

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

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

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

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

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

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

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

V případě obou alternativ je přitom nutné myslet na ty, kteří jsou mimo systém (nebydlící, migranti) nebo kteří nejsou schopni vyrovnat se s vyšším zatížením výdaji na bydlení prostřednictvím trhu (a ziskem) stanovených cen, tj. doplnit reformu o zavedení cílených nástrojů bytové politiky, jakými jsou zejména systém sociálního bydlení a příspěvek na bydlení. Legislativa a motivační impulsy pro rozvoj tržních úvěrových produktů určených pro financování vlastnického bydlení (hypoteční úvěry) jsou přirozeně rovněž pro obě alternativy klíčové.

Jakkoliv existuje nemalý počet konkrétních zemí, které beze zbytku využily první alternativy, neexistuje jediná, která by beze zbytku naplnila alternativu druhou. Polsko a Česká republika udělaly několik prvních kroků, ale dokončení přechodného období a změna systému regulace nájemného k regulaci nájemného druhé generace pak, zejména v České republice, už nenásledovaly. Zcela přirozeně jako bumerang se český přístup, který se zdál být modernější a snažil se uchovat sektor nájemního bydlení, stal přístupem nejméně efektivním, jelikož mnohé české obce nyní se zpožděním upřednostňují privatizaci před čekáním na to, kdy stát konečně uvolní a reformuje regulaci nájemného. K rozsáhlejší privatizaci obecních bytů tudíž možná stejně dojde, jen později a v delším časovém období, což negativní důsledky privatizace jen oddálí a zřejmě i prohloubí.

Odpověď na otázku, která ze zmíněných dvou variant je vhodnější, není jednoduchá, jelikož jakkoliv máme dostatečný přehled o negativních aspektech „zbrklé“ privatizace bytového fondu, druhá varianta nebyla v našem regionu nikde zcela realizována. Mezi negativní aspekty privatizační alternativy jsou uváděny zejména (Kährlik 2002, Hegedüs et. al. 1993, Pascariu 2002):

- **degradace vlastnických práv** (získání majetku hluboko pod tržní cenou do vlastnictví, v Rusku a některých jiných zemích jako Albánie či Estonsko dokonce zcela zdarma, je v takovém rozměru skutečně unikátní), jež se nutně projevila v mnoha případech v nezodpovědném přístupu k lehce nabytému majetku u nových vlastníků;
- **faktické pokračování v politice levného bydlení z období komunistického režimu** (prodeje bytů za „hubičku“) a tím i prodloužení falešného očekávání, že to bude nadále stát či obec, kdo bude odpovědný za zajištění finančně dostupného bydlení pro všechny lidi bez rozdílu příjmu a nikoliv oni sami s využitím tržně orientovaných úvěrových nástrojů;

- **problémy při řízení kondominii (společenství vlastníků)**. Ukázalo se, že nejen často lidé nemají čas a přirozeně ani schopnosti vést efektivní správu bytů (nebezpečí zneužití), ale zejména že je mnohdy složité najít konsensus nad vyšší příspěvků určených na správu, opravy a modernizaci bytových domů. Hledání konsensu je obzvláště složité, pokud se jedná o potřebu rozsáhlejší modernizace domu a je zapotřebí využít úvěru, jelikož v takovém případě zpravidla všichni vlastníci v daném bytovém domě musí dát svůj souhlas s uplatněním zástavního práva na své byty ve prospěch banky poskytující úvěr. Kondominia s relativně krátkou finanční minulostí jsou často pro banky nespolehlivý partner při vyjednávání o úvěrech určených na rozsáhlejší modernizaci domů, což se, pokud banka rovnou úvěr neodmítne, může projevit v promítnutí relativně vysoké rizikové premie do úročení úvěru;
- s výše zmíněným souvisí **problém „chudých vlastníků“**, kteří nejsou schopni (a často, z důvodu vysokého věku, ani motivováni) k vyšším příspěvkům do fondů oprav nutných pro rekonstrukci a modernizaci bytových domů. V některých zemích se z toho důvodu objevil již opačný proces zpětného odkupu bytů od chudých vlastníků zpět do obecního vlastnictví;
- **zmizení finančně dostupného nájemního bydlení sloužícího jako záchranná síť pro ty, kteří si nemohou dovolit pořídit si byt za běžné tržní ceny** ani hradit tržní nájemné. Příspěvek na nájemné je sice jistým řešením, ale výhradní spoléhání na příspěvek na nájemné (bydlení) má svá úskalí, jež budou uvedena níže v této kapitole;
- **rezidualizace obecního nájemního bydlení** (obecní bydlení se stalo marginální částí bytového fondu) a sociální vyloučení v obecních bytech, jelikož pouze velmi chudí či velmi staří lidé si byty nekoupili a zůstali nadále v obecním nájemním bydlení;
- z výše zmíněného důvodu též velmi **omezený prostor pro jakoukoliv deregulaci nájemného u stávajících obecních bytů**, jelikož by každý růst nájemného musel být nutně téměř plně kompenzován příspěvkem na bydlení a tudíž by byl, přihlédneme-li k ostatním nákladům politiky založené na příspěvku, neefektivní z hlediska veřejných rozpočtů. **Nízké nájemné však často nestačí ani na pokrytí základních nákladů správy a udržení bytových domů**;
- **sociální nerovnost a nespravedlnost** plynoucí z faktu, že někteří, bez ohledu na svou příjmovou či sociální situaci, měli možnost si byty pořídit za velmi nízké ceny a případně je i dále, pokud je nepotřebovali, prodat za tržní cenu a realizovat tak

- slušný spekulativní zisk, zatímco nové domácnosti (mladé rodiny, nebydlící, migrující, manželé po rozvodu) jsou nuceny si byty pořídit za běžných tržních podmínek;
- pokud v dané zemi proběhla i restituce bytových domů zabavených komunistickým režimem ve prospěch původních vlastníků nebo jejich potomků, pak **sociální nerovnost a nespravedlnost mezi nájemníky**, kteří se, spíše otázkou náhody, ocitli v bytech obecních určených k privatizaci a nájemníky, kteří se ocitli v bytech z restituovaných domů;
 - **potvrzení sociálních nerovností vzniklých ještě v době komunistického režimu.** Jelikož kvalitnější byty v atraktivnějších lokalitách byly přidělovány zejména bývalé nomenklatuře a jiným k režimu loajálními komunistickým funkcionářům, z privatizace za snížené ceny přirozeně nejvíce získali právě lidé, kteří si takový zisk z hlediska bytí elementární morálky nezasloužili.

Rychlá privatizace bytů byla zejména motivována (a doporučována mezinárodními organizacemi jako např. Světová banka) proto, že je nejrychlejší, snadnou a relativně voliči oblíbenou variantou, jak se vyrovnat s dědictvím „levného“ nájemního bydlení z období minulého režimu, jak vytvořit dostatečnou nabídku vlastnických bytů pro rozvoj trhu s bydlením a, do určité míry, i vyjít vstříc přáním mnohých stát se vlastníkem svého bydlení. Umožnila také vznik a rozvoj deregulovaného soukromého nájemního bydlení, zejména pak od drobných pronajímatelů, kteří často získali byty právě v privatizaci. Existovala rovněž do velké míry oprávněná očekávání, že noví vlastníci o bytový fond budou pečovat lépe než byrokracií a korupcí trápené obce.

Nezamýšlené negativní důsledky privatizace jsou však tak značné, že zejména pro veřejné rozpočty v dlouhodobém horizontu zdaleka neznamenal tato varianta očekávané vysvobození a spíše naopak si vyžádala nutnost dodatečných nemalých veřejných investic do oblasti bydlení. Nemáme tím na mysli pouze příspěvek na nájemné a ztrátu z provozování obecních bytů s nájemným hluboce pod nákladovou úroveň, ale také dodatečné výdaje státu na modernizaci bytů (podpora novým vlastníkům), příspěvky na bydlení chudým vlastníkům, výdaje na odkup bytů od chudých vlastníků, výdaje na uspokojení oprávněných požadavků nájemníků z restituovaných domů (ve většině zemí, kde proběhla rozsáhlá privatizace i restituce bytů, se stát zavázal alokovat uvolněné či nově postavené obecní byty přednostně mezi nájemníky z restituovaných domů, opět zcela bez zřetelů na příjmovou či sociální situaci nájem-

níka, a následně jim umožnit zvýhodněný prodej těchto bytů do jejich vlastnictví), tak dodatečné státní výdaje na nabídkovou i poptávkovou podporu plynoucí z oprávněných falešně udržovaných očekávání nebydlících či všech těch, kteří se nemohli účastnit privatizace, že jim stát má zajistit finančně dostupné, nejlépe vlastnické bydlení, jako se o to postaral v případě nájemníků obecních bytů. Dodatečné programy pro novou výstavbu sociálních (finančně dostupných) bytů se staly částečně též nezbytností, jelikož trhy v méně vyspělých tranzitivních zemích byly v příliš ranném stádiu na to, aby mohly produkovat optimální výsledek, a ztrátou všech veřejných bytů stát i obce přišly o jakoukoliv možnost levně ubytovat domácnosti v největší sociální nouzi či domácnosti, které, například, ztratily své bydlení v důsledku přírodních katastrof. Nedostatečně dlouhá finanční historie kondominií bránil jim v přístupu k levným půjčkám si často vyžádala vznik státních garančních fondů či případně i založení státních úvěrových fondů dotovaných ze státního rozpočtu a poskytujících kondominiím granty nebo kvalifikované úvěry na modernizaci bytového fondu.

Alternativa deregulace nájemného a přechodu k systému regulace nájemného druhé generace v oblasti nájemního bydlení je v mnoha ohledech sociálně spravedlivější, i když i za těchto okolností se nutně objeví tenze mezi nájemníky z obecních bytů a nájemníky z restituovaných soukromých domů. Je přirozené, že obce neuplatní zcela právo požadovat tržní nájemné ve svých bytech a v mnoha případech budou držet nájemné na nákladové úrovni. Ovšem zvýšením nájemného a následným přechodem k systému regulace nájemného druhé generace dojde, minimálně v sektoru restituovaného soukromého nájemního bydlení, k odchodu velké části příjmově silnějších domácností do vlastního bydlení a tím dodatečné významné nabídce nájemních bytů. Pokud se úspěšně podaří vytvořit kompetitivní trh s tržně zakořeněným financováním bydlení (zejména hypoteční úvěrování), pak druhá alternativa vede rovněž k vytvoření trhu s bydlením, ovšem v mnohem reálnější podobě a bez sociálních nespravedlností či falešných očekávání charakteristických pro alternativu privatizace.

V případě dotažení druhé alternativy by umožnil, například, sektor obecních bytů obcím využít tzv. *rent pooling*, tj. případně snížit vstupní nájemné u nových bytů za cenu vyššího nájemného u starších bytů a tak zvýšit finanční dostupnost nových bytů. Nájemní bydlení mimo to představuje typ bydlení usnadňující mobilitu za prací, což je za současné situace rychlého pohybu kapitálu v globálním ekonomickém prostředí

velmi důležitý faktor. Přirozeně, i pro variantu deregulace v nájemním bydlení by se objevily další nevýhody a negativa poté, kdy by byla beze zbytku uskutečněna podobně, jako byla uskutečněna varianta privatizační. Hlavní nevýhodou je zejména skutečnost, že se jedná, na rozdíl od alternativy privatizace, o velmi nepopulární opatření, jež, například, v českém prostředí nemá podporu i většiny lidí nežijících v nájemním bydlení. Varianta privatizační vychází v zásadě z kulturní reality minulého režimu, kdy nájemní bydlení bylo považováno v podstatě za bydlení vlastnické („můj byt“, zpravidla na celý život, obchodovatelný na černém trhu). Varianta deregulační je vysoce reformní právě z důvodu, že jde proti těmto zažitým a kulturně zakořeněným představám, vzorcům jednání a myšlení, a tak může bortit, jakkoliv pouze falešně, očekávanou jistotu mít finančně dosažitelné bydlení, vlastní domov. Neznalost problematiky, zejména v ekonomické oblasti, a falešně vytvářená „panika“ z růstu nájemného je patrná nejen mezi občany, ale také politiky a těmi, kteří na bytovou politiku v naší zemi vykonávají hlavní vliv. Za takové situace se alternativa deregulace může stát nejen velmi nepopulární, ale také příčinou jisté společenské nestability a sociálních napětí, zejména pokud některé její dopady získají veřejností očekávanou negativní interpretaci v médiích.

Výhody reformního přístupu využívajícího alternativu deregulace jsou však v delším období ve srovnání s variantou privatizační, která v zásadě otázku finanční dostupnosti bydlení potřebných vůbec neřeší, dle našeho názoru, daleko větší, a to zejména s přihlédnutím k výše uvedeným praktickým implikacím ze zavedení varianty privatizace. Pokud však bude chybět odvaha i snaha co nejlépe vysvětlit reformní kroky veřejnosti, může vzniklá situace být ještě daleko horší, než v případě jakéhokoliv jasného rozhodnutí.

Bydlení jako specifický statek

Pokud se pak přikloníme k druhé alternativě jako modernějšímu přístupu vyrovnání se s dlouhodobě neudržitelným dědictvím po komunistické pseudo-rovnosti v přístupu k bydlení, pak je logické se ptát, zda-li vůbec potřebujeme nějaký systém regulace nájemného druhé generace, tj. zda-li by nebylo vhodnější zrušit dosavadní systém regulace první generace a žádný další již vůbec nezavádět. Určitá forma regulace nájemného je zpravidla odůvodňována specifícností bydlení jako zboží, investičním

hlediskem ovlivňujícím nestabilitu nájemního poměru, ochranou proti monopolnímu jednání soukromých pronajímatelů či vydírání v případě nouze a případně i ochranou proti sociální segregaci. Její smysl byl již popsán v úvodu této kapitoly. Jistá transparentní pravidla zajišťující jak na jednu stranu ochranu nájemníků před náhlými změnami nájemného či požadování nájemného nad úroveň tržního nájemného, tak zajišťující dlouhodobě předvídatelný zisk pronajímatelům jsou, s velkou pravděpodobností, žádoucí pro obě strany nájemního vztahu. V této souvislosti je častým dotazem, v jakém smyslu je bydlení specifickým zbožím? Uvedme odpověď částečně publikovanou ve studiích Lux (2002), Lux (2002a):

- **Bydlení je velmi heterogenním, komplexním, multi-dimenzionálním zbožím.** Jak domy tak byty určené k bydlení se navzájem liší v rozsáhlé škále nejrůznějších charakteristik (atributů), které poskytují svým spotřebitelům specifické bytové služby. Liší se ve velikosti užitné plochy, designu, stáří, kvalitě použitých materiálů pro výstavbu, právním důvodu užívání, počtu a kvalitě přidružených prostor jako je garáž, sklep, zahrada, dílna, tělocvična, bazén... Cena bydlení je rovněž do velké míry určována kvalitou okolního prostředí, sociální strukturou spoluobyvatel, hluchostí okolí, kvalitou veřejného prostranství, silnic, chodníků či dostupností bydlení do místa zaměstnání, škol, zdravotních a kulturních zařízení.
- **Bydlení je typem dlouhodobě trvanlivého zboží nebo také zbožím dlouhodobé spotřeby. Vlastnické bydlení se však stává nejen předmětem spotřeby, ale rovněž specifickou investicí.** Všude na světě je cena vlastnického bydlení natolik vysoká, že k jeho pořízení je zpravidla potřeba dlouhodobě splatných hypotečních úvěrů. Vzhledem k nemalé finanční zátěži se pak přirozeně domácnosti snaží *investovat* do takového bydlení, u kterého předpokládají, že jeho budoucí cena se vyrovná minimálně úhrnu všech nákladů spojených s jeho pořízením (včetně nákladů obětované příležitosti). I domácnosti, které se nesnaží o spekulativní zisk (tj. koupí a následný prodej či pronájem), na trhu bydlení při koupí či výstavbě svého bydlení vystupují ve dvojí roli: jako spotřebitelé i investoři.
- **Významnou charakteristikou bydlení je rovněž jeho fixace v prostoru.** Oproti většině jiných zboží bydlení nemůže být jednoduše „přeneseno“ jinam, z jednoho prostoru do jiného. Pokud si domácnost pořizuje své bydlení, pak volí mezi kvalitou