta" nejchudších domácností. V roce 1988 mělo 63% domácností obývajících sektor HLM příjem nižší než průměrný příjem francouzské domácnosti (v roce 1971 tvořil tento podíl pouze 41%), 30% domácností patřilo v roce 1988 do prvního kvartilu příjmového rozdělení všech francouzských domácností (v roce 1973 pouze 12,3%). Tato skutečnost je zčásti způsobena rostoucím podílem domácností imigrantů, domácností nezaměstnaných a domácností důchodců v sektoru HLM: v roce 1982 byl podíl domácností ekonomicky neaktivních členů (důchodců, nezaměstnaných, svobodných matek) 25%, v roce 1990 již 31%; podíl domácností, kde hlava domácnosti dosahuje věku 65 let a více vzrostl z 10% v roce 1970 na 18% v roce 1988 a podíl domácností s jedním rodičem (většinou svobodné matky) dosahoval v roce 1988 12% oproti 7% v privátním nájemním sektoru a 5% pro všechny francouzské domácnosti. Ačkoliv podíl domácností imigrantů vzrostl mezi roky 1982 z 10,8% "pouze" na 11,6%, důležitá je skutečnost, že zatímco v roce 1988 13,7% všech francouzských domácností obývalo sektor HLM, pro domácnosti imigrantů tvořil stejný podíl 28,2% (43,2% všech domácností imigrovaných z oblasti tzv. Magrebu, tj. Alžíru, Tunisu a Maroka). Jako ve všech zemích i ve Francii vykazuje sektor sociálního bydlení relativně velmi nízkou mobilitu.

### **Irsko**

Irský a britský systém sociálního bydlení vykazuje určité podobnosti, např. ve skutečnosti, že hlavními provozovateli sociálního bydlení jsou obce a nezávislé neziskové bytové asociace. Podíl sociálních bytů na celkovém bytovém fondu je však v Irsku daleko menší (15% oproti 24% ve Velké Británii) a poměr spravovaných bytů asociacemi k počtu spravovaných bytů obcemi je nižší než ve Velké Británii. V rámci reformy sociálního bydlení v Irsku (kde až do 80. let podobně jako ve Velké Británii byla výstavba sociálních bytů zajišťována výhradně úvěrováním ze státního rozpočtu) dochází i zde k rostoucímu významu bytových asociací na jedné straně a k postupné privatizaci stávajícího bytového fondu obcí do rukou aktuálních nájemníků. Vzhledem k zadlužení jednotlivých obcí je nová výstavba sociálních bytů zajišťována spíše prostřednictvím spolupráce bytových asociací a obcí (a tím i rozsáhlejšího využití privátního kapitálu) nežli obcemi samotnými.

Ačkoliv není zákonem stanoven příjmový limit pro vstup do sektoru sociálního bydlení, výše nájmu na základě samostatné alokační politiky obcí odpovídá příjmu domácnosti a upřednostňováno je uspokojování žádostí těch domácností, které tvoří

jednu ze zákonem definovaných cílových skupin (sociální přiměřenost); příslušnou ministerskou vyhláškou je navíc ustanovena "maximální" úroveň příjmu žadatele a pokud žadatel dosahuje příjmů vyšších, jsou jednotliví provozovatelé sociálního bydlení nuceni přidělení bytu náležitě odůvodnit. Alokační mechanismy (bodovací systémy nebo priority při přidělování bytů) jsou definovány výhradně obcemi nebo bytovými asociacemi; musí však být v souladu se zákonem definujícím cílové skupiny a musí být rovněž ratifikovány příslušným ministerstvem. V zásadě však je definování alokačních mechanismů decentralizováno a spadá do kompetence jednotlivých obcí, které tak získávají určitý prostor pro přizpůsobení přidělovacího systému konkrétním sociálním podmínkám v obci. Mezi cílové skupiny definované *Zákonem o bydlení 1988* náleží zejména bezdomovci, domácnosti žijící ve zdravotně nevyhovujícím bydlení nebo nuceném soužití, domácnosti s velkým počtem členů obývajících malý byt, mladí a naopak starší lidé a žadatelé pobírající invalidní důchod.

### **Itálie**

Sociální nájemní bydlení je v Itálii provozováno prostřednictvím regionálně organizovaného veřejného orgánu, IACP (Nezávislého institutu veřejného bydlení), kontrolovaného jednotlivými regionálními vládami a spravujícího okolo 6% celkového bytového fondu (v tom i byty v majetku státu nebo obcí tvořící zhruba 5% nájemního bytového fondu). Postavení IACP odpovídá spíše postavení bytových společností nežli nezávislé organizace vytvářející vlastní alokační politiku. Alokační mechanismy při přidělování sociálních bytů jsou ostatně výlučně vytvářeny jednotlivými obcemi a regiony (regionálním zákonem je stanoven např. maximální příjem domácnosti pro vstup do sektoru); možnost jednotlivých IACP ovlivnit alokaci bytů je dána pouze prostřednictvím každoročního vytváření seznamu čekatelů speciálně utvořenou komisí složenou jednak ze zástupců nájemníků, jednak ze zástupců IACP a jednak ze zástupců obce, která komisi předsedá. Přednost při obodování sociální potřeby je přirozeně dána domácnostem s horšími bytovými podmínkami, s velkým počtem členů nebo pokud je žadatel invalidním důchodcem. Přidělování pak provádějí jednotlivé obce; bohužel však často v rozporu s dojednanou čekací listinou.

Časté jsou i případy zneužití sociálních bytů jejich nájemníky (přenechání, podnajíání, nelegální výměny aj.), velmi vysoká je i kumulovaná ztráta jednotlivých IACP (z důvodu nízkých, tzv. "spavedlivých" nájmů). Podobně jako v ČR existuje poměrně značná disproporce mezi mírou zatížení domácností v sociálním a mírou zatížení domácností v privátním nájemním sektoru základními výdaji na bydlení: zatímco míra zatížení domácností výdaji na nájemné byla v roce 1989 v průměru v privátním nájemním sektoru 17%, v sektoru sociálním pouhých 5-6% (přičemž v jižních regionech 4% a v severních 7%). Jednotlivé orgány správy mají dále různá rezervační práva na obsazení uvolněných nebo nových sociálních bytů podobně jako ve Francii.

Financování výstavby sociálních bytů se provádí zvláště z prostředků získaných ze srážek z mezd zaměstnanců (0,35% ze mzdy) a příplatků zaměstnavatelů (0,75% z celkového objemu mezd) v neveřejném sektoru hospodářství (fond GESCAL od roku 1963) doplněných státními a regionálními dotacemi; z toho důvodu jsou tyto byty "historicky" určeny pro domácnosti italských dělníků. Vzhledem k tomu byli donedávna všichni imigranti stejně jako rezidenti jiných členských zemí EU

vyloučeni z práva na přidělení sociálního bytu; rozhodnutím Evropského soudu byl však přístup do sektoru rozšířen.

### **Nizozemí**

Nizozemí je zemí s největším podílem sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu v EU; tento podíl se uvádí na úrovni od 36 do 40% bytového fondu. V zásadě existují dva provozovatelé sociálního bydlení, obce a nezávislé bytové asociace fungující na neziskovém principu, přičemž význam prvního neustále klesá úměrně k tomu, jak význam druhého roste (podobně jako ve Velké Británii). Obce se v současnosti na výstavbě sociálních bytů přímo nepodílejí a absolutní většina jejich bytů byla převedena do vlastnictví a správy asociací. Ačkoliv jsou bytové asociace dosud osvobozeny od některých daní, na základě tzv. Heermovy reformy z roku 1989 pozbyly do té doby zaručených ročních investičních dotací při nové výstavbě sociálních bytů a od ledna 1995 rovněž speciálních vládních úvěrů; na druhé straně získaly rozsáhlou autonomii, která jim umožňuje intervenovat i na vlastnickém trhu a zcela nezávisle definovat vlastní alokační politiku. "Není od věci tvrdit, že sociální nájemní sektor v Holandsku se nachází v předvečeru revoluce," píše v abstraktu svého vystoupení na konferenci ENHR v Balatonfüredu v roce 1999 Hugo Priemus. "Finanční příspěvky se staly tak nízkými, že nestojí za to s nimi kalkulovat" (Priemus, 1999).

Na jednu stranu byl ustaven Garanční fond a Ústřední fond sociálního bydlení jako bezpečnostní síť pro kapitálové zajištění investičních úvěrů asociací. Bytové asociace jsou omezeny *Zákonem o sociálním nájemním bydlení* z roku 1993, který vymezuje sociální cíle sektoru více méně velmi vágně; na druhou stranu si samotné asociace "pro získání jména" uvědomily důležitost prezentace svých finančních výsledků i dosažené sociální efektivity (výše nájmu, uspokojení potřebných domácností apod.) před veřejností. Původně s lokálním společenstvím spojené bytové asociace mohou nyní žádat o regionální akreditaci. Na jedné straně jsou asociace definovány svým "veřejným" cílem, na straně druhé jednájí jako obvyklý tržní aktér kalkulující zisky a ztráty z podnikání (pro obce vystupují v současnosti pouze jako jedna z potencionálních smluvních stran). Do budoucna se otevírá velký otazník dalšího směřování asociací, které mohou, jak Priemus připomíná, zůstat "hybridními" organizacemi jako dosud nebo se stanou opět předmětem účinnější veřejné kontroly nebo se naopak stanou zcela svobodnými tržními hráči.

Zvýšení samostatnosti bylo bytovými asociacemi obecně velmi kladně přijato. Objevila se možnost privatizace sociálních nájemních bytů, která byla donedávna společenským tabu. Přidělování uprázdněných nebo nových sociálních bytů probíhá dosud na základě dohod mezi obcemi a asociacemi (obce však musí "něco nabídnout"). Nový rozměr do alokace sociálních bytů vnesl zejména tzv. Delftský model, podle kterého se již nevytváří seznamy čekatelů, nýbrž provozovatelé sami informují v příslušných novinách o aktuální nabídce sociálních bytů prostřednictvím inzerce; inzerát obsahuje mimo údaje dotýkající se bytu i údaje o oprávněném "nájemníkovi".

Specifikem nizozemského bydlení je rovněž obecná regulace nájemného v sociálním i privátním nájemním sektoru; výše nájemného má v zásadě odrážet kvalitu poskytovaného bydlení. Na základě principu harmonizace nájmu jsou u všech bytů starších 5 let nájem administrativně fixovány bodovacím systémem. Bodování závisí



zejména na kvalitě poskytovaných služeb (rozloha bytu, vybavení, prostředí) a každému počtu "získaných" bodů odpovídá minimální a maximální cena nájmu. Udávané cenové rozpětí je každoročně revidováno a v posledních letech zaznamenala výše maximálních přípustných cen nájemného prudký nárůst. Jednotná nájemní politika umožnila i zákonné opatření z roku 1993, jehož aplikace je však ponechána na vůli samotných obcí (tedy obce **mohou**, ale nemusí daného předpisu využít); v případě využití by budoucí uživatel jakéhokoliv nájemního bytu (privátního i sociálního nájemního bytu) na teritoriu spravovaného obcí aplikující daný princip, u něhož se nájem pohybuje pod úrovní 963 holandských guldenů, potřeboval k získání nájemního kontraktu "povolení k bydlení" vydávaného právě obcí. K získání tohoto povolení musí přirozeně splnit určitá kritéria stanovená obcí snažící se o maximální sociální přiměřenost přiděleného bydlení (je zjišťována velikost domácnosti a míra sociální potřeby podobně jako v jiných zemích). Pokud není politika "povolení k bydlení" obcí uplatněna, alokační mechanismy se řídí podle speciálních dohod mezi obcí a jednotlivými bytovými asociacemi.

### **Velká Británie**

Základními provozovateli sociálního bydlení ve Velké Británii jsou neziskové bytové asociace a obce. Obdobně jako v případě Holandska význam asociací zdatně roste na úkor poklesu významu obcí, které však dosud spravují rozhodující část sociálního bytového fondu. Jejich fond byl rovněž z nezanedbatelné části zprivatizován v období tzv. politiky right to buy do rukou bývalých nájemníků (1,6 mil. bytů bylo prodáno za 14 let); část jejich fondu byla rovněž převedena na bytové asociace. Cílem posilování role asociací je snaha státu o změnu postavení obcí: z přímých provozovatelů sociálního bydlení na aktéry zajišťující pomocí dojednaných kontraktů s asociacemi kontrolu sociální efektivity při alokaci sociálních bytů; podobně jako v jiných zemích převažuje nedůvěra státu k zajištění dostatečné finanční efektivity u přímých obecních investic.

Obce si, stejně jako samotné bytové asociace, pro svůj vlastní fond sociálních bytů vytvářejí vlastní alokační systém při přidělování sociálních bytů, který však musí být v souladu s centrálně upravenými zákonnými ustanoveními (zvláště definice cílových skupin obyvatel); obce mají navíc právo na obsazení 50% uvolněných nebo nově postavených sociálních bytů bytových asociací (pokud smlouvou mezi obcí a asociací není upraveno jinak). Jednotlivé byty jsou alokovány podle míry sociální potřeby dané domácnosti definované podobně jako v jiných zemích, ačkoliv pro vstup do sektoru není ze zákona potřeba předložit potvrzení o příjmech žadatele. Jako příklad vysoké sociální efektivity můžeme uvést, že v roce 1993 bylo 37% uvolněných nebo nových sociálních bytů přiděleno bezdomovcům, 34% domácnostem nezaměstnaných a pouze 19% bytů bylo alokováno mezi domácnosti, jejichž hlava je v plném pracovním úvazku. Mezi definované cílové skupiny (na základě zákona z roku 1985) patří domácnosti žijící ve zdravotně závadných nebo přeplněných bytech nebo bezdomovci; dále lidé žijící v dočasném nebo nejistém nájemním poměru, rodiny se závislými dětmi nebo očekávající narození dítěte a domácnosti, které mají pouze omezené možnosti k zajištění bydlení na volném trhu (členové domácnosti jsou nezaměstnaní).

Snížení státních subvencí na dodatečné krytí nákladů na správu existujícího sociálního fondu a deregulace nájmu v nově postavených sociálních bytech vedly k prudkému růstu cen průměrných nájmu v sociálním sektoru; toto zvýšení bylo kompenzováno,

podobně jako v jiných evropských zemích, kde proběhla zásadnější reforma bytové politiky (Irsko, Holandsko, Německo, Francie, Belgie, Lucembursko, ale i skandinávské země jako Finsko nebo Dánsko), zavedením adresného příspěvku na bydlení.

### Španělsko

Pokud bychom se chtěli zabývat pouze sociálním **nájemním** sektorem ve Španělsku, nepostihli bychom celou šíři aktivní politiky vlády směřující své intervence spíše nežli do nájemního sektoru do sektoru vlastnického. Sociálním bydlením se v kontextu španělského prostředí nerozumí pouze bydlení nájemní, ale tzv. "dotované bydlení" (Vivienda de Protección Oficial) tvořené převážně bydlením vlastnickým.

Dotovaným bydlením je takový byt (či dům) kupovaný nebo nově stavěný do vlastnictví (nebo k pronajímání), který ještě před koupí, resp. výstavbou splňuje určité základní podmínky; stejně jako určitá kritéria musí splňovat kupující, resp. investor. Pro zjednodušení se budeme dále zabývat pouze případem koupě bytu do vlastnictví. Aby byl byt považován za "dotované bydlení", obytná plocha bytu nesmí přesáhnout 70m<sup>2</sup> a jeho kupní cena musí být nižší než vládou stanovený limit. Každoročně určovaná maximální cena dotovaného bydlení se např. v roce 1996 pohybovala od 113.960,- ESP za m<sup>2</sup> v Madridu do 67.444,- ESP za m<sup>2</sup> v městech s méně než 100.000 obyvatel (je tedy vyhlášována v závislosti na velikosti bydliště). Žadatelem může být jen ta domácnost, která má čistý roční vážený (v závislosti na velikosti rodiny) příjem nižší než 5,5násobek minimální mzdy v rámci tzv. "obvyklého režimu" nebo příjem nižší než 2,5násobek minimální mzdy v rámci tzv. "speciálního režimu". Zatímco *obvyklý režim* je určen pro domácnosti s nízkými a středními příjmy, *speciální režim* je určen pouze pro příjmově nejslabší domácnosti. V rámci *obecného režimu* má nárokující domácnost, pokud splní kritéria velikosti a ceny bytu a maximální výše svých ročních příjmů, právo na čerpání zvýhodněné půjčky pokrývající 80% ceny bytu s maximální dobou splatnosti 10 let. Výše úrokové dotace závisí na výši příjmů nárokující domácnosti, ale také na skutečnosti, jedná-li se o domácnost poprvé vstupující na trh s bydlením či nikoliv: domácnosti, jejichž příjem se pohybuje mezi 3,5 až 4,5násobkem minimální mzdy by získaly zvýhodněný úvěr s úrokovou mírou ve výši 9%, domácnosti s nižším příjmem, než činí 3,5násobek minimální mzdy, by získaly úvěr úročený 7,75% a domácnosti, které na trh vstupují zcela poprvé, dokonce úvěr úročený pouze 6,5%.

Příjmově slabší domácnosti a domácnosti vstupující na trh s bydlením poprvé mají navíc právo žádat o speciální subvenci ze státního rozpočtu pokrývající 5% nákupní ceny bytu. Podmínky dotovaného bydlení v rámci *speciálního režimu* jsou v mnoha ohledech velmi podobné; maximální doba splatnosti zvýhodněných úvěrů je však prodloužena na 25 let. Garancí umoření úvěru je vždy hypotéka dané nemovitostí! (žádná garance státu). Pokud by tedy např. poprvé na trh s bydlením vstupující madridská domácnost s celkovými příjmy nižšími než je 3,5násobek minimální mzdy chtěla zakoupit dotované bydlení, byt o rozloze 65m<sup>2</sup> (maximum je 70 m<sup>2</sup>), může pro jeho koupi získat zvýhodněný úvěr úročený 6,5% a subvenci ve výši 5% nákupní ceny, pokud však cena kupovaného bytu nepřevyší 8.864.635,- ESP.

Systém úrokových dotací jako hlavní politika centrální vlády při akvizici bytů do vlastnictví je poměrně velmi funkční a přispívá značnou měrou ke snížení výdajů

domácností spojených se splacením hypotečních půjček; na druhou stranu je funkční zvláště v tradičním, na vlastnictví orientovaném španělském prostředí.

## **Řecko**

Podobným způsobem bychom mohli nahlížet i "sociální bydlení" v Řecku, ve kterém klasický sektor sociálního nájemního bydlení neexistuje vůbec. Pomoc státu se tak soustředí výhradně na bonifikaci určitých hypotečních úvěrů pro zaměstnance v privátním sektoru; distribuce těchto zvýhodněných úvěrů probíhá prostřednictvím veřejného organizace OEK (Společnosti pro bydlení zaměstnanců) založené v roce 1954. Cílem OEK je zajišťování podpory při koupi bytu do vlastnictví nebo zajišťování výstavby nových bytů prodávaných do vlastnictví prostřednictvím úrokově zvýhodněných hypotečních úvěrů pro skupinu domácností zaměstnanců v privátním sektoru, které nemají vlastní bydlení a které po určitou dobu přispívají do fondu OEK. Financování OEK je zajištěno prostřednictvím povinných srážek z mezd zaměstnanců v privátním sektoru (1% ze mzdy) a povinných příspěvků zaměstnavatelů (0,75% z celkového objemu mezd zaměstnanců).

Zcela novým elementem bytové politiky zemí EU se v 80. letech stala privatizace sociálních nájemních bytů do vlastnictví jejich současných nájemníků. Průkopníkem tzv. politiky "práva na koupi" se stala Velká Británie; ačkoliv privatizace nájemních bytů probíhala ojediněle již před příchodem konzervativní vlády "železné lady" v roce 1979, teprve až od roku 1980 se RTB (right to buy) stala osovým principem britské konzervativní bytové politiky a privatizace sociálních bytů dosáhla do té doby nevídaných rozměrů (až 250.000 privatizovaných bytů ročně). Cílem RTB bylo:

- podpořit vlastnický sektor bydlení (za 10 let fungování RTB ve Velké Británii se zvýšil podíl bytů ve vlastnictví o 12 procentních bodů);
- dát možnost i příjmově slabším domácnostem stát se vlastníky svého bydlení (prodej bytů probíhal za zvýhodněných cen a při možnosti využít zvýhodněných úvěrů);
- snížit finanční zatížení veřejných rozpočtů (zvláště rozpočtů obcí) při správě sociálního nájemního bydlení a nově definovat roli obcí jako kontrolních a nikoliv výkonných mechanismů ve sféře sociálního nájemního bydlení;
- vytvořit prostor pro liberalizaci nájemního sektoru svázaného regulací nájemného a zvýšit zaangażovanost jednotlivých privátních tržních aktérů;
- vytvořit prostředek k dosažení "sociálního mixu", tj. zabránit prohlubování sociální segregace a vytváření ghett sociálních nájemních bytů určených pouze pro příjmově nejslabší domácnosti.

Hodnocení politiky RTB "a posteriori" je rozporné, obecně však převažuje mínění, že politika privatizace sociálních bytů byla v zásadě správná. Ačkoliv prodej bytů byl realizován prostřednictvím nejruznějších rabatů, vyšší zisk z privatizace měly přirozeně domácnosti s vyššími nebo středními příjmy nebo domácnosti obývající lukrativní lokality, které byly zprivatizovány nejrychleji; sociální exkluzi se rovněž zabránit nepodařilo a efekt privatizace mohl být i právě opačný (bohatší domácnosti své byty zprivatizovaly, příjmově slabší z důvodu růstu úrokových měr zůstaly v sektoru nájemním). Během 10 let bylo ve Velké Británii zprivatizováno okolo 1.400.000 bytů, tedy 25% sociálních nájemních bytů (v té době spravovaných výhradně obcemi).

Přestože v žádné evropské zemi neproběhla nebo neprobíhá privatizace sociálních bytů v tak rozsáhlé míře jako ve Velké Británii, většina zemí EU se politikou prodeje významně inspirovala. V **Irsku** probíhá privatizace podle britského modelu a za poměrně podobných podmínek, v **Itálii** by podle plánů jednotlivých regionů z roku 1993 mělo být privatizováno mezi 50-75% bytů spravovaných IACP, ve **Španělsku** a **Portugalsku** má být takto privatizován zejména park sociálních nájemních bytů pořízených státem financovanou výstavbou v 60. a 70. letech zatížený rozsáhlým zadlužením jeho provozovatelů z důvodů dosud regulovaných nízkých nájmů, příchodem konzervativní vlády ve **Švédsku** v roce 1991 začal vládou řízený a usměrňovaný prodej obecních bytů do rukou dosavadních nájemníků, v **Německu** získala politika privatizace nájemních bytů specifický význam zvláště zděním rozsáhlého bývalého státního bytového fondu NDR, určeného právě převážně pro privatizaci jeho nájemníkům.

**Mimo Dánsko a dva belgické regiony (bruselský a valónský) probíhá politika privatizace nájemních bytů ve všech zemích EU;** v Německu (západních spolkových zemích), vlámském regionu Belgie, Francii, Lucembursku a Nizozemí neprobíhá však privatizace bytového fondu centrálně řízeným způsobem jako ve Velké Británii, Irsku, Itálii, Portugalsku, Španělsku nebo Švédsku a zůstává spíše jako otevřená možnost pro jednotlivé provozovatele sociálního bydlení, kteří ji mohou, ale nemusí využít. Prodej sociálních bytů v těchto zemích není nahlížen jako součást celostátní koncepce bytové politiky, nýbrž spíše jako užitečný nástroj k efektivnější správě nemovitostí; prodej bytů do vlastnictví je tak pouze okrajovou záležitostí národní bytové politiky. Ve Velké Británii, naopak, pokud příslušná obec jako provozovatel sociálních bytů nesouhlasí s privatizací svého bytového fondu, může tento souhlas nahradit souhlas ministerstva bydlení. Tabulka č. 22 uvádí aktuální rozsah privatizovaných bytů během jednoho roku v některých vybraných zemích EU.

Ve všech zemích EU, které uplatňují politiku prodeje sociálních nájemních bytů dosavadním nájemníkům ať již jako součást centrální bytové politiky nebo pouze jako možnost otevírající se pro provozovatele sociálního bydlení, existuje v zásadě podobný způsob prodeje: je určena tržní cena bytu, od níž může být odečtena určitá část, rabat, který může být plošný nebo pohyblivý v závislosti na stáří bytu (nikoliv, bohužel, v závislosti na příjmové situaci domácnosti); výše rabatu je např. ve Velké Británii mezi 40 až 70%, v Irsku 40%, Itálii 10% apod.. Pro koupi bytu může domácnost ve Velké Británii nebo Irsku využít speciálních nízkouročených úvěrů. Ve Švédsku nebo Lucembursku jsou byty prodávány do vlastnictví za tržní ceny, což výrazně snižuje význam i rozsah samotné privatizace. Díky velkorysé podpoře britské vlády (prodej s velkou slevou a nízkouročené půjčky) je rozdíl mezi měsíční splátkou čistého nájemného a splátkou zvýhodněného úvěru poměrně nevýznamný a motivace ke koupi je tak daleko větší.

S politikou prodeje nájemních bytů souvisí jedna významná skutečnost: její aplikace nebo naopak neaplikace odráží obvykle politické složení aktuální vlády. Obecně je možné říci, že konzervativní a liberální vlády politiku prodeje do vlastnictví propagují, zatímco levicové vlády se jí brání. Proto i osud další privatizace sociálních nájemních bytů závisí do velké míry na tom, která ze stran uspěje v příštích volbách.

## VI. Příspěvek na bydlení, modely a jeho úloha v bytové politice zemí EU

Příspěvek na bydlení je adresným příspěvkem vypláceným z veřejných rozpočtů (státu a obcí) příjmově slabším a středně příjmově slabým domácnostem na pokrytí nezbytných výdajů spojených s bydlením (převážně na pokrytí čistého nájemného). Ačkoliv existují relativně značné rozdíly při modelování vzorců užívaných pro výpočet příspěvku nebo v rozsahu oprávněných žadatelů (zdali zahrnuje i domácnosti ve vlastnickém sektoru bydlení nebo zdali se omezuje pouze na sektor nájemní), základní cíle, principy i "ideologie" příspěvku na bydlení jsou v zásadě ve všech evropských zemích využívajících tohoto nástroje bytové politiky stejné:

1. Zavedení příspěvku na bydlení vždy souvisí nebo souviselo s reformou bytové politiky v dané zemi, se snížením přímých finančních investic státu na výstavbu sociálních bytů a omezením regulace nájemného v privátním nebo i sociálním nájemním sektoru, tedy s odklonem od politiky "na cihlu" k politice "na hlavu" (1977 ve Francii v souvislosti se snížením dotací "na cihlu" v sektoru HLM, 1965 v Německu v souvislosti s liberalizací nájmu, 1972 ve Velké Británii v souvislosti se zvýšením nájmu v sociálním i privátním nájemním sektoru apod.);

2. Příspěvek na bydlení je a byl vždy modelován tak, aby výše potenciálního příspěvku odrážela míru sociální potřeby jednotlivých žadatelů: je vždy adresován příjmově slabší části populace a jeho výše proto závisí na velikosti skutečných výdajů na bydlení žadatele a na velikosti jeho celkových příjmů. Důležitým faktorem je obvykle i velikost domácnosti, jelikož partikulárně může napomáhat více např. rodinám s dětmi nežli jednočlenným domácnostem.

3. Obecně je možné říci, že zatímco při svém zavedení byl příspěvek na bydlení často určen pouze pro specifickou část populace - např. rodiny s dětmi, studenty, nájemníky v nově postavených bytech aj. -, rozsah oprávněných žadatelů se s postupující reformou ve sféře bydlení rozšiřuje postupně na celou populaci a tudíž i jeho význam v celkové bytové politice evropských zemí neustále roste.

Mimo Itálii a Španělsko je příspěvek na bydlení zaveden ve všech zemích EU, v Belgii je pouze součástí pomoci domácnostem obývajícím sociální nájemní sektor, kde je výše nájmu určována podle výše příjmů domácnosti. V některých zemích je příspěvek vyplácen jen domácnostem v nájemním sektoru bydlení (Velká Británie, Holandsko), v některých je vyplácen i domácnostem vstupujícím do vlastnického sektoru a splácejícím hypoteční úvěry (Francie) a v některých zemích není nárokování příspěvku omezeno pro žádnou domácnost a může být teoreticky vyplácen i domácnostem bydlícím "ve vlastním", které již hypoteční úvěry splatily (Finsko). Při modelování příspěvku se v zásadě odlišují dva základní přístupy: kontinentální a britský.

Základními kritérii pro přiznání nároku jsou **příjem** a **výdaje na bydlení** žadatele. V některých zemích se pracuje s příjmy před zdaněním, v některých s příjmy po zdanění. Definice výdajů domácností na bydlení variuje rovněž podle jednotlivých zemí: zatímco v Holandsku a Německu se do výdajů započítá striktně pouze čisté nájemné, ve Finsku se započítávají i některé ostatní bazické výdaje související s bydlením, např. výdaje na topení.

Ve většině případů není explicitně určena nejvyšší hranice příjmu nárokující domácnosti, ale tato hranice implicitně vyplývá ze způsobu porovnání výdajů a příjmů domácnosti. Ve Finsku, Německu i Francii je při kalkulaci příspěvku určena maximální výše výdajů (maximální výše nájemného), která by mohla sloužit jako základ pro výpočet příspěvku; pokud skutečné výdaje převyšují tuto hranici, jsou plně hrazeny z vlastních zdrojů dané domácnosti. Z této skutečnosti je pak možné implicitně odvodit maximální úroveň příjmů nárokující domácnosti: úroveň příjmů, pro kterou, při aplikaci příslušných uvedených tarifů (tabulkově určená normativní míra zatížení domácností výdaji na bydlení pro jednotlivé příjmové skupiny), velikost výdajů na bydlení odpovídá maximální hodnotě výdajů na bydlení určených modelem. Skutečné výdaje na bydlení tedy mohou být jakkoliv vysoké, od určité úrovně maximální hranice však nejsou započítávány do výpočtu příspěvku a to ani v případě, že tyto vysoké výdaje má domácnost příjmově slabší. V Holandsku je součástí podmínek pro nárokování i explicitní hranice maximálních příjmů žádající domácnosti (nezávisle na maximální hranici výdajů).

Veřejné výdaje na financování výplat příspěvků jsou v některých evropských zemích s velkým podílem domácností nezaměstnaných relativně vysoké (Francie), v jiných je výše veřejných výdajů relativně nízká (Německo, Nizozemí). Důležitým mimoekonomickým faktorem ovlivňujícím výši veřejných výdajů je i způsob výpočtu příspěvku: zatímco v Německu nebo Nizozemí jsou tzv. principy minimálních a marginálních nákladů jednotlivé domácnosti motivovány k vyhledávání levnějšího bydlení, ve Velké Británii je naopak motivace velmi nízká, jelikož pro výpočet příspěvku byla ještě donedávna podstatná pouze výše příjmu domácnosti, nikoliv již však úroveň jejich výdajů na nájemné, které přirozeně mohou být pro danou domácnost "přemrštěné". I z toho důvodu patřila v roce 1995 Velká Británie k zemím s největšími absolutními veřejnými výdaji pro krytí příspěvku na bydlení v zemích EU.

Podíl domácností pobírajících příspěvek na bydlení není rovněž všude stejný: ve Francii jej pobírá 27% všech domácností, v Holandsku 14% a v Německu pouze 8% všech domácností. Vzhledem k tomu, že ve většině zemí se příspěvek omezuje na nájemní sektor bydlení, důležitý je zvláště podíl těch domácností, které žijí v nájemním sektoru a pobírají příspěvek: ve Finsku je podíl 61%, Francii 59%, Velké Británii 58%, Nizozemí 26% a Německu 12%. Německý a holandský systém se tak jeví jako "nejpřísnější". V této souvislosti je užitečným údajem rovněž průměrná míra pokrytí výdajů domácností na nájemné příspěvkem na bydlení: zatímco ve Velké Británii pokrývá příspěvek na bydlení průměrně 90% výdajů na nájemné oprávněných domácností (!), v Německu pouze 34% a v Nizozemí dokonce průměrně jen 31% jejich výdajů. Znamená to, že průměrná britská domácnost pobírající příspěvek hradí pouze 10% svých výdajů na nájemné "ze svého", zatímco průměrná holandská domácnost pobírající příspěvek hradí ze svých zdrojů 69% svých výdajů na nájemné.

Jaké jsou základní rozdíly mezi různými způsoby modelování příspěvku na bydlení v zemích EU?

### Kontinentální model

Kontinentální model při výpočtu příspěvku na bydlení vychází z následujících tří principů:

1. *princip minimálních výdajů*. Předpokládá se, že domácnost je schopna platit vždy alespoň část celkových výdajů na bydlení, resp. část výdajů na nájemné. Příspěvek proto v žádném případě nepokrývá celkovou sumu těchto výdajů;
2. *princip marginálních výdajů*. Vyšší úroveň výdajů, resp. zvýšení výdajů na bydlení není nikdy plně kompenzováno. Existuje vždy určitá maximální hranice výdajů (určená vždy s ohledem na velikost domácnosti a případně i velikost bydliště dané domácnosti), nad kterou se další výdaje již nezapočítávají do nároku na příspěvek;
3. *princip normativní míry zatížení*. Normativní míra zatížení je definována jako minimální poměr mezi výdaji na bydlení a celkovými příjmy nároující domácnosti; je tabulkově specifikována obvykle pro každou příjmovou kategorii a pro různou velikost domácnosti.

#### *princip minimálních výdajů*

I domácnosti nedosahující žádného příjmu musí hradit určitou část výdajů na bydlení „ze svého“. Toto absolutní minimum je v některých zemích relativně velmi nízké, např. ve Francii 175,- FRF u příspěvku APL (875,- Kč), v některých zemích je naopak relativně vysoké, např. v Holandsku 318,- NLG (4.945,- Kč). V této souvislosti hrají pak důležitou roli dávky sociální pomoci (pro zajištění životního minima), při jejichž vyplácení je brána v úvahu pouze aktuální příjmová situace dané domácnosti, nikoliv partikulární výše jejích výdajů; záleží na tom, je-li pro takový případ v daném systému sociálního zabezpečení dána přednost dávkám sociální pomoci nebo adresným sociálním příspěvkům. Dávky sociální pomoci mohou domácnostem bez příjmu uhradit v rámci zajištění životního minima veškeré výdaje na bydlení; pro nároující domácnost bez příjmu to tedy prakticky znamená, že ať už z větší části prostřednictvím příspěvku a z menší prostřednictvím sociální pomoci nebo naopak z větší části prostřednictvím sociální pomoci a z menší prostřednictvím příspěvku jí tak do limitu životního minima budou uhrazeny také všechny výdaje na bydlení.

#### *princip marginálních výdajů*

Princip minimálních výdajů, na základě kterého je domácnost povinna si určitou minimální úroveň výdajů na bydlení hradit sama, doplňuje princip marginálních výdajů, který participaci samotné domácnosti zvyšuje pro případ, že výdaje domácnosti přesahují tarifně stanovené maximální výdaje. Tyto tarify jsou určeny tak, aby odrážely zvláště velikost domácnosti, resp. velikost bydliště nebo stáří bytu. To však ještě není vše. Mimo úroveň maximálních výdajů, nad kterou je každá další "koruna" za nájem hrazena výhradně z rodinného rozpočtu a není zahrnuta do základu pro výpočet příspěvku, pracují jednotlivé kontinentální modely s tzv. standardními nebo normálními výdaji, tj. určitou limitní úrovní výdajů, nad kterou se sice další výdaje do základu započítávají, ale míra participace samotné domácnosti se prudce zvedá. Příspěvek je tak vypočítán:

**příspěvek = míra participace x (skutečné výdaje, nepřekračují-li maximální úroveň výdajů - výdaje standardní)**

Míra participace uvedená v rovnici prakticky znamená tarifně určenou normativní míru zatížení domácnosti výdaji na bydlení pro případ vyšších než standardních výdajů, přičemž za „standardní“ jsou považovány výdaje tarifní při normativní míře zatížení domácnosti. Pokud jsou skutečné výdaje domácnosti vyšší než výdaje standardní, ale pokud jsou stále ještě pod úrovní výdajů maximálních, zahrnují se do

základu pro výpočet příspěvku, ale skutečná míra zatížení domácnosti je také vyšší. Míra této zvýšené participace může být navíc závislá na výši příjmu dané domácnosti.

Nejprůhledněji lze tento princip vysvětlit v případě zvýšení nájmu. Pokud se pro čtyřčlennou domácnost mající měsíční příjem 750,- DEM v Německu zvýší nájem o 100,- DEM, příspěvek na bydlení vzroste pouze o 82,- DEM a zbývajících 18,- DEM musí domácnost zaplatit ze svého (zvýšení je kompenzováno pouze z 82%). Pokud však má navíc domácnost příjem dvojnásobný, 1500,- DEM, zvýší se příspěvek za jinak stejných podmínek pouze o 64,- DEM a domácnost je nucena zaplatit ze svého již 36,- DEM. Rozdíl mezi mírou zatížení chudší a bohatší domácnosti se zvýší o 2,4 procentních bodů, jelikož domácnost s dvojnásobným příjmem musí dvojnásobně více hradit zvýšené výdaje (zvýšení je kompenzováno pouze ze 64%). Podobně je tomu i ve Francii. V Holandsku úroveň příjmů není pro zvýšení participace důležitá, jelikož je explicitně stanovena výše standardních výdajů. Pokud se výše nájmu pohybuje v rozmezí od 318,- do 383,- NLG, každé zvýšení nájmu je plně hrazeno zvýšením příspěvku, pokud však je nájem vyšší, domácnost je nucena si část zvýšeného nájmu hradit ze svého a míra této participace se progresivně zvedá s výší skutečného nájmu. Kompenzace zvýšení nájmu prostřednictvím příspěvku je tudíž o to nižší, oč vyšší je skutečný nájem než 383,- NLG. Podobně ve Finsku je míra participace stanovena bez ohledu na příjem domácnosti: zvýšení nájmu nad úroveň nájmu standardního a pod úroveň nájmu maximálního je příspěvkem kompenzováno z 85% u domácností důchodců nebo z 80% u všech ostatních domácností. Ať už jsou tedy příjem či velikost domácnosti jakékoli, zvýšení nájmu o 100 finských marek, pokud celková výše nájemného zůstává v limitu maximálního nájemného, znamená zvýšení příspěvku o 85 nebo 80 finských marek, a zbývajících 15, resp. 20, finských marek musí být uhrazeno samotnou domácností. Překročí-li výše skutečného nájemného stanovenou maximální úroveň, jsou každá další marka, gulden nebo frank nad tento limit plně hrazeny z vlastních zdrojů domácnosti a míra kompenzace příspěvkem na bydlení je tudíž nulová. Principem marginálních nákladů jsou tak domácnosti motivovány vyhledávat jejím poměrům co nejprůměrnější bydlení, jelikož vyšší nájem by si pak bez ohledu na tarifní míru zatížení musely buď částečně nebo zcela hradit ze svých vlastních zdrojů.

#### *princip normativní míry zatížení*

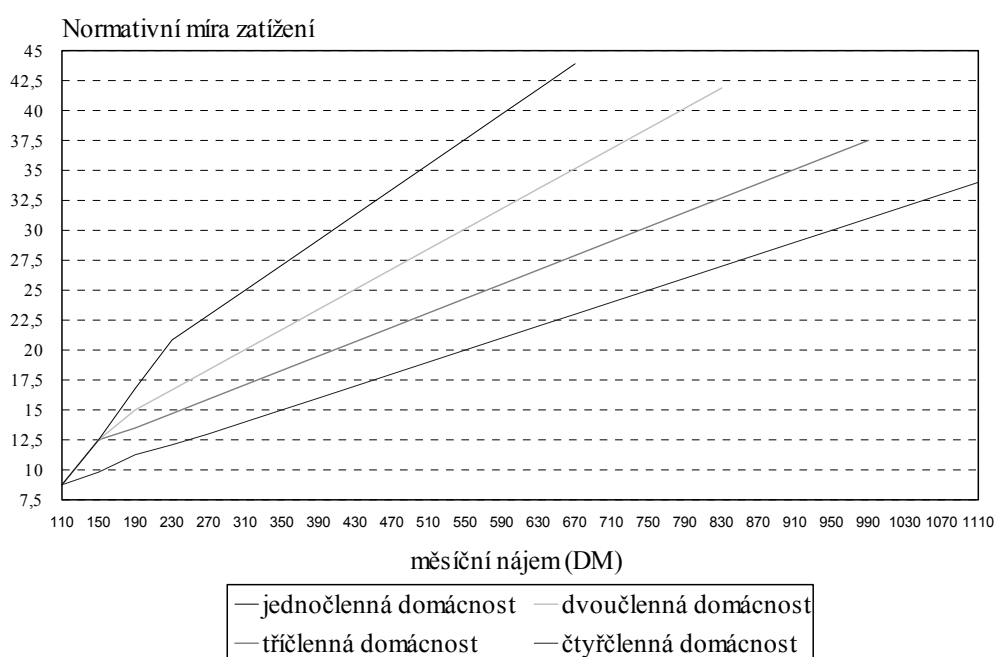
Normativní míra zatížení je tarifně definována ve všech evropských zemích užívajících kontinentální model příspěvku na bydlení jako minimální vlastní spoluúčast samotné nárokové domácnosti na splácení jejích výdajů na bydlení; je určena jako procentní poměr výdajů na bydlení (nájemného) k celkovým příjmům příslušné domácnosti a odráží tak minimální míru zatížení jednotlivých nárokových domácností výdaji na bydlení. Je rovněž ve všech uvažovaných zemích stanovena tak, aby se její úroveň s růstem celkových příjmů domácnosti buď zvyšovala nebo zůstala na stejné úrovni; příjmově silnější domácnosti tak mají předpokládanou "standardní" nebo minimální míru zatížení vyšší nebo stejnou (nikdy ne nižší) nežli příjmově slabší domácnosti, které jsou tak systémem zvýhodněny. Zároveň je míra zatížení obvykle definována zvlášť pro různou velikost domácnosti, čímž jsou zvýhodněny vícečlenné domácnosti; čím více členů domácnosti, tím se její funkce míry zatížení (tj. poměr výdajů k příjmům pro jednotlivé příjmové kategorie) "graficky posouvá" dolů.

Z uvedeného je zřejmé, že tarifní ukotvení normativní míry zatížení pro jednotlivé kategorie výdajů na bydlení, příjmové kategorie a kategorie velikosti domácnosti je



záležitost více než složitá. Finsko a Nizozemí zjednodušili celý model, když vypustili jeden ze tří rozměrů, totiž výši výdajů na bydlení, která se již odráží v principu marginálních nákladů. Normativní míra zatížení se tak mění pouze v závislosti na výši příjmů a velikosti domácnosti, nikoliv však v závislosti na výši výdajů. V Německu však je míra zatížení vypočítávána trojrozměrně; jinak řečeno pro každou příjmovou kategorii domácnosti existuje funkce normativní míry zatížení pro různé kategorie výdajů na nájemné a různé kategorie velikosti domácnosti. V grafickém dvojrozměrném provedení se pak jedná o celou sadu grafů, z nichž každý odpovídá pouze jedné kategorii velikosti příjmů:

**Graf 12: Normativní míra zatížení výdaji na nájemné v německém modelu příspěvku na bydlení  
Velikost příjmu: 1010 DEM**



Zdroj: *Les aides á la personne en Europe, 1997*

### Britský model

Zatímco kontinentální model výpočtu příspěvku na bydlení počítá vždy s tím, že určitou minimální část výdajů na bydlení (řekněme nájemného) si musí domácnost zaplatit "ze svého" i v případě, že nedosahuje žádných příjmů (princip minimálních nákladů), nájemné britské domácnosti pobírající tzv. *income support*, tj. mající příjem pod úroveň minimálního příjmu na zajištění základních životních potřeb (životní minimum), je plně hrazeno z příspěvku na bydlení. Domácnostem jsou tak příspěvkem pokryty veškeré výdaje na nájemné až do momentu, kdy příjem domácnosti dosáhne úrovně minimálního příjmu; pak se však geometricky snižují zvláště z důvodu vysoko nasazeného koeficientu zvaného *taper*.

Ani druhý princip kontinentálního modelu, princip marginálních nákladů, ještě donedávna v britském prostředí neplatil. Míra participace domácnosti se nezvedala, jak je tomu v kontinentálních zemích Evropy, se zvýšením nájmu nad standardní úroveň. V praxi to znamenalo, že jakékoliv zvýšení nájmu nárokovající domácnosti bylo plně

hrazeno zvýšením příspěvku na bydlení a míra zatížení dané domácnosti výdaji na nájemné tak zůstávala stále stejná. Zatímco v kontinentálním modelu se míra participace domácnosti na výdajích zvedá se zvyšováním těchto výdajů (tj. domácnost si růst nájemného musí hradit stále větším podílem "ze svého"), ve Velké Británii bylo zvýšení výdajů plně kryto zvýšením příspěvku! Prvním limitujícím faktorem pro neuvážené zvyšování nájemného, ze kterého by mohl profitovat příslušný provozovatel nájemního bydlení, se stal od roku 1995 institut tzv. "rent officer" (kontrolor nájemného), nezávislého kontrolora s působností v rámci obce, který dohlíží na to, aby úroveň nájmu byla v souladu s aktuálními poměry na trhu v dané oblasti s přihlédnutím k velikosti bytu a domácnosti. Domácnosti byly však i nadále systémem minimálně motivovány k tomu, aby vyhledávaly levnější a jejich poměrům dostupnější bydlení. Od 1. 1. 1996 tak vstoupilo v platnost další opatření, podle kterého je růst nájemného nad úroveň tzv. referenčního nájemného určovaného kontrolorem nájemného příspěvkem hrazeno pouze z 50%. Dosud však v britském modelu neexistuje ustanovení maximální úrovně nájemného, nad kterou by všechny další výdaje byly plně hrazeny samotnou domácností.

Nejvýznamnější rozdíl mezi kontinentálním a britským modelem však spočívá ve zcela jiné logice určení normativní míry zatížení. Kontinentální model výpočtu příspěvku se opírá o princip normativní míry zatížení, tedy tarifně stanoveného minimálního zatížení samotných domácností výdaji na bydlení vždy pro jednotlivé kategorie velikosti domácnosti a příjmové kategorie zvlášť (v německém modelu i pro jednotlivé kategorie výdajů domácností na nájemné). Stanovení těchto tarifů je poměrně složité, jelikož pro každou příjmovou kategorii i velikost domácnosti je míra zatížení definována jinak. Britský model je naopak daleko přímočařejší: normativní míru zatížení nahradila tzv. míra regrese. Míra regrese je definována jako míra snižování výplaty příspěvku a zvyšování participace domácnosti v závislosti na výši jejích příjmů a zvláště pak na "vzdálenosti" mezi úrovní jejích skutečných příjmů a úrovní příjmů minimálních (životního minima). Konečná výše příspěvku je tak pouze funkcí celkových příjmů domácností (ačkoliv se při celkovém modelu bere v úvahu i velikost domácnosti, neodráží se však na rozdíl od normativní míry zatížení v míře regrese) a míra regrese je stanovena pevným koeficientem, zmíněným *taperem*, který je v současné době 65%.

Pro případ, kdy příjem domácnosti nepřekračuje úroveň minimálního příjmu (životního minima), je jí z příspěvku na bydlení plně hrazeno celé nájemné (předpokládejme, že je toto nájemné pod úrovní referenčního nájemného). Jakmile se však příjem domácnosti zvýší o jednu libru nad minimální příjem, musí domácnost z této vydělané libry 0,65 libry věnovat na nájemné a zbytek je nadále kryt příspěvkem; zvýší-li se příjem o 10 liber, musí domácnost 6,5 libry z těchto nových příjmů dát na nájemné a o příslušnou částku se sníží příspěvek atd. Míra zatížení domácnosti tak prudce stoupá, jelikož se jí na základě poměrně vysoko stanovené míry regrese na úrovni 65% s růstem příjmů prudce zvedají vlastní výdaje na nájemné.

Čistě matematicky existuje mezi normativní mírou zatížení kontinentálního modelu a mírou regrese britského modelu přirozeně vzájemná souvislost, jelikož míru zatížení jednotlivých příjmových kategorií domácností lze vypočítat z míry regrese; skutečností však je, že takto implicitně obsažená normativní míra zatížení má jako funkce příjmu domácnosti daleko strmější tvar než v zemích kontinentální Evropy. Naopak implicitní míra regrese je v zemích kontinentální Evropy daleko nižší nežli

míra regrese ve Velké Británii. Ve Francii se implicitní míra regrese pohybuje mezi 20-25%, v ostatních zemích je vždy pod úrovní 50% a pouze ojediněle je vyšší nežli 40%. Ve Velké Británii je však, jak jsme uvedli, stanovena na úrovni 65%.

Britský model výpočtu příspěvku vychází z tradičního principu sociální spravedlnosti: nejchudším domácnostem je plně hrazeno nájemné celé, ale jakmile se příjem domácnosti zvýší nad úroveň minimálních příjmů potřebných k zajištění základních životních potřeb, výše příspěvku se rychle snižuje a míra participace samotné domácnosti se prudce zvyšuje. Zatímco je normativní míra zatížení pro domácnost mající příjem nižší než příjem minimální nulová, pro domácnost dosahující jen poloviny průměrného britského příjmu již dosahuje hodnoty vyšší než 35%!

Mimo základní rozdíl mezi způsobem výpočtu příspěvku v zemích kontinentální Evropy a ve Velké Británii existuje rovněž mnoho dalších specifických partikularit jednotlivých systémů:

- V mnoha zemích se mimo aktuální roční či měsíční příjem domácnosti bere v úvahu rovněž majetek domácnosti (Finsko, Německo, Nizozemí nebo Velká Británie). Ve Finsku nebo Velké Británii jsou majetková omezení explicitně stanovena peněžním odhadem stávajícího majetku domácnosti, v Německu a Nizozemí jsou z práva pobírat příspěvek na bydlení vyloučeny pouze domácnosti podléhající placení dani z majetku (tzv. milionářské dani pro nejbohatší část populace).
- Ve Francii vedle sebe koexistují tři rozdílné příspěvky na bydlení. Tak mladí lidé mají nárok na jiný příspěvek (ALS) nežli rodiny s dětmi (ALF) nebo domácnosti žijící v sociálním nájemním sektoru HLM (APL). Podobně je tomu i ve Finsku, kde vedle normálního systému existuje zvláštní model pro domácnosti důchodců a pro studenty. V Německu, Nizozemí nebo Velké Británii je naopak systém vyplácení příspěvků jednotný, ačkoliv jisté rozdíly existují v případě vyplácení pomoci nájemníkům a v případě vyplácení příspěvku vlastníkům.
- V některých zemích jsou buď zcela explicitně (zvláštní model výpočtu) nebo na základě tarifně stanovené normativní míry zatížení upřednostňovány vícečlenné domácnosti, resp. rodiny s dětmi (Francie, Německo, Velká Británie). V Nizozemí však je velikost domácnosti určena pouze dvěma definovanými kategoriemi: jednočlenná nebo vícečlenná domácnost. Počet dětí tak na výši příspěvku, resp. výši tarifně stanovené míry zatížení, nemá takový vliv.
- V některých zemích jsou do základu pro výpočet příspěvku zahrnuty pouze výdaje na čisté nájemné (Německo), v jiných do určitého stanoveného limitu i výdaje za topení (Francie) nebo za topení a vodu (Finsko).
- Rozdílná je i definice domácností jako oprávněného žadatele příspěvku na bydlení. V Nizozemí je domácnost definována jako společenství osob žijících po dobu 6 měsíců "pod stejnou střechou". Tato restriktivní lhůta soužití není uplatňována ani ve Velké Británii, ani v zemích méně liberálních jako např. Francie nebo Finsko. V Německu z důvodu existence mnoha domácností netvořících rodinu jsou příspěvky na bydlení vypláceny jednotlivým členům domácnosti v závislosti na jejich vlastních individuálních příjmech (přičemž se předpokládá, že se všichni členové podílejí na výdajích domácnosti rovnoměrně).
- V některých zemích jsou do základu pro výpočet příspěvku započítávány hrubé příjmy domácností (Velká Británie), v jiných pouze disponibilní příjmy očištěné od daní a splátek pojištění (Finsko, Německo, Nizozemí). Obvykle jsou do

základu započítány rovněž příjmy ze sociálních transferů (dávek, přídatků apod.); situace v Německu je v této souvislosti poněkud bizarní: ačkoliv by měly v principu být všechny transfery do základu započítány, výjimka z tohoto pravidla se vztahuje na 32 sociálních dávek (mimo jiné i rodinné přídatky). Ve Velké Británii umožňují tzv. "earnings disregards" odečíst určitou částku z příjmů tvořících základ pro výpočet příspěvku v závislosti na velikosti domácnosti: 10 liber týdně pro dvoučlennou domácnost, 15 liber týdně pro invalidy a důchodce apod.

- V některých zemích je příspěvek vyplácen měsíčně (Finsko, Francie, Německo), v jiných trimestrálně (Nizozemí) a v některých může být vyplácen i týdně (Velká Británie). Platba probíhá buď do rukou oprávněné domácnosti nebo je její část vyplácena přímo provozovateli nájemního bydlení (např. v Nizozemí).
- Financování příspěvku je zajišťováno buď pouze ze státního rozpočtu (Nizozemí), nebo zčásti z rozpočtu nižších samosprávných celků, regionů (Německo, 50% zajišťují jednotlivé spolkové země), nebo zčásti z fondů zaměstnavatelů (Francie) a nebo zčásti z prostředků rozpočtů obcí (Velká Británie, Finsko).
- Rozdílný je i způsob sledování změn ve výdajích nebo příjmech domácnosti, které slouží jako základ pro výpočet příspěvku. Nejvíce adaptivní systém na případné změny ovlivňující oprávnění domácnosti dotýkající se příspěvku je zřejmě ve Velké Británii, kde všechny změny dotýkající se oprávnění pobírat příspěvek musí být okamžitě ohlášeny a výše příspěvku je modifikována hned následující pondělí po tomto oznámení (příspěvky jsou vypláceny týdně). Ve Finsku musí být ohlášeny pouze případy přestěhování nebo změny úrovně příjmů nárokových domácností o 2000 finských marek; výše příspěvku je pak modifikována následující měsíc. Ostatní změny se odrazí do výše příspěvku až za rok. Podobně je tomu v Holandsku, kde jakákoliv změna v daném roce se do výše příspěvku projeví až v roce následujícím.

Pro větší názornost uvádíme dále konkrétní případy příspěvku na bydlení pro některé vybrané země EU.

### **Německo**

Mimo obecný model příspěvku na bydlení (Wohngeld) existuje specifický model příspěvku na bydlení pro východní spolkové země (Sonderwohngeld), který však má pouze dočasný charakter. Oprávněnými žadateli pro získání příspěvku na bydlení jsou jak domácnosti žijící v nájemním sektoru, tak domácnosti žijící "ve vlastním", průměrná výše příspěvku je 132 DEM (2.376,- Kč). Pro zjednodušení budeme dále výdaje na bydlení uvádět pouze jako výdaje na nájemné, ačkoliv nájemným se tak rozumějí i splátky hypotečních úvěrů u vlastnického bydlení. Výše příspěvku je tarifně určena "třírozměrně", tj. v závislosti na výši příjmů domácnosti, výši výdajů domácnosti na nájemné a velikosti domácnosti. V zásadě výdaje na nájemné vstupující do základu pro výpočet příspěvku nezahrnují výdaje za služby, ačkoliv do určitého stanoveného limitu (určeného v závislosti na velikosti domácnosti, lokalitě a stáří bytu) mohou zahrnovat určitou část těchto poplatků.

Území bývalých západních spolkových zemí je rozděleno do 6 zón odpovídajících různým úrovním průměrného nájemného v oblasti, přičemž třetí zóna zahrnuje ty oblasti, kde je průměrný nájem roven celostátnímu průměru. V druhé zóně jsou oblasti s nájemným o 7 až 8% nižší než v zóně třetí, ve čtvrté o 7 až 8% vyšší než v zóně třetí; v oblastech zahrnutých do první zóny je nájemné o 15% pod celostátním průměrem a

v oblastech zahrnutých do páté zóny o 15% nad tímto průměrem. Zóna šestá odpovídá oblastem s úrovní nájmu nejvyšší, např. ve městech Mnichov, Frankfurt n. Mohanem nebo Hamburk.

Bytový fond je dále rozdělen do sedmi kategorií podle data výstavby a úrovně vybavení bytu: datum výstavby je rozděleno do kategorií výstavby od 1. 1. 1992, výstavby mezi roky 1978 a 1991, výstavby mezi roky 1966 a 1977 atd. Pro byty postavené před rokem 1978 se navíc rozlišuje mezi byty bez centrálního topení, sprchy a koupelny, byty mající buď centrální topení nebo sprchu nebo koupelnu a byty mající kompletní vybavení.

Velikost domácnosti je určena až do velikosti šesti- a více členné domácnosti.

Na základě principu marginálních nákladů je vytvořena tabulka maximálních výší nájemného pro jednotlivé lokality, kategorie bytu a kategorie velikosti domácnosti. Vzhledem k tomu, že existuje 6 teritoriálních kategorií (zón), 6 kategorií velikosti domácnosti a 7 kategorií stáří a vybavení bytu, je stanoveno celkem 252 úrovní maximálního nájemného. Nad úroveň maximálního nájemného je domácnost povinna si hradit veškeré výdaje spojené s nájemným z vlastních zdrojů. Výše maximálního nájemného je určena jako součin normativně stanovené velikosti bytu (podle velikosti domácnosti) a výše nájemného za m<sup>2</sup> v dané lokalitě pro daný byt. Jednočlenná domácnost tak má "nárok" na 48 m<sup>2</sup> obytné plochy, dvoučlenná na 60 m<sup>2</sup> obytné plochy, tříčlenná domácnost na 74 m<sup>2</sup> obytné plochy. Výše maximálního nájemného pro dvoučlennou domácnost se tedy vypočítá následovně:

**maximální cena = tarif výše nájemného (zóna, stáří, vybavení bytu) za m<sup>2</sup> x 60.**

Normativní míra zatížení je v německém modelování příspěvku na bydlení určena pro každou úroveň nájemného zvlášť jako funkce příjmu domácnosti, tak vždy zvlášť pro různou velikost domácnosti. Příjem domácnosti je zjišťován za celý předešlý rok, přepočítán na měsíční příjem; v příslušných tarifních tabulkách je měsíční příjem kategorizován (po 20 DEM). Příjem vstupující do základu pro výpočet zahrnuje i určité sociální transfery, např. příspěvek v nezaměstnanosti, a je počítán jako čistý příjem očištěný tarifně od daní a splátek zdravotního a sociálního pojištění. Výše příjmů je revidována minimálně jednou ročně, přičemž pokud došlo v průběhu roku k růstu či poklesu příjmů o 15%, je upravena i výše měsíčního příspěvku na bydlení od měsíce následujícího po oznámení.

Příspěvek je kalkulován na základě následujícího vzorce:

**příspěvek = min (skutečný nájem, maximální úroveň nájemného) - část nájemného hrazená domácností;**

přičemž

**část nájemného hrazená domácností = normativní míra zatížení (pro danou velikost a příjem domácnosti) x příjem.**

Se zvyšujícími se příjmy se normativní míra zatížení zvyšuje nebo zůstává stejná; pokud se však zvyšuje úroveň nájemného, normativní míra zatížení se vždy zvyšuje (tj. míra participace dané domácnosti je vždy vyšší), což odpovídá principu marginálních nákladů, podle kterého růst nájemného nad úroveň standardní je spojen s větší participací samotné domácnosti. Je nutné připomenout, že růst nájemného i v

privátním nájemním sektoru není v Německu nikdy neomezený; existuje několik tzv. retardačních mechanismů, které zabraňují spekulativnímu a okamžitému růstu nájemného (tzv. srovnatelné nájemné). V praxi to znamená, že pokud se zvýší výdaje na nájemné konkrétní domácnosti o dvojnásobek (např. přestěhováním do jiného, kvalitnějšího bytu) a její příjmy by přitom zůstaly konstantní, zvýší se normativní míra zatížení této domácnosti (tj. část výdajů ponechaných na uhrazení z vlastních zdrojů domácnosti) rovněž dvojnásobně. Pokud dokonce toto zvýšení nájemného překročí stanovenou maximální úroveň nájemného (definovanou velikostí domácnosti, lokalitou, stářím a vybavením bytu), může se skutečná míra zatížení této domácnosti zvýšit daleko více.

Pro každou úroveň nájemného tak existuje určitá úroveň příjmů, při které je domácnost vyloučena z práva pobírat příspěvek. Tarifně stanovená míra zatížení končí ve chvíli, kdy se míra zatížení násobená konkrétním příjmem vyrovná konkrétní úrovni nájemného. Specifičností německého modelu příspěvku na bydlení je výrazná podpora rodin s dětmi, resp. velkých domácností; průměrná normativní míra zatížení pro pětičlenné domácnosti dosahuje 18,9%, zatímco pro jednočlenné domácnosti 27,2%. Zvýhodnění rodin s dětmi je dáno rovněž tím, že do základu pro výpočet příspěvku se nezapočítávají příjmy z přídatků na děti.

### **Finsko**

Ve Finsku se používají tři režimy výpočtu příspěvku na bydlení. Zhruba 47% oprávněných domácností pobírá příspěvek normálního režimu, 34% oprávněných domácností příspěvek speciálního režimu pro domácnosti důchodců a 19% oprávněných domácností příspěvek speciálního režimu pro domácnosti studentů.

Příspěvek normálního režimu je určen jak pro domácnosti v nájemním, tak vlastnickém sektoru; vyloučeny jsou pouze domácnosti, jejichž majetek přesahuje stanovené kapitálové limity. Všechny příjmy domácnosti včetně transferů jsou zahrnuty do základu pro výpočet příspěvku; do výdajů domácností na bydlení se vedle čistého nájemného započítávají i výdaje na topení a spotřebu vody pro domácnosti v nájemním sektoru, část měsíčních splátek hypotečního úvěru na pořízení bytu (50 - 80%) a tarifně určené (nikoliv reálné) výdaje na topení a vodné pro domácnosti ve vlastnickém sektoru (pro zjednodušení budeme tyto výdaje dále nazývat nájemné). Výše příspěvku pro konkrétní domácnost je vypočítávána každý rok na bázi příjmů a výdajů dané domácnosti za rok minulý; tato výše je v průběhu roku změněna pouze v případě přestěhování, změny velikosti domácnosti (např. odstěhováním jednoho člena) nebo změny v celkových příjmech domácnosti přesahující 2000 finských marek.

Obdobně jako v Německu je stanovena maximální úroveň nájemného, nad jehož výši jsou další výdaje plně hrazeny samotnou domácností. Maximální úroveň nájemného je stanovena jako součin normativně určeného prostoru pro danou velikost domácnosti a maximální cenou nájemného za m<sup>2</sup> obytné plochy. Normativní míra zatížení je na rozdíl od Německa stanovena pro všechny úrovně nájemného stejně jako funkce příjmu a velikosti domácnosti (tj. na rozdíl od trojrozměrného modelu dvojrozměrný model výpočtu), čímž i počet nutných "tarifních tabulek" je daleko menší. Aby však platil princip marginálních nákladů, je každé zvýšení nájemného nad standardní úroveň (tj. nad určenou míru zatížení) kompenzováno pouze z 80%. Vzorec pro výpočet příspěvku je tedy následující:

$$\text{příspěvek} = 0,8 \times (A - B);$$

kde **A** je "rozumné" nájemné (tj. skutečné nájemné, pokud je nižší než maximální úroveň nájemného),

**B** je část nájemného, která je na základě určené míry zatížení hrazena z vlastních zdrojů domácnosti,

*příčemž*

$$B = MZ \times R - 0,2 \times VD / 0,8;$$

kde **MZ** je normativní míra zatížení dané domácnosti (pro různé příjmové kategorie a různé kategorie velikosti domácnosti),

**R** jsou celkové příjmy domácnosti,

**VD** je výše "standardního" nájemného určená rovněž tarifně pro různé geografické zóny a různou velikost domácnosti

*a*

$$A = \min (N, NM) \times \min (P, PM);$$

kde **N** je skutečně placené nájemné na m<sup>2</sup>,

**NM** je tarifně stanovená maximální úroveň nájemného na m<sup>2</sup>,

**P** je skutečná velikost bytu v m<sup>2</sup>,

**PM** je tarifně stanovená maximální velikost bytu v m<sup>2</sup> pro danou velikost domácnosti.

PM, tedy maximální velikost bytu pro danou velikost domácnosti, byla např. v roce 1996 určena následovně: pro jednočlennou domácnost 37 m<sup>2</sup>, pro dvoučlennou domácnost 57 m<sup>2</sup>, tříčlennou 77 m<sup>2</sup> atd.

Vzorec pro výpočet příspěvku speciálního režimu pro domácnosti důchodců se liší zvláště ve výši základního koeficientu první rovnice: koeficient 0,8 je nahrazen koeficientem 0,85, což znamená, že zvýšení nájemného je pro tyto domácnosti kompenzováno z 85% a nikoliv pouze z 80%. Z důvodu ekonomické recese po roce 1992 prudce narostly výdaje státu na vyplácení příspěvku na bydlení; vláda proto od té doby neustále zvyšuje participaci samotných domácností zvyšováním normativní míry zatížení. Mezi roky 1992 a 1996 se tarif míry zatížení např. pro jednočlenné domácnosti zvýšil z 18% na 30,5%!

### Nizozemí

Holandský příspěvek na bydlení je vyplácen pouze domácnostem žijícím v nájemním sektoru bydlení. Domácnosti jsou rozděleny do čtyř skupin podle dvou věkových a dvou velikostních kategorií: věk hlavy domácnosti do 65 let či nad 65 let a jednočlenná či vícečlenná domácnost. Dle principů minimálních a marginálních nákladů jsou určeny úrovně minimální, maximální i *absolutní* maximální ceny nájemného. Minimální cena nájemného je taková úroveň nájemného, kterou hradí i domácnost nedosahující žádných příjmů; v roce 1995 byla stanovena na úrovni 318 NGL. *Absolutní* maximální cena nájemného je úroveň nájemného, nad kterou si nejen všechny další výdaje hradí domácnost zcela z vlastních zdrojů (maximální nájemné), ale nad kterou je i příslušná domácnost zcela vyloučena z oprávnění pobírat příspěvek na bydlení (!); ta byla v roce 1995 stanovena téměř paušálně (bez ohledu na lokalitu, velikost domácnosti, kvalitu bytu apod.) na úrovni 1007,5 NLG obecně a 524 NLG pro domácnosti, jejíž přednosta je mladší než 23 let. Je však důležité připomenout, že

všechny nájem (v privátním i sociálním sektoru) jsou fixovány státem tak, aby odražely úroveň kvality a vybavení pronajímaného bytu.

Vedle *absolutní* maximální výše nájemného a maximální výše nájemného je určena rovněž i *absolutní* maximální výše příjmů nároková domácnosti: tak např. vícečlenné domácnosti, jejíž přednosta je mladší než 65 let a které mají příjem vyšší než 45.300 NLG (r. 1995), nebo jednočlenné domácnosti s přednostou mladším než 65 let mající příjem vyšší než 35.450 NLG, jsou vyloučeny z možnosti pobírat příspěvek na bydlení. Princip marginálních nákladů se projevuje rovněž v rostoucí míře participace domácnosti při zvyšování nájemného nad úroveň nájemného standardního (rovněž stanoveného tarifně). Určení *absolutní* maximální výše nájemného i příjmů, kdy jsou domácnosti z nároku zcela vyloučeny, je ojedinělou partikularitou holandského modelu.

Do výpočtu příspěvku tak vstupují různé úrovně nájemného:

- minimální nájemné ve výši 318 NLG;
- referenční standardní nájemné ve výši 624 NLG;
- absolutní maximální nájemné ve výši 1007,5 NLG;
- maximální výše nájemného ve výši 524 NLG pro domácnosti s přednostou mladším 23 let, 772 NLG pro domácnosti s přednostou ve věku od 23 do 65 let a 1007,5 NLG pro domácnosti s přednostou starším než 65 let (zde se maximální výše nájemného rovná absolutní maximální výši nájemného).

Prvním krokem výpočtu je určení tzv. **standardního nájemného**, které v holandském systému příspěvku na bydlení nahrazuje tarifní určení normativní míry zatížení považované v jiných modelech za standardní výši nájemného pro danou domácnost:

$$NS = [NM / RM + (NSR / RR - NM / RM) \times (R - RM) / (RR - RM)] \times R;$$

kde **NS** je standardní nájemné,

**NM** je minimální nájemné (318 NLG),

**RM** je minimální příjem (stanovený obdobně jako ve Velké Británii každoročně státem),

**NSR** je referenční standardní nájemné (624 NLG),

**R** je skutečný příjem nároková domácnosti,

**RR** je tzv. referenční příjem domácnosti, stanovený opět státem tarifně pro 4 kategorie domácností (podle věku a velikosti domácnosti).

V druhém kroku se pak modeluje konečná výše příspěvku jako rozdíl mezi skutečným a vypočítaným standardním nájemným; příspěvek však nemusí odpovídat celé výši rozdílu, nýbrž pouze jeho části (podle principu rostoucí participace domácnosti při růstu rozdílu mezi skutečným a standardním nájemným). Pokud se skutečné nájemné, které domácnost platí, pohybuje v rozmezí mezi 318 a 383 NLG, je celý rozdíl mezi skutečným a vypočítaným standardním nájemným hrazen příspěvkem, pokud je však skutečný nájem v rozmezí 383 a 433 NLG, příspěvek je vyčíslen pouze ve výši 95% rozdílu mezi skutečným a standardním nájemným, atd. (míra participace domácnosti roste vždy o 5% s každou další kategorií výše skutečného nájemného).

Řekněme, například, že rozdíl mezi skutečným a standardním nájemným je 46 NLG, přičemž skutečný nájem je ve výši 550 NLG a standardní nájem je vypočítán ve výši 504 NLG. Pro kategorii nájmů od 483 do 533 NLG je stanovena míra pokrytí



příspěvkem 85%, pro kategorii nájmu od 533 do 583 NLG je stanovena míra pokrytí 80%. Pak konečná výše příspěvku bude:

$$\text{příspěvek} = 0,85 (533-504) + 0,8 (550-533);$$

Výše příspěvku bude tedy nikoliv 46 NLG, nýbrž pouze 38,25 NLG.

### **Velká Británie**

Ačkoliv příspěvek na bydlení, *housing benefit*, vyplácený domácnostem žijícím v nájemním bytě obcí se nazývá *rent rebate* a vyplácený domácnostem žijícím v nájemním bytě bytových asociací nebo soukromníků *rent allowance*, způsob výpočtu obojího je zcela identický. Nárokující domácností může být pouze domácnost žijící v nájemním sektoru; z příspěvku jsou tudíž vyloučeny všechny domácnosti žijící ve vlastnickém sektoru bydlení. Do výdajů domácností na bydlení se započítává pouze čisté nájemné, většina výdajů za služby je z výpočtu vyloučena (topení, spotřeba vody, elektřina apod.). V britském systému příspěvků na bydlení neexistuje maximální ani minimální úroveň nájemného; příspěvek tak může pokrývat i celý nájem nárokující domácnosti a jakákoliv výše skutečného nájemného je vždy započítána do základu pro výpočet příspěvku. Za standardní nájemné se považuje tzv. referenční nájemné určené nezávislým *kontrolorem nájemného* pro daný lokální trh bydlení a danou velikost domácnosti. Nad úroveň standardního nájemného se do základu pro výpočet příspěvku započítává již pouze 50% z převyšující částky.

Příspěvek je ve většině případů vyplácen týdně; do základu pro výpočet příspěvku se tak započítávají celkové týdenní příjmy včetně všech sociálních transferů. Pro zohlednění faktoru složení a velikosti domácnosti slouží v britském modelu tzv. *earning disregards*, odečitatelné položky. Z uváděného týdenního příjmu si jednočlenná domácnost odečítá 5 liber, dvoučlenná domácnost 10 liber, domácnost invalidního občana 15 liber a domácnost s pouze jedním rodičem 25 liber. Při nárokování příspěvku se bere v úvahu rovněž majetek dané domácnosti. Každá změna relevantní pro výpočet příspěvku musí být ohlášena a okamžitě (následující týden) se projeví ve výši příspěvku.

Vzorec pro výpočet příspěvku je velmi jednoduchý. Pokud je příjem domácnosti nižší nebo rovný než státem ročně stanovovaný minimální příjem (životní minimum), pokrývá příspěvek celé nájemné. Pro všechny ostatní případy se příspěvek snižuje o 0,65 liber s každou librou příjmu domácnosti nad úroveň stanoveného minimálního příjmu:

$$\text{příspěvek} = N - 0,65 (R - MR);$$

kde N je výše skutečného nájemného,

R je výše příjmu nárokující domácnosti po odečtení odčitatelných položek,

MR je stanovená výše minimálního příjmu.

V roce 1996, kdy bylo zavedeno tzv. referenční nájemné, nad jehož úroveň je nájemné příspěvkem hrazeno pouze z 50%, došlo k následující modifikaci modelu:

$$\text{příspěvek} = [RN + 0,5 (N - RN)] - 0,65 (R - MR) \quad \text{pro } R \text{ větší než } RN;$$

kde RN je referenční nájemné stanovené kontrolorem nájemného.

Vzhledem k tomu, že míra zatížení domácnosti výdaji na nájemné geometricky narůstá se zvyšujícími se příjmy, hovoří se v souvislosti s britským modelem příspěvku na bydlení o tzv. pasti chudoby. Domácnosti nejsou dostatečně motivovány k tomu, aby dosáhly vyšších příjmů, jelikož by jejich velkou část musely poté věnovat na výdaje na nájemné do té doby placené prostřednictvím příspěvku. Tato kritika snažící se zčásti o snížení *taperu* (míry regrese ve výši 65%) a zčásti o kompletní reformu celého modelu získává nezanedbatelný vliv. Ačkoliv rozsáhlejší reformu britského modelu příspěvku připravovala i nová labouristická vláda, ke změně dosud nedošlo.

### Česká republika

V působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí byl v průběhu roku 1999 vytvořen návrh na nový příspěvek na bydlení, který "by měl" být konstruován podle kontinentálního evropského vzoru. Jeho logika je však daleko přímější než logika všech kontinentálních modelů příspěvků, způsob výpočtu nepočítá s vytvořením ani zdánlivého nájemního trhu s bydlením, základní uvažovaný koeficient pro míru zatížení (normativní míra zatížení) nebere vůbec v úvahu velikost domácnosti a výše maximálního nájemného je závislá pouze na velikosti bydliště, ačkoliv variabilita tržních nájmů je v ČR vysvětlována spíše regionální diferenciací.

Příspěvek by měl být adresován pouze domácnostem v nájemním sektoru bydlení a vzorec pro jeho výpočet je následující:

$$D = (N/P - k) \times P;$$

kde

**D** je výše příspěvku,

**N** je skutečně hrazené nájemné, pokud se pohybuje pod maximální výší tzv. "zohledněného nájemného", jinými slovy maximálního nájemného,

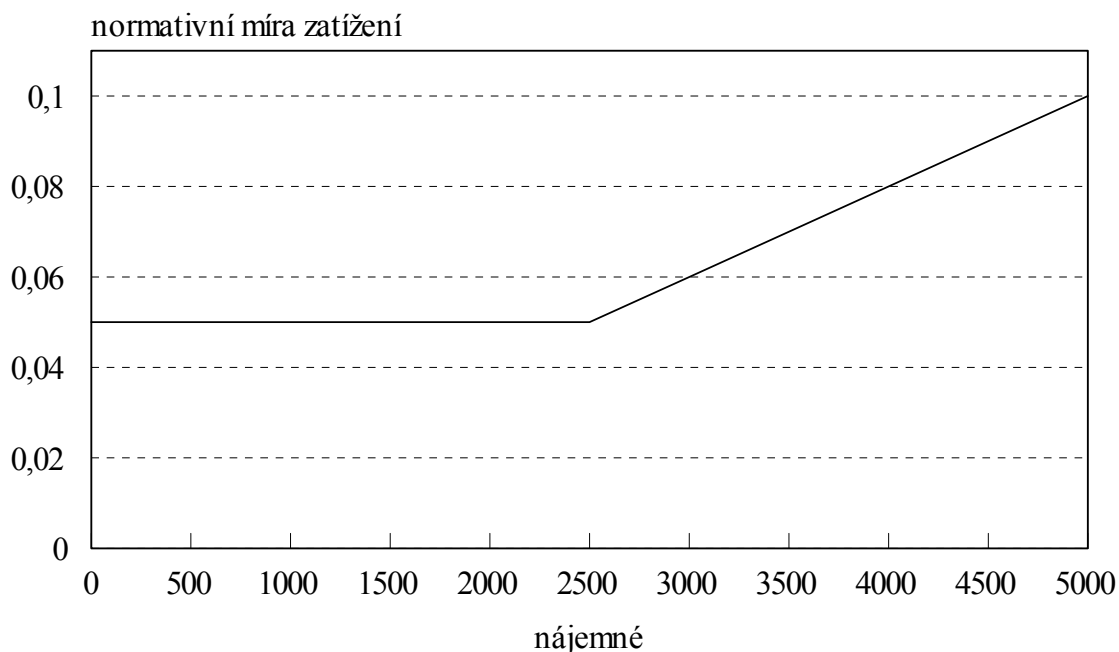
**P** je výše čistého příjmu domácnosti,

**k** je normativní míra zatížení určená jako konstanta.

Příspěvek by neměl pokrývat více než 80% celkových výdajů na nájemné dané domácnosti (princip minimálních výdajů). Míra zatížení je stanovena pro všechny domácnosti stejně, bez ohledu na jejich velikost. Maximální "zohledněné" nájemné je skutečně podle západního vzoru konstruováno jako normativní vymezení prostoru pro danou velikost domácnosti násobené "v místě obvyklým nájemným" na m<sup>2</sup>. Nemalý problém však začíná ve chvíli, kdy bychom měli určit, co je v našem dosavadním zcela deformovaném nájemním sektoru "v místě obvyklým nájemným". Předkladatelé návrhu za takové nájemné jednoduše staví dnešní regulované nájemné!! Nic na této skutečnosti nemění dovětek, že tato situace je pouze dočasná a v budoucnu, kdy by měl platit nový systém srovnávacího nájemného podle německého vzoru, bylo by dnešní regulované nájemné vystřídáno nájemným "v místě obvyklým". Při aktuální konstrukci modelu tedy vůbec nebyl brán ohled na domácnosti nucené žít v tržním nájemném.

Největší nedostatek návrhu však spatřujeme ve skutečnosti, že nezohledňuje nebo jen částečně zohledňuje jeden ze základních principů příspěvku kontinentálního evropského modelu, totiž princip marginálních nákladů. Při konstantní úrovni příjmů by se růst nájemného měl projevit i v růstu normativní míry zatížení domácnosti; ta je stanovena nejen bez ohledu na velikost domácnosti, ale i bez ohledu na velikost nájemného jediným neohebným koeficientem. Situaci zobrazuje následující graf:

**Graf 13: Normativní míra zatížení pro různé úrovně nájemného a konstantním příjmu 10.000,- Kč (koeficient 5%)**



*Zdroj: vlastní výpočet, MPSV 1999*

Normativní míra zatížení domácnosti se tedy zvyšuje až od úrovně měsíčního nájemného ve výši 2500,- Kč, zatímco před touto úrovní je jakékoliv zvýšení nájemného (které by v systému "místně příslušného" nájemného mělo znamenat rovněž zvýšení kvality bydlení nebo lepší územní dostupnosti aj.) je plně hrazeno zvýšením příspěvku. Pro transparentní srovnání s německým modelem příspěvku, na který se český návrh odkazuje, je možné situaci porovnat s grafem 12.

Nemůžeme být rovněž spokojeni s nedostatečnou analýzou případných dopadů a nedostatečnou simulací příspěvku na bydlení v kombinaci s jinými nástroji bytové politiky. Není ani zdaleka jasné, jaký by daný koeficient měl být, přičemž tato hodnota není jen otázkou státních výdajů, ale také sociální efektivity daného nástroje. Zatímco správné nastavení příspěvku a modelování jednotlivých měr zatížení pro různé příjmové skupiny a různé kategorie výdajů domácností na nájemné je v Německu záležitostí dlouhodobého simulačního modelování, v našich podmínkách je namísto přesné simulační práce zvolena jedna z variant, která se sice určitým způsobem blíží evropskému modelu, ale po přechodu na nový systém nájemného bude muset být opět pozměněna.

## VII. Závěr

Prostřednictvím naší studie jsme se snažili komplexně zachytit problematiku výdajů domácností na bydlení a jejich vývoje; zvláštní zřetel jsme přitom věnovali v českých studiích často opomíjenému komparativnímu srovnání se situací v zemích EU a

ostatních zemích SVE. Za nejvýznamnější příčiny současné deformace českého nájemního trhu považujeme zejména:

- absenci zákonné definice sociálního sektoru bydlení (a pravidel pro jeho fungování);
- absenci centrální koordinace procesu privatizace obecních bytů prostřednictvím celostátně platného zákona;
- absenci politické vůle k co nejrychlejší adresné liberalizaci nájemného vytvářející prostor pro vznik nové formy nájemní politiky ("místně příslušné nájemné");
- absenci dobře nastaveného modelu pro výpočet příspěvku na bydlení, který by kompenzoval zvýšené výdaje na bydlení u příjmově slabších domácností.

Z uvedených důvodů jsme se rozsáhleji věnovali popisu fungování sociálního bydlení a modelů pro příspěvek na bydlení v zemích EU, jejíž plnoprávným členem se ČR hodlá v budoucnu stát. Tento podrobnější popis situace umožňuje přesnější srovnání s aktuální situací i dalším vývojem na českém trhu s bydlením.

Pro českou bytovou politiku v budoucnosti považujeme za zcela základní přípravu nového a dlouhodobě funkčního modelu pro výpočet příspěvku na bydlení a provedení rychlé adresné liberalizace nájemného inspirující se v zásadě námi navrženým postupem. Na rozdíl od jiných autorů se domníváme, že ačkoliv by se nájmy v sociálním sektoru měly do jisté míry řídit tržními principy (tj. měly by být např. vyšší v Praze nežli v jiných městech díky adresné liberalizaci nájemného), **regulace** jejich výše vzhledem k sociální funkci tohoto typu bydlení **by v zásadě měla být zachována**. Míra podhodnocení se podle našeho modelu liberalizace výrazně snížila a cena nájmu odpovídala do velké míry tržní nabídce a poptávce, přesto však zůstala nižší než cena nájmu v privátním tržním sektoru. Pokud by nájmy byly i v sociálním sektoru bydlení zcela liberalizovány, je možné očekávat, že by se relativně neefektivním způsobem zvýšily výdaje státu na výplatu příspěvku na bydlení. Rozdělení státních financí mezi podporu "na cihlu" a podporu "na hlavu" v bytové politice země podléhá určitým způsobem ideologickým východiskům, rozumným se však jeví takový přístup, který nevynechává ani jednu z těchto forem, jelikož každá má své výhodné i stinné stránky. Ačkoliv by tedy privátní nájemní sektor neměl být do budoucna rozhodně vázán **výraznějším** způsobem při určování výše nájemného (určité limity mají vždy své opodstatnění a jsou, mimo jiné, aplikovány ve všech evropských zemích včetně Velké Británie), vzhledem k možným sociálním otřesům považujeme za velmi důležité, aby v sektoru sociálním (ve kterém by však platila jasná a celostátně působící kritéria pro jeho užívání) zůstala určitá forma regulace nájemného (odvíjející se u "nového" sociálního bydlení např. od ekonomických nákladů výstavby, která bude přirozeným způsobem odrážet i tržní specifika) umožňující převážně startovním domácnostem odpovídající bydlení.

Odmítnutí jiných intervenčních nástrojů bytové politiky jako privatizace obecních bytů nebo obnovy státních investic do sféry sociálního nájemního bydlení by bylo rovněž velmi krátkozraké. Jejich užití však musí být nejen v souladu se záměry adresné liberalizace nájemného v obecních bytech a úplné liberalizace v privátním nájemním sektoru, ale musí rovněž mít jistou jasně definovanou podobu zajišťující jejich efektivitu a zabraňující jejich zneužití.

Privatizace obecních bytů může tím nejrychlejším způsobem na trh bydlení zavést základní tržní logiku a je tak možné se také co nejrychlejším způsobem vypořádat s přežitky kvazi-vlastnických oprávnění u nájemních kontraktů. Maďarští odborníci však, i přes celkový úspěch maďarské bytové politiky, tak optimističtí nejsou: ztráta sociálního nájemního sektoru ve prospěch vlastnického sektoru vedla jednoznačně k určitému snížení mobility, vytvořila do budoucna v zásadě rigidní trh s bydlením neodpovídající modernímu modelu stěhování se za práci a flexibility domácností na pracovním trhu, nevyřešenou zůstává otázka po uspokojování bytových potřeb příjmově nejslabších domácností, které si ani při využití všech fiskálních a daňových výhod nemohou dovolit pořízení bytu do vlastnictví, soukromé investice do nájemní výstavby se v žádném případě neobnovily (Erdösi, Hegedüs a Somogyi 1999). Podíl nájemního sektoru na celkovém bytovém fondu v Maďarsku, Slovinsku a Lotyšsku se rapidně snížil na historicky zcela ojedinělou úroveň, která rozhodně neodpovídá průměrné situaci v zemích EU a je spíše charakteristická pro země tradiční, jihoevropské nežli pro země západ- a severoevropského prostoru. Soukromými pronajímateli jsou převážně vlastníci pouze dvou bytů (z nichž jeden pronajímají) a nikoliv vlastníci celých bytových domů specializující se na provozování privátního pronájmu. Ačkoliv v současné době převažuje na trhu nabídka nad poptávkou, může se stát, že z určitých demograficko-ekonomických důvodů se situace obrátí a neexistence sociálního sektoru bydlení by mohla budoucí vládu vést k zavedení nových regulací privátního nájemního sektoru a k obnově "socialistické" nájemní politiky. Úspěšná privatizační politika navíc do velké míry záleží na **centrálním řízení a koordinaci privatizace** (minimálně ve věcech obecného rozsahu a využití prostředků získaných z privatizace). Ačkoliv je ve všech zemích EU patrná tendence k decentralizaci řízení bytové politiky buď na úroveň nižších samosprávných celků (Belgie, SRN, Velká Británie, do určité míry Francie) a/nebo na úroveň jednotlivých obcí (Velká Británie, Nizozemí), zůstává určitá, často rozhodující část bytové politiky dotýkající se převážně financování nové výstavby nebo úrokových dotací (a význam této části bytové politiky neustále roste) v pravomoci ústředních orgánů. Chaotická privatizace bytů v českém prostředí výlučně v kompetenci jednotlivých obcí znemožnila jakoukoliv, byť jen statistickou kontrolu jejího průběhu. Ani Ministerstvo pro místní rozvoj nevládní relevantní informace o konečném zůstatku privatizace např. ke konci roku 1998 a nejsou známy rovněž plány jednotlivých obcí ve věci privatizace jejich bytů do příštích let (např. město Praha si hodlá podržet 20% veškerého pražského bytového fondu v obecním vlastnictví pro sociální bydlení; jiné obce však "možná" mají plány radikálně odlišné!). Nesourodý není jen průběh, ale i využití prostředků získaných z privatizace, jakož i další kritéria pro obsazování uvolněných obecních bytů. Časově "rozvláčná" privatizace bytů, která se na rozdíl od Maďarska nebo Slovinska dosud nestala masovým fenoménem, neměla jasné zákonné vymezení pravomocí obcí a práv dotčených domácností, jasné vymezení startu a konce a nevytvořila dostatečné motivační prostředí (hrozbou liberalizace nájemného u zbývajících nájemních bytů), pak zřejmě skončí podobně jako většina kompromisních ekonomických nástrojů nevedoucích ani k oživení trhu, ani k uchování určitých sociálních garancí. V současných podmínkách se proto jeví jako nejlepší řešení její ukončení nebo **určení jasného termínu jejího ukončení**, aby nedocházelo k dalšímu prohloubení již tak značných sociálních nerovností. Možnost nějaké "nápravy" se zdá být iluzorní.

Jak jsme ukázali, téměř v každé evropské zemi existuje sektor sociálního nájemního bydlení, jehož výstavba je do určité míry zajišťována prostřednictvím veřejných

rozpočtů. Tato finanční participace se na ojedinělé přímé subvence soustředí v současnosti, tj. po nebo v průběhu zásadních reforem bytové politiky v zemích EU, na nepřímé fiskální nástroje (daňové výhody, garance národních bytových fondů), popř. na dotaci úroků hypotečních půjček privátního kapitálu. Vzhledem k výše uvedeným důvodům (nízká ekonomická efektivita státní nebo obecní výstavby a rozsáhlé zadlužení veřejných rozpočtů při správě sociálních bytů) je naopak ve všech zemích EU, včetně zemí s tzv. univerzalistickým přístupem k bytové politice, patrná tendence "stahování" přímých veřejných intervencí ze sektoru sociálního bydlení. Naopak větší samostatnost je dávana nezávislým provozovatelům sociálního bydlení jako bytovým asociacím, privátním investorům, neziskovým organizacím a jiným. Domníváme se proto, že obnovení státních investic do sféry sociální bytové výstavby by rozhodně mělo smysl, ale pouze v případě, že tyto intervence budou v souladu s aktuálními tendencemi v zemích EU (soustředění na nepřímou podporu, decentralizace rozhodování na obce, resp. nejlépe na nové nezávislé provozovatele sociálního bydlení). Na rozdíl od ČR, Polsko a Slovinsko již znatelně postoupily dopředu uzákoněním pravidel pro fungování "nového" sociálního bydlení, v Polsku vzniklo již několik desítek společností majících zájem podílet se na výstavbě nových sociálních nájemních bytů. Českou vládou nedávno schválená koncepce bytové politiky však explicitně počítá pouze s výstavbou družstevních sociálních bytů a nikoliv klasických nájemních bytů! Družstva budoucích nájemníků by získala na základě zvláštních smluv s příslušnou obcí (což se ostatně děje i dnes) nejen nejruznější fiskální výhody při bytové výstavbě, ale také přímé státní subvence na novou, dosud obecní, bytovou výstavbu. Úvěrování samotné výstavby, mimo jistou finanční participaci samotných družstevníků, by bylo zajištěno prostřednictvím nově vytvořeného Státního fondu bydlení; ten by výstavbu buď přímo úvěroval nebo by prostřednictvím svého jmění garantoval soukromý hypoteční úvěr. Hypoteční úvěry družstev by získaly dosud nenárokovou státní 4procentní subvenci na úrokové splátky.

Družstevní sektor, který je v zemích EU povětšinou pouze doplňkovým sektorem sociálního bydlení (pokud vůbec nějaký existuje) a který se pohybuje na rozmezí mezi nájemním a vlastnickým sektorem, zdaleka nespĺňuje podmínky pro zajištění odpovídajícího bydlení příjmově slabším domácnostem, které nemají dostatečný kapitál na koupi bytu i splátku družstevního podílu. Jakákoliv forma družstevního vlastnictví je vždy pro participanta dražší nežli forma klasicky nájemní, jelikož ještě před samotnou výstavbou je družstevník nucen složit určitou část pořizovací ceny bytu ze svých vlastních zdrojů. Vstup do sektoru, tj. oprávnění stát se družstevníkem a budoucím nájemcem "sociálního" bytu postaveného s výraznější pomocí veřejných rozpočtů, by neměl být, alespoň podle dosavadní koncepce, nikterak příjmově ani jinak omezen. Sociální efektivita je pak velmi slabá a na rozdíl od očekávání autorů, podle našeho přesvědčení, tato cesta výlučně "sociální" družstevní výstavby povede k daleko větší polarizaci a sociální segregaci: příjmově silnější domácnosti se stanou členy družstva, příjmově slabší budou odkázány na existující fond obecních bytů. Skutečnost, že stát nehodlá hradit výstavbu nových "sociálních" bytů plně z vlastního rozpočtu, nýbrž při kombinaci veřejného a privátního kapitálu, je chvályhodná; skutečnost, že by se tato výstavba měla, alespoň podle poměrně obecných ustanovení koncepce bytové politiky, omezit pouze na družstevní sektor, je naopak velkým nedostatkem.

Dalšími nedostatky nové koncepce bytové politiky jsou jednak návrh příspěvku na bydlení, který do velké míry neodpovídá evropským standardům a výhledu na

vytvoření systému "místně příslušného nájemného", absence jakýchkoliv závazků dotýkajících se deregulace nájemného v aktuálním nájemním sektoru (ačkoliv ty byly přijaty poměrně nestandardně formou doplňujících článků opoziční smlouvy mezi ODS a ČSSD), absence zhodnocení minulé a nasměrování budoucí privatizace obecních bytů (zavedení jednotných pravidel) a absence celostátní úpravy při přidělování již existujících nebo nových sociálních nájemních bytů (cílové skupiny, příjmové limity pro vstup do sociálního sektoru apod.).

Z hlediska uvedených skutečností proto považujeme za nejvhodnější:

1. ukončit privatizaci obecních bytů nebo vytvořit celostátní rámec pro její další průběh, který by zavazoval jednání jednotlivých obcí; zcela jasně určit, jaký podíl obecních bytů má být zprivatizován, jaký přesunut do sociálního nájemního sektoru. **Nutnou podmínkou je zřetelné stanovení termínu ukončení privatizace.** Přikláníme se rovněž k tomu, aby si obce ponechaly (nebo byly nuceny ponechat) určitou část svého bytového fondu a využívaly ji nadále podle celostátně upravených pravidel pro fungování sociálního nájemního bydlení (jelikož nová výstavba je vždy otázkou a bude, zvláště z počátku, nedostatečná).

2. V co nejkratší době provést zásadní adresnou deregulaci nájemného podobným způsobem, jaký byl námi navržen (diskuse by mohla vzniknout kolem regionální diferenciaci, kterou v našem modelu reprezentoval zvláště faktor míry nezaměstnanosti v daném regionu) při kompenzaci zvýšené míry zatížení výdaji na nájemné výplatou dobře nastaveného a simulačně ozkoušeného adresného příspěvku na bydlení pouze potřebným domácnostem. Stejně jako privatizace i deregulace musí být řízena centrální vládou a parlamentem, musí mít jasně stanovené koeficienty zvýšení nájemného a zavazovat jednání obcí (omezení pravomocí obcí). Příjmově silnější domácnosti budou motivovány k odchodu ze "sociálního" nájemního sektoru a budou vyhledávat nové bydlení na trhu: vlastnické nebo privátní nájemní bydlení, což rozhodným způsobem podpoří privátní investice do bytové výstavby (převážně však výstavby vlastnické). Stát musí rovněž předem jasně definovat využití prostředků z deregulace i privatizace nájemních bytů, což by opět zavazovalo jednání jednotlivých obcí; zisk z deregulace by měl buď částečně nebo zcela krýt veřejné výdaje na výplatu příspěvku na bydlení. V této souvislosti je zcela zásadní rozdělení kompetencí mezi stát a obce: navrhovali jsme, aby vyplácení příspěvku bylo v úhrnu hrazeno ze státního rozpočtu, přičemž určitá část zisku z deregulace by byla odváděna z obecních do státního rozpočtu. Adresná deregulace by vedla k větší nabídce bytů na trhu (uvolnění držaných bytů), snížení tržních cen nájemného a snížení koeficientu podhodnocenosti u bytů, kde je nájem regulován, který se v ČR pohybuje na úrovni nesrovnatelné s úrovní v zemích EU. Deregulace by vytvořila základ pro budoucí systém "místně příslušného nájemného" pro privátní nájemní sektor, který by deregulací získal nejen motivaci pro další investice, ale minimálně dodatečné příjmy pro údržbu a opravy stávajícího fondu.

3. Neomezovat novou výstavbu sociálních bytů pouze na družstevní sektor, nýbrž vytvořit podobně jako v Polsku motivační prostředí pro vznik nezávislých neziskových organizací (bytových asociací), které by zajistily výstavbu i správu nových klasických sociálních nájemních bytů. Za předem určených podmínek by investorům byla zajištěna garance úvěrů ze Státního bytového fondu podobně, jako by tomu mělo být v případě nové družstevní výstavby. Na centrální úrovni definovat

nejen základní podmínky pro výstavbu nových bytů zavazující investory, ale rovněž zásadní kritéria při bodování sociální potřebnosti žadatelů při přidělení nového sociálního bytu, příjmových limitů pro vstup do sociálního sektoru a užívacích práv domácností, které byt získají. Podobná kritéria definovat zcela zřetelně v podobě zákona i pro stávající nezprivatizovaný nájemní fond obcí (uvolněné byty).

4. Upravit navržený příspěvek na bydlení tak, aby vyhovoval standardům běžným v kontinentálním modelu výpočtu příspěvku na bydlení a nastavení nikoliv paušální, nýbrž odlišných, normativních měr zatížení pro různé úrovně výdajů na nájemné a různé úrovně velikosti domácnosti (popř. i různé úrovně příjmů domácnosti) vyzkoušet na simulačních modelech zjišťujících skutečné sociální i ekonomické dopady. Pro přechod na nový systém "místně příslušného nájemného" je zcela zásadní, aby se princip marginálních nákladů rozšířil z dosud ustavené maximální výše nájemného i na ustavení "standardního" nájemného, nad jehož výší se míra participace domácnosti zvyšuje; růst výše skutečného nájemného, jinými slovy, musí souviset s růstem normativní míry zatížení domácnosti. Výše normativních měr zatížení se bude muset, zvláště v průběhu deregulace a po ní, měnit podle termínu deregulace a po přechodu na systém "místně příslušného nájemného" revidovat jednou ročně nebo jednou za několik, maximálně pět, let.

Naše studie se snažila popsat aktuální situaci na českém trhu s bydlením v komparativním kontextu, jeho napětí i nabídnout určité cesty k řešení těchto napětí. Zabývali jsme se výhradně nájemním sektorem, v tom převážně sociálním nájemním sektorem bydlení. Ostatní, s evropskou úrovní srovnatelné, finanční nástroje podpory vlastnického bydlení by v kombinaci s námi uvedenými nástroji mohly vést k odstranění ve velké míře umělých deformací na nájemním trhu s bydlením a zvýšení finanční dostupnosti bydlení i pro příjmově slabší skupiny obyvatel.

#### Literatura:

- Amzallag M., Horenfeld G. 1991. HLM: de plus en plus de ménages modestes. v *Données Sociales 1991*: 438-447.
- Andrle A., Dupal J. 1999. Ekonomicko-sociální rozměr bytové výstavby, *Hospodářství*: 30-32.
- Balchin P. 1996. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Barou, J. 1994. Le logement social et ses contradictions, *Études* 2: 169-179.
- Bertrand, J.R., Chevalier J. (ed) 1998. *Logement et habitat dans les villes européennes*. Paris: L'Hartmann.
- Biuletyn Informacyjny 1999. *Zalozenia polityki mieszkaniowej panstwa na lata 1999-2003*. Warszawa: Urzed mieszkalnictwa i rozwoju miast.
- Boelhouwer P., van der Heijden H. 1992. *Housing Systems in Europe, Part I*. Delft (Holandsko): Delft University Press.
- Bonczak-Kucharczyk E. 1999. *Tenement Housing Sector Reform in Poland in the Recent Years - Effects of the New Solutions*. Warszawa: The State Office for Housing and Urban Development.
- Bonczak-Kucharczyk E. 1999. *The Reform of the Rental Housing Sector in Poland in the Recent Years - Results of the New Solutions*. Paper na konferenci ENHR-MRI: Budapest.
- Bourgeois C. 1996. *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*. Paris: L'Hartmann.



- CECODHAS 1995. *Les européens et leur logement. Portrait statistique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*. Paris: UNFOHLM.
- Coloos, B. 1997. Aides personnelles au logement: une comparaison européenne, *Problèmes économiques* 2532: 26-31.
- Druhý seminář o bydlení 1999. Sborník k semináři. Praha.
- Eastaway M.P., San Martín I. 1999. General Trends in Financing Social Housing in Spain. *Urban Studies* 36: 699-714.
- Edou E. 1996. *Le Logement en France*. Paris: Economica.
- Erdosi S. 1996. *The Price of the Housing in Hungary*. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- Erdosi S., Hegedus J., Somogyi E. 1999. *Is private rental an option for housing provision after the transition in Hungary? (Results from the empirical research on the existing private rental sector in Budapest)*. Paper konference ENHR-MRI: Budapest.
- Esping-Andersen G. 1991, *Tri politické ekonomie sociálního státu*, *Sociologický časopis* 27: 545-567.
- Eurostat Annuaire 1997. Luxembourg: Eurostat.
- Eurostatistik 1997. Luxembourg: Eurostat.
- Ghekiere L. 1991. *Marchés et politique du logement dans la CEE*. Paris: La Documentation Française.
- Ghekiere L. 1992. *Les politique du logement dans l'Europe de demain*. Paris: UNFOHLM.
- Giles, CH., Johnson P., McCrae J. 1997. Housing benefit and financial returns to employment for tenants in the social sector, *Fiscal Studies* 18: 49-72.
- Guzanova A. 1997. *The Housing Market in the Russian Federation: Privatization and its Implications for Market Development*. Working Paper of World Bank: Washington, D.C.
- Haumont, N. 1996. *La ville: Agregation et segregation sociales*. Paris: L'Harmattan.
- Heřmanová E., Kostecký T. 2000. Regionální diferenciacie na trhu bydlení a její příčiny. *Sociologický časopis* 36: 41-56.
- Housing in the Czech Republic, National Report for the UN Conference on Human Settlements - Habitat II 1996: Praha.
- Housing Statistics in the EU 1998. Brusel: European Commission.
- Christensen B.V., Pedersen K.B. 1999. *Mobility and Access to Housing - the case of Kobenhaven and Ljubljana*. Paper konference ENHR-MRI: Balatonfüred.
- Kostecký, T. 2000. Housing and Social Inequalities in the post-Communist Czech Republic, *Czech Sociological Review*, No. 2 (v tisku).
- Kroes H., Ymkers F., Mulder A. 1988. *Between Owner-Occupation and Rented Sector*. De Bilt (Holandsko): NCIV.
- L'Observateur de l'immobilier 1997. *Les aides à la personne en Europe*. Paris: L'Observateur.
- L'Observatoire Européen du Logement Social 1995. *Politiques de vente comparees*. Paris: UNFOHLM.
- L'Observatoire Européen du Logement Social 1996a. *Les évolutions des aides à la personne en Europe. Allemagne, Angleterre, Pays-Bas*. Paris: UNFOHLM.
- L'Observatoire Européen du Logement Social 1996b. *Allocation of Social Housing in Europe*. Paris: UNFOHLM.
- L'Arche Anne de 1995. Logement social et diversité de l'habitat, *Pouvoirs Locaux* 24: 19-23.
- Le Blanc, D., Laferrère, A. 1998. *The effect of social housing on households consumption in France*. Paris: INSEE.
- Leal J. 1999. *Housing Access in South Europe*. Paper konference ENHR-MRI: Balatonfüred.
- Liberalizace trhu s byty v ČR, texty k semináři 1995. Praha: Centrum Liberálních studií.
- Lipietz, A. 1995. Repenser le logement social, *Esprit* 216: 73-82.
- Lowe S. 1999. *A Tale of Two Cities. Rental Housing in Budapest and Sofia during the 1990s*. Paper pro konference ENHR-MRI: Budapest.
- Mandic S. 1994. Housing Tenures in Times of Change: Conversion Debates in Slovenia. *Housing Studies* 9: 27-38.

- Mandic S., Clapham D. 1996. The Meaning of Home Ownership in the Transition from Socialism: The Example of Slovenia, *Urban Studies* 33: 83-97.
- Mesmin G. 1994. La politique française du logement ou les pavés de l'enfer, *Commentaire* 65: 105 - 114.
- Mezinárodní seminář o ekonomických, právních a sociálních aspektech bydlení v demokratické společnosti s tržní ekonomikou, přednášky 1997. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Ministerie van Volkshuisvesting 1998, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag: Ministerie VROM.
- MRI 1998. Price of Housing in Hungary. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- Návrh koncepce bytové politiky 1999. Ministerstvo pro místní rozvoj: Praha.
- Nedomová A. (ed.) 1999. *Trh bydlení, jeho regionální diferenciace a sociální souvislosti*. Pracovní text č. 2. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Portrait Social de l'Europe (Social Portrait of Europe) 1998. Luxembourg: Eurostat.
- Priemus H. 1999. *Scenarios for the Future of Netherlands Housing Corporations: towards a Revolution in Social Housing?* Paper pro konferenci ENHR-MRI: Budapest.
- Rawls J. 1995. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing.
- Regional Housing Indicators. Central and East Europe. Country: Slovenia. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- Segaud M., Bonvalet C., Brun J. 1998. *Logement et habitat: l'état des savoirs*. Paris: Découvert.
- Shomina Y. 1999. *Social Housing - What Is It in Russia?* Paper na konferenci ENHR-MRI: Budapest.
- Schaefer, J. P. 1995. La politique du logement aux Etats-Unis, *Problèmes économiques* 2428: 24-31.
- Stephens M., Goodlad R. 1999. *The Paradox of Decentralisation: Housing Policy in Western Liberal Democracies*. Paper pro konferenci ENHR-MRI: Budapest.
- Šmídová O. 1996. Vlastnictví a kvazivlastnictví bytu za socialismu a jejich postsocialistická mutace, v *Původní a noví vlastníci*, 115-136. Praha: Cahiers du CEFRES 11.
- The Development of the Construction Market in Poland until the year 2010 and the Involvement of Foreign Investment. 1999. Warszawa: The State Office for Housing and Urban Development.
- Tsenkova S. 1999. *Home Ownership After Socialism: Adjustment And Differentiation*. Paper na konferenci ENHR-MRI: Budapest.
- Valentová B., Fousek V., Kohout J., Sobotková H., Zajícová P. 1993. *Příspěvky na bydlení*. Praha: ARCH.
- Valentová B., Sobotková H. 1994. *Nájemní bydlení v zahraničí*. Praha: ARCH.
- Valentová B., Kohout J. 1997. *Bydlení a bytová politika v zemích EU*. Cesta do EU, MMR: Praha.
- Večerník J., Dlouhý J., Kudernatsch M., Kalmus J. 1994, *Výdaje na bydlení podle typů domácností v různých formách bydlení*, Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Wilcox S., 1999. *Housing Finance Review 1999/2000*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Wydatki gospodarstw domowych 1999. Warszawa: Urząd mieszkalnictwa i rozwoju miast.
- Základní koncepce připravovaného příspěvku na nájemné 1999. Ministerstvo práce a sociálních věcí: Praha.

## Příloha:

Tabulka 1a: Průměrné výdaje na bydlení bazické a podíl výdajů na bydlení bazických k čistým příjmům domácnosti podle příjmových skupin

Skupina	Počet domácností	Procento ze všech domácností	Kumulativní procenta	Výdaje na bydlení v Kč	Výdaje na bydlení v % k čistým příjmům
Nejchudší skupina	81	3,09	3,09	823	22,11
2	82	3,13	6,22	1007	24,42
3	81	3,08	9,31	986	21,69
4	83	3,18	12,48	945	19,35
5	83	3,14	15,63	1096	20,65
6	82	3,12	18,75	1089	18,35
7	82	3,13	21,88	960	13,84
8	82	3,12	25,00	1066	13,74
9	83	3,14	28,14	1263	15,46
10	81	3,08	31,22	1369	16,02
11	82	3,13	34,36	1334	15,07
12	83	3,15	37,50	1329	14,24
13	81	3,10	40,60	1465	14,80
14	83	3,16	43,76	1426	13,68
15	82	3,13	46,89	1429	12,84
16	81	3,09	49,98	1447	12,23
17	83	3,16	53,15	1404	11,27
18	82	3,11	56,25	1537	11,71
19	82	3,13	59,38	1453	10,56
20	82	3,12	62,51	1461	10,16
21	82	3,11	65,61	1478	9,86
22	83	3,16	68,77	1576	10,11
23	82	3,13	71,90	1454	9,01
24	82	3,13	75,03	1605	9,59
25	82	3,11	78,13	1625	9,26
26	82	3,13	81,26	1615	8,77
27	82	3,13	84,39	1593	8,27
28	82	3,14	87,53	1769	8,72
29	82	3,11	90,64	1828	8,46
30	81	3,09	93,73	1824	7,76
31	83	3,17	96,91	1831	7,03
Nejbohatší skupina	81	3,09	100,00	1796	5,31
Celkem	2628			1403	12,93

Zdroj: SRÚ 96

Poznámka: Do výdajů na bydlení jsou zahrnuty tyto položky: tekutá paliva, uhlí, ostatní tuhá paliva, nájemné, elektřina, plyn, ústřední topení, teplá voda, vodné, stočné, ostatní komunální služby.

Tabulka 1b: Průměrné výdaje na bydlení úplné a podíl výdajů na bydlení úplných k čistým příjmům domácností podle příjmových skupin

Skupina	Počet domácností	Procento ze všech domácností	Kumulativní procenta	Výdaje na bydlení v Kč	Výdaje na bydlení v % k čistým příjmům
Nejchudší skupina	81	3,09	3,09	871	23,42
2	82	3,13	6,22	1058	25,64
3	81	3,08	9,31	1076	23,68
4	83	3,18	12,48	1020	20,89
5	83	3,14	15,63	1151	21,68
6	82	3,12	18,75	1166	19,67
7	82	3,13	21,88	1087	15,64
8	82	3,12	25,00	1176	15,19
9	83	3,14	28,14	1500	18,36
10	81	3,08	31,22	1508	17,65
11	82	3,13	34,36	1435	16,22
12	83	3,15	37,50	1626	17,43
13	81	3,10	40,60	1638	16,54
14	83	3,16	43,76	1590	15,24
15	82	3,13	46,89	1662	14,96
16	81	3,09	49,98	1710	14,44
17	83	3,16	53,15	1564	12,56
18	82	3,11	56,25	1702	12,96
19	82	3,13	59,38	1831	13,32
20	82	3,12	62,51	1627	11,31
21	82	3,11	65,61	1663	11,09
22	83	3,16	68,77	1794	11,52
23	82	3,13	71,90	1668	10,34
24	82	3,13	75,03	1897	11,33
25	82	3,11	78,13	2026	11,54
26	82	3,13	81,26	2388	12,93
27	82	3,13	84,39	2101	10,92
28	82	3,14	87,53	2198	10,84
29	82	3,11	90,64	2182	10,09
30	81	3,09	93,73	2344	9,97
31	83	3,17	96,91	2301	8,84
Nejbohatší skupina	81	3,09	100,00	2394	6,92
Celkem	2628			1655	14,77

Zdroj: SRÚ 96

Poznámka: Do výdajů na bydlení jsou zahrnuty tyto položky: tekutá paliva, uhlí, ostatní tuhá paliva, nájemné, elektřina, plyn, ústřední topení, teplá voda, vodné, stočné, ostatní komunální služby a daň z nemovitosti plus výdaje na stavební a bytovou údržbu, na opravy a údržbu zařízení investičního charakteru pro domácnost a splátky úvěrů na dům a byt.

Tabulka 2a: Procenta domácností v jednotlivých skupinách podle poměru výdajů na bydlení bazických k disponibilním příjmům domácnosti

<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech v %</b>	<b>Počet domácností</b>	<b>Procento domácností</b>	<b>Kumulativní procenta domácností</b>
do 5	231	8,86	8,86
5 do 7,5	373	14,31	23,17
7,5 do 10	444	17,03	40,21
10 do 12,5	450	17,26	57,47
12,5 do 15	310	11,89	69,36
15 do 17,5	239	9,19	78,54
17,5 do 20	167	6,42	84,97
20 do 22,5	132	5,08	90,04
22,5 do 25	94	3,60	93,64
25 do 27,5	52	1,98	95,62
27,5 do 30	47	1,80	97,42
30 do 32,5	13	0,50	97,92
32,5 do 35	23	0,89	98,81
35 do 37,5	11	0,42	99,23
37,5 do 40	4	0,15	99,39
nad 40	16	0,61	100,00

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 2b: Procenta domácností v jednotlivých skupinách podle poměru výdajů na bydlení úplných k disponibilním příjmům domácnosti

<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech v %</b>	<b>Počet domácností</b>	<b>Procento domácností</b>	<b>Kumulativní procenta domácností</b>
do 5	127	4,88	4,88
5 do 7,5	277	10,64	15,52
7,5 do 10	413	15,85	31,37
10 do 12,5	430	16,51	47,88
12,5 do 15	352	13,52	61,40
15 do 17,5	264	10,12	71,53
17,5 do 20	220	8,46	79,98
20 do 22,5	161	6,16	86,14
22,5 do 25	107	4,11	90,26
25 do 27,5	82	3,15	93,41
27,5 do 30	56	2,16	95,57
30 do 32,5	29	1,10	96,67
32,5 do 35	24	0,94	97,61
35 do 37,5	17	0,67	98,28
37,5 do 40	8	0,31	98,58
nad 40	37	1,42	100,00

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 3a: Struktura výdajů na bydlení bazických a průměrné složení domácností podle velikosti místa bydliště.

	<b>Do 4 999 obyvatel</b>	<b>5 000 až 19 999 obyvatel</b>	<b>20 000 až 49 999 obyvatel</b>	<b>50 000 až 99 999 obyvatel</b>	<b>Nad 100 000 obyvatel</b>
Disponibilní měsíční příjem	13031,85	12037,01	12795,13	12977,58	14443,11
Průměrný počet osob	2,67	2,35	2,51	2,39	2,38
Průměrný počet dětí	0,78	0,64	0,72	0,64	0,63
Průměrný počet EA osob	1,26	1,08	1,11	1,11	1,16
Výdaje na bydlení celkem	1109,16	1384,95	1506,89	1568,59	1662,31
Nájemné	121,26	302,56	332,06	398,63	469,06
Ústřední top., teplá voda	51,23	349,96	465,17	508,99	462,78
Elektřina	478,25	307,64	269,23	239,82	251,33
Plyn	146,55	184,92	172,52	181,33	164,95
Palivo	211,74	49,61	47,00	12,65	17,74
Vodné, stočné	69,47	130,19	146,63	147,95	157,97
Komunální služby	31,56	61,31	72,07	78,61	136,66
Daň z nemovitosti	19,57	10,69	12,63	10,64	14,16
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>9,71</b>	<b>14,21</b>	<b>14,12</b>	<b>14,70</b>	<b>14,67</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 3b: Struktura výdajů na bydlení úplných a průměrné složení domácností podle velikosti místa bydliště.

	<b>Do 4 999 obyvatel</b>	<b>5 000 až 19 999 obyvatel</b>	<b>20 000 až 49 999 obyvatel</b>	<b>50 000 až 99 999 obyvatel</b>	<b>Nad 100 000 obyvatel</b>
Disponibilní měsíční příjem	13031,85	12037,01	12795,13	12977,58	14443,11
Průměrný počet osob	2,67	2,35	2,51	2,39	2,38
Průměrný počet dětí	0,78	0,64	0,72	0,64	0,63
Průměrný počet EA osob	1,26	1,08	1,11	1,11	1,16
Výdaje na bydlení celkem	1448,57	1581,25	1732,93	1786,95	1869,10
Nájemné	121,26	302,56	332,06	398,63	469,06
Ústřední top., teplá voda	51,23	349,96	465,17	508,99	462,78
Elektřina	478,25	307,64	269,23	239,82	251,33
Plyn	146,55	184,92	172,52	181,33	164,95
Palivo	211,74	49,61	47,00	12,65	17,74
Vodné, stočné	69,47	130,19	146,63	147,95	157,97
Komunální služby	31,56	61,31	72,07	78,61	136,66
Daň z nemovitosti	19,57	10,69	12,63	10,64	14,16
Stavební a bytová údržba	254,39	131,20	165,09	123,26	162,21
Údržba zařízení investičního charakteru pro domácnost	33,60	23,16	24,00	24,96	23,40
Úvěry na dům, byt	30,53	30,26	22,05	57,62	7,47
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>12,14</b>	<b>15,76</b>	<b>15,98</b>	<b>16,16</b>	<b>16,07</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 4a: Struktura výdajů na bydlení bazických a průměrné složení domácností podle počtu ekonomicky aktivních (EA) členů v domácnosti.

	<b>Bez EA osob</b>	<b>1 EA osoba</b>	<b>2 EA osoby</b>
Disponibilní měsíční příjem	6795,12	11963,28	18383,56
Průměrný počet osob	1,52	2,47	3,22
Průměrný počet dětí	0,00	0,91	1,09
Výdaje na bydlení celkem	1149,98	1381,46	1599,49
Nájemné	261,71	333,89	309,58
Ústřední top., teplá voda	276,03	338,23	347,47
Elektřina	255,63	315,98	399,40
Plyn	129,19	132,36	209,63
Palivo	87,00	63,14	102,44
Vodné, stočné	84,42	123,34	149,32
Komunální služby	54,77	77,35	82,64
Daň z nemovitosti	11,49	7,99	20,18
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>18,06</b>	<b>12,78</b>	<b>9,27</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 4b: Struktura výdajů na bydlení úplných a průměrné složení domácností podle počtu ekonomicky aktivních (EA) členů v domácnosti.

	<b>Bez EA osob</b>	<b>1 EA osoba</b>	<b>2 EA osoby</b>
Disponibilní měsíční příjem	6 795,12	11 963,28	18 383,56
Průměrný počet osob	1,52	2,47	3,22
Průměrný počet dětí	0,00	0,91	1,09
Výdaje na bydlení celkem	1 313,53	1 610,67	1 928,12
Nájemné	261,71	333,89	309,58
Ústřední top., teplá voda	276,03	338,23	347,47
Elektrřina	255,63	315,98	399,40
Plyn	129,19	132,36	209,63
Palivo	87,00	63,14	102,44
Vodné, stočné	84,42	123,34	149,32
Komunální služby	54,77	77,35	82,64
Daň z nemovitosti	11,49	7,99	20,18
Stavební a bytová údržba	124,97	159,52	234,57
Údržba zařízení investičního charakteru pro domácnost	20,42	26,12	32,10
Úvěry na dům, byt	5,79	33,64	41,24
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>20,17</b>	<b>14,45</b>	<b>10,99</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 5a: Struktura výdajů na bydlení bazických a průměrné složení domácností podle počtu dětí v domácnosti.

	<b>Bez dětí</b>	<b>1 dítě</b>	<b>2 děti</b>	<b>3 a více dětí</b>
Disponibilní měsíční příjem	10253,20	16437,56	17800,24	17875,04
Průměrný počet osob	1,66	3,00	3,95	5,06
Průměrný počet EA osob	0,75	1,77	1,77	1,58
Výdaje na bydlení celkem	1254,51	1515,52	1675,51	1730,00
Nájemné	276,16	322,65	337,83	346,69
Ústřední top., teplá voda	292,54	349,77	385,87	322,68
Elektrřina	290,16	350,55	415,45	478,38
Plyn	149,75	179,76	195,62	193,36
Palivo	91,62	81,47	78,73	117,57
Vodné, stočné	92,95	148,81	172,98	182,59
Komunální služby	61,27	84,16	91,27	88,72
Daň z nemovitosti	14,17	13,38	16,06	18,10
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>14,93</b>	<b>10,21</b>	<b>10,01</b>	<b>10,14</b>

Zdroj: SRÚ 96



Tabulka 5b: Struktura výdajů na bydlení úplných a průměrné složení domácností podle počtu dětí v domácnosti.

	<b>Bez dětí</b>	<b>1 dítě</b>	<b>2 děti</b>	<b>3 a více dětí</b>
Disponibilní měsíční příjem	10253,20	16437,56	17800,24	17875,04
Průměrný počet osob	1,66	3,00	3,95	5,06
Průměrný počet EA osob	0,75	1,77	1,77	1,58
Výdaje na bydlení celkem	1478,32	1835,17	1960,91	1948,39
Nájemné	276,16	322,65	337,83	346,69
Ústřední top., teplá voda	292,54	349,77	385,87	322,68
Elektřina	290,16	350,55	415,45	478,38
Plyn	149,75	179,76	195,62	193,36
Palivo	91,62	81,47	78,73	117,57
Vodné, stočné	92,95	148,81	172,98	182,59
Komunální služby	61,27	84,16	91,27	88,72
Daň z nemovitosti	14,17	13,38	16,06	18,10
Stavební a bytová údržba	164,70	246,31	189,51	119,58
Údržba zařízení investičního charakteru pro domácnost	23,40	36,30	28,75	28,69
Úvěry na dům, byt	19,84	22,76	51,29	52,02
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>16,94</b>	<b>11,99</b>	<b>11,53</b>	<b>11,37</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 6a: Struktura výdajů na bydlení bazických a průměrné složení domácností podle vlastnického poměru k obývanému bytu.

	Nájem bytu v soukromém vlastnictví	Nájem bytu v obecním vlastnictví	Družstevní byt	Byt v osobním vlastnictví	Vlastní dům
Disponibilní měsíční příjem	12815,53	12328,98	13902,79	14435,75	13322,73
Průměrný počet osob	2,26	2,34	2,52	2,58	2,63
Průměrný počet dětí	0,55	0,64	0,73	0,71	0,75
Průměrný počet EA osob	1,13	0,99	1,31	1,16	1,23
Výdaje na bydlení celkem	1521,19	1661,20	1679,63	1329,74	1040,90
Nájemné	502,54	530,39	468,09	184,38	0,46
Ústřední top., teplá voda	246,98	514,62	651,95	323,80	5,14
Elektřina	279,53	232,22	221,03	337,16	482,93
Plyn	173,17	98,70	76,12	192,23	264,17
Palivo	48,39	27,94	19,06	58,59	181,16
Vodné, stočné	148,42	158,22	138,29	130,87	80,25
Komunální služby	116,44	100,14	99,86	94,73	27,47
Daň z nemovitosti	6,88	6,18	10,24	12,05	24,87
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>14,86</b>	<b>16,49</b>	<b>14,62</b>	<b>10,52</b>	<b>9,08</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka 6b: Struktura výdajů na bydlení úplných a průměrné složení domácností podle typu bydlení

	Nájem bytu v soukromém vlastnictví	Nájem bytu v obecním vlastnictví	Družstevní byt	Byt v osobním vlastnictví	Vlastní dům
Disponibilní měsíční příjem	12815,53	12328,98	13902,79	14435,75	13322,73
Průměrný počet osob	2,26	2,34	2,52	2,58	2,63
Průměrný počet dětí	0,55	0,64	0,73	0,71	0,75
Průměrný počet EA osob	1,13	0,99	1,31	1,16	1,23
Výdaje na bydlení celkem	1658,31	1807,56	1944,17	1548,94	1387,55
Nájemné	502,54	530,39	468,09	184,38	0,46
Ústřední top., teplá voda	246,98	514,62	651,95	323,80	5,14
Elektřina	279,53	232,22	221,03	337,16	482,93
Plyn	173,17	98,70	76,12	192,23	264,17
Palivo	48,39	27,94	19,06	58,59	181,16
Vodné, stočné	148,42	158,22	138,29	130,87	80,25
Komunální služby	116,44	100,14	99,86	94,73	27,47
Daň z nemovitosti	6,88	6,18	10,24	12,05	24,87
Stavební a bytová údržba	91,32	111,32	190,77	97,94	248,76
Údržba zařízení investičního charakteru pro domácnost	25,96	18,37	22,58	41,11	35,32
Úvěry na dům, byt	12,16	10,30	37,96	60,76	37,54
<b>Podíl výdajů na bydlení na celkových čistých peněžních příjmech</b>	<b>15,86</b>	<b>17,68</b>	<b>16,34</b>	<b>12,17</b>	<b>11,62</b>

Zdroj: SRÚ 96

Tabulka č. 7: Významnost faktorů v regresní analýze vysvětlující varianci výdajů na bydlení bazických

Nezávislá proměnná	t	Významnost
DISPONI	-28,903	0,000
PRIJ	5,688	0,000
M2	11,549	0,000
KAT	-10,783	0,000
VEL	9,037	0,000
DETI	10,702	0,000
DUCH	8,977	0,000
EA	8,400	0,000
VZD-P	3,488	0,000

Zdroj: SRÚ 96

DISPONI - právně majetková disponibilita bytu nebo domu (1-nájemní byt, 2-družstevní byt, 3-byt v osobním vlastnictví, 4-vlastní rodinný dům)

PRIJ - celkové čisté měsíční příjmy domácnosti

M2 - velikost bytu nebo domu (v m<sup>2</sup>)

KAT - kategorie bytu nebo domu (I., II., III. nebo IV.)

VEL - velikost bydliště

DETI - počet závislých dětí v domácnosti

DUCH - počet důchodců v domácnosti

EA - počet EA osob v domácnosti

VZD-P - vzdělání přednosti domácnosti

Tabulka č. 8: Významnost faktorů v regresní analýze vysvětlující varianci výdajů na nájemné

Nezávislá proměnná	t	Významnost
M2	17,242	0,000
DISPONI	-12,233	0,000
KAT	-6,054	0,000
DETI	4,457	0,000
PRIJ	3,097	0,002
VEL	2,170	0,030

Zdroj: SRÚ 96

- M2 - velikost bytu nebo domu (v m<sup>2</sup>)  
 DISPONI - právně majetková disponibilita bytu nebo domu  
 KAT - kategorie bytu nebo domu  
 DETI - počet závislých dětí v domácnosti  
 PRIJ - celkové čisté příjmy domácnosti  
 VEL - velikost bydlíště

Tabulka č. 9: Typ bydlení domácnosti podle věku jejího přednosty

	Typ bydlení					Celkem
	obecní nájemní	družstevní	v osobním vlastnictví	privátní nájemní	vlastní rod.dům	
do 28 let	48 <i>20,8</i>	50 <i>21,6</i>	18 <i>7,8</i>	16 <i>6,9</i>	99 <i>42,9</i>	231 <i>100,0</i>
29-40 let	53 <i>22,4</i>	46 <i>19,4</i>	27 <i>11,4</i>	11 <i>4,6</i>	100 <i>42,2</i>	237 <i>100,0</i>
41-51 let	47 <i>20,2</i>	46 <i>19,7</i>	17 <i>7,3</i>	7 <i>3,0</i>	116 <i>49,8</i>	233 <i>100,0</i>
52-63 let	45 <i>17,9</i>	53 <i>21,1</i>	21 <i>8,4</i>	7 <i>2,8</i>	125 <i>49,8</i>	251 <i>100,0</i>
64 a více	49 <i>22,5</i>	32 <i>14,7</i>	15 <i>6,9</i>	4 <i>1,8</i>	118 <i>54,1</i>	218 <i>100,0</i>

### Statistika:

Statistika	Hodnota	df	Významnost
Pearson Chi kvadrát	23,204	16	0,108
Likelihood Ratio	22,777	16	0,120

Zdroj: ISSP Náboženství 1999

Tabulka č. 10: Míra zatížení domácností výdaji na nájemné (Velká Británie, 1998)

Míra zatížení výdaji na nájemné	Regiony			
	Anglie	Skotsko	Wales	Severní Irsko
Nájemné:				
v bytech obcí	12,8	11,0	12,0	12,6
v bytech bytových asociací	16,6	12,7	14,3	12,5
v privátních náj. bytech	21,9	18,6	18,5	-

Zdroj: Housing Finance Review 1999/2000.

Tabulka č.11 : Míra zatížení domácností výdaji na bydlení v nájemním sektoru (Francie, 1996)

	Míra zatížení výdaji			
	na nájemné <sup>*)</sup>	na nájemné <sup>**)</sup>	úplnými <sup>*)</sup>	úplnými <sup>**)</sup>
Celkem	19,6	16,0	26,7	23,0
<i>Velikost bydliště:</i>				
venkov	18,2	14,5	24,8	21,0
město do 100.000 obyv.	19,2	14,7	26,4	21,9
město nad 100.000 obyv.(periferie)	20,2	15,7	27,6	23,1
město nad 100.000 obyv.(centrum)	21,3	16,4	28,7	23,7
pařížská aglomerace	18,1	16,2	25,4	23,5
Paříž	21,2	19,8	26,7	25,4
<i>Typ nájemního bydlení:</i>				
sociální	17,3	12,2	26,0	21,0
privátní	21,9	19,0	27,9	24,9
<i>Celkový příjem domácnosti:</i>				
1 kvartil	31,8	16,3	44,3	28,9
2 kvartil	20,4	16,8	28,5	24,9
3 kvartil	16,9	16,1	23,2	22,4
4 kvartil	15,2	15,1	19,4	19,2
<i>Velikost domácnosti:</i>				
jednočlenná	26,0	21,4	34,0	29,4
dvoučlenná	18,3	15,7	24,7	22,1
tříčlenná	17,9	15,0	24,4	21,6
čtyřčlenná	16,9	13,7	23,7	20,4
pětičlenná	17,7	12,0	25,3	19,7
šestičlenná a vícečlenná	16,5	8,0	25,3	16,7
<i>Příspěvek na bydlení:</i>				
AL	30,1	17,2	39,1	26,3
APL	23,7	10,6	34,5	21,4
žádný	17,0	17,0	22,8	22,8

Zdroj: Enquete Logement 1996-1997, INSEE.

AL - příspěvek na bydlení pro nesociální sektor bydlení

APL - příspěvek na bydlení pro sociální sektor bydlení (HLM)

\*) hrubá míra zatížení, bez odečtení příspěvku na bydlení

\*\*) čistá míra zatížení, s odečtením příspěvku na bydlení

Tabulka č. 12: Míra zatížení ve vlastnickém sektoru (Francie, 1996)

	Míra zatížení výdaji			
	na nájemné <sup>*)</sup>	na nájemné <sup>**)</sup>	úplnými <sup>*)</sup>	úplnými <sup>**)</sup>
Celkem	18,8	17,8	24,1	23,1
<i>Velikost bydliště:</i>				
venkov	19,1	17,7	24,5	23,1
město do 100.000 obyv.	18,4	17,4	23,6	22,5
město nad 100.000 obyv.(periferie)	18,7	17,7	23,9	22,8
město nad 100.000 obyv.(centrum)	16,9	16,3	22,0	21,4
pařížská aglomerace	19,9	19,5	25,2	24,9
Paříž	21,5	21,5	27,7	27,6
<i>Celkový příjem domácnosti:</i>				
1 kvartil	42,8	33,6	57,3	48,1
2 kvartil	26,4	22,6	35,1	31,3
3 kvartil	21,4	19,7	27,6	25,9
4 kvartil	16,3	16,1	20,5	20,4
<i>Věk přednosty domácnosti:</i>				
méně než 30 let	20,7	19,4	25,9	24,6
30-39 let	21,8	20,4	26,9	25,5
40-49 let	18,1	17,2	23,3	22,4
50-64 let	15,5	15,1	21,0	20,5
65 a více	17,3	16,7	23,8	23,2
<i>Socioprofesionní zařazení:</i>				
samostatně výdělečně činní, ředitelé firem, obchodníci	19,5	18,9	24,6	24,0
zaměstnanci	20,0	18,8	26,0	24,8
dělníci	21,2	19,2	27,0	25,0
zemědělci	19,2	17,1	24,9	22,8
důchodci	15,7	15,2	21,9	21,4
<i>Příspěvek na bydlení:</i>				
AL	23,7	16,8	31,5	24,6
APL	29,2	20,7	35,9	27,5
žádný	17,6	17,6	22,6	22,6

Zdroj: Enquete Logement 1996-1997, INSEE.

AL - příspěvek na bydlení pro nesociální sektor bydlení

APL - příspěvek na bydlení pro sociální sektor bydlení (HLM)

\*) hrubá míra zatížení, bez odečtení příspěvku na bydlení; za nájemné se považuje implicitní nájemné.

\*\*) čistá míra zatížení, s odečtením příspěvku na bydlení; za nájemné se považuje implicitní nájemné.

Tabulka č. 13: Míra zatížení domácností výdaji na bydlení (Polsko, 1998)

Profese	Míra zatížení výdaji na bydlení	
	Celkem	Nájemné
Dělníci a zaměstnanci	17,50	4,46
Zemědělci	11,19	0,30
Samostatně výdělečně činní	16,11	3,18
Důchodci	23,31	4,47
Nezaměstnaní	22,71	6,72
Celkem	18,00	3,75

Zdroj: Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast 1999

Tabulka č.14 : Vývoj míry zatížení domácností výdaji na bydlení úplnými (Polsko, 1991-1996)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Celkem	100	144	195	255	324	418
Důchodci	100	141	184	271	346	431
Inflace 1991=100	100	143	193	253	320	380

Zdroj: Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast 1999

Tabulka č.15 : Míra zatížení výdaji na bydlení (Slovinsko, 1995)

	Míra zatížení výdaji na bydlení				
	Celkem	Nájemné	Služby	Fond oprav	Splátky úvěrů
<i>Typ bydlení:</i>					
nájemní (regulované)	16,0	5,8	10,2	-	-
osobní vlastnictví	9,0	-	6,8	1,2	1,0

Zdroj: Regional Housing Indicators, Slovenia 1995

Tabulka č.16 : Míra zatížení domácností výdaji na bydlení (Maďarsko, 1997)

	Míra zatížení výdaji na bydlení
Celkem (bez privátního náj. sektoru)	17,5
<i>Typ bydlení:</i>	
byť obecní nájemní	18,6
byť tržní nájemní	31,0
byť osobní vlastnictví	19,3
<i>Rodinný stav:</i>	
manželé	13,6
svobodný muž	20,1
svobodná žena	22,8
<i>Ekonomická aktivita:</i>	
aktivní	14,5
aktivní, jednočlenná domácnost	20,2
aktivní, vícečlenná domácnost	13,6
neaktivní	21,5
neaktivní, jednočlenná domácnost	28,9
neaktivní, vícečlenná domácnost	17,3
<i>Počet dětí:</i>	
žádné	19,5
1 dítě	14,8
2 děti	15,3
3 a více dětí	17,0
<i>Celkový příjem domácnosti:</i>	
1 kvintil	31,1
2 kvintil	19,8
3 kvintil	16,5
4 kvintil	13,7
5 kvintil	10,4

Zdroj: MRI 1998

Tabulka č. 17: Celkový příjem domácnosti a typ bydlení (včetně rodinných domků)

Typ bydlení	Celkový příjem domácnosti					Celkem
	do 6900	6901- 11000	11001- 15000	15001- 20000	nad 20001	
státní nebo obecní byt	97 (21,5)	102 (22,4)	95 (20,9)	87 (19,1)	74 (16,3)	455 (100)
družstevní byt	50 (16,7)	70 (23,4)	58 (19,4)	58 (19,4)	63 (21,1)	299 (100)
byt v osobním vlastnictví	26 (21,5)	27 (22,3)	24 (19,8)	25 (20,7)	19 (15,7)	121 (100)
privátní nájemní byt	19 (27,5)	15 (21,7)	18 (26,1)	7 (10,2)	10 (14,5)	69 (100)
vlastní rodinný domek	94 (20,6)	108 (23,7)	96 (21,1)	75 (16,4)	83 (18,2)	456 (100)

Testové statistiky	hodnota	df	významnost
Pearson Chi-kvadrát	12,763	16	0,690
Likelihood Ratio	13,046	16	0,669

Zdroj: ISSP 1999

Tabulka č.18: Celkový příjem domácnosti a typ bydlení (mimo rodinné domky)

Typ bydlení	Celkový příjem domácnosti					Celkem
	do 6737	6738- 11000	11001- 14800	14801- 20000	nad 20001	
státní nebo obecní byt	95 (20,9)	104 (22,9)	79 (17,3)	103 (22,6)	74 (16,3)	455 (100)
družstevní byt	50 (16,7)	70 (23,4)	46 (15,4)	70 (23,4)	63 (21,1)	299 (100)
byt v osobním vlastnictví	25 (20,7)	28 (23,1)	23 (19)	26 (21,5)	19 (15,7)	121 (100)
privátní nájemní byt	19 (27,5)	15 (21,7)	13 (18,8)	12 (17,5)	10 (14,5)	69 (100)

Testové statistiky	hodnota	df	významnost
Pearson Chi-kvadrát	8,855	12	0,715
Likelihood Ratio	8,730	12	0,726
T-test	-17,672	943	0,000

Zdroj: ISSP 1999



Tabulka č. 19: Alokace obecních a státních bytů podle velikosti domácnosti a bytu

Počet členů domácnosti	Počet obytných místností						Celkem
	1	2	3	4	5	8	
1	54 (36,7)	72 (49,0)	21 (14,3)				147 (100)
2	15 (8,6)	95 (54,3)	61 (34,9)	3 (1,7)	1 (0,6)		175 (100)
3	8 (8,3)	31 (32,3)	51 (53,1)	4 (4,2)	1 (1,0)	1 (1,0)	96 (100)
4	2 (2,1)	24 (25,5)	59 (62,8)	9 (9,6)			94 (100)
5		8 (32,0)	13 (52,0)	3 (12,0)	1 (4,0)		25 (100)
6			4 (100,0)				4 (100)
Celkem	79 (14,6)	230 (42,5)	209 (38,6)	19 (3,5)	3 (0,6)	1 (0,2)	541 (100)

Zdroj: ISSP 1999

Tabulka č. 20: Ukazatele podhodnocenosti pro současné a podle našeho modelu nové regulované nájem

	Ukazatel podhodnocenosti (původní nájem)	Ukazatel podhodnocenosti (nové nájem)
<b>Velikost bydlíště:</b>		
do 5 tis. obyvatel	10,17	5,46
5 tis. - 20 tis. obyvatel	9,80	6,10
20 tis. - 100 tis. obyvatel	6,85	4,90
nad 100 tis.	18,24	4,10
<b>Velikost bytu:</b>		
1 pokojový	4,57	0,40
2 pokojový	10,47	6,14
3 pokojový	14,95	5,76
4 pokojový	16,91	6,60
<b>Regiony:</b>		
Praha	20,82	3,46
Středočeský	13,63	7,85
Jihočeský	13,71	7,85
Západočeský	13,30	6,57
Severočeský	0,79	0,25
Východočeský	13,00	6,80
Jihomoravský	11,66	7,44
Severomoravský	5,68	4,24

Zdroj: Vlastní výpočty, SRÚ 96, Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97

Poznámka: Ukazatel podhodnocenosti je poměr rozdílu mezi tržní a regulovanou (resp. novou regulovanou) cenou nájmu a regulovanou (resp. novou regulovanou) cenou nájmu.

Tabulka č. 21: Srovnání bytových politik jednotlivých evropských zemí

	<b>Cíle</b>	<b>Prostředky</b>				
	<b>Definice</b>	<b>Definice</b>	<b>Konkrétní vymezení</b>	<b>Financování</b>	<b>Kritéria využití</b>	<b>Aplikace</b>
Belgie	region	stát-region	region	region	region	region-obec
SRN	stát-region	stát	region	stát-region	region	region-obec
Španělsko	stát-region	stát	region	stát-region	region	region-obec
Itálie	stát-region	stát	region	stát-region	region	region-obec
Dánsko	stát	stát	stát-obec	stát-obec	obec	obec
Holandsko	stát	stát	stát-obec	stát	obec	obec
Francie	stát	stát	stát	stát	stát	stát-department- obec
V. Británie	stát	stát	stát	stát	stát	region
Irsko	stát	stát	stát	stát	stát	obec
Řecko	stát	stát	stát	stát	stát	stát
Portugalsko	stát	stát	stát	stát	stát	stát-obec
Lucemburk	stát	stát	stát	stát	stát	stát-obec

Zdroj: L. Ghekiere 1992, *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*.

Tabulka č. 22: Množství zprivatizovaných bytů v průběhu jednoho roku ( v absolutní hodnotě a v % sociálního nájemního fondu)

	<b>Počet zprivat. bytů</b>	<b>v %</b>	<b>Rok</b>	<b>Trend</b>
SRN (ex NDR)	18.500	0,53	1992	pokles
SRN (ex SRN)	14.677	0,44	1992	?
Belgie (valónský region)	180	0,18	1993	pokles
Francie	8.000	0,22	1991	růst
Irsko	4.000	4,30	1994	růst
Holandsko	5.044	0,25	1991	růst
V. Británie	65.671	1,10	1993	pokles
Švédsko	5.000	0,54	1993	růst

Zdroj: Enquete de L'Observatoire Européen du Logement Social, 1995.