

2. Obecní bytová politika v ČR v kontextu srovnání s vybranými zeměmi SVE

Úvod

Jak je zřejmé ze zprávy OECD z roku 1994 analyzující trendy ve správě a fungování veřejných institucí ve vyspělých zemích, existuje mnohem silnější tlak na efektivnější využívání veřejných zdrojů, jelikož společenské cíle nejsou již nadále jednoznačně nadřazeny nad kalkulaci ekonomické efektivity. Jinými slovy, nástroje bytové politiky používané ke zvýšení finanční dostupnosti bydlení jsou předmětem stále intenzivnější ekonomické analýzy, než tomu bylo v předchozích obdobích. V období mezi konferencemi o lidských sídlech (*Conferences on Human Settlements*) HABITAT (1976) a HABITAT II (1996) došlo k zásadní změně chápání odpovědnosti vlády týkající se zajištění bydlení. Obecně lze tento posun charakterizovat jako přechod od zajišťování bydlení v jeho fyzické podobě (výstavba bytů) k vytváření podmínek umožňujících získat dostupné bydlení na volném trhu (*from housing supply to enablement*). Veřejné orgány by proto již neměly být vnímány jako zprostředkovatelé bydlení; jejich úlohou by měla být aktivizace a zajištění optimálních podmínek pro fungování bytového trhu. Občanská společnost, jako žádoucí forma společnosti v demokratických zemích, tak klade velký důraz na decentralizaci samosprávy stejně jako na nevládní organizace a soukromý sektor.

Podle Globální strategie do roku 2000 (*Global Strategy Until 2000*) z roku 1988 by se stát měl zaměřit pouze na tvorbu právního a ekonomického rámce, který by občanům, nevládním organizacím a soukromému sektoru umožňoval efektivnější zajištění bydlení všech skupin obyvatel, než by kdy mohl stát svou přímou nabídkovou intervencí. V relativně známém dokumentu Světové Banky *Housing: Enabling Markets to Work* z roku 1993 je problém bydlení a urbanistického rozvoje vymezen jako součást širší ekonomické strategie. Nejdůležitější součástí této strategie v oblasti bydlení tvoří zajištění ochrany vlastnických práv, rozvoj dlouhodobého soukromého hypotečního financování, podpora racionalizace stávajících systémů bytových politik a stimulace soukromého sektoru k rozvoji infrastruktury. Změny v chápání bytové politiky a rolí jednotlivých účastníků na trhu s bydlením, které nastaly v průběhu osmdesátých

a devadesátých let, jsou často označovány sloganem „od potřeb bydlení k právům na bydlení“ (*from housing needs to housing rights*).

Veřejné i nezávislé kontrolní orgány v mnoha vyspělých zemích (Velká Británie, Nizozemí, Francie) vyvinuly i z výše zmíněných důvodů sady výkonnostních indikátorů (*performance indicators*) měřících vybrané a srovnatelné aktivity obcí či nezávislých provozovatelů sociálního bydlení s cílem zdokonalit management ve prospěch „tržnějšiho“ přístupu ke svým nájemníkům; obcím s nízkou výkonností jsou např. následně kráceny státní prostředky na příští rok. Mezi tyto indikátory ve Velké Británii patří:

- koeficient udávající podíl počtu prázdných (nepronajatých) bytů na celkovém bytovém fondu obce/asociace (mimo byty určené k rekonstrukci, či na kterých rekonstrukce právě probíhá);
- průměrná ztráta na akumulovaném nájemném z důvodu uprázdněnosti (nepronajmutelnosti) bytů jako procentní podíl na potencionálních dosažitelných příjmech z nájemného;
- průměrné náklady na údržbu bytu v absolutní hodnotě i jako podíl na celkové výši nájemného;
- průměrná ztráta z nedoplatků za nájemné jako procentní podíl na potencionálních dosažitelných příjmech z nájemného dané obce;
- průměrné administrativní náklady na jednu bytovou jednotku (i průměrný počet lidí pracujících v managementu bytového fondu na bytovou jednotku);
- průměrný počet znovu pronajatých bytů (obrat) na celkovém bytovém fondu a průměrná doba, než je byt znovu pronajat od chvíle svého uvolnění (do obratu se neuvádí výměny bytů, pouze „skutečné“ nové nájemní kontrakty);
- průměrná doba k provedení havarijních, urgentních a běžných oprav;
- výsledky spokojenosti se správou a údržbou bytů/domů mezi nájemníky na základě povinných pravidelných sociologických výzkumů mezi nájemníky (ve Velké Británii je obec i bytová asociace povinna provést dotazování jednou za tři roky).

Ve Velké Británii jsou obce povinny shromažďovat potřebné informace (mimo to jsou rovněž povinny vypracovat podrobnou finanční zprávu o využití přidělených prostředků a míře zadlužení) a zaslat finální kalkulace zmíněných indikátorů Auditorské komisi (*Audit Commission*), státnímu kontrolnímu orgánu, který má pravomoc provádět inspekci a ověřovat jejich pravdivost. Při rozhodování o přidělení prostředků obcím ze státního rozpočtu na další rok mají špatné výkonnostní výsledky své zřetelné finanční následky. Podobně britští nezávislí provozovatelé sociálních bytů, bytové asociace, musí vypracovat každoročně souhrnnou zprávu týkající se všech uvedených výkonnostních indikátorů; tato zpráva je pak důležitým podkladem při rozhodování o přidělení kapitálových grantů (nevratných dotací) určených na rehabilitaci či výstavbu sociálních bytů ze zdrojů Bytové korporace (*Housing Corporation*).

Měřením vybraných výkonnostních indikátorů se, ovšem zřejmě nikoliv s takto stanoveným cílem, v ČR zabývá Ústav územního rozvoje v rámci projektu *Monitoringu komunálního bydlení* již od roku 2000; a to na základě dotazníkových šetření na stále stejném vzorku měst zahrnujících Prahu, 16 vybraných statutárních měst, 25 měst s počtem obyvatel větším než 10 000 a jedno město s méně než 10 000 obyvateli. Mimo daný zdroj se měření podobných indikátorů, dokonce na mezinárodní úrovni umožňující komparaci s ostatními vybranými středoevropskými zeměmi, věnoval rovněž projekt *Local Government and Housing* podpořený Local Government Initiative a Open Society Institute v Budapešti.

V rámci tohoto projektu proběhl ve vybraných zemích (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko) dotazníkový průzkum mezi obcemi nazvaný *Local Government and Housing Survey (LGHS)*. V každé zemi byly obce s populací nad 5 000 obyvatel (v Polsku nad 20 000 obyvatel) požádány o vyplnění krátkého dotazníku týkajícího se cílů obecní bytové politiky a správy obecních bytů (výše nájemného, nedoplatky na nájemném, prázdné byty, obrat). Kromě základních informací o místní bytové politice byla v dotaznících také měřena „výkonnost“ provozovatelů sociálního bydlení s využitím indikátorů výkonnosti (*performance indicators*). Dotazník vyplňovali starostové, místostarostové, členové zastupitelstva odpovědní za obecní bytovou politiku nebo vedoucí odborů odpovědných za přípravu bytové politiky v daných obcích.

Tabulka 1: Výzkum místních orgánů v oblasti bydlení – návratnost dotazníků

	Bulharsko	ČR	Estonsko	Polsko	Rumunsko	SR
Návratnost (%)	30,7	33,6	46,0	24,5	28,8	54,7
N (počet obcí ve vzorku)	43	89	17	56	76	77

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

LGHS a výsledné srovnání se situací ve vybraných zemích střední a východní Evropy (SVE) bude hlavním zdrojem níže uvedených přehledů, jež budou doplněny vybranými nejčerstvějšími výsledky posledního šetření Ústavu územního rozvoje (k roku 2001).

Tabulka 1 uvádí celkovou návratnost dotazníků v rámci výzkumu *LGHS* v jednotlivých vybraných zemích SVE. Protože prakticky ve všech zemích byly ve vybraném vzorku obcí podprezentovány obce s menším počtem obyvatel, byla data pro účely srovnání vážena. Mimo to výzkumníci přistoupili ještě k dodatečnému vážení výsledků „druhého stupně“. Prosté vážení prvního stupně by totiž ještě neposkytlo zcela reálný průměrný obraz situace v daných zemích, jelikož by umožnilo pouze výpočet průměru „na obec“ (např. jaká je průměrná ztráta z nedoplatků na nájemném na jednu obec v dané zemi). Obce však mají různý počet obyvatel a ztráta z nedoplatků na nájemném v obci s 5 000 obyvateli nemá v úhrnu stejnou váhu jako ztráta v obci s 300 000 obyvateli. Prosté vážení bylo proto doplněno o výpočet váženého průměru „na obyvatele“ podle níže uvedené rovnice:

$$\frac{\sum_{i=1..N} i \times pop}{\sum_{i=1..N} pop}$$

Kde i znamená daný ukazatel pro danou obec, pop znamená počet obyvatel (*population*) v dané obci a N je počet obcí ve vzorku. Srovnání výsledků mezi zeměmi je tak prezentováno dvěma způsoby: jako průměr „na obec“ i průměr „na obyvatele“.

Celková návratnost dotazníků u šetření prováděného Ústavem územního rozvoje byla naopak vyšší než 98 %, přičemž je však nutné vzít v úvahu, že dotazníky byly zaslány pouze vybraným 107 obcím a nikoliv, jako tomu bylo v případě *LGHS*, všem obcím s počtem obyvatel větším než 5 000.

2.1 Obecní bytová politika a výkonnostní indikátory pro obecní nájemní bydlení v mezinárodním srovnání

Příprava a realizace koncepce bytové politiky

Obce v zemích střední a východní Evropy velmi často nemají vlastní koncepci bytové politiky, ačkoliv situace zdaleka není jednotná. V České republice má například pouze 1/3 obcí zastupitelstvem schválenou koncepci bytové politiky (dalších 9 % má koncepci, ale nikoliv schválenou zastupitelstvem). Na Slovensku má schválenou koncepci méně než 40 % obcí (dalších 20 % koncepci má, ale nikoliv schválenou zastupitelstvem). Na opačném konci žebříčku je Polsko, kde má koncepci bytové politiky polovina všech obcí (dalších 25 % ji sice má, ale dosud není schválena zastupitelstvem), a Rumunsko, kde má schválenou koncepci bydlení dokonce okolo 60 % všech obcí (dalších více než 20 % obcí ji má, ale dosud nebyla schválena zastupitelstvem). Slovensko a ČR patří tudíž mezi země s nejmenším podílem obcí s přijatou obecní koncepcí bytové politiky, zatímco v Polsku a Rumunsku je situace opačná.¹ Výsledky šetření ÚÚR potvrzují, že pouze 36 % českých obcí, které odpověděly na danou otázku, mělo v době šetření zpracovanou koncepci bydlení (resp. koncepci bytové politiky).

Mnohem důležitější než samotná koncepce jsou však hlavní cíle přijaté bytové politiky (bez ohledu na to, zda-li koncepce byla již schválena zastupitelstvem či nikoliv). Respondenti v první otázce sami vypisovali hlavní cíle bytových politik jejich obcí a řadili je podle jejich důležitosti. Tabulka 2 ukazuje tři nejčastěji zmiňované cíle. Je překvapující, že za nejdůležitější cíl téměř ve všech vybraných zemích (s výjimkou Estonska) je zmiňována bytová výstavba, přestože se finanční, dotační i bytové podmínky velmi výrazně liší. Je jen těžké si představit, že v Rumunsku, kde neexistuje žádná významnější státní podpora obcím na výstavbu levného nájemního bydlení,

je hlavním cílem obecní bytové politiky tato zpravidla velmi drahá aktivita. Koncepce obecní bytové politiky stejně jako její cíle jsou v některých zemích zřejmě spíše přáním než realistickým výhledem dosažitelným v současných podmínkách. Naopak, v Polsku má důraz na novou nájemní bytovou výstavbu svůj skutečný reálný podklad, jelikož ta je dosud velmi úspěšně zajišťována prostřednictvím nezávislých neziskových asociací *TBS*.

V pořadí druhý a třetí cíl, pokud se nejedná opět o výstavbu dostupného bydlení, se zaměřují zejména na problém zlepšení stavu současného bytového fondu; na Slovensku a v Bulharsku obecní bytová politika směřuje spíše k umožnění soukromé vlastnické výstavby. Estonsko má ve srovnání poněkud výjimečné postavení, jelikož obce jako druhý a třetí cíl (stejně jako nejčastější cíl bez ohledu na řazení) uvádějí zřízení a podporu managementu kondominií vlastníků.

Ve výzkumu *LGHS* byli zástupci obcí požádáni rovněž o seřazení devíti zadavatelem fixně stanovených cílů bytové politiky podle důležitosti, bez ohledu na to, zda jsou zahrnuty v jejich vlastních strategiích či nikoliv. Tabulka 3 ukazuje výsledné řazení cílů, čísla v závorkách představují průměrné hodnoty vypočtené obdobně jako závěrečná známka ve škole.²⁾

¹⁾ Je však nutné upozornit na to, že velikost obcí (a tudíž i jejich celkový počet v zemi) se velmi liší zem od země a například Česká republika patří mezi země s výrazně decentralizovanou správou a velkým počtem velmi malých obcí (malé obce zpravidla koncepci nepotřebují). Rovněž termín „koncepce bydlení“ může nést v různých kulturních kontextech různý význam.

²⁾ Např. pokud by jedna obec označila „lepší dostupnost bydlení pro střední a nízko příjmovou skupinu obyvatelstva“ známkou 1 a jiná obec známkou 2, pak průměrná známka pro 2 obce v zemi by byla $(1+2)/2=1,5$.

Tabulka 2: Hlavní cíle bytové politiky na místní úrovni

	<i>První cíl</i>	<i>Druhý cíl</i>	<i>Třetí cíl</i>
Bulharsko	Výstavba domů pro sociálně slabé domácnosti/jednotlivce	Zvýšení kvality managementu a správy obecního bydlení	Umožnění soukromé bytové výstavby na obecních pozemcích
Česká Republika	Výstavba nových bytů	Zlepšení kvality bytového fondu – údržba a modernizace	Zlepšení kvality bytového fondu – údržba a modernizace
Estonsko ¹⁾	Zvýšení kvality managementu a správy obecního bydlení, privatizace obecních bytů	Zakládání a podpora managementu kondominií vlastníků	Zakládání a podpora managementu kondominií vlastníků
Polsko	Uspokojení bytových potřeb zvýšením bytové výstavby formou TBS a sociálních bytů	Zvýšení standardů bydlení a zastavení zhoršování technického stavu bytového fondu	Rekonstrukce, modernizace, technické zlepšení obecního bytového fondu
Rumunsko	Podpora výstavby nájemního bydlení pro domácnosti s nízkým příjmem a ostatní znevýhodněné skupiny domácností	Podpora výstavby nájemního bydlení pro mladé a specialisty ve spolupráci s NHA	Zlepšení kvality infrastruktury současného bytového fondu
Slovensko	Výstavba nájemních bytů	Nabídka pozemků a technického zabezpečení pro soukromou výstavbu bytů	Výstavba nájemního bydlení pro sociálně znevýhodněné domácnosti, mladé rodiny a dočasné bydlení

¹⁾ Z důvodů malého počtu obcí ve vzorku a velkého podílu chybějících dat mají údaje pouze částečnou vypovídací schopnost.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Tabulka 3: Řazení předem stanovených cílů bytové politiky zástupci obcí

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká republika ¹⁾</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Zlepšit dostupnost bydlení pro rodiny s nízkými a středními příjmy	1. (1,8)	4. (1,46)	5. (3,9)	1. (2,6)	1. (2,4)	1. (1,4)
Uspokojit potřeby bydlení handicapovaných občanů	3. (3,4)	10. (2,29)	1. (3,0)	4. (4,7)	4. (4,6)	4. (5,1)
Uspokojit potřeby bydlení starších občanů (penzistů)	5. (4,7)	9. (2,10)	4. (3,8)	5. (4,8)	6. (5,0)	5. (5,6)
Zajistit bydlení pro bezdomovce	2. (3,1)	13. (2,70)	2. (3,5)	3. (4,5)	2. (3,5)	7. (6,3)
Zlepšit kvalitu bydlení	4. (4,5)	5. – 6. ²⁾ (1,55) (1,80)	3. (3,6)	2. (3,7)	3. (4,1)	2. (4,2)
Podpora výstavby soukromého vlastnického bydlení	7. (6,4)	3. (1,41)	6. (5,1)	7. (5,1)	8. (6,8)	3. (4,6)
Zavedení či prohloubení participace nájemníků na managementu bytového fondu	9. (7,2)	8. (2,10)	7. (5,8)	8. (5,6)	5. (4,9)	6. (6,2)
Vyšší mobilita (obrat bytů, mobilita pracovních sil)	8. (7,1)	12. (2,48)	8. (7,2)	6. (5,0)	7. (6,4)	8. (6,5)
Zachování a/nebo zajištění sociálního mixu populace, zabránit sociální segregaci	6. (6,3)	11. (2,32)	9. (7,3)	9. (6,3)	9. (7,4)	9. (6,7)
Dostupnost bydlení pro mladé rodiny	-	1. (1,21)	-	-	-	-
Zvýšit výstavbu nových bytů	-	2. (1,35)	-	-	-	-
Lepší správa obecního bytového fondu	-	7. (1,88)	-	-	-	-

¹⁾ Byla použita odlišná metoda: cíle byly ohodnoceny každou obcí na stupnici od „velmi důležitý“ (1) po „zcela nedůležitý“ (4). Navíc byly do seznamu cílů přidány další tři kategorie.

²⁾ Zlepšení stavu bytů bylo rozděleno na zlepšení kvality obecního bytového fondu a zlepšení kvality okolí residenčních částí města.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Obce ve všech vybraných zemích mimo Estonsko zhodnotily lepší dostupnost bydlení pro střední a nízkopříjmovou skupinu obyvatelstva jako prioritní cíl existujících nebo potencionálních koncepcí obecní bytové politiky (v ČR je to rovněž zřejmé z řazení cílů jako „zvýšit výstavbu nových bytů“ a „dostupnost bytů pro mladé rodiny“). Vnímání obecní bytové politiky v Estonsku je odlišné; bytová politika se zaměřuje zejména na řešení problémů znevýhodněných skupin (senioři, handicapovaní, bezdomovci), zvýšení kvality bytového fondu. Cíl „zlepšit kvalitu bydlení“ se obecně ve všech zemích zpravidla objevoval na druhém až třetím místě v řazení podle důležitosti, v žádné ze sledovaných zemí však nebyl hodnocen jako zcela prioritní.

Na konci pořadí se vyskytuje zejména cíl „vyšší mobilita“ (související s obratem nájemníků v obecních bytech, mobilitou pracovní síly a procesem filtrace) a cíl „zachování nebo zajištění sociálního mixu populace, zabránit sociální segregaci“. Jeho zařazení na posledním místě pořadí transparentně ukazuje, jak rozdílné je vnímání perspektiv bytové politiky mezi východní a západní částí Evropy (s výjimkou Bulharska). Ačkoliv obecný nedostatek bytů ve vyspělých zemích západní Evropy již nadále není závažným problémem, rezidualizace sociálního bydlení a prostorová segregace (zejména na panelových sídlišťích) patří mezi hlavní programové body obecních bytových politik v mnoha těchto zemích.

Umístění cíle „zajištění bydlení pro bezdomovce“ na žebříčku podle důležitosti je v jednotlivých zemích rozdílné. V některých zemích (Estonsko, Polsko, Rumunsko, Bulharsko) byl daný cíl řazen mezi tři nejdůležitější, v ostatních zemích (ČR, Slovensko) naopak mezi nejméně důležité. Tento rozdíl je dán jak různým počtem bezdomovců, tak také různým vnímáním bezdomovectví jako sociálního problému mezi vybranými zeměmi.

Možnosti v oblasti přípravy, přijetí a realizace koncepčních opatření (koncepcí bytové politiky) v největších českých obcích se však relativně významně liší; zejména pak v důsledku odlišného rozdělení kompetencí mezi statutární město a městské části. Srovnáme, alespoň pro ilustraci, situaci v Praze s více či méně aktuální situací v Brně, vycházející z námi uskutečněných rozhovorů s představiteli obecní bytové politiky v těchto městech.

Hlavním cílem koncepce bytové politiky Magistrátu hlavního města Prahy přijaté v roce 1999 bylo vytvoření jednotné městské bytové politiky, ale rovněž z důvodu nízké podpory unifikace ze strany městských částí k tomu nedošlo. Mimo to, většina dalších zmiňovaných cílů v koncepci dosud (v roce 2003) zůstává pouze na papíře:

- část nové bytové výstavby (asi 35 %) by měla být realizována neziskovými bytovými asociacemi ve formě levného bydlení s dostupnou výší nájemného (z důvodu neexistence centrální právní úpravy bytových asociací a jejich fungování, stejně jako z důvodu, že nové obecní byty jsou obvykle pronajímány za vyšší než regulované nájemné, není tento cíl splněn);
- výstavba obecních bytů by v Praze měla tvořit asi 20 % z celkové výstavby nových bytů a neměla by klesnout pod hranici 800 obecních bytů ročně (skutečná bytová výstavba je nižší, tento cíl je tak rovněž nesplněn);
- výstavba nových „startovacích bytů“ pro mladé rodiny s omezenou dobou pronájmu (tento cíl není s výjimkou některých nástaveb na panelových domech rovněž splněn, „startovací byty“ jsou pouze poskytovány některými městskými částmi v existujících uvolněných bytech);
- přijmout společnou městskou koncepci bytové politiky týkající se alokace uvolněných bytů a privatizace bytů (cílem není splněn, protože podmínky přidělování bytů a privatizace bytového fondu zůstaly pouze ve formě doporučení, městské části mohou uplatňovat vlastní pravidla a navíc celoměstsky přijatá omezení privatizace nebyla městskými částmi v konečném důsledku respektována);
- příjmy z nájemného by měly být využity výhradně v oblasti bydlení, pro účely nové bytové výstavby, zvýšení kvality bydlení, regenerace bytového fondu, výstavby bytů zvláštního charakteru (cílem není splněn, jelikož městské části mohou příjmy z nájemného použít i k jiným účelům a zpravidla této možnosti hojně využívají);
- zavedení diferenciací nájemného podle umístění bytu (polohová renta) v souladu s vyhláškou 176/1993 Sb., tj. zvýšit nájemné v atraktivních lokalitách a proporcionalně snížit nájemné v méně atraktivních lokalitách (tento cíl je opět nesplněn, polohová renta dosud zavedena nebyla, ačkoliv to umožňuje centrální legislativa);
- ve spolupráci s městskými částmi vytvořit registr všech obecních bytů a na jeho základě vybrat byty pro tzv. podporované bydlení (cílem není splněn, protože seznam dosud není vytvořen, spolupráce s některými městskými částmi je slabá

a program podporovaného bydlení nebyl ještě zaveden ani na centrální úrovni);
- zvýšit kontrolu užívání obecních bytů a snížit rozsah černého trhu s obecním bydlením (cíl není opět splněn, rozsah černého trhu je v současnosti na stejné úrovni jako v roce 1999).

Hlavním úkolem koncepce bytové politiky Magistrátu bylo vytvořit takovou situaci, kdy existuje:

- dostatek obecních bytů pro domácnosti s nižšími příjmy;
- dostatek domů s pečovatelskou službou a bezbariérových bytů pro handicapované a seniory;
- dostatek azylových bytů pro řešení krátkodobě tíživé bytové situace (bezdomovci);
- dostatek přechodných ubytovacích kapacit (do 5 let) na ubytovnách pro lidi pracující v oblastech důležitých pro rozvoj města (zdravotnictví, veřejná doprava, policie) a pro lidi vystěhované z původních bytů pro dluhy na nájemném;
- dostatek nových nájemních bytů pro sociálně slabé (sociálních bytů) poskytovaných neziskovými bytovými asociacemi;
- dostatek soukromých nájemních a vlastnických bytů pro domácnosti s vyššími příjmy.

Základní podmínky pro realizaci těchto cílů však bohužel nebyly dosud vytvořeny na centrální úrovni: právní rámec sociálního bydlení, deregulace nájemného, nový model příspěvku na bydlení, právní rámec pro fungování neziskových bytových asociací, vyšší úroveň fiskální decentralizace a cílená podpora některých zvláštních druhů bydlení. Magistrátu hl. m. Prahy se nepodařilo přesvědčit městské části, že vyšší stupeň centralizace na úrovni obce by mohl zlepšit fungování systému a přispět k jeho vyšší transparentnosti (jednotná městská koncepce bytové politiky). Oba faktory (nízká ochota městských částí zlepšit spolupráci s Magistrátem a pomalé změny v legislativě) jsou tak hlavními příčinami částečné rezignace Magistrátu na formování podmínek bydlení ve městě.

Magistrát města Brna zavedl zcela odlišnou bytovou politiku než Magistrát hl. m. Prahy. Ačkoliv 99,4 % obecního bytového fondu bylo svěřeno 15 brněnským městským částem (a od roku 1994 spravuje Magistrát pouze 0,6 % obecních bytů), byl

zaveden daleko centralizovanější model bytové politiky, než je tomu v Praze: pouze Magistrát může určit rozsah a podmínky privatizace obecních bytů a veškerý příjem z privatizace bytů se soustředí ve zvláštním fondu. Magistrát rovněž stanoví podmínky pro další využití prostředků získaných privatizací obecního bytového fondu (tyto prostředky jsou vždy účelově vázány a vrací se do oblasti bydlení) a určuje základní podmínky pronájmu všech uvolněných obecních bytů (včetně bytů spravovaných městskými částmi) závaznou vyhláškou (nikoliv pouze doporučeními jako v Praze), která zahrnuje cenový strop pro nájemné u nově uzavřených nájemních smluv.

Příjem z privatizace bytů je podle vyhlášky určující podmínky prodeje domů a bytů (přijaté v roce 1996 a novelizované v letech 1998 a 2001) shromažďován ve Fondu bytové výstavby. Zdroje Fondu jsou následně využívány:

- ke krytí výdajů Magistrátu spojených s privatizací;
- na podporu nových majitelů bytů (společenství vlastníků) formou příspěvku do výše 30 % původní privatizační ceny na rekonstrukci fasády, infrastruktury, střechy, atd. na privatizovaných domech;
- 10 % celkových příjmů z privatizace je převedeno do rozpočtů městských částí, na jejichž území se privatizované domy nacházejí;
- k dalším dotacím (grantům) a kvalifikovaným úvěrům jako:
 - nevratná dotace městským částem na vybudování technické infrastruktury a vykoupení pozemku pro výstavbu nových obecních bytů;
 - nevratná dotace všem žadatelům na vybudování technické infrastruktury pro novou výstavbu soukromého vlastnického bydlení do výše 60 000 Kč;
 - nevratná dotace městským částem na novou výstavbu obecních bytů do výše 200 000 Kč;
 - bezúročná půjčka městským částem na výstavbu obecních bytů do výše 40 % celkových nákladů výstavby;
 - nevratná dotace městským částem na rekonstrukci a modernizaci obecních bytů do výše 40 % celkových nákladů, maximálně však do 100 000 Kč na jeden byt v panelových domech a do 140 000 Kč na jeden byt v cihlových domech;
 - bezúročná půjčka městským částem na rekonstrukci a modernizaci obecních bytů do výše 40 % celkových nákladů.

Městské části mohou se svými projekty žádat o výše uvedené dotace či kvalifikované úvěry a pouze Magistrát rozhoduje o konečném rozdělení zdrojů Fondu. Jiná celoměstsky závazná vyhláška také určuje cenový strop nájemného u nově uzavřených nájemních smluv na úrovni dvojnásobku regulovaného nájemného. Brněnské městské části tak nemohou využívat tzv. obálkovou metodu, hojně využívanou například v Praze i jiných českých městech. Z důvodu uplatnění centralizovanější bytové politiky, než v Praze mají cíle a opatření uvedené v koncepci bytové politiky města Brna daleko větší šanci na skutečnou realizaci.

Poprvé již v roce 1997 připravil Magistrát dokument nazvaný *Generel bydlení v Brně* sumarizující informace o aktuální bytové situaci a identifikující hlavní problémy v oblasti bydlení. Zpráva je opakovaně aktualizována, naposledy byla zveřejněna v červnu roku 2002. V prosinci roku 2001 byla rovněž vypracována a městským zastupitelstvem schválena koncepce bytové politiky a v červnu 2002 zastupitelstvo přijalo komplexní *Strategii pro Brno* zahrnující, mimo jiné, i strategii v oblasti bytové politiky. Strategie obsahuje základní cíle a priority na desetileté období; v roce 2005 bude tento plán přehodnocen a případně přepracován podle aktuální situace. Cíle jsou řazeny v tomto pořadí:

1. Údržba a obnova bytového fondu

- regenerace panelových domů;
- rekonstrukce a modernizace starších bytů;
- regenerace bytového fondu v souvislosti se všemi faktory ovlivňujícími spotřebu bydlení;
- tvorba vhodného právního rámce pro udržení a regulaci rezidenční funkce historického centra města a dalších městských center;
- zvýšení efektivity správy bytového fondu.

2. Podpora všech forem bytové výstavby

- příprava a přijetí územních plánů;
- podpora výstavby technické infrastruktury na pozemcích určených pro soukromou bytovou výstavbu;
- zvýhodnění stavebních pozemků v kvalitnějším životním prostředí;
- pečlivý výběr oblastí určených k další bytové výstavbě (vyřešení vlastnických vztahů);

- podpora spolupráce veřejného a soukromého sektoru při bytové výstavbě;
- podpora bytové výstavby pro specifické rizikové skupiny obyvatel (senioři, mladí lidé, atd.);
- zabránění sociální a prostorové segregaci.

3. Rozvoj trhu s byty

- podpora všech druhů bytové výstavby;
- podpora privatizace obecních bytů;
- deregulace nájemného v obecních bytech;
- efektivní kontrola využívání bytového fondu před zneužitím na černém trhu;
- zvyšování znalosti obyvatel o různých možnostech řešení bytového problému.

4. Podpora bydlení vybraných skupin obyvatelstva

5. *Zlepšení spolupráce mezi obcí, občany a dalšími partnery* (prezentace na Internetu, konzultace s neziskovými organizacemi)

Z uvedených cílů byly vybrány následující priority:

1. Rekonstrukce a modernizace starších domů.
2. Regenerace panelových domů.
3. Podpora nové bytové výstavby pro specifické sociálně rizikové skupiny obyvatel.
4. Podpora privatizace obecních bytů.

Strategie také velmi podrobně definuje nástroje, které mají být využity k dosažení uvedených cílů, stejně jako stanoví časový plán pro první kroky realizace (do konce roku 2002). Obecně lze říci, že obecní bytová politika na úrovni města je díky svému centralizovanějšímu charakteru (jasná pravidla privatizace a pronájmu, jednotná a relativně transparentní městská bytová politika) mnohem efektivnější v Brně než v Praze.

2.2 Hlavní aktivity obcí v oblasti bydlení

Jak ukazuje tabulka 4, vedle práva (resp. povinnosti) vydávat stavební povolení, připravovat/přijímat územní plány a poskytovat bydlení některým rizikovým skupinám domácností (handicapovaní, senioři) mají obce zpravidla právo a povinnost udržovat/stavět dostupné bydlení pro sociálně slabé domácnosti. V Estonsku, kde výrazně vzrostlo sociální napětí mezi lidmi žijícími v obecních bytech (majících možnost jejich výhodné koupě v rámci zvýhodněné privatizace) a lidmi žijícími v restituovaných nájemních domech, jsou obce, například, povinny zajistit bydlení pro všechny nájemníky z restituovaných nájemních domů. Podobně také v Bulharsku bylo zákonem nájemníkům z restituovaných domů přiřčeno prioritní postavení při rozdělování uvolněných obecních bytů.

Obecní bydlení slouží v současnosti ve všech sledovaných zemích jako bydlení určené pro domácnosti s nižšími příjmy (v případě jeho uvolnění a znovupronajímání), a to i tehdy, kdy toto pravidlo není zakotveno v legislativě dané země. Ve všech zemích s výjimkou Estonska a Bulharska jsou nájemníky v obecních bytech (velmi často společně s nájemníky plynoucími z dříve uzavřených nájemních smluv u bytů v restituovaných domech) regulovány státem. V některých zemích probíhá deregulace nájemného relativně rychle (Polsko, Česká Republika, Estonsko a Bulharsko), v jiných postupuje mnohem pomaleji (Rumunsko, donedávna rovněž Slovensko).

V ČR a na Slovensku jsou maximální ceny nájemného v obecních bytech určovány vládní/ministerskou vyhláškou (omezení neplatí na uvolněné byty nebo byty vystavěné bez státní pomoci). V Polsku zákon stanoví maximální cenu nájemného v obecních bytech ve výši 3 % z reprodukční pořizovací hodnoty daného bytu (stanovené podle regionu, vojvodství). Protože se regulace nájemného vztahuje rovněž na probíhající nájemní smlouvy v restituovaných domech, byl, zpravidla z iniciativy původních vlastníků, dán jak v ČR tak v Polsku podnět k Ústavnímu soudu a následně stávající způsob regulace shledán neústavním.

V Rumunsku jsou maximální ceny nájemného regulovány Zákonem o bydlení a strop nájemného je určen nepřímo jako 25 % celkových příjmů domácnosti (10 % v případě sociálního bydlení). Regulace nájemného na centrální úrovni byla naopak zrušena

estonským Zákonem o bydlení (převedená do kompetence obcí) a jediná zákonná regulace se v současnosti týká pouze kontroly potencionálního zisku pronajímatelů, jež nesmí převýšit 10 % ceny nájemného. Obce však mají právo zavést jistou rigidnější formu regulace nájemného v oblastech pod svou správou, a to opět nikoliv pouze na obecní bytový fond, ale také na ostatní nájemní domy v oblasti (teoreticky také na nové nájemní smlouvy uzavřené na volné nebo nově postavené byty). Ve skutečnosti přibližně polovina estonských obcí zavedla nějaký způsob regulace nájemného. V Bulharsku zrušil Zákon o státním a obecním majetku centrální stropy nájemného a převedl tuto kompetenci, podobně jako v Estonsku, do pravomocí obcí.

Ve všech vybraných zemích SVE nestačí příjem z nájemného na pokrytí nákladů na údržbu a rekonstrukci (modernizaci) bytů/domů. V některých případech proto obce provoz subvencí z jiných zdrojů, přičemž ovšem nejběžnější strategií je odkládání nutných oprav chátrajícího bytového fondu a tím přirozeně zvýšení skrytého zadlužení sektoru. V žádné ze sledovaných zemí neexistuje trvalý program podpory státu prostřednictvím provozních subvencí (jako tomu bylo ve Velké Británii a dosud je například v Německu) a obce se musí s nedostatkem zdrojů vyrovnávat samy.

Tabulka 4 ukazuje některé z hlavních činností místní samosprávy v oblasti bydlení v zemích SVE vybraných do výzkumu *LGHS*.

Tabulka 4: Seznam hlavních činností místní samosprávy v oblasti bydlení

<i>Činnosti v oblasti bydlení</i>	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Pozemková politika	x	x	x	x	x	x
Urbanistické plánování	x	x	x	x	x	x
Poskytování stavebních povolení, kolaudace	x	x	x	x	x	x
Poskytování bydlení pro vybrané skupiny obyvatel (handicapovaní, penzisté)	x	x	x	x	x	x
Údržba/obnova/rekonstrukce obecních domů	x	x	x	x	x	x
Vedení seznamu čekatelů na přidělení obecních bytů	x	x	x	x	x	x
Stanovení výše nájemného v obecních bytech						
- omezené regulací na centrální úrovni		x		x	x	x
- neomezené regulací na centrální úrovni	x		x			
Přidělování obecních bytů						
- omezené regulací na centrální úrovni	x		x		x	
- neomezené regulací na centrální úrovni		x		x		x
Privatizace obecních bytů						
- neomezená regulací na centrální úrovni		x		x		
- omezená regulací na centrální úrovni (centrální politika „práva na koupi“)	x		x		x	x
Nová výstavba sociálního/dostupného bydlení						
- přímo ve formě nových obecních bytů		x		x		x
- nepřímo ve spolupráci s nezávislými neziskovými bytovými asociacemi				x		
Podpora nové soukromé výstavby (infrastruktura)	x	x	x	x	x	x
Podpora kondominíí (sdružení vlastníků) v oblasti obnovy bytového fondu		x	x	x		
Spolufinancování příspěvků na bydlení				x		
Implementace programů centrální bytové politiky (podpora vybraných projektů)	x	x		x	x	x

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Tabulka 5: Správa obecního bytového fondu ve vybraných zemích

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Přímá správa obcí	X (69,8)	X (19,7)	-	X (2,5)	X (61,4)	X (13,5)
Využití příspěvkové či rozpočtové organizace vlastněné plně obcí	X (9,3)	X (27,1)	X (88,0)	X (30,9)	X (6,9)	X (29,5)
Využití soukromé společnosti, ve které drží obec kontrolní balík akcií	X (25,6)	X (20,3)	X (38,0)	X (55,1)	X (15,4)	X (28,7)
Využití soukromé společnosti, ve které obec nemá žádnou kapitálovou účast	-	X (21,5)		X (11,5)	X (7,9)	X (28,3)
Jiný způsob správy	-	X (11,4)	-	-	X (2,2)	-

Poznámka: Číslo v závorkách uvádí podíl obcí, které využívají daný způsob správy domů z celkového počtu obcí v národním vzorku.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Ačkoliv je nájemné v obecních bytech často regulováno zákonem, získaly obce relativně značnou svobodu týkající se jak výběru nových forem bytové výstavby, tak možnosti stanovit výši nájemného v uvolněných a nově postavených bytech, možnosti stanovit vlastní pravidla pro přidělování těchto bytů (v Bulharsku, Rumunsku a Estonsku je však tato svoboda omezena na centrální úrovni) a možnosti privatizovat obecní byty (v Bulharsku, Rumunsku, Estonsku a na Slovensku je toto právo omezeno předkupním právem, právem na koupi a cenovou regulací).

Výkonnostní indikátory obecního nájemního bydlení

Vzhledem k tomu, že obce jsou ve výběru formy správy svého bytového fondu do velké míry nezávislé, projevují se mezi sledovanými zeměmi značné rozdíly (tabulka 5).

Soukromé společnosti bez kapitálové účasti obce jsou využívány pro účel správy obecních bytů pouze na Slovensku, v České Republice, v Polsku a v Rumunsku. V Rumunsku a Bulharsku je většina obecních bytů spravována samotnou obcí, v Estonsku společností vlastněnou obcí. Podíl obcí, které si spravují bytový fond samy, je nejnižší v zemích, kde obecní bydlení stále představuje významnou část celkového bytového fondu (Polsko, Česká Republika). Největší variabilitu ve způsobu správy můžeme nalézt v České Republice a na Slovensku.

Následující tabulky zachycují průměrné výše vybraných výkonnostních indikátorů (*performance indicators*) v jednotlivých zemích SVE; průměrné hodnoty jsou uváděny jak ve formě průměru „na obec“, tak ve formě váženého průměru „na obyvatele“. Z důvodu malého počtu obcí v Estonsku byl průměr „na obec“ nahrazen jednoduchým průměrem.

Tabulka 6: Průměry v jednotlivých zemích – srovnání stavu obecního bydlení

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká Republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Průměrná obytná plocha obecních bytů (v m²)						
průměr „na obec“	48,9	55,3	35,3	43,7	43,6	43,1
průměr „na obyvatele“	54,3	56,3	33,3	42,3	44,1	43,7
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	0,0	0,0	3,5	5,3	5,2
Průměrný počet pokojů v obecních bytech						
průměr „na obec“	2,2	2,1	1,7	2,6	2,0	1,9
průměr „na obyvatele“	2,1	2,1	1,7	2,7	2,0	2,1
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	1,1	6,0	0,0	3,9	5,2

Poznámka: Obytná plocha znamená celková rozloha všech pokojů v bytě (příp. se započtením velké kuchyně).

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

V České Republice a Bulharsku je patrná největší průměrná obytná plocha na obecní byt, zatímco nejmenší obytnou plochu na byt bychom dle srovnání našli v Estonsku. S velkou pravděpodobností však zřejmě došlo k nepochopení v chápání pojmu „obytná plocha“ (kterou byla myšlena pouze plocha pokojů a někteří respondenti pravděpodobně poskytli údaj o celkové velikosti bytu).

Prázdné, nepronajaté byty (a ztráta z příjmu na nájemném z nich plynoucí) stejně jako dluhy na nájemném představují velmi akutní problém, se kterým se potýkají mnozí provozovatelé sociálního bydlení v zemích EU. Tabulka 7 zachycuje situaci v této oblasti ve vybraných zemích střední a východní Evropy.

Jak je patrné z tabulky 7, prázdné byty (a ztráta z nich plynoucí) nepředstavují v celém regionu SVE prakticky žádný problém. V Rumunsku dokonce většina obcí na tuto otázku ani neodpověděla, jelikož se jim pravděpodobně otázka zdála absurdní v situaci nedostatku bytů. Na druhé straně však neplacení nájemného (nedoplatky na nájemném) je velmi rozšířené v Rumunsku, na Slovensku a v Estonsku. Celková ztráta plynoucí z dluhů na nájemném (včetně nedoplatek z předchozích let) tvoří průměrně okolo 27 % celkových potencionálních ročních příjmů z nájemného v Rumunsku, 20 % na Slovensku (zde pravděpodobně ještě více z důvodu odlišné metodiky výpočtu) a v Bulharsku, 18 % v Estonsku. V Polsku, kde ztráta z nedoplatek tvoří 14 % potencionálních ročních příjmů z nájemného, a v České republice, kde ztráta z nedoplatek na nájemném tvoří 10 % potencionálních ročních příjmů, je situace z hlediska srovnání s ostatními zeměmi daleko optimističtější.

Tabulka 7: Průměry v jednotlivých zemích – porovnání ztrát na nájemném z důvodů prázdných bytů a dluhů na nájemném

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká Republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko¹⁾</i>
Průměrný počet prázdných prostor (% z celkového počtu obecních bytů)						
průměr „na obec“	0,9	0,1	9,4	0,2	-	0,3
průměr „na obyvatele“	0,8	0,1	6,1	0,3	-	0,5
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	5,6	24,0	0,0	84,2	13,1
Průměrné ztráty na nájemném z důvodů prázdných prostor (v % z hrubých příjmů z nájemného)						
průměr „na obec“	0,6	0,3	3,5	0,2	-	0,9
průměr „na obyvatele“	0,7	0,2	6,4	0,3	-	0,5
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	19,1	35,0	0,0	78,9	13,1
Průměrná částka nedoplatků (v % z hrubých příjmů z nájemného v r. 2000)						
průměr „na obec“	17,7	7,7	11,7	11,6	38,2	20,2
průměr „na obyvatele“	19,7	10,4	18,4	14,2	26,9	20,2
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	3,4	41,0	9,0	22,4	13,1
Průměrná částka nedoplatků (v % z hrubých příjmů z nájemného v r. 2001)						
průměr „na obec“	14,4	7,8	11,1	12,8	40,0	22,0
průměr „na obyvatele“	18,6	10,5	18,5	15,7	28,6	23,8
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	3,4	41,0	5,3	19,4	13,1

¹⁾ Slovensko: nedoplatky nájemného zahrnují pouze nedoplatky za daný rok (2000 nebo 2001) a nejsou v nich zahrnuty nedoplatky z předchozích let.

Prázdné byty a nedoplatky na nájemném byly definovány v dotazníku. Mezi prázdné a nepronajaté byty patří: a) všechny byty, kde předchází nájemník již neplatí nájemné, a nejsou potřeba žádné opravy před nastěhováním dalšího nájemníka; b) všechny prázdné byty, které byly nově postaveny a jsou připraveny k pronajmutí; c) všechny prázdné byty, které jsou připraveny k pronajmutí po jejich rekonstrukci; d) všechny prázdné byty, jež mohou být pronajaty velmi rychle pouze po drobných úpravách (jednoduchá údržba po vystěhování jednoho a před nastěhováním dalšího nájemníka).

Ztráta nájemného z důvodu prázdných bytů je vypočtena jako celková suma nájemného, která nebyla získána během účetního roku, protože byt zůstal prázdný, nepronajatý (ačkoliv připravený k pronajmutí). (Potencionální příjmy z nájemného tvoří suma příjmů z nájemného, kterou by obec potencionálně získala za účetní rok z celého bytového fondu, až už je obsazen či nikoliv. Nepočítají se ztráty na nájemném vyplývající z rekonstrukce bytů. Nedoplatky na nájemném zahrnují (mimo Slovensko) úhrn dlužného nájemného včetně pohledávek z předchozích let.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

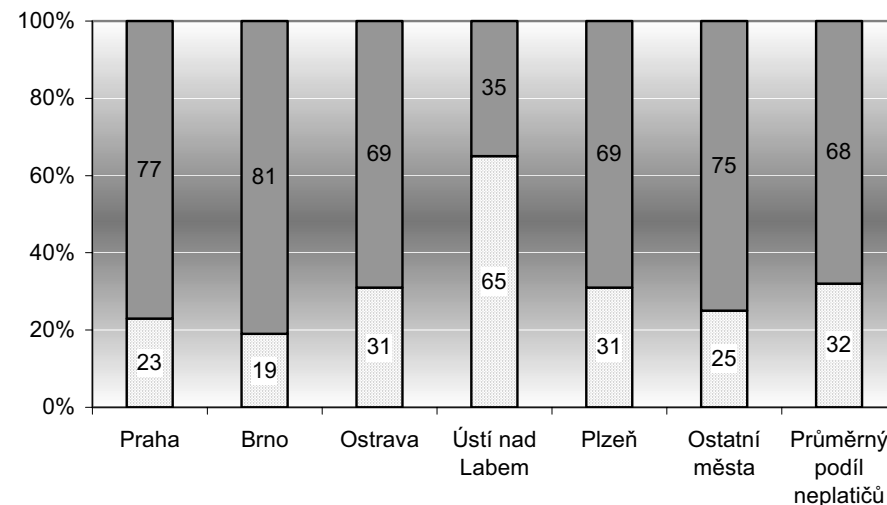
V Rumunsku, na Slovensku a v Bulharsku je navíc průměr „na obyvatele“ vyšší než prostý průměr „na obec“. To znamená, že ztráty z nedoplatků na nájemném jsou vyšší v malých obcích než v obcích s větším počtem obyvatel. Zcela opačná situace však platí pro Českou republiku, Polsko a Estonsko, kde je průměrná relativní ztráta z nedoplatků na nájemném vyšší ve větších městech.

Dotazníkový průzkum ÚÚR zachytil rovněž počet neplatičů nájemného a/nebo služeb ve vztahu k celkovému počtu obecních bytů v roce 2000 a 2001 v ČR (tedy nikoliv rozsah dluhu, ale počet domácností, kterých se tento problém týká). Výsledek znázorňují grafy 1 a 2.

Tabulka 8 ukazuje srovnání politiky přidělování uvolněných obecních bytů ve zkoumaných zemích SVE.

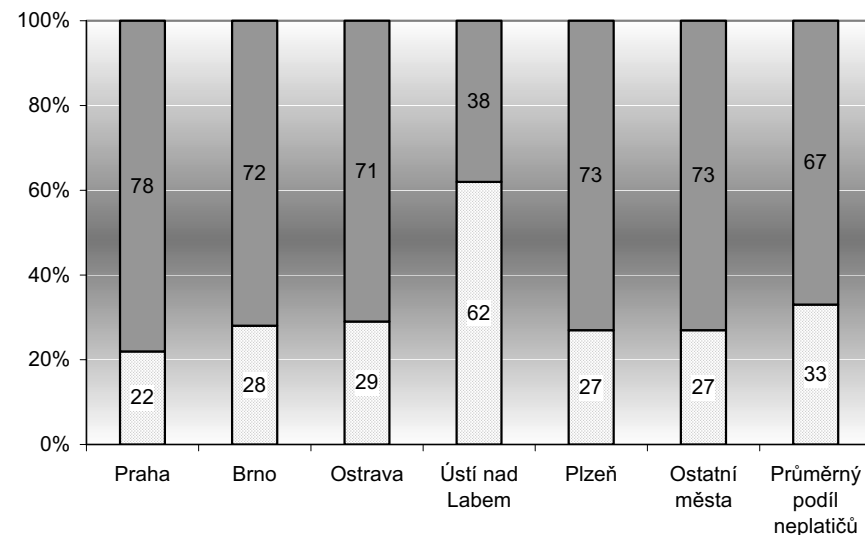
Ačkoliv ukazatele uvedené u Estonska a Rumunska jsou do určité míry zavádějící, je zřejmé, že obrat bytů ve vlastnictví obcí je v těchto zemích velmi nízký (činí zhruba 2 % - 3 % celkového bytového fondu). Situace v České republice, Polsku, Bulharsku a na Slovensku je velmi podobná.

Graf 1: Počet neplatičů ve vztahu k celkovému počtu obecních bytů v roce 2000



Zdroj: Ústav územního rozvoje Brno, srpen 2002

Graf 2: Počet neplatičů ve vztahu k celkovému počtu obecních bytů v roce 2001



Zdroj: Ústav územního rozvoje Brno, srpen 2002

Tabulka 8: Průměry podle jednotlivých zemí – srovnání ukazatelů

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká Republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Průměrný roční počet znovupronajatých bytů (v % z celkového obecního fondu v roce 2000)						
průměr „na obec“	2,0 ⁵⁾	2,9	34,2 ¹⁾	2,3	9,8	2,7
průměr „na obyvatele“	-	1,8	12,0 ¹⁾	2,1	13,9	2,5
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	-	7,9	35,0	7,0	43,4	13,1
Průměrná doba od podání žádosti k přidělení obecního bytu za jistých podmínek⁴⁾ (v měsících)						
průměr „na obec“	23,6	53,9	n.a. ²⁾	57,0	18,8	n.a. ³⁾
průměr „na obyvatele“	42,1	63,0	n.a. ²⁾	64,0	11,5	n.a. ³⁾
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	33,7	n.a. ²⁾	16,0	35,5	59,2
Průměrný podíl obcí, které vedou seznam čekatelů o přidělení obecního bytu						
průměr „na obec“	83,5	51,3	52,9	86,0	78,3	91,0
průměr „na obyvatele“	61,9	30,8	84,2	93,0	91,0	83,8
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	0,0	6,0	0,0	2,6	0,0
Průměrný podíl obcí, které jasně definují systém měření sociální potřeby (bodovací systém)						
průměr „na obec“	60,6	n.a.	29,4	25,0	86,5	43,8
průměr „na obyvatele“	53,7	n.a.	27,3	19,0	90,0	39,9
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	n.a.	6,0	0,0	2,6	0,0

¹⁾ Podle estonských expertů nejsou uvedena čísla spolehlivá, ačkoliv byla v dotazníku jasně uvedena definice.

²⁾ V Estonsku nejsou obecní byty běžně přidělovány typu domácnosti, jež byla stanovena ve výzkumu, a respondenti na danou otázku neodpověděli.

³⁾ Hodnota nebyla vypočtena pro velký počet chybějících případů.

⁴⁾ Domácnost skládající se ze dvou dospělých a jednoho dítěte (novorozence), ve které pracuje pouze jedna dospělá osoba za průměrný plat v dané obci.

⁵⁾ Na základě odborného odhadu (otázka nebyla zahrnuta do dotazníku).

Poznámka: Má být uveden pouze počet bytů, které byly po uprázdnění „skutečně“ znovu pronajaty. Do výpočtu obrátu se nezahrnují bytové výměny.

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Tabulka 9: Průměry v jednotlivých zemích – podíl obcí s vyrovnanými příjmy a výdaji na bydlení

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká Republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>
Průměrný podíl obcí, které souhlasily s tvrzením, že celkové příjmy z nájemného zcela pokryjí náklady na údržbu obecních bytů						
průměr „na obec“	17,8	51,7	23,5	25,0	10,8	22,6
průměr „na obyvatele“	21,0	37,7	18,8	14,0	10,1	19,4
chybějící případy (v % z celkového vzorku)	0,0	5,6	12,0	0,0	3,9	5,3

Zdroj: *Local Government and Housing Survey (LGHS) 2001*

Výzkumníci se v dotazníku rovněž snažili simulovat hypotetickou situaci rodiny žádající o přidělení obecního bytu, avšak tento způsob se nakonec neukázal být jako nejvhodnější pro měření odhadu čekací doby. Ve všech vybraných zemích na tuto otázku neodpovědělo mnoho obcí a v tabulce udávané hodnoty je proto třeba brát s velkou rezervou. Podle šetření ÚÚR tvořil počet nově „přidělených“ obecních bytů v nových, volných nebo uvolněných bytech s nově sjednaným nájmem (mimo výměny či zákonné přechody nájmu) za období 2000 a 2001 v ČR 2,4 % z celkového počtu obecních bytů.

Většina obcí ve vybraných zemích si vytváří seznam čekatelů pro přidělení obecního bytu: počínaje 51 % obcí v České republice po více než 91 % obcí na Slovensku. V České republice a na Slovensku se to však týká hlavně malých obcí, proto je průměr „na obyvatele“ mnohem nižší než průměr „na obec“ (jen 31 % v ČR a 84 % na Slovensku). Naopak je tomu v Estonsku, kde menší obce seznam čekatelů využívají méně než obce větší. Ne všechny obce, které si vedou seznam čekatelů, mají však rovněž jasně definovaný bodovací systém sociální potřeby. V Estonsku a na Slovensku uplatňuje tento systém pouze polovina obcí a v Polsku dokonce pouze čtvrtina. Navíc některé obce, které seznam čekatelů nepoužívají, mají bodovací systém pro přidělování bytů (Rumunsko).

Ačkoliv ze šetření *LGHS* vypadla informace týkající se uplatnění bodovacího systému sociální potřeby v ČR, je možné ji doplnit z výsledků dotazníkového šetření ÚÚR. Respondenti výzkumu uvedli zejména následující kritéria pro přidělení obecního bytu: havárie či rekonstrukce bytu, bytová náhrada pro rozvedeného manžela/manželku,

upřednostnění místních žadatelů (trvalý pobyt ve městě), doba trvání žádosti, sociální potřeba, stávající bytová situace žadatele, zdravotní problémy, zaměstnání, ochota renovovat byt na vlastní náklady, ochota uhradit dlužné nájemné, bezúhonnost, věk nad 18 let, rodinný stav, potřeba pro město atd.

Tabulka 9 ukazuje relativně značné rozdíly mezi zeměmi při srovnání průměrného podílu obcí, které kladně odpověděly na otázku, zda náklady na udržení stávajícího standardu bytového fondu jsou plně pokryty z příjmů z nájemného. Nejhorší situace je v Rumunsku, kde pouze 11 % obcí odpovědělo na tuto otázku kladně. Na druhém konci žebříčku je Česká Republika s více než 50 % kladných odpovědí.

V této souvislosti je jistě zajímavý přehled o tom, kolik procent z celkového objemu finančních prostředků získaných z vybraného nájemného v obecních bytech se vrací do rozpočtu na bytové účely. Tuto informaci pro vybraná města ČR poskytly výsledky šetření ÚÚR (tabulka 10).

Tabulka 10: Podíl finančních prostředků z nájmu obecních bytů navracených do rozpočtu obce na bytové účely

<i>Obec</i>	<i>Celkový podíl v roce 2000</i>	<i>Celkový podíl v roce 2001</i>
Praha	81,6	84,3
Brno	100,0	100,0
Ostrava	92,4	83,8
Ústí n. Labem	40,0	49,5
Plzeň	90,0	70,6

Tabulka 10: Podíl finančních prostředků z nájmu obecních bytů navracených do rozpočtu obce na bytové účely - dokončení

Obec	Celkový podíl v roce 2000	Celkový podíl v roce 2001
Ostatní města	94,1	94,5
Průměr	83,0	80,5

Zdroj: Útvar územního rozvoje Brno, srpen 2002

Závěr

Obce jsou v mnoha zemích EU jedním z hlavních provozovatelů sociálních bytů. Ačkoliv trend k přesunu bytového fondu i financí ve prospěch nezávislých provozovatelů sociálních bytů (bytových asociací) je zcela zřejmý, zůstává obecní nájemní bydlení velmi významnou složkou sociálního bytového fondu. V zemích SVE tvoří obecní bydlení zpravidla jediné finančně dostupné bydlení na trhu.

Ani obce však nemohou zůstat stranou obecné tendence zvyšování efektivity a efektivnosti správy bytového fondu. K hodnocení výkonu v dané oblasti byly v některých zemích EU vyvinuty výkonnostní indikátory, jejichž měření má přímý dopad na rozdělování budoucích státních dotací. V projektu *Local Government and Housing* se mezinárodní tým pokusil, asi jako zcela první v regionu, o měření vybraných výkonnostních indikátorů ve vybraných transformujících se zemích.

Obecní bydlení v České republice, narozdíl od mnoha jiných zemí SVE, tvoří velmi podstatnou část celkového bytového fondu. Odmítnutí politiky „práva na koupi“ uplatňované často v ostatních zemích „zachránilo“ velkou část obecních bytů pro nájemní bydlení a zároveň umožnilo relativně podstatné zvýšení nájmu. Právě proto, že se obecní bydlení tzv. nerezidualizovalo (tj. nestalo se doménou sociálně nejméně přizpůsobivých či sociálně nejslabších domácností) a jistě i z důvodu pozitivního ekonomického vývoje mohly být nájmy deregulovány více, než je tomu jinde (téměř polovina obcí uvedla, že stávající příjem z nájmu postačuje na krytí nákladů spojených s udržením současného standardu bytového fondu). Na druhou stranu si však stát, narozdíl od Bulharska či Estonska, stále ponechal právo ovlivňovat výši nájmu, a pokračující rigidní způsob regulace vedl ke značnému rozšíření černého trhu a dalším, v dalších kapitolách zmíněným, negativním následkům.

České obce však svůj vlastní výkon nemohou omlouvat pouze poukazem na nedostatky v centrální bytové politice. Ačkoliv dluhy na nájmem tvoří ze všech srovnávaných zemí nejmenší podíl z potencionálně vybraného nájmu právě v ČR, je nutné si uvědomit, že v mnoha ostatních srovnávaných zemích je sektor obecního bydlení daleko menší. Pokud bychom tuto skutečnost vzali v úvahu, rozdíl by rozhodně nebyl tak patrný. Obecní bydlení v ČR vykazuje velmi nízký obrat (nižší než například v Estonsku), jež je však charakteristický pro celý region. Jen malá část obcí nad 10 000 obyvatel má schválenou koncepci bytové politiky (daleko méně než je tomu v Polsku či Rumunsku) s jasně stanovenými prioritami. Jak přijetí celoměstsky závazných koncepcí brání současné úrovni decentralizace bylo diskutováno na případě hl. m. Prahy.

Výrazné nedostatky jsou v případě přidělování bytů, kdy systém bodování sociální potřeby bývá doplňován o dodatečná kritéria umožňující neoprávněné přesuny v listině čekatelů či přidělování mimo seznam čekatelů. S výjimkou Brna slouží příjem z nájmu či privatizace i na takové aktivity, jež vůbec nesouvisí se zajištěním či zvyšováním standardů bydlení. Pak je jen těžko možné říci, zda-li příjem z nájmu pokrývá náklady na udržení bytového fondu. České obce mají jistě další rezervy týkající se efektivity managementu a zejména pak nedostatečné participace nájemníků na základních rozhodnutích spojených, například, s regenerací bytového fondu.

Literatura:

- Celoměstská rámcová doporučení pro hospodaření s bytovým fondem 2000. Praha: Magistrát hl. města Prahy.
- Generel bydlení města Brna 2002*. Bytový odbor MMB. Brno, červen 2002.
- Návrh koncepce bytové politiky hl. města Prahy pro rok 2000 a navazující období. Praha: Magistrát hl. města Prahy.
- OECD Report 1994. Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Orientated Management. Public Management Occasional Papers No. 3. Paris: OCDE.
- Strategie bydlení města Brna 2001*. Bytový odbor MMB. Brno, prosinec 2001.
- ÚUR 2001. *Monitoring komunálního bydlení*. Závěrečná zpráva úkolu A.4. – III.3. Brno: Ústav územního rozvoje.