

by byl švýcarský systém zřejmě vhodnější (takový systém je také vnímán jako méně rizikový pro institucionální investory jakými jsou penzijní či investiční fondy, vlastníci velkou část švýcarských nájemních bytů, avšak marginální část německých nájemních bytů). Má-li však být smyslem, aby výše nájemného u probíhajících nájemních smluv věrněji odrážela tržní nabídku a poptávku po daném bydlení v dané lokalitě a tak dávala jasnější tržní signály o případných deficitech, zatímco výnos pronajímatele není do žádné míry limitován ani garantován, pak by volba mohla padnout spíše na systém německý. Oba bohužel předpokládají nemalé dodatečné administrativní náklady: v systému švýcarském se jedná zejména o náklady soudních jednání při hodnocení nejrůznějších nákladových kalkulací, v systému německém pak zejména o náklady reprezentativních šetření nájemného a vytváření obecních zrcadel nájemného. Jak však upozorňují informovaní zástupci obou zemí, oba systémy jsou relativně stabilní a dokázaly při relativně slušné ochraně nájemníků udržet významné soukromé investice v oblasti nájemního bydlení.

I přes svou relativně dlouhodobou stabilitu jsou to právě nedávné roky či současnost, kdy oba systémy prošly či prochází ne zcela nepodstatnými změnami. Zatímco německý systém za situace dlouhodobé ekonomické hospodářské stagnace, rostoucí nezaměstnanosti a zejména obecného snižování cen bydlení doznal na začátku nového tisíciletí změny zpřísňující regulační mechanismus více chránící nájemníky před prudkým růstem nájemného, ekonomické paradoxy švýcarského systému (snižování nájemného za situace rostoucí poptávky) vedly k diskusi o zrušení vazby růstu nájemného k výši referenční úrokové míry hypotečních úvěrů. Je přirozené, že jako ve všech lidských situacích ani zde není možné najít zcela optimální řešení, jež by bylo navěky neměnné.

Systém regulace nájemného druhé generace má však oproti zcela liberálnímu systému nemalé výhody: ochrana nájemníků před požadováním vyššího než tržního nájemného (takové „zneužití“ pronajímateli je z důvodu specifčnosti bydlení a charakteru bydlení jako uspokojení základní lidské potřeby mít trvalý domov velmi pravděpodobné), udržení soukromých investic v oblasti nájemního bydlení poskytujícího přístřeší i sociálně či příjmově slabším domácnostem a tak mnohem menší veřejné výdaje než při vytváření rozsáhlého veřejnými rozpočty dotovaného sektoru sociálního nájemního bydlení a zejména pak ustavení skutečně dlouhodobé funkční alternativy

k vlastnickému bydlení, jež dokáže nabídnout nájemníkům takovou ochranu, že soukromé nájemní bydlení není na cestě životem považováno pouze za přechodné předstádium konečně koupě vlastního bytu či domu. Z hlediska úhrnných společenských nákladů pak za dnešní situace rychlého pohybu investic a kapitálu je nájemní bydlení umožňující flexibilní reakci na aktuální situaci na trhu práce jistě levnější než bydlení vlastnické, jelikož vlastníci se mobilitě zpravidla brání.

Veřejná podpora finanční dostupnosti nájemního bydlení

Poslední otázkou, na kterou bychom chtěli dát, jakkoliv neúplnou, odpověď, však je, zda-li vedle systému regulace nájemného druhé generace je nutné ještě zavést dodatečné nástroje bytové politiky zajišťující dostatečnou finanční dostupnost bydlení pro ty domácnosti, které by si za tržních podmínek nebyly schopny zajistit odpovídající bydlení vlastními silami, tj. je-li zapotřebí záchranné sociální sítě financované z veřejných zdrojů. V loňské studii *Standardy bydlení 2002/03* jsme relativně rozsáhle popsali vývoj a aktuální stav finanční dostupnosti nájemního i vlastnického bydlení v ČR. Z něj bylo zřejmé, že i za stávající regulace nájemného hluboko pod její tržní úroveň (v jistých regionech) mnohé domácnosti, zejména starších lidí, se i přes různá očištění výdajů na bydlení, která jsme tehdy provedli, dostaly do situace, kdy jsou jejich výdaje na bydlení neúměrné. Regulace nájemného druhé generace není ještě sociálním opatřením, chráněné nájemné se od tržních (nově uzavřených) nájmů v delším období neliší a ochrana je stejná pro všechny skupiny domácností bez ohledu na příjem či sociální potřebnost.

Jelikož bydlení je vedle ekonomického statku (navíc velmi specifického) též uspokojením základní lidské potřeby, je jen těžké si představit v moderní vyspělé společnosti, že by stát sociálně potřebným domácnostem nenapomohl buď prostřednictvím podpory nabídky (například, podpora výstavby či provozu tzv. sociálních bytů) či podpory poptávky (například, příspěvek na nájemné/bydlení) a ohrozil tak sociální stabilitu a soudržnost celé společnosti. Bydlení ve slumech v nevyhovujících zdravotních podmínkách či velké množství lidí bez jakéhokoliv přístřeší (bezdomovectví) jsou jistě fenomény, které by dlouhodobé stabilitě demokratické společnosti příliš nenapomohly. Bydlení je navíc zbožím s mnohými externalitami, což znamená, že spotřeba bydlení jednoho člověka výrazným způsobem ovlivňuje spotřebu bydlení

druhého. Pokud vedle vilové čtvrti bohatých lidí vyrostou slumy charakteristické vysokou nemocností a kriminalitou, pak to přímo ovlivní spotřebu bydlení bohatých lidí z vilové čtvrti. Teoreticky se dá usuzovat, že pomoc v této oblasti je i racionálním zájmem všech členů společnosti bez ohledu na jejich společenské postavení. Otázkou však je, přirozeně, jaký druh pomoci by to v takovém případě měl být?

Ačkoliv typů pomoci v oblasti bydlení je mnoho, nejvíce jsou zmiňovány a užívány dva nástroje bytové politiky, kterými se stát a obce snaží zajistit finanční dostupnost odpovídajícího bydlení sociálně potřebným domácnostem: sociální bydlení a příspěvek na bydlení (nájemné). Pomoc při zajištění finanční dostupnosti bydlení pro domácnosti s nižšími příjmy se zpravidla soustředí do oblasti nájemního bydlení, avšak i zde existuje příliš mnoho výjimek (Španělsko, Řecko), abychom takovou tezi mohli považovat za neproblematickou. Této diskusi se však budeme věnovat až v další kapitole týkající se konkrétních adaptací nástrojů na české podmínky. V této kapitole se pokusíme soustředit právě na zmíněné dva základní nástroje, sociální bydlení jako nástroj podpory nabídky na trhu s bydlením a příspěvek na bydlení jako nástroj podpory poptávky na trhu s bydlením, popsat stručně jejich charakteristické rysy a zejména zhodnotit jejich relativní výhody a nevýhody.

Podpora první – sociální bydlení

„Sociální bydlení není dnes moc oblíbený termín. Zahrnuje totiž aktivní roli státu, využívá peněz daňových poplatníků a zdá se, že je příliš vzdáleno trhu.“ (Priemus 1997: 549).

Téměř ve všech zemích EU nalezneme sektor nazývaný jak v daných zemích, tak v úhrných evropských statistikách či výzkumných studiích „sociální bydlení“. Jednotlivé systémy sociálního bydlení se ovšem natolik odlišují a v některých případech dokonce není ani konsensus nad tím, zda-li je vhodné toto označení použít pro určitý sektor bydlení v konkrétní zemi (Švédsko, Španělsko), že je jen velmi těžké, ne-li zcela nemožné, definovat „sociální bydlení v Evropské unii“ obecně. Lux (ed.) (2002) uvádí následující definici: „V převážné míře se sociálním bydlením rozumí nájemní bydlení, kterým se snaží orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit potřebným skupinám obyvatel, jež si ze

sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti.“ (73) Podobně i jiné definice sociálního bydlení vychází z předpokladu, že se jedná pouze o nájemní bydlení. Např. Emms (1990) definuje sociální bydlení jako „bydlení, jehož výstavba a v posledku nájemné jsou podporovány z veřejných zdrojů (1). Harloe (1988) nalézá odlišnost sociálního bydlení od jiných typů bydlení zvláště ve třech charakteristických rysech: „Je nabízeno pronajímateli za cenu, která není principiálně určena ziskovostí. Je administrativně alokováno na základě potřeby. Politická rozhodování mají značný vliv na jeho kvantitu, kvalitu a podmínky správy.“

Ekonomická komise pro Evropu OSN vychází z následující definice Mezinárodní organizace sociálního bydlení (CECODHAS): „Sociální bydlení je bydlení, kde je vstup omezován existencí pravidel pro přidělování bytu zvýhodňující ty domácnosti, které mají potíže při hledání bydlení na volném trhu.“ (UN/ECE 2003). Jak je zřejmé, tato definice automaticky nevylučuje vlastnické či družstevní bydlení a tím otevírá mnohem širší polemiku pro to, zda-li jakákoliv státní dotace (např. jen úroková dotace či možnost odpočtu úroků z hypotečních úvěrů od daňového základu) může automaticky řadit podporovaný segment mezi sociální (též dostupné či podporované) bydlení.

Přestože však neexistuje standardní definice označující společný právní důvod užívání sociálních bytů v EU (nájemní bydlení je sice považováno za hlavní právní důvod užívání ve většině případů, avšak ve Španělsku je tzv. podporovaným bydlením bydlení vlastnické a mezi holandskými, rakouskými a dánskými provozovateli sociálních bytů jsou i bytová družstva), společné ekonomické postavení provozovatelů nájemních sociálních bytů (nejčastěji obec či nezisková organizace, avšak v Německu též soukromé osoby dosahující kontrolovaného zisku) nebo společnou formu finanční účasti státu na výstavbě a provozu sociálních bytů (téměř žádná podpora neexistuje již dnes v Nizozemí, zemi s největším podílem sociálního bydlení na bytovém fondu v Evropě, avšak ve Velké Británii prostřednictvím nevratných dotací či v Německu prostřednictvím kvalifikovaných úvěrů i provozních dotací je účast státu stále nezanedbatelná), je možné říci, že s výjimkou (Švédsko) cílenost při přidělování bytů na příjmově slabší sociálně potřebnější domácnosti je, jakkoliv v různé míře, zásadním charakteristickým rysem systému sociálního / podporovaného / dostupného bydlení.