

## Vybrané nástroje bytové politiky v českém prostředí

V předcházející kapitole jsme se pokusili ukázat, že nelze obecně zcela odmítnout ani jeden ze dvou základních pilířů bytové politiky směřující k vyšší dostupnosti bydlení, tj. ani podporu nabídky prostřednictvím podpory výstavby sociálních (finančně dostupných) nájemních bytů s nižší než tržní úrovní nájemného, ani podporu poptávky prostřednictvím příspěvku na bydlení (nájemné).

### Podpora výstavby či koupě vlastnického a družstevního bydlení

Záměrně jsme se v předcházející kapitole vyhnuli podporám vlastnického či družstevního (kvazi-vlastnického) bydlení, jelikož ty se mohou stát, a zpravidla také stávají, předmětem spekulací a/nebo, pokud chybí jakékoliv zacílení dle příjmu žadatelů, mají výrazný regresivní charakter, což znamená, že napomáhají více příjmově silnějším než příjmově slabším domácnostem. Jak se snažila ukázat studie *Standardy bydlení 2002/03*, míra efektivity a efektivnosti veřejných výdajů by se měla stát hlavním měřítkem úspěšnosti jakéhokoliv programu či dotace ze státních i lokálních veřejných zdrojů. *Efektivita a efektivnost je však v případě podpory vlastnického či družstevního bydlení (družstevní bydlení má, z tzv. transformačního zákona, jednoznačně v České republice spíše charakter vlastnického bydlení) nutně nízká.* „Zneužití“ dotačního programu Ministerstva pro místní rozvoj známého pod zkratkou „320+80“ platného do konce roku 2002 (dotace na výstavbu „nájemních bytů“ ve výši 380.000,- Kč na výstavbu a 80.000,- Kč na infrastrukturu) ke spekulacím drobných investorů, výstavbě luxusních kvazi-vlastnických bytů pro příjmově silné domácnosti a v neposlední řadě též k neoprávněnému zvýšení zisků developerů je ukázkovým příkladem neefektivního čerpání veřejných prostředků.

*Nízká elasticita nabídky v krátkém období a specifčnost bydlení (např. omezená nabídka pozemků či rostoucí cena opce vlastníků pozemků) jsou zpravidla důvody, proč je přímá i nepřímá fiskální podpora při pořizování vlastnického bydlení (např. státní půjčky či možnost odečtu úroků z hypotečních úvěrů od daňového základu pro výpočet daně z příjmu) nejen příjmově regresivní, ale také, minimálně v krátkém období, neefektivní.* Podpora dostupnosti vlastnického bydlení se v českém prostředí v minulých letech, stejně jako tomu prokazatelně bylo i ve vyspělých zemích,

zřejmě odrazila ve zvýšení cen nabízených nemovitostí. Pokud se výše podpory zvyšující poptávku po bydlení následně projeví v krátkém období (na trhu s bydlením až do 5 let) pouze ve zvýšení cen nabízených nemovitostí, pak jediný, kdo z takové podpory skutečně získává, je v dané chvíli prodávající, ale v žádném případě ne ten, kdo je hlavním příjemcem podpory. Mimo to, regresivní charakter takové podpory (podpora slouží zejména nejbohatší části české populace) je možné relativně spolehlivě doložit a takový důkaz byl podán rovněž ve studii *Standardy bydlení 2002/03*. **Je tomu prostě z důvodu, že cílení této podpory na příjmově slabší je zpravidla nedostatečné a vlastnické bydlení je drahé všude na světě – tj. pořizují si jej domácnosti příjmově silnější či případně příjmově nejsilnější.** Nedostatečné cílení má svou „politickou“ logiku, jelikož pokud by podpora měla skutečně pomoci příjmově slabším, pak by musela být relativně vysoká a to by neúměrně zatížilo výdaje veřejných rozpočtů. Pro politiky je přitom snazší a prokazatelnější argumentovat, že pro lepší dostupnost bydlení něco udělali, např. bezúročné půjčky mladým lidem, které jsou sice relativně k cenám zanedbatelné a navíc se z důvodu specifčnosti trhu s bydlením alespoň částečně odrazí v jejich zvýšení, než se dát složitější a méně prokazatelnou cestou efektivních podpor nabídky či poptávky na trhu s nájemním bydlením.

Podpora příjmově slabších domácností prostřednictvím podpor uvnitř sektoru nájemního bydlení má též další relativní pragmatické výhody. Zatímco příjmově slabší vlastníci mají ve svém bydlení jistý majetek, který by mohli v případě nouze a stěhování do nájemního bydlení prodat a realizovat tím kapitálový příjem (i když asi nikoliv za všech okolností), nájemníci takovou možnost nemají. V oblasti nabídkově orientovaných podpor pak jednou podporovaný nájemní byt (např. dotací při jeho výstavbě) lze použít i pro více potřebných domácností, pokud je právo na sociální bydlení jasně vymezeno příjmovými limity. To je však nemožné v případě jednou podporovaného vlastnického bydlení, a to i když se výrazným způsobem změní původní sociální či příjmové podmínky žadatele.

Otázka, zda-li podporovat či nikoliv dostupnost vlastnického bydlení, není však, jako obvykle, úplně jednoznačná. Existují země, které se zaměřují zejména na podporu vlastnického bydlení, např. země jihoevropské či některé země skandinávské (Norsko, Finsko). Většina lidí si v těchto zemích, podobně jako u nás, přeje bydlet „ve vlastním“. Pokud pak stát má dostatečné prostředky na to zajistit, aby si vlastnické

bydlení mohly pořídit všechny vrstvy společnosti včetně sociálně potřebných domácností s nižšími příjmy, a to i do budoucna, jelikož se žádné byty pro sociálně potřebné ze stávajícího fondu v budoucnu již „neuvolní“, pak tím do jisté míry plní přání svých občanů více nežli v případě podpory v oblasti nájemního bydlení (případ Norska, Finska). Zaměření na podporu vlastnického bydlení v jihoevropských zemích má jiné důvody: podpory jsou spíše symbolické, pomoc státu je zde obecně velmi nízká a tradiční role širší rodiny kruciólní. V této studii však budeme vycházet z reality českých kulturních vzorců zřetelně odlišných od kultury v jihoevropských zemích, a také z reality českých veřejných financí, které, minimálně v průběhu několika let, možná i desítek let, nebudou schopny alokovat potřebné prostředky umožňující všem domácnostem pořídit si vlastní bydlení.

V této souvislosti je zajímavá ještě jedna zkušenost z vyspělých evropských zemí. Na individuální úrovni ve všech vyspělých zemích platí, že příjem a bohatství zvyšuje poptávku po vlastnickém bydlení, tj. vlastní bydlení si pořizují zejména bohatší a příjmově silnější domácnosti. Při srovnání vyspělých evropských zemí však dojdeme k překvapivému paradoxu, na který poukázal již dříve Thalman (1997). „Pro 12 členských zemí EU plus Švýcarsko byl v roce 1990, například, korelační koeficient mezi výší GDP na hlavu a podílem vlastnického bydlení na bytovém fondu  $R = -0.65$ , což je velmi významný, ale negativní vztah. Minimálně v západní Evropě platí, že prosperující společnost tenduje k vyššímu podílu nájemního bydlení, zatímco na individuální úrovni bohatství a příjem korelují s pravděpodobností vlastnit své bydlení.“ (str. 338). Nájemní bydlení, vedle výše uvedené výhody spočívající v efektivnější podpoře příjmově slabších domácností, umožňuje větší mobilitu domácností a flexibilitu na trhu práce, což je dnes velmi podstatný faktor. Společnost vlastníků svázaných z důvodu vysokých transakčních nákladů a v ČR stále i z důvodu ne zcela jednoduchého prodeje domu (bytu), na kterém vážne hypotéka, s určitou lokalitou, může flexibilnější a operativnější společnosti daleko hůře konkurovat v „globální hře“ o přilákání rozhodujících kapitálových investic.

**Česká bytová politika, a to bez rozdílu vládnoucí garnitury, dávala v průběhu transformace a dává i dnes přednost podpoře vlastnického bydlení.** Nevyrovnanost je zcela zřetelná: existence dotovaného systému stavebního spoření, úroková dotace při koupi staršího (donesávna též nového) bytu, možnost odpisu úroků z úvěrů z daně

z příjmu, vyloučení zdanění implicitního nájemného a pokud od nabytí k prodeji bytu uplyne doba delší než dva roky, pak též vyloučení zdanění kapitálového zisku, zanedbatelná daň z nemovitosti, různé krátkodobé dotace typu nízko-úročených půjček či dnes avizovaných novomanželských půjček. Neřešení situace okolo regulace nájemného taktéž přispívá k rychlejšímu rozhodnutí obcí o prodeji (privatizaci) bytů, dokonce za nižší než tržní ceny. Podpora nájemního bydlení prostřednictvím programu „320+80“ v platné podobě do konce roku 2002 byla fakticky podporou nového vlastnického bydlení. I přes tento trend se však v této studii budeme snažit o možná nemožné: ukázat, že vedle privatizace a neefektivních podpor vlastnického bydlení (jak z ekonomických tak sociálních důvodů), které finanční dostupnost potřebných žádným výraznějším způsobem nezvyšují ani zvýšit příliš nemohou, existuje alternativa obnovy váhy nájemního bydlení a zavedení efektivních cílených podpor v této oblasti, tj. zejména formou v českém prostředí vhodného systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné.

### Systém regulace nájemného druhé generace v českém prostředí

Jak jsme však upozornili již v předcházející kapitole, pokud by nájemní bydlení mělo představovat skutečně dlouhodobě žijoucí alternativu k vlastnickému bydlení, muselo by výrazným způsobem změnit svůj charakter. To se týká zejména výše nájemného. Přejít od systému regulace nájemného první generace k některému ze systémů regulace nájemného druhé generace je v této souvislosti zcela kruciólní. Vzhledem k liberalizačním trendům ve všech vyspělých zemích se domníváme, že hlavní inspirační prvky bychom měli hledat právě tam, kde se podařilo udržet významný „nepodporovaný“ sektor nájemního bydlení, tedy zejména ve Švýcarsku a Německu. Tyto systémy se také nejvíce liší a systémy v ostatních „starých“ zemích EU je v zásadě kopírují, jakkoliv každý má přirozeně své specifické rysy. Oba systémy byly popsány v kapitole předcházející.

Ustavení systému regulace nájemného druhé generace v České republice by měla předcházet relativně široká veřejná diskuse o jejím smyslu, minimálně diskuse mezi politiky, odborníky, zástupci majitelů, investorů a nájemníků. Ze srovnání dvou základních systémů, švýcarského a německého, provedeného v minulých kapitolech, vyplynulo, že každý z nich má jistou „komparativní“ výhodu proti druhému, avšak ze