



Výzkumný tým
Socioekonomie bydlení

Standardy bydlení 2003/04

Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji

Martin Lux
Petr Sunega
Tomáš Kostelecký
Daniel Čermák
Peter Košinár

Sociologický ústav
Akademie věd České republiky

Standardy bydlení 2003/04: Bytová politika v ČR – efektivněji a cíleněji

Autoři: Martin Lux

Petr Sunega

Tomáš Kostecký

Daniel Čermák

Peter Košinár

Tato publikace byla vytvořena v rámci grantu „Standardy bydlení českých domácností a potenciály k jejich růstu s přihlédnutím ke zkušenostem vyspělých zemí Evropské unie“ podpořeného Grantovou agenturou České republiky (GA ČR).

Číslo grantu: 403/03/0417.

Kontakt na autory:

lux@soc.cas.cz; sunega@soc.cas.cz; kostel@soc.cas.cz; dcermak@soc.cas.cz; peter.kosinar@cerge-ei.cz

Sociologický ústav AV ČR

Jilská 1

110 00 Praha 1

Česká republika

Telefon: (+420) 222 221 655

Fax: (+420) 222 221 658

<http://www.soc.cas.cz>

<http://seb.soc.cas.cz>

© Sociologický ústav Akademie věd České republiky 2004

Všechna práva vyhrazena

ISBN 80-7330-055-9

Obsah

Úvodní slovo

Analytická část

| | |
|--|-----------|
| Bytový nedostatek v České republice? | 9 |
| Různé přístupy k chápání bytových potřeb, bytového nedostatku a jejich srovnání | 10 |
| Bytový nedostatek v České republice? Využití prostorového přístupu. | 13 |
| <i>Česká republika v mezinárodním srovnání</i> | <i>13</i> |
| <i>Fyzická dostupnost a vybavenost byty v regionech České republiky</i> | <i>19</i> |
| <i>Vztah mezi fyzickou a finanční dostupností bydlení v okresech České republiky</i> | <i>23</i> |
| Bytový nedostatek v České republice? Využití tržně orientovaného přístupu | 25 |
| Závěr | 29 |
| Obecné hodnocení vybraných nástrojů bytové politiky | 33 |
| Regulace nájemného první a druhé generace | 33 |
| Privatizace obecních bytů – efektivní alternativa vypořádání se s regulací nájemného první generace? | 35 |
| Bydlení jako specifický statek | 38 |
| Regulace nájemného druhé generace – případová studie Švýcarsko | 40 |
| Regulace nájemného druhé generace – případová studie Německo | 43 |
| Hodnocení vybraných systémů regulace nájemného druhé generace | 46 |
| Veřejná podpora finanční dostupnosti nájemného bydlení | 47 |
| Podpora první – sociální bydlení | 48 |
| Podpora druhá – příspěvek na bydlení (nájemné) | 53 |
| Obecné výhody a nevýhody obou podpor – srovnání a hodnocení | 57 |
| <i>Sociální bydlení</i> | <i>58</i> |
| <i>Příspěvek na bydlení (nájemné)</i> | <i>61</i> |
| Vybrané nástroje bytové politiky v českém prostředí | 70 |
| Podpora výstavby či koupě vlastnického a družstevního bydlení | 70 |
| Systém regulace nájemného druhé generace v českém prostředí | 71 |
| Systém sociálního bydlení v českém prostředí | 72 |
| Systém příspěvků na nájemné v českém prostředí | 79 |

| | |
|--|-----------|
| Jak rychle deregulovat nájemné v českém prostředí (z pohledu efektivity veřejných výdajů na bydlení)? | 85 |
| Metodologie a předpoklady | 87 |
| Výsledky a diskuse | 94 |

| | |
|--|------------|
| Simulace výše rovnovážného tržního nájemného v českém prostředí a finančních a sociálních dopadů zavedení cílených nástrojů bytové politiky | 100 |
| Metodologie a předpoklady | 101 |
| Simulace „šokové“ deregulace nájemného | 103 |
| Simulace postupné deregulace nájemného | 112 |
| <i>Postupná deregulace nájemného za předpokladu cenově elastické nabídky</i> | <i>113</i> |
| <i>Postupná deregulace nájemného za předpokladu cenově zcela neelastické nabídky</i> | <i>116</i> |
| Závěr | 117 |

Modulová část

| | |
|---|------------|
| Makroekonomický vývoj ČR | 127 |
| Přehled státních programů na podporu bydlení v roce 2004 | 135 |
| Fyzická dostupnost bytů a bytová výstavba v okresech České republiky | 137 |
| Demografický vývoj v České republice v roce 2002 | 148 |
| Příspěvek na bydlení v ČR | 152 |
| Vývoj spotřebních výdajů českých domácností | 155 |
| Stavební spoření v ČR | 164 |
| Hypotekární trh | 170 |

Úvodní slovo

V názorech na bytovou politiku, a není tomu u nás jinak než v jiných evropských zemích, se přirozeně projevuje velká škála přístupů, nahlížení, chcete-li paradigmat. Tyto přístupy mají své zcela konkrétní politické vyjádření a v praxi tudíž dochází k celé varietě i zásadně odlišných řešení problémů spojených s bydlením. Bydlení není totiž jednoduchou kategorií a proto také představuje pro sociální vědy (ekonomii, sociologii, ale také například i psychologii) velkou výzvu. Vědecké uchopení v jeho komplexnosti je však stále (a možná navždy) nemožné. Je potřeba již na tomto místě podtrhnout, že neexistuje něco jako ideální řešení, optimální bytová politika. Nemalé problémy týkající se sociálního vyloučení či naopak neudržitelně vysokých státních výdajů na bytovou výstavbu ve vyspělých zemích stejně jako neutuchající debata o nenaplnění cíle zajištění finančně dostupného kvalitního bydlení všem členům společnosti jsou důkazem, že je jen těžko možné převzít komplexní vyzkoušené vzorce z jiných prostředí a aplikovat je v prostředí českém. Navíc, bytová politika je i v rámci Evropské unie natolik rozmanitá, že bychom ani nenašli konkrétní vzorec pro takový transfer (jakkoliv jisté trendy mají relativně obecný charakter a jisté prvky systémů lze úspěšně adaptovat i v českém prostředí).

Ekonomové (a s nimi zpravidla pravicově orientovaná politická reprezentace) se snaží problematiku bydlení omezit do zjednodušujících pravidel aplikovaných na jiné druhy obchodovaného normálního zboží, jakkoliv, a to je třeba uznat, dnes již daleko více v kontextu specifčnosti trhu s bydlením, kulturního a institucionálního rámce. Sociologové (a s nimi zpravidla levicově orientovaná politická reprezentace), často bytostně nedůvěřiví k fungování tržních vztahů, naopak příliš akcentují jinak oprávněné aspekty bydlení jako domova, životního prostoru, ve kterém lidé nalézají prostor pro vlastní autonomii, přípravu i realizaci základních životních cílů. Protože je navíc bytová politika „prošpikovávána“ celou sítí zájmů nejruznějších nátlakových skupin (developerů, bank, velkých vlastníků pozemků, investorů a dalších), výsledkem musí nutně být cosi nedokonalého, krátkodobého, co vydrží jen několik let a po kritice bude opět změněno v cosi nedokonalého.

I kdyby však byly naše snahy zlepšit situaci v dostupnosti bydlení a zvýšit sociální spravedlnost v této oblasti do určité míry marné, skepse, relativismus a z toho plynou-

cí zakonzervování stavu nejsou řešením. Ať už chceme či nechceme, vývoj (byť možná jen myšlenkový a technologický) nás postavil před novou realitu „globální vesnice“, která má přímé dopady na náš každodenní život. Z důvodu příliš snadného odlivu investic a kapitálu jsou vlády vyspělého světa nuceny snižovat přímé zdanění (a tak i škrtat ve výdajích na podporu bydlení) a snažit se výraznějším způsobem racionalizovat podmínky v oblasti podpory bydlení. Racionalizací v této souvislosti rozumíme zvýšení transparentnosti, zjednodušení a vhodnější zacílení dotační politiky, snahu o navrácení soukromého kapitálu a zvýšení váhy cenových signálů. Jakkoliv ani nové bytové politiky nejsou zdaleka ideální, je patrné, že obava z hrůzných následků posílení vlivu trhu v oblasti bydlení se ukázala být mnohdy nesmyslná. Hlavními moty veřejných financí se postupně staly efektivnost (zacílení) a efektivita (šetrnost) podpor, jelikož neuvážené plýtvání veřejnými zdroji je dlouhodobě neudržitelné. Prioritou veřejné finanční podpory je dnes vzdělání, jelikož v globální konkurenci může vyspělý svět uspět jen díky soustředění vývoje a know-how; v poslední době též obrana z důvodu hrozby světového terorismu. Na ostatní problémy se již financí tolik nedostává.

Jakkoliv jsou výše uvedené řádky i možná již nepřipustným zjednodušením, což je v úvodním slově snad omluvitelné, logika věcí často není tak nepochopitelná. Přestože ti z nás, kteří patří do tzv. privilegovaného sektoru bydlení (například platí regulované nájemné nebo si byty/domy pořídili před rokem 1989 či při privatizaci „za hubičku“) si nebydli špatně, ví stejně dobře jako ti, kteří takové štěstí neměli, že to „tak dál nejde“. V loňských *Standardech* jsme se pokusili popsat některé sociální nespravedlnosti patrné nejen z regulace nájemného, ale také z nevhodně zacílených nových nástrojů bytové politiky. Stále se nemůžeme zbavit pocitu nedostatku bytů. Mladí lidé čekají roky na přidělení obecního bytu, a to také proto, že s ním někdo jiný na černém trhu úspěšně podniká. Tržní nájemné je nepřirozeně vysoké a pro ty, kteří je platí, je současný příspěvek na bydlení k smíchu. Na druhou stranu velká část bohatých lidí platí pro ně zanedbatelný nájem či, pokud si koupí vlastní bydlení, pak mohou mnohem více než příjmově slabší díky této koupi ušetřit na daních. Mnohé dotace přilepšují pouze developerům a vůbec nevedou k zamýšlenému snížení ceny poskytované služby a stavební spořitelny hromadí velkou část úspor, které si však daleko méně, než jsme očekávali, někdo chce půjčit. Stát necítí žádnou odpovědnost kompenzovat soukromé pronajímatele nucené z jeho vůle udržovat nájemné hluboko

pod nákladovou úrovní, do které přirozeně patří i oprávněný zisk z investovaného kapitálu, a až o kompenzacích rozhodne mezinárodní soud, současní politici již budou na politické penzi. Dnes diskutovanými řešeními jsou často nejrůznější podpory pořízení vlastnického bydlení (půjčky), které nerespektují specifickou trhu s bydlením (část se odrazí ve zvýšení ceny) a které jsou odjištěným granátem budoucích veřejných financí, čímž jdou zcela proti imperativu efektivity a efektivnosti veřejných intervencí.

Jak jsme uvedli v úvodu, není možné očekávat, že problém bytové politiky lze navždy vyřešit. Musíme však mít pevnou víru v to, že je možné najít takový systém, který by dnešní situaci vyhovoval lépe a některé problémy vyřešil do té míry, aby jiné příliš nevytvářel (například problém příliš velkých veřejných výdajů). Je možné, že nový systém bude účinný jen 10 let a pak se opět bude muset změnit či doplnit, ale bude, na rozdíl od dnešního zakonzervovaného stavu, alespoň nějakou dobu účinný. Snahou ekonomů a sociologů Sociologického ústavu AV ČR a Národohospodářského ústavu AV ČR podílejících se na letošních *Standardech* bylo co možná nejkritičtěji hledat v možných přístupech a produktivně přispět do debaty o žádoucím směřování bytové politiky v naší zemi kritickou vědeckou prací charakteristickou pečlivým lavírováním mezi ekonomickými i sociologickými paradigmaty a metodami. Autoři jsou nezávislými sociálními vědci Akademie věd České republiky a práci na tomto projektu s názvem *Standards bydlení českých domácností a potenciály k jejich růstu s přihlédnutím ke zkušenostem vyspělých zemí Evropské unie* jim umožnila podpora Grantové agentury České republiky (reg. č. 403/03/0417).

Podobně jako loni je studie strukturována do analytické a modulové části, přičemž analytická část se v letošním roce věnuje stopování efektivních nástrojů bytové politiky v českém prostředí. Modulová část ve většině případů rozšiřuje časové řady započaté v modulové části loňské studie týkající se základních informací o makroekonomickém vývoji, programech podpory bydlení, bytovém fondu, výdajích domácností, příspěvku na bydlení, stavebním spoření a hypotečním financování v České republice. Podobně jako loni bude celé znění studie do konce roku 2004 uveřejněno na internetových stránkách týmu Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR www.soc.cas.cz/seb včetně krátkého anglického shrnutí. Za spolupráci při získávání dat a informací pro analytickou práci by autoři rádi poděkovali zejmé-

na Ministerstvu financí, Ministerstvu pro místní rozvoj, Výzkumnému ústavu práce a sociálních věcí, Českému statistickému úřadu, České bankovní asociaci, představitelům bankovního sektoru (zejména České spořitelny) a Asociaci českých stavebních spořitelén. Pevně věříme, že Vás text studie zaujme, a oceníme jakékoliv Vaše připomínky či návrhy, které můžete zaslat s využitím kontaktních údajů uvedených na přední straně.

Martin Lux
vedoucí projektu