

3. Kritická analýza státních výdajů na bydlení

Úvod

V principu existují dva způsoby, jak může stát prostřednictvím redistribuce bohatství zajistit větší rovnost na trhu s bydlením a tím zajistit zvýšení dostupnosti bydlení pro nízko a středně příjmové skupiny domácností: **adresný hotovostní příspěvek** zvyšující příjem potřebných domácností (příspěvek na bydlení, též tzv. podpora poptávky nebo *podpora na hlavu*) nebo **příspěvek snižující cenu bydlení** a snižující tak následně náklady potřebných domácností (dotace na výstavbu, modernizaci či provoz sociálního bydlení vedoucí ke stanovení výše nájemného pod úrovní jeho tržní hodnoty, též tzv. podpora nabídky nebo *podpora na cihlu*). Popis různých systémů sociálního bydlení a modelů příspěvku na bydlení v zemích EU nabízí čtenářům kniha *Bydlení – věc veřejná*, vydaná v loňském roce (Lux 2002).

Z úhlu pohledu efektivity obou způsobů redistribuce (optiky ekonomické teorie) se ukazuje, že hotovostní příspěvek je efektivnější než příspěvek zaměřený na snížení ceny bydlení, jelikož je „odměněná“ domácnost schopna dosáhnout vyššího užítka ze spotřeby všech statků, než je tomu v případě stejně nákladné podpory snižující cenu bydlení (teoretické pozadí této skutečnosti zachycuje graf 33 v Lux 2002a). V praxi však nemusí být situace tak jednoduchá. Smyslem redistribuce není zpravidla pouze dosažení co nejvyšší efektivity státní intervence, ale rovněž dosažení co nejvyšší efektivity zásahu; tj. prostředky určené na zvýšení spotřeby bydlení musí být užity skutečně na bydlení. V případě veřejných výdajů je efektivnost mnohdy důležitější než efektivita a tudíž si lze představit situaci, kdy stát zvolí méně efektivní řešení, avšak pomoc se dostane skutečně tam, kam se má dostat. Je-li úkolem intervence státu zvýšit spotřebu bydlení a nikoliv už tolik zvýšit spotřebu i všech ostatních statků (tj. zvýšit životní úroveň jako takovou), pak by stát volil spíše formu intervence snižující cenu bydlení. Ta může být preferována i z důvodů politických, jelikož je mnohdy jednodušší a průchodnější zajistit minimální úroveň spotřeby bydlení prostřednictvím podpory nabídky než podpory poptávky; podobně jako např. v oblasti školství je politiky průchodnější, transparentnější a jednodušší zabezpečit chudým bezplatné základní vzdělání, než jim vyplácet příspěvek směřující k jeho zaplacení.

Přestože žádná politická reprezentace nikdy zcela nepochybnila důležitou roli veřejného sektoru při zajišťování větší rovnosti ve spotřebě bydlení, došlo ve většině zemí EU v 80. a 90. letech 20. století k razantním reformám bytových politik, škrtnům ve veřejných výdajích na bydlení a k odklonu od relativně drahé podpory nabídky k levnější podpoře poptávky. Proces výrazných škrtnů v rozpočtových výdajích určených pro výstavbu a správu sociálního bydlení byl vyvolán několika faktory:

- zadlužení veřejných rozpočtů a nutnost snížení rozpočtových výdajů (podpora poptávky je vždy pro veřejné rozpočty levnější než podpora nabídky);
- nutnost vyhovět náročným maastrichtským kritériím týkajícím se míry zadlužení státního rozpočtu při vstupu země do Evropského měnového systému;
- nízká ekonomická efektivita dosavadních provozovatelů sociálního bydlení, zbytečně vysoké administrativní náklady, neoperativnost, neefektivní management;
- snaha navrátit poválečnou výstavbou vytěsněné soukromé kapitálové investice do vlastnické i nájemní bytové výstavby;
- krize státu blahobytu projevující se v ekonomické praxi "nejštedřejších" států odchodem mozků, nízkými soukromými investicemi, rostoucí nezaměstnaností a inflací;
- politická vůle preferovat vlastnické bydlení před bydlením nájemním;
- přesvědčení, že problém poválečného fyzického nedostatku bytů již přestal být problémem.

Diskuse o tom, zda-li je tento trend skutečně „správný“ a zda-li odklon od podpory nabídky a tedy i od přímé podpory výstavby nebo provozu sociálního bydlení je cestou hodnou k pokračování, je velmi široká a v mnoha ohledech se vyznačuje relativně velkou obecností. Stoupenci angažovanosti státu výhradně v oblasti podpory poptávky zpravidla argumentují, že v případě podpory nabídky:

- *alokace sociálních bytů z hlediska spotřebitelské poptávky je neefektivní* - stát nikdy nemůže mít adekvátní informace k tomu, aby uspokojil nejrozmanitější spotřebitelské preference dotýkající se velikosti bytu a jeho finanční dostupnosti (optimální užitek);
- *produkce sociálních bytů je neefektivní* - náklady na výstavbu z důvodu chybějících tržních vyrovnávacích procesů jsou vyšší než v případě působení volného trhu;

- *netržní určování výše nájemného nejen vede k nižší sociální mobilitě, ale zvláště k další neoptimální alokaci bytů* projevující se např. tím, že mladé rodiny jsou nuceny žít v nevyhovujících malých bytech, zatímco domácnosti důchodců bydlí v rozsáhlých bytech i poté, co jejich děti domácnost opustily;
- *existuje nebezpečí zneužití pro politické účely* - provozovatel sociálního bydlení vytváří zpravidla na lokálním nájemním trhu monopol a je-li zároveň politickou institucí (obec), pak může dojít k tomu, že přidělování bytů bude prováděno mezi „politicky“ citlivé a důležité voličstvo spíše než mezi potřebné domácnosti (např. místní elita);
- *vytěsnění soukromých investic („crowding out effect“)* - stát investuje tam, kde by jinak investoval soukromý kapitál, což má za následek inflační tlaky a „promrhání“ peněz daňových poplatníků.

Zastánci nabídkové podpory výstavby sociálních bytů naopak argumentují, že:

- *volný trh bydlení vede vždy k vytvoření monopolu*, jakkoliv skrytého ve spletech vlastnických vztahů různých soukromých společností; monopolní pozice má pak za následek zvyšování nájemného, záměrné snížení nabídky a realizaci monopolního zisku pro provozovatele;
- *stát má narozdíl od trhu k dispozici větší množství relevantních informací* týkajících se deficitu v nabídce sociálních bytů (např. statistiku imigrace, růstu počtu domácností aj.) a má navíc možnost zajistit nízké náklady výstavby (dotační politikou, darováním pozemků pro výstavbu) pro rychlou a rozsáhlou produkci bytů;
- *vyrovnání nabídky a poptávky na volném trhu je minimálně v krátkém období pomalé*; jestliže se zpozdí zvýšení nabídky bytů za zvýšením poptávky, pak existující provozovatelé nájemních bytů obdrží dodatečný zisk, tzv. „zisk z nedostatku“, který, i když pouze v krátkém období, může být abnormálně vysoký. Narozdíl od toho neziskové organizace nebo veřejní provozovatelé sociálních bytů „nezneužijí“ nedostatku k tomu, aby realizovali „zisk z nedostatku“ a nedojde tak k dočasnému snížení finanční dostupnosti nájemního bydlení (zabrání se tak krátkodobým tržním výkyvům i rostoucí inflaci);
- soukromému kapitálu plynoucímu do nájemní bytové výstavby se vyplatí, pokud je pro něj taková investice vůbec rentabilní, pouze investice do výstavby nebo rekonstrukce kvalitnějších a luxusních bytů pro příjmově nejsilnější skupiny domácností;

- nabídková forma podpory je spojena s *nižšími administrativními náklady* než v případě adresných dávek vyplácených na základě zkoumání příjmu žadatele (podpora poptávky) a s *nižší pravděpodobností stigmatizace* uživatelů tohoto druhu státní pomoci.

Protržně orientovaní stoupenci využívají konceptuální modely, které předpokládají zcela informované aktéry a zcela kompetitivní trhy bez problémů souvisejících s distribucí nebo externalitami a považují stát za byrokratického a neefektivního monopolistu. Prosocialističtí stoupenci zase ignorují problém informace, inovace a motivace v sociální organizaci a předpokládají, že trhy jsou neefektivní a monopolistické... Debata se tak často zakládá na vytváření jednostranných protipozic: na jedné straně se předpokládá dokonalost (pro preferovaný systém) a proti ní stylizovaná smutná realita (spojená s nepreferovaným systémem)." (MacLennan, More 1997, 532). Pro hodnocení dopadů podpory na cihlu a podpory na hlavu byly zkonstruovány nej-různější ekonometrické modely zpravidla potvrzující vytěsňující efekt přímých nabídkových podpor (Meen 1995), ale také inflační tendence v případě výhradního soustředění státu na poptávkovou formu podpory. „Neexistuje taková bytová politika, která by byla nejlepší za všech okolností. Každá politika má své vlastní komparativní výhody a je určována konkrétní situací na trhu bydlení stejně jako cíli konkrétních představitelů politiky," píše Galster (1996: 573).

Následující tabulka udává strukturu bytové politiky podle výše výdajů na jednotlivé nástroje ve vybraných zemích EU.

Tabulka 1: Struktura bytové politiky v roce 1994 (v %)

	<i>Podpora poptávky</i>	<i>Podpora nabídky</i>	<i>Fiskální podpora (daňová zvýhodnění)</i>
Francie	15,7	58,0	26,3
Německo	22,0	17,0	61,0
Dánsko	23,0	22,0	55,0
Španělsko (1987)	1,0	33,0	66,0
Itálie (1990)	29,0	-	71,0
Nizozemí	48,5	19,0	32,5
Velká Británie	29,5	55,5	15,0

Zdroj: Granelle (1998: 378)

Obecně se uznává, že masová výstavba sociálních bytů v 60. a 70. letech končí často v prefabrikované uniformní sídlištní výstavbě přinesla více problémů, než kolik jich vyřešila. „Jiným aspektem sociálního managementu je boj s kriminalitou a rozsáhlým chátráním sídlištních domů. Tento problém se konkrétně týká poválečné sídlištní výstavby vysokopodlažních prefabrikovaných domů. V každé zemi se objevuje vazba mezi tímto problémem a procesem sociální segregace,“ píše Boelhouwer a Van Der Heijden (1992: 521), kteří jinak podpoře nabídky přiznávají pozitivní význam. Vytěsnění soukromého sektoru a pokroucení trhu se, ze sociologického úhlu pohledu, může jevit jako marginálie. Důležitější z tohoto úhlu pohledu je skutečnost, že nízká kvalita takto postaveného bydlení vedla ve všech zemích, a to již před snížením státních subvencí na provoz sociálního bydlení, ke stigmatizaci a sociální exkluzi. Dokonce i Švédsko s pověstným důrazem na kvalitu výstavby počítá s tím, že nezanedbatelná část obecního bytového fondu bude muset být stržena a postavena znovu.

Jak jednoznačně vyplývá ze zprávy OECD (1994) zaměřené na analýzu trendů v řízení a fungování veřejných orgánů a institucí ve vyspělých zemích, existuje stále zřetelnější snaha o zajištění mnohem efektivnějšího využití veřejných prostředků, kdy sociální cíle již nadále nejsou zcela jednoznačně nadřazeny nad kalkulaci ekonomické efektivity; jinými slovy nástroje směřující ke zvýšení dostupnosti bydlení prochází mnohem rozsáhlejší ekonomickou kritikou, než tomu bylo dříve.

V posledních dekadách se nejenže snížil absolutní objem veřejných prostředků plynoucích do sociální nájemní výstavby a výrazněji zpřísnila kontrola ekonomické efektivity jejich využívání, ale v mnoha zemích díky nové legislativní úpravě získali ve sféře sociální nájemní výstavby dominantní postavení do té doby často podružní nezávislí provozovatelé sociálního bydlení (bytové asociace), kteří fungují sice jako nezávislé, nicméně finančně nezávislé a plně odpovědné soukromé právní osoby, jež musí velmi dobře vážit náklady a výnosy z případných projektů. V Nizozemí (zemí s nejvyšším podílem sociálního bydlení na bytovém fondu ze zemí EU), kde jsou tyto organizace v podstatě výhradním provozovatelem sociálního bydlení, byly bytové asociace v polovině 90. let zcela odříznuty od státních zdrojů a do budoucna by si měly své veškeré, byť ušlechtilé, aktivity hradit výhradně ze zdrojů soukromého zájmového kapitálu. Ke stále většímu zapojení soukromého kapitálu jsou nuceny i bytové asociace ve Velké Británii, které se v 90. letech staly výhradním developerem nových sociálních bytů

(ačkoliv většina sociálního bydlení je v této zemi dosud spravována obcemi); pokrytí nákladů nové výstavby dotací z fondů Bytové korporace (fakticky státního rozpočtu) pokleslo v průběhu 90. let z 90 % na 50 %. Dokonce i ve Švédsku provedla konzervativní vláda v 90. letech daňovou reformu spojenou s razantním snížením veřejných výdajů na sociální bydlení, což donutilo veřejné i neveřejné provozovatele sociálních bytů k přenesení zátěže na nájemníky a snížení dostupnosti bydlení (míra zatížení výdaji na bydlení je ve Švédsku ze všech zemí EU jednoznačně nejvyšší a v 90. letech v této zemi rovněž rostla nejrychleji). Všechny změny mají za cíl jediný: zvýšit efektivitu výdajů státu při zachování stejných základních cílů bytové politiky; těm jednoznačně nadále dominuje zajištění dostupnosti bydlení pro všechny skupiny obyvatel.

Pokud stát v oblasti bydlení nadále přispívá, pak zpravidla až po kritických analýzách **efektivity** a **efektivnosti** potencionálních intervencí. Zatímco efektivita je definována Paretovskou optikou¹, efektivností se rozumí míra naplnění původně stanovených cílů státní intervence, tj. zda-li prostředky byly skutečně zaměřeny tam, kam zaměřeny být měly a pomohlo se těm, kterým se plánovalo pomoci. Ekonomie blahobytu však otázku efektivnosti neponechává zcela na libovůli zákonodárce či vlády, kteří často ani nedefinují záměr intervence, ale sama rozlišuje tzv. vertikální a horizontální efektivnost. Vertikální efektivnost měří, zda-li prostředky (příspěvek na bydlení, sociální byt) jdou skutečně k těm, kteří pomoc potřebují (tj. převážně k příjmově slabším domácnostem) a nikoliv naopak. Horizontální efektivnost pak měří, zda-li někdo z potřebných není z programu vyloučen.

Mezi základní programy státní bytové politiky mířící k zajištění vyšší dostupnosti bydlení obecně patří:

1. Regulace nájemného (v sociálním i soukromém nájemním bydlení);
2. Mířená alokační a nájemní politika v sociálním bydlení;
3. Podpora výstavby nových sociálních bytů;
4. Příspěvek na bydlení;
5. Možnost odpočtu úrokových splátek z daňového základu a úroková dotace u vlastnického bydlení;

¹ „Široce řečeno, ekonomická efektivita je o tom, jak nejlépe využít omezených zdrojů k uspokojení lidských potřeb.“ (Barr 1993, 72).

6. Podpora bydlení pro speciální sociální skupiny (domy s pečovatelskou službou pro penzisty, bezbariérové bydlení pro handicapované občany, ubytovny pro bezdomovce).

Pokud se uvedené nástroje (mimo specifický poslední program) hodnotí z hlediska jejich *efektivnosti a efektivity*, pak se, například, hledají odpovědi na níže uvedené otázky:

1. Regulace nájemného

Efektivnost: Je regulace nájemného mířena na skutečně potřebnou část populace? Jsou některé sociálně potřebné skupiny domácností vyloučeny z možnosti získat zvýhodněné nájemní bydlení? Existují legislativní či jiná ustanovení umožňující majitelům regulovaných nájemních bytů zvýšit nájem v případě zvýšení příjmu domácnosti žijící v regulovaném nájemním bydlení?

Efektivita: Jaký je vliv regulace nájemného na trh s bydlením? Jaké jsou akumulované ztráty z regulace nájemného pro majitele regulovaných nájemních bytů ve srovnání s výdaji na mířený příspěvek na bydlení? Existují nějaké odhady o rozsahu chátrání (zaostalosti) bytového fondu v regulovaném nájemním bydlení? Jaký je rozdíl mezi výší nájemného v regulovaném a neregulovaném nájemním sektoru pro byty stejné polohy a velikosti? Reflektuje regulovaná cena nájemného kvalitu bydlení? Nepřispívá regulace nájemného k přílišné nadspotřebě bydlení (např. velký počet máločlených domácností v bytech s velkým počtem obytných místností)?

2. Mířená alokační a nájemní politika v sociálním bydlení

Efektivnost: Jsou sociální byty přidělovány domácnostem s nižšími příjmy? Existuje explicitní a legálně zakotvená maximální výše příjmu domácnosti opravňující k přidělení sociálního bydlení? Jsou některé skupiny sociálně potřebných domácností explicitně nebo implicitně vyloučeny z přidělení sociálního bydlení? Existují bariéry, které automaticky vylučují potřebné domácnosti z možnosti získat sociální bydlení? Používají pronajímatelé sociálních bytů (alespoň v daném regionu) jednotný systém bodování sociální potřeby a do jaké míry tento systém odpovídá skutečným sociálním problémům v daném regionu?

Efektivita: Stačí úhrn nájemného vybraného sociálními pronajímateli k pokrytí základních nákladů na udržení bytového fondu a jeho případné rekonstrukce? Pokud ne, jakým způsobem je kryta ztráta? Nedochozí k zaostávání bytového fondu? Je dodržení alokačních pravidel podmínkou pro získání státní podpory na provoz sociálního bydlení? Jsou příjmově silnější skupiny domácností motivovány platným alokačním mechanismem k odchodu ze sektoru sociálního bydlení?

3. Podpora výstavby nových sociálních bytů

Efektivnost: Splnil program podpory výstavby sociálního bydlení své původní cíle? Zvýšila nová výstavba sociálních bytů dostupnost bydlení nízkou a středně příjmových skupin domácností (ať už přímo nebo prostřednictvím programově ukotveného procesu filtrace)? Je při nárokování sociálního bydlení uplatňován maximální příjmový limit či jiná kritéria sociální potřeby domácnosti? Může být program z důvodu špatné legislativní úpravy zneužit k jiným účelům než k výstavbě sociálních bytů? Jsou některé skupiny domácností explicitně nebo implicitně vyloučeny z možnosti získat sociální bydlení z nové výstavby?

Efektivita: Jsou náklady výstavby sociálního bydlení na metr čtvereční obytné plochy srovnatelné s náklady výstavby soukromého vlastnického či nájemního bydlení stejné velikosti, lokace a kvality? Existuje legálně upravený nákladový limit (maximální náklady na metr čtvereční obytné plochy) fungující jako nutná podmínka pro přidělení státní podpory? Nejsou problémy s pronajatelstvem nových sociálních bytů? Je státní podpora nové výstavby pouze částečná (tj. v kombinaci se soukromým kapitálem) a nepřímá (úroková dotace, daňová zvýhodnění, poskytování garancí)? Pokud je poskytována přímá podpora (zejména pak nevratná dotace), jaké jsou přímé i nepřímé ekonomické následky jejího poskytování? Je legálně ukotven růst výše nájemného v nových sociálních bytech v souvislosti s růstem cen stavebních prací a materiálů v budoucnu (indexované nájemné)? Existuje odhad efektu vytěsnění soukromých investic z důvodu státní podpory výstavby sociálních bytů? Existuje možnost širšího zapojení soukromého kapitálu při zachování stejné finanční dostupnosti nových sociálních bytů? Pokrývá nájemné v nových sociálních bytech veškeré náklady související s udržením bytového fondu (a případně splátek investičních úvěrů)? Reflektuje výše nájemného polohu a kvalitu nových sociálních bytů? Jsou provozovatelé sociálního byd-

lení motivování či nucení k tržnímu způsobu ekonomického uvažování, vyššímu výkonostnímu standardu managementu? Jsou provozovatelé sociálních bytů motivováni k větší reflexi preferencí budoucích uživatelů při přípravě svých investičních strategií?

4. Příspěvek na bydlení

Efektivnost: Splnil program stanovené cíle, tj. předpokládaný pokles v míře zatížení cílových skupin domácností a odpovídá struktura domácností pobírajících příspěvek cílové skupině domácností? Je podíl domácností pobírajících příspěvek dostatečný, aby měl rozhodný vliv na zvýšení dostupnosti nájemního (popř. i vlastnického) bydlení? Jsou některé domácnosti z důvodu dysfunkcí na trhu s bydlením, nedostatečné informovanosti, stigmatizaci či špatně zvoleného modelu vyloučeny z programu? Jaký je podíl domácností pobírajících příspěvek na celkovém počtu domácností, které na příspěvek mají nárok? Pomáhá příspěvek na bydlení skutečně těm, kteří pomoc potřebují nebo nedostatečné zacílení vede k vyplácení příspěvku i domácnostem s vyššími příjmy nebo, přesněji, s nižší mírou zatížení výdaji na bydlení definovanou jako poměr výdajů na bydlení k čistému příjmu domácnosti?

Efektivita: Jaký je podíl státních výdajů na příspěvek na bydlení ve srovnání s ostatními výdaji v oblasti bytové politiky (popř. jaký je jeho vývoj)? Existuje empiricky verifikovatelný důkaz o vlivu zavedení příspěvku na bydlení na ceny bydlení (byť pouze v určitých segmentech)? Má případná inflace cen bydlení vliv na výplatu dalších dávek státní sociální podpory; pokud ano, pak jak velký? Nevzniká zavedením příspěvku na bydlení efekt „pasti chudoby“? Je model příspěvku stanoven tak, aby byl co nejšetrnější k výdajům státu ve srovnání s jinými možnými státními intervencemi?

5. Možnost odpočtu úrokových splátek z daňového základu a úroková dotace u vlastnického bydlení

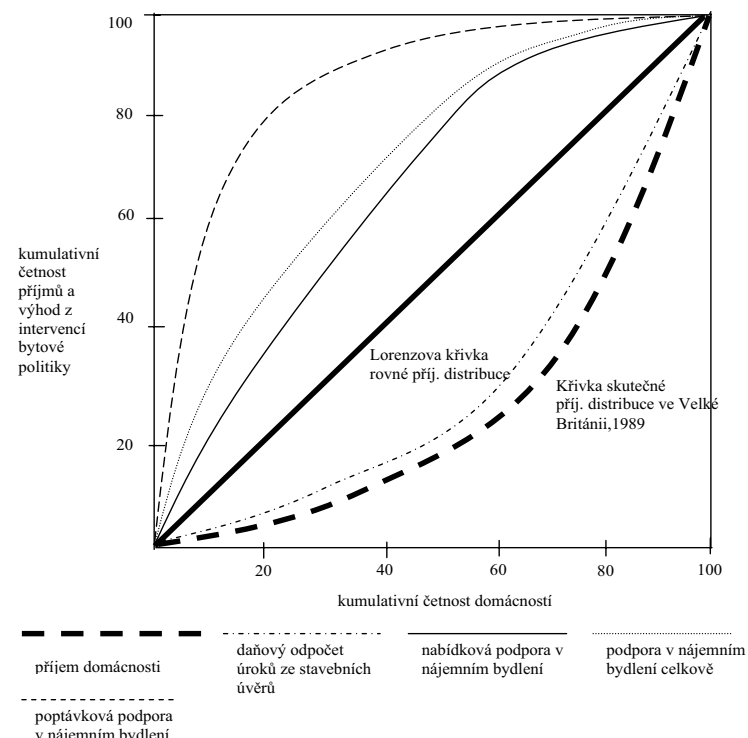
Efektivnost: Která sociální skupina tvoří hlavní cílovou skupinu této státní intervence? Je úroková dotace nebo možnost odpočtu úrokových splátek omezena příjmem domácnosti? V případě nepřímé fiskální podpory, jedná se o možnost odpočtu od daňového základu nebo o tzv. daňový úvěr (*tax credit*), kdy se podpora odečítá z daňové povinnosti? Nejsou příjmově slabší domácnosti explicitně nebo implicitně vylou-

čeny z možnosti zúčastnit se programů? Do jaké míry zvyšují programy finanční dostupnost vlastnického bydlení?

Efektivita: Existují odhady dopadů programu na ceny a novou výstavbu vlastnického bydlení? Existuje vazba úrokové podpory státu na pohyby obecné úrokové míry zápůjčního kapitálu? Jaký je celkový rozsah podpory ve srovnání s výdaji na ostatní nástroje bytové politiky?

Vertikální efektivnost nástrojů bytové politiky se měří pomocí srovnání příjmové distribuce domácností na Lorenzově křivce s distribucí sociálních transferů (zpravidla měřitelných v peněžních jednotkách). Míru distribuce transferů v oblasti bytové politiky ve Velké Británii ukazuje následující graf (Cornuel 1992: 44):

Graf 1: Distribuce příjmů a podpor na bydlení ve Velké Británii, 1989



Lorenzova křivka rovné příjmové distribuce zachycuje teoretickou situaci zcela rovných příjmů ve společnosti, tj. např. 40 % domácností dosahuje v úhrnu 40 % celkových příjmů všech členů společnosti. Tučná přerušovaná linie v grafu 1 oproti tomu zachycuje skutečnou příjmovou distribuci ve Velké Británii v roce 1989. Jak je patrné z grafu (a situace je podobná i v jiných zemích), nejvyšší vertikální efektivnosti (tj. správné zamíření pomoci) dosahuje mířená poptávková podpora v nájemním bydlení (příspěvek na nájemné); naopak nejnižší efektivnosti dosahuje nástroj spočívající v možnosti odpočtu úrokových splátek od daňového základu. Křivka daňového odpočtu je sice nad křivkou skutečné příjmové distribuce (pokud by byla pod křivkou příjmové distribuce, pak by z hlediska vertikální efektivnosti šlo o skutečně pochybný způsob redistribuce), avšak její poloha pod Lorenzovou křivkou rovné příjmové distribuce znamená, že se zvyšujícími se příjmy se zvyšuje i absolutní výše podpory (i když ve stále menším rozsahu, mezní výše podpory s příjmem klesá). Z tohoto důvodu došlo již v některých zemích k úplnému zrušení tohoto typu podpory (Velká Británie, Francie) nebo k nejrůznějším restrikcím (např. maximální výše odpočtu, zavedení jednotné daňové sazby pro účel odpočtu apod.).

ních podpor mířících do bydlení; jakkoliv metodologie odhadů může být předmětem diskuse, opomenutí dosud často neuváděných údajů však vede k dalekosáhlejším zkreslením.

3.1 Státní výdaje na bydlení v České republice

Prvním krokem pro případné hodnocení efektivity a efektivnosti státních výdajů do bydlení je přirozeně jejich vyčíslení. Tabulka 2 uvádí celkové státní výdaje na bydlení v letech 2001 a 2002, včetně odhadů ztrát státního rozpočtu plynoucích z nepřímé fiskální podpory úvěrů ze stavebního spoření a hypotečních úvěrů (daňových odpočtů) a vyloučení zdanění u úroků ze stavebního spoření. Tabulka rovněž uvádí odhad úhrné skryté podpory domácností žijících v bytech se státem regulovaným nájemným, kalkulované jako prostý rozdíl mezi stávající regulovanou cenou nájemného a potenciálně rovnovážnou tržní cenou nájemného u 90 % sečtených nájemních bytů při posledním censu v roce 2001. Vyčíslení skryté podpory nájemníků žijících v regulovaném nájemním bydlení je uvedeno pouze v relativně širokém intervalu; je tomu zejména z důvodu metodologických obtíží týkajících se dat ze *Statistiky rodinných účtů*, ale také z důvodu rozdílných nastavení krucálních koeficientů sloužících pro výpočet potenciálně rovnovážné tržní ceny nájemného (viz dále). Je nutné upozornit na skutečnost, že se jedná v zásadě o jeden z prvních pokusů o kalkulaci všech stát-

Tabulka 2: Výdaje státu k 30.4. 2003 (v tis. Kč)

	1996 skutečnost	1997 skutečnost	1998 skutečnost	1999 skutečnost	2000 skutečnost	2001 skutečnost	2002 skutečnost	2002 skutečnost + odhady	2003 schválený rozpočet
Podpora oprav bytového fondu (vady panelové výstavby)	123 000	240 000	240 000	420 000	533 000	218 500	283 485	283 485	270 000
Regenerace panelových sídlišť	-	-	-	-	-	150 000	79 795	79 795	0
Podpora výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury ve vlastnictví obcí	2 180 000	2 698 000	2 891 000	3 381 000	2 884 000	2 011 000	542 198	542 198	853 213
Půjčky obcím na opravy a modernizaci bytového fondu	275 000	240 000	300 000	300 000	300 000	0	0	0	0
Podpora výstavby domů s pečovatelskou službou	700 000	600 000	670 000	471 000	578 000	575 700	584 173	584 173	77 700
Podpora bydlení (Frymburk)	-	-	-	-	-	-	-	-	2 400
Obnova byt. fondu (povodně v r. 2002)	-	-	-	-	-	-	-	-	50 000
Podpora odstraňování následků povodní (vč. krupobití v r. 1999)	-	-	-	227 000	27 000	0	1 532 884	1 532 884	0
Státní bezúročná půjčka	-	270 000	796 000	1 450 000	329 000	0	0	0	0
Podpora hypotečních úvěrů na novou výstavbu	1 000	34 000	132 000	201 000	307 000	432 500	517 765	517 765	530 000
MMR celkem	3 279 000	5 289 000	5 397 000	6 450 000	4 958 000	3 387 700	3 540 300	3 540 300	1 783 313
SFRB - nájemní byty	-	-	-	-	761 000	3 000 000	6 000 000	6 000 000	3 700 000
SFRB - DPS	-	-	-	-	0	960 000	0	0	-
SFRB - ostatní	-	-	-	-	0	125 000	695 000	695 000	4 950 000
SFRB - celkem	-	-	-	-	761 000	4 085 000	6 695 000	6 695 000	8 650 000
Podpora stavebního spoření	2 309 000	3 817 000	5 068 000	6 393 000	7 719 000	9 313 000	11 059 000	11 059 000	12 750 000
Dofinancování komplexní bytové výstavby	50 000	35 000	-	-	-	-	-	-	-
Dotace na individuální a družstevní bytovou výstavbu	50 000	-	-	-	-	-	-	-	-
Majetková újma bank (r. 2002 pouze rozpočet)	2 473 000	4 800 000	3 553 000	1 411 000	1 414 000	1 260 000	1 211 000	1 211 000	1 111 000
Ztráta státního rozpočtu plynoucí z možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu (k roku 2001)	-	-	-	-	-	-	-	1 642 000	-
Ztráta státního rozpočtu plynoucí z vyloučení zdanění u úroků ze stavebního spoření	-	-	-	-	-	-	-	675 000	-

Tabulka 2: Výdaje státu k 30.4. 2003 (v tis. Kč) - dokončení

	1996 skutečnost	1997 skutečnost	1998 skutečnost	1999 skutečnost	2000 skutečnost	2001 skutečnost	2002 skutečnost	2002 skutečnost + odhady	2003 schválený rozpočet
Skrytá dotace nájemníkům v bytech s regulovaným nájemným kalkulovaná jako rozdíl mezi rovnovážným tržním a skutečně placeným nájemným	-	-	-	-	-	-	-	5 000 000 – – 15 000 000	-
MF celkem	4 882 000	8 652 000	8 621 000	7 804 000	9 133 000	10 573 000	12 270 000	19 587 000 – – 29 587 000	13 861 000
Příspěvek na bydlení	677 000	813 000	1 367 000	2 084 000	2 518 000	2 699 000	3 028 000	3 028 000	-
Sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení cen nájemného	-	49 000	163 000	127 000	73 000	6 000	0	0	-
Sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie	-	67 000	277 000	236 000	106 000	0	0	0	-
MPSV celkem	677 000	929 000	1 807 000	2 447 000	2 697 000	2 705 000	3 028 000	3 028 000	-
Celkem MMR+SFRB+MF+MPSV	8 838 000	14 869 000	15 825 000	16 702 000	17 549 000	20 744 200	25 505 300	32 850 300 – – 42 850 300	-
HDP v běžných cenách	1 567 000 000	1 679 900 000	1 839 100 000	1 902 300 000	1 984 800 000	2 175 200 000	2 275 600 000	2 275 600 000	-
Podíl výdajů na bydlení na HDP (v %)	0,56	0,89	0,86	0,88	0,88	0,95	1,12	1,44 – 1,88	-
Výdaje SR	484 380 000	524 670 000	566 740 000	596 910 000	632 270 000	693 920 000	750 760 000	750 760 000	-
Podíl výdajů na bydlení na výdajích SR v %	1,82	2,83	2,79	2,80	2,78	2,99	3,40	4,38 – 5,71	-

Poznámka: MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj,
SFRB – Státní fond pro rozvoj bydlení,
DPS – domy s pečovatelskou službou,
MF – Ministerstvo financí,
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí,
HDP – hrubý domácí produkt,
SR – státní rozpočet.

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Statistika rodinných účtů 2001 a vlastní výpočty

Z letmého pohledu je zřejmá první zarážející skutečnost. Ačkoliv bytová politika spadá v zásadě do kompetence Ministerstva pro místní rozvoj odpovědného za koncepci a její naplňování, jeho role z hlediska alokovaných státních financí je marginální. Zcela neefektivní rozdělení kompetencí mezi tři resorty (Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj), vytvoření do jisté míry nadbytečného orgánu v podobě Státního fondu pro rozvoj bydlení fungujícího dosud spíše jako prodloužená ruka státních financí a nikoliv jako samofinancovatelného zdroje levných půjček, je završeno nepochopitelným upřednostněním „silových“ resortů ve výdajové oblasti. Zásadní rozhodnutí, jakými jsou reforma stavebního spoření či budoucí regulace/deregulace nájemného v ČR, tak vytváří lidé, kteří narozdíl od týmu pracujícího na Ministerstvu pro místní rozvoj mají o fungování trhu nemovitostí či o měření efektivity nástrojů bytové politiky mnohem méně informací a zkušeností. Neznamena to však, že by efektivita a efektivnost programů připravovaných na Ministerstvu pro místní rozvoj byla o mnoho vyšší.

Dle oficiálně publikovaných statistik dosáhly státní výdaje na bydlení 25 mld. Kč v roce 2002, tj. 1,12 % hrubého domácího produktu. Ve skutečnosti jsou však výdaje státu daleko vyšší: po započítání ztrát z nepřímých fiskálních podpor (daňové odpočty, vyloučení zdanění či snížení daně z přidané hodnoty) a zejména pak skryté subvence domácností žijících v nájemním sektoru bydlení, kde je nájem regulován státem, by státní výdaje na bydlení dosáhly 32,8 mld. až 42,8 mld. Kč, tj. 1,44 % až 1,88 % HDP. Skrytá subvence v regulovaném nájemním bydlení byla odhadnuta prostřednictvím relativně komplexního modelu jako rozdíl mezi rovnovážným tržním nájemným a skutečně placeným regulovaným nájemným v souboru *Statistiky rodinných účtů*. Metodika určení rovnovážné hladiny tržního nájemného, tj. výše tržního nájemného po případné deregulaci nájemného, je rozsáhle popsána v Lux (2002), popř. Lux, Sunega (2003).²

²Pro zjištění rovnovážné hladiny skutečného tržního nájemného byl v programu SPSS vyvinut simulační model „šokové“ deregulace nájemného pracující na aktuálním datovém souboru *Statistiky rodinných účtů (SRÚ)*. Cílem tohoto modelu bylo zjistit, při jaké úrovni nájemného by se uvolnil dostatečný počet nájemních bytů, který by nasýtil poptávku domácností žijících v tržním nájemním sektoru bydlení. Na základě konzultací s některými praktiky v oblasti pražské bytové politiky byl odhadnut počet tržních nájemních bytů v Praze a pomocí speciálního algoritmu poté i počet tržních nájemních bytů v ostatních okresech ČR. Pro každou domácnost zpravodajsky zkoumanou v *SRÚ* a žijící v regulovaném nájemním sektoru bydlení byla vypočtena výše uživatelských nákladů v případě pořízení vlastnického bydlení odpovídajícího velikosti a lokaci dané domácnosti. Při selektivním zvyšování současné úrovně regulovaného nájemného v jednotlivých regionech ČR jsme pak předpokládali, že pokud domácnost splňuje jistá věková a příjmová

Rovnovážné tržní nájemné je často hluboko pod současnou úrovní tzv. tržního nájemného, jež je vychýleno směrem vzhůru právě z důvodu samotné regulace. Pokud bychom kalkulovali ztrátu státního rozpočtu jednoduše jako rozdíl mezi dnešní úrovní tržního a regulovaného nájemného, pak by její hodnota a tím i výše státních výdajů na bydlení byla mnohem vyšší. Následující tabulka 3 uvádí postup při výpočtu nižší úrovně (tj. hodnoty uvedené na začátku intervalového odhadu v tabulce) celkové dotace pro jednotlivé kraje ČR a vždy pouze pro 90 % z celkového počtu spočtených nájemních bytů v daném regionu (předpokládali jsme, že 10 % nájemních bytů je pronajímáno za tržní nájemné).

kritéria a přitom by potenciální uživatelské náklady vlastnického bydlení byly nižší než nová úroveň regulovaného nájemného, pak by odešla ze sektoru nájemního do sektoru vlastnického bydlení. Ve chvíli, kdy by se počet uvolněných bytů vyrovnal s celkovým počtem bytů vyskytujících se v současném tržním nájemním sektoru bydlení, by se v dané oblasti deregulační proces zastavil a vznikla nová rovnovážná tržní cena nájemného, jež je přirozeně často mnohem nižší než dnešní nadhodnocená úroveň tržního nájemného. V této souvislosti je však znovu nutné upozornit na nedostatky dat z výzkumu *Statistiky rodinných účtů*, které byly zmíněny již v první kapitole této studie. Šetřené domácnosti zřejmě nebyly v mnoha případech řádně seznámeny s tím, co znamená čisté nájemné, a proto velmi často uváděly do položky nájemné pochybné údaje: mnoho údajů převyšovalo úroveň maximálního regulovaného nájemného pro danou obec (příčemž však naopak nedosahovalo úrovně možného současného tržního nájemného), jindy bylo nájemné za byt I. kategorie hluboko pod úrovní maximálního regulovaného nájemného. Bohužel však pro odhady v této i ostatních částech naší publikace nebyl k dispozici žádný jiný datový zdroj.

Tabulka 3: Výpočet skryté státní dotace domácnostem v regulovaném nájemním bydlení

Kraj	Počet nájemních bytů (SLDB 2001)	90% z počtu nájemních bytů	Průměrný rozdíl mezi regulovaným a rovnovážným nájemným (měsíc/m ²)	Průměrná velikost bytu v daném kraji (m ²)	Průměrná měsíční skrytá dotace na průměrný byt (Kč)	Výsledná celková měsíční skrytá dotace (Kč)
Hl.m. Praha	234 599	211 139	13,21	60,73	802,2	169 384 928,3
Středočeský	78 684	70 816	13,13	59,30	778,6	55 137 663,5
Jihočeský	58 441	52 597	4,58	66,12	302,8	15 927 898,2
Plzeňský	55 732	50 159	4,03	63,16	254,5	12 767 160,1
Karlovarský	43 398	39 058	3,77	61,74	232,8	9 091 178,8
Ústecký	119 393	107 454	0,00	62,21	0,0	0,0
Liberecký	46 070	41 463	2,17	65,90	143,0	5 929 333,4
Královéhradecký	46 943	42 249	8,86	61,20	542,2	22 908 597,1
Pardubický	35 524	31 972	10,24	50,54	517,5	16 546 249,4
Vysočina	27 563	24 807	13,05	61,50	802,6	19 909 237,3
Jihomoravský	101 767	91 590	17,79	64,03	1 139,1	104 329 933,7
Olomoucký	50 115	45 104	0,07	62,48	4,4	197 264,7
Zlínský	25 163	22 647	8,52	51,84	441,7	10 002 522,0
Moravskoslezský	169 558	152 602	0,09	61,51	5,5	844 790,5
Celkem/měsíc						442 976 757,0
Celkem/rok						5 316 mil.

Zdroj: ČSÚ (SLDB 2001), SRÚ 2001, vlastní výpočty

Odhad výše ztráty státního rozpočtu plynoucí z možnosti snížení daňového základu u daně z příjmů fyzických osob o sumu úroků zaplacených z přijatých úvěrů ze stavebního spoření a hypotečních úvěrů za rok 2001 byl proveden týmem pracovníků Ministerstva financí ČR. Odhad výše uplatněného odpočtu, daňové povinnosti i konečné výše daňové ztráty pro státní rozpočet bylo možno relativně spolehlivě provést zejména pro ty fyzické osoby, které si samy podávají daňové přiznání, a to právě na podkladě údajů uvedených v daňových přiznáních, jež jsou statisticky dohledatelné (v úhrnu činila ztráta státního rozpočtu v roce 2002 pro osoby podávajících daňové přiznání samostatně přibližně 722 mil. Kč). Vedle nich však existuje skupina poplatníků, která si nárok na odpočet uplatnila prostřednictvím zaměstnavatele, neboť nejsou povinni podávat daňové přiznání samostatně. Je třeba poznamenat, že finanční úřady údaje od zaměstnavatelů neshromažďují.

Celkový odhad ztráty státního rozpočtu byl proto proveden následujícím způsobem (navrženým týmem pracovníků Ministerstva financí ČR). Celkový počet všech daňových poplatníků – fyzických osob v ČR je přibližně 5 miliónů; pokud osob podávajících vlastní samostatné daňové přiznání je přibližně 1,5 miliónu, pak za zhruba 3,5 miliónu poplatníků vyplňuje daňové přiznání zaměstnavatel. Prostřednictvím samostatného daňového přiznání si odpočet uplatnilo přibližně 113 tisíc osob. Nelze předpokládat, že mezi zaměstnanci bude počet těch, kteří uplatnili odpočet u zaměstnavatele, více než dvojnásobný vzhledem k počtu osob, které odpočet uplatnily v samostatném daňovém přiznání; výsledný odhad tudíž počítal s tím, že počet zaměstnanců, kteří si uplatní výše zmíněný odpočet, bude roven 1,5 násobku počtu osob, které jej uplatnily v samostatném daňovém přiznání. Při vyčíslení daňové ztráty bylo počítáno s průměrnou daňovou sazbou ve výši 20 %; ztráta státního rozpočtu pro

danou skupinu poplatníků pak byla vyčíslena na přibližně 920 mil. Kč. Odhad celkové ztráty je prostým součtem ztráty pro osoby vyplňující samostatné daňové příznání (722 mil. Kč) a zaměstnance (920 mil. Kč).

Podobně i rozsah ztráty plynoucí z osvobození úroků z vkladů na účtech stavebního spoření byl odhadnut pracovníky Ministerstva financí ČR v celkové výši 675 mil. Kč. Výše vkladů na účtech všech stavebních spořitelén činila dle informací Ministerstva pro místní rozvoj celkem 180,19 mld. Kč, přičemž úroky z vkladů se pohybovaly mezi 2 % až 4 %. Při průměrném úroku ve výši 2,5 % by pak suma všech vyplacených úroků činila 4,5 mld. Kč, a při užití standardní srážkové daně ve výši 15 % by fiskální ztráta státního rozpočtu dosáhla zmíněných 675 mil. Kč.

Mimo výše zmíněné existuje dosud rovněž zvýhodněná sazba DPH ve výši 5 % uplatňovaná, mimo jiné, na veškeré stavební práce (tj. včetně nové bytové výstavby). Je ovšem téměř nemožné učinit jakýkoliv celkový reálný odhad ztráty státního rozpočtu plynoucí z uplatnění snížené sazby DPH u stavebních prací prováděných v rámci bytové výstavby, jelikož není možné zjistit reálný objem prací na bytové výstavbě plátcí DPH (pro tento odhad nelze použít ani objem vydaných úvěrů ze stavebního spoření, jelikož úvěry mohou být užity i k jiným účelům než k výstavbě nových bytů).

O tom, že rozsah státní pomoci není rozhodně zanedbatelný, svědčí i informace o úhrnu všech potencionálních státních podpor, které může domácnost pořizující si bydlení využít. V roce 2002 měly domácnosti pořizující si nový byt právo využít jednoprocenní státní dotace k hypotečnímu úvěru, nezdaněných úroků ze stavebního spoření, státní prémie ke stavebnímu spoření, možnosti odpočtu skutečně placených úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru od daňového základu a nižší daně z přidané hodnoty (nižší ceny bytu). Jelikož jednotlivé výhody realizuje domácnost v různých časových okamžicích, je pro kalkulaci celkové státní dotace nutné využít konceptu *čisté současné hodnoty* subvencí k datu pořízení nemovitosti.

Čistá současná hodnota

Víme, že koruna utracená dnes není korunou utracenou zítra. Při předpokladu konstantní úrokové míry v průběhu času (budoucích let) prostředky K_0 uložené na vkladový účet se standardní úrokovou mírou dnes (v roce 0) se za rok zvýší na K_1 :

$$K_1 = K_0 + iK_0 = K_0(1 + i)$$

kde i je úroková míra. Za dva roky by se původní kapitál K_0 zvýšil o další úroky na K_2 :

$$K_2 = K_1(1 + i) = K_0(1 + i)(1 + i) = K_0(1 + i)^2$$

Obecně tedy platí:

$$K_n = K_0(1 + i)^n$$

Obráceně pak rovněž platí, že aktuální (současná) hodnota prostředků K_t (tj. prostředků, které budou disponibilní až po jednom roce od jejich uložení na vkladový účet s úrokovou mírou i) je:

$$K_0 = \frac{K_1}{1 + i}$$

resp. aktuální hodnota prostředků K_n (tj. prostředků, které budou disponibilní až po n letech od jejich uložení na vkladový účet):

$$K_0 = \frac{K_n}{(1 + i)^n}$$

Aplikovaná ekonomie pro tento účel vyvinula indikátor čisté současné hodnoty (*ČSH, Net Present Value, valeur actuelle nette*). Tímto způsobem lze „diskontovat“ hodnotu vkladů, ale také vypočítat, jaká je „skutečná“ současná hodnota veřejných podpor vzhledem k budoucím alternativám. Nákladem pro veřejné rozpočty a dodatečnou ne zcela transparentní „současnou“ dotací pro žadatele o přidělení bezúročně půjčky je tak, například, suma možných úroků při alternativním využití státních peněz, jež žadatel nebude muset platit v budoucnu. Předpokládá se přitom konstantní úroková míra.

Předpokládáme dvoučlennou domácnost dosahující celkového příjmu před zdaněním (ovšem po odpočtu povinných pojištění a uplatnitelných nákladů) ve výši 40 000 Kč měsíčně, kde manžel realizuje měsíční příjem před zdaněním ve výši 25 000 Kč a manželka ve výši 15 000 Kč. Předpokládáme rovněž, že se tato rodina rozhodne koupit nový dvoupokojový byt (60 m²) v hodnotě 2 mil. Kč. V dané chvíli mají oba členové domácnosti ukončený 5-letý spořicí cyklus stavebního spoření při nejvýhod-

nější variantě (maximální využití státní podpory) s cílovou částkou 240 000 Kč (tj. každý má naspořeno 120 000 Kč po 5 letech a měsíčních úložkách 1 500 Kč) a společně navíc naspořili (či dostali darem) dalších 120 000 Kč. Mimo úvěry ze stavebního spoření ve výši 50 % cílové částky (tj. dvakrát 120 000 Kč) budou zbytek ceny hradit z hypotečního úvěru ve výši 1 400 000 Kč. Průměrná úroková sazba hypotečních úvěrů v roce 2002 dosahovala 6,7 %; domácnost měla, přirozeně, nárok na jednoprocenní státní úrokovou dotaci a mohla si částku splacených úroků ze všech užitých úvěrů odečíst od daňového základu. Nový byt byl navíc postaven s nižší sazbou daně z přidané hodnoty. Následující shrnutí ukazuje celkovou sumu čisté hodnoty všech státních dotací.

<i>Měsíční příjem domácnosti</i>	40 000,- Kč	
Cena bytu (5 % DPH)	2 000 000,- Kč	
Cena bytu (22 % DPH)	2 324 000,- Kč	
dotace:	324 000,- Kč	
<i>Financování:</i>		
Stavební spoření (2 krát)	240 000,- Kč	
dotace:	26 551,- Kč	(muž)
	26 551,- Kč	(žena)
Úvěr ze stavebního spoření (2 krát)	240 000,- Kč	
dotace:	5 450,- Kč	(muž)
	6 569,- Kč	(žena)
Hypoteční úvěr	1 400 000,- Kč	
dotace:	237 355,- Kč	(odpočet, muž)
	195 425,- Kč	(úrok, dotace)
Vlastní prostředky	120 000,- Kč	
Celkem	2 000 000,- Kč	
Dotace:	821 901,- Kč	

Výše dotace u snížené sazby daně z přidané hodnoty byla zjištěna jako prostý rozdíl mezi cenou bytu při standardní sazbě daně a cenou bytu při snížené sazbě daně. Výše dotace u stavebního spoření byla vypočtena jako diskontovaná suma veškerých úroků ze stavebního spoření (včetně státní prémie) při 5-letém cyklu spoření; pro účel diskontace byla užitá průměrná úroková sazba z vkladů na viděnou v roce 1997 (při zapo-

četí cyklu spoření, zdroj Ministerstvo financí ČR). Diskontovaná suma dotace ze spoření je přirozeně nižší než skutečný „zisk“ spořicí osoby, jelikož daná osoba mohla využít i alternativních možností spoření.

Dotace u úvěru ze stavebního spoření byla rovna celkové daňové úspoře obou manželů plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření z daňového základu pro celé období splácení úvěru (7 let). Vzhledem k tomu, že jsme předpokládali, že úvěr ze stavebního spoření se splatností na 7 let byl úročen 6 % ročně, tj. přibližně stejnou úrokovou sazbou jako zvýhodněný hypoteční úvěr, nezapočítali jsme již žádnou dodatečnou míru podpory plynoucí z nízkouročeného úvěru ze stavebního spoření (tato výhoda byla velmi podstatná při vzniku systému stavebního spoření, kdy běžné úročení úvěrů vysoce převyšovalo 6 % úrok, v roce 2002 však byla výše úročení u hypotečních úvěrů se státní úrokovou dotací dokonce o málo nižší než u úvěrů ze stavebního spoření).

Výše dotace u hypotečního úvěru byla určena jako suma všech každoročních rozdílů (pro celkově 20 let splácení) mezi výší úrokových splátek bez jakékoliv podpory a výší úrokových splátek po jednoprocenní státní dotaci s přičtením daňové úspory manžela plynoucí z možnosti odpočtu úroků od daňového základu. Pro každý rok tak byla spočtena výše dotace plynoucí z jednoprocenní státní úrokové dotace (rozdíl mezi standardním a zvýhodněným úvěrem) a dále pak byla vykalkulována daňová úspora manžela, který dosahuje vyššího příjmu a tudíž i vyšší úspory, jako rozdíl mezi výší potencionálně splatných daní v daném roce bez odpočtu a skutečně placených daní v daném roce po odpočtu úroků z hypotečního úvěru. Celková suma dotace byla získána jako součet jednorozhodných podpor; předpokládali jsme přitom, že se výše příjmů obou manželů nezměnila.

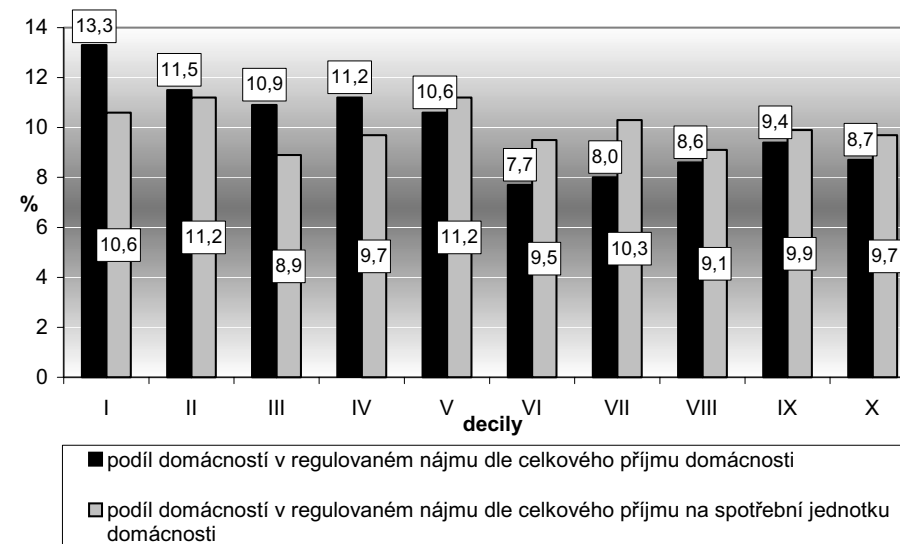
3.2 Efektivita a efektivnost státních výdajů do bydlení v ČR

Několik autorů se již věnovalo kritickému zhodnocení státních výdajů na bydlení (Špalková 2002, Frýdmanová, Havlíček, Pešek 2001), zpravidla však ve velmi obecné rovině a bez konkrétních analýz. Přestože nedostatečná statistická databáze a zejména pak velmi obecné pojmenování cílů státních intervencí umožňuje jen velmi omezený

způsob hodnocení, autoři se spíše věnovali pouze teoretickému výčtu potencionálně použitelných indikátorů či srovnání s úrovní kontroly efektivity/efektivnosti ve vyspělých zemích. Závěr byl vždy stejný, blížíci se uvedené citaci: „To, co v České republice nazýváme programy, v řadě případů nespĺňuje základní atributy, které by měl efektivní program splňovat. Základním nedostatkem je skutečnost, že program často nemá jasně stanovený provozní cíl a rozpočet...“ (Frýdmanová, Havlíček, Pešek 2001: 28). I přes absenci relevantních propočtů je zpravidla uvedeno i očekávané shrnutí: „Dosud využívané nástroje na podporu bydlení (s výjimkou příspěvku na bydlení pro nízkopříjmové domácnosti) spolu s regulovaným nájemným nevytváří podmínky pro řešení bytové situace nižších příjmových skupin, na které jsou ve vyspělých ekonomikách obvykle cíleny.“

V této části publikace *Standardy bydlení 2002/03* bychom učinili pokus překročit tento úzký rámeček a bude-li to alespoň trochu možné, uvést rozdělení alespoň některých dotací pro různé příjmové skupiny domácností a odpovědět, jakkoliv částečně, na otázky uvedené v úvodu této kapitoly. Graf 2 uvádí podíl domácností žijících v regulovaném nájemním bydlení na celkovém počtu domácností v jednotlivých kategoriích dle celkového příjmu domácnosti, resp. celkového příjmu na tzv. spotřební jednotku domácnosti. Jako zdroj jsme použili zvažovaná data *SRÚ 2001*, z domácností žijících v nájemním bydlení byly vyloučeny všechny domácnosti uvádějící nájem vyšší než maximální regulovaný nájem v dané velikosti bydlíště. Počet spotřebních jednotek domácnosti závisí na složení domácnosti a věku dětí: spotřební jednotka je rovna 1,0 pro osobu v čele domácnosti; 0,5 pro děti ve věku 0 až 13 let a 0,7 pro každou další osobu domácnosti.

Graf 2: Podíl domácností „profitujících“ z regulovaného nájemného

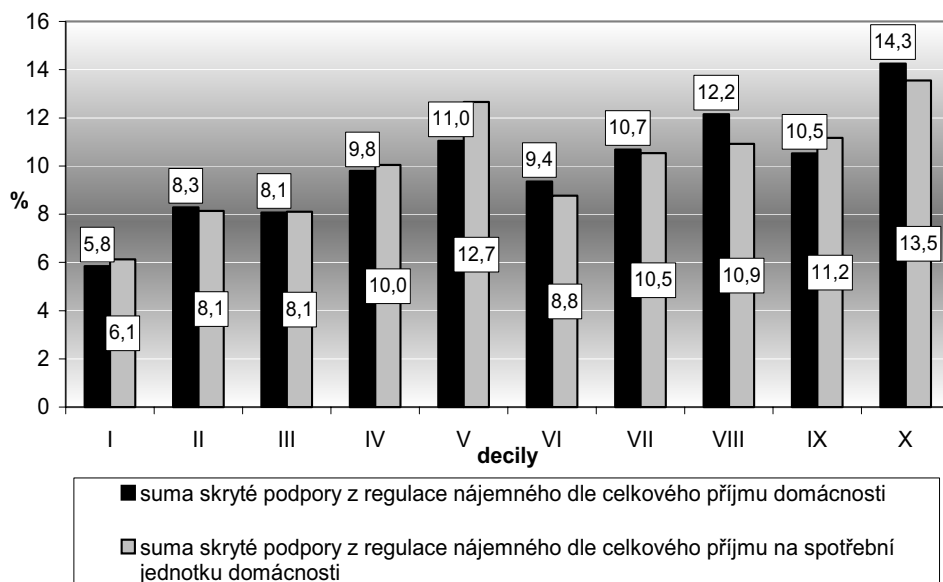


Zdroj: SRÚ 2001. N = 3 291, n = 857.

Jak je zřejmé z grafu 2, regulace nájemného je téměř zcela rovnoměrně uplatňována u domácností „bohatých“ i „chudých“: téměř 10 % z nejbohatších českých domácností (dle příjmu na spotřební jednotku zařazených do X. decilu příjmového rozložení) bydlí v sektoru regulovaného nájemného, přičemž tento podíl není nikterak podstatněji nižší, než je tomu u domácností nejchudších (dle příjmu domácnosti na spotřební jednotku v I. decilu příjmového rozložení – 10,6 %).

Následující graf 3 ukazuje, jak je rozdělena celková skrytá dotace plynoucí z regulace nájemného, definovaná jako rozdíl mezi rovnovážnou tržní hodnotou a aktuální regulovanou hodnotou nájemného, opět dle celkového příjmu domácnosti, resp. celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti. V grafu byl použit odhad skryté dotace odpovídající nejnižší hodnotě intervalového odhadu uvedeného v tabulce 2 (tj. přibližně 5 mld. Kč).

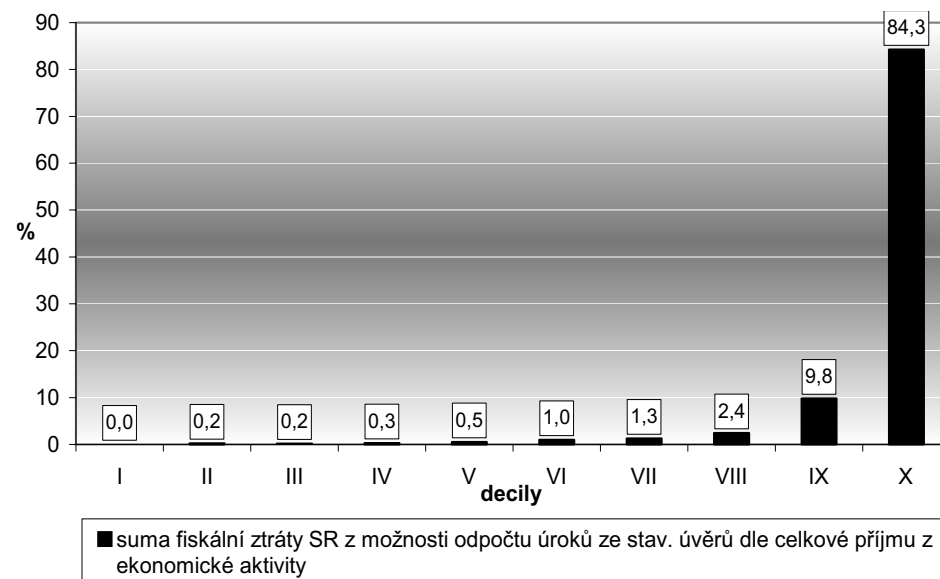
Graf 3: Distribuce sumy skryté dotace nájemníkům žijícím v bytech s regulovaným nájemným



Zdroj: SRÚ 2001, vlastní výpočty

Skrytá podpora prostřednictvím regulace nájemného v současné podobě uplatňované v ČR není zdaleka jedinou podporou, jež končí v „kapsách“ i příjmově nejsilnějších domácností a jež je tudíž z hlediska efektivnosti jen těžko obhajitelná. Distribuce fiskálních výhod plynoucích z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru je, dle očekávání i zkušeností z vyspělých zemí EU, i v českém prostředí na základě výpočtů a odhadů Ministerstva financí také zcela jasně vychýlena ve prospěch příjmově nejsilnějších plátců daně (graf 4). Graf zachycuje relativně hodnověrný odhad distribuce fiskální ztráty pouze pro poplatníky podávající si samostatně daňové přiznání; odhad distribuce pro všechny daňové poplatníky (včetně zaměstnanců) není z důvodu nedostatku informací možný.

Graf 4: Distribuce sumy fiskální ztráty státního rozpočtu plynoucí z možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu, dle příjmu z ekonomické aktivity (pouze pro osoby podávající samostatně daňové přiznání, rok 2001)

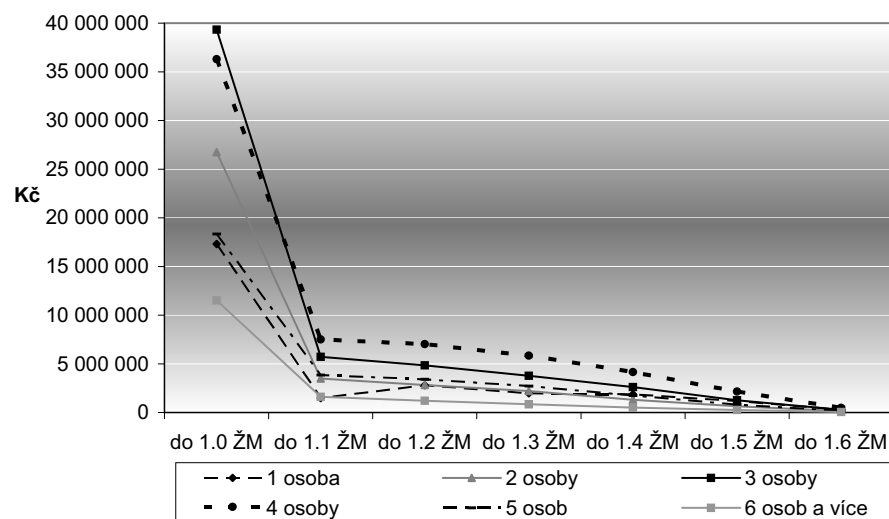


Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Ačkoliv poselství z předcházejícího grafu je zcela transparentní, je nutno dodat, že příjmové intervaly sloužící k vytvoření decilových kategorií byly v tomto případě vytvořeny nikoliv na podkladě daňových přiznání, ale z jiných dostupných datových zdrojů (*Statistika rodinných účtů, výzkum Postoje k bydlení 2001, výzkum Sociální situace domácností 2001* aj.). Do kategorizace byly započteny příjmy všech ekonomicko-aktivních osob, bez ohledu na to, zda-li si podávají daňové přiznání samy či prostřednictvím zaměstnavatele. Je relativně známo, že osoby podávající si vlastní daňové přiznání zpravidla dosahují i vyšších příjmů než zaměstnanci, tudíž uvedená decilová kategorizace nemusí platit pro tuto skupinu daňových poplatníků. Je však možné očekávat, že by se případně upravená distribuce zásadně nelišila od distribuce uvedené v grafu 4.

Příspěvek na bydlení je, ze své podstaty, adresnou dávkou, jejíž výše se vypočítává podle čistého příjmu domácnosti (resp. podle životního minima domácnosti). Tomu také odpovídá jeho rozdělení mezi domácnosti dosahující různé výše příjmu (graf 5).

Graf 5: Celková měsíční suma vyplacených příspěvků na bydlení dle příjmu domácnosti (životního minima) a velikosti domácnosti; prosinec 2002 (v Kč)



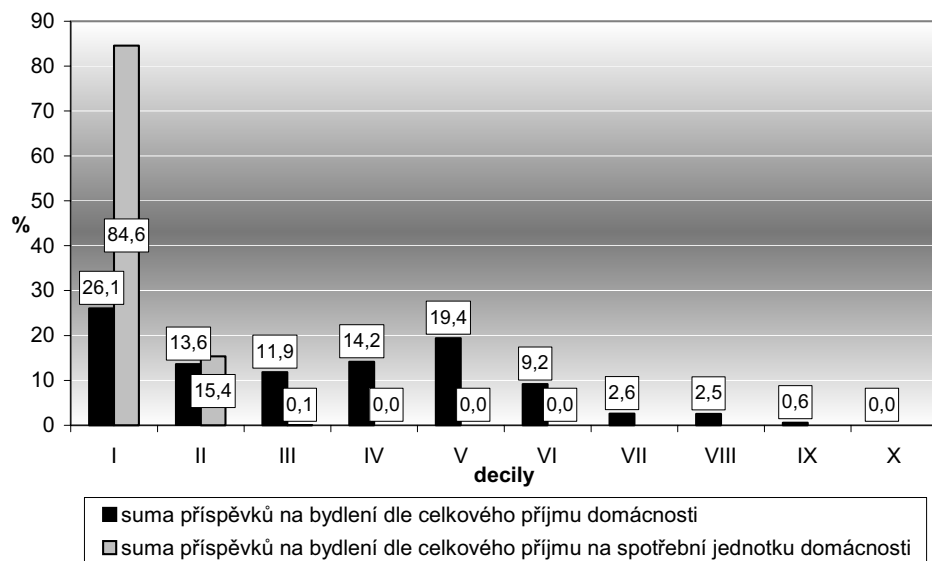
Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Nezanedbatelným problémem u této dávky, na který upozorňuje i studie Mareš (2001), je nízký „take up“, tj. počet skutečných žadatelů je mnohem nižší než počet oprávněných žadatelů. „Hovoří se obecně o ‚non-take up of social security benefits‘ neboli nečerpání sociálních dávek lidmi, jimž jsou určeny, jako o indikátoru jedné z forem krize efektivnosti sociálního státu – ta spočívá v tom, že nedosahuje svých cílů.“ (Mareš 2001: 3). Podle údajů uvedených ve studii si pouze necelých 40 % oprávněných domácností zažádalo o příspěvek na bydlení v roce 1996 (výsledek simulací na datovém souboru *Mikrocensus 1996* provedených Sirovátkou 2000), podobně okolo 60 % dotázaných v roce 1999 (reprezentativní výzkum IVVM), jež měli nárok na získání příspěvku na bydlení, o něj nežádali, nežádají, nepobírají jej, ani si jej nevyřizují. Mareš mezi důvody uvádí relativně obecné problémy týkající se všech sociálních dávek: hodnoty bránící stát se závislým na podpoře, racionální kalkul přínosu vzhledem k nákladům spojeným se žádostí, nedostatečné informace, snaha vyhnout se

stigmatizaci, nedostatečné schopnosti (Mareš 2001: 12). U příspěvku na bydlení však existuje, podle našeho názoru, důležitý specifický důvod spočívající v jeho velmi špatném nastavení a tudíž jen velmi nízké efektivnosti.

Na základě simulací v datech *Statistiky rodinných účtů 2001* graf 6 ukazuje, jak by vypadalo rozdělení sumy určené na příspěvek na bydlení mezi domácnosti dle výše jejich celkového čistého příjmu, resp. celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti, pokud by všechny oprávněné domácnosti využily svého práva na příspěvek dle zákonných podmínek. Rozdělení dle celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti je přirozeně přesnější, jelikož mnohačlenné domácnosti mohou dosahovat, i přes nízký důchod na osobu domácnosti, relativně vysokého celkového příjmu.

Graf 6: Distribuce celkové sumy příspěvků na bydlení dle příjmu domácnosti

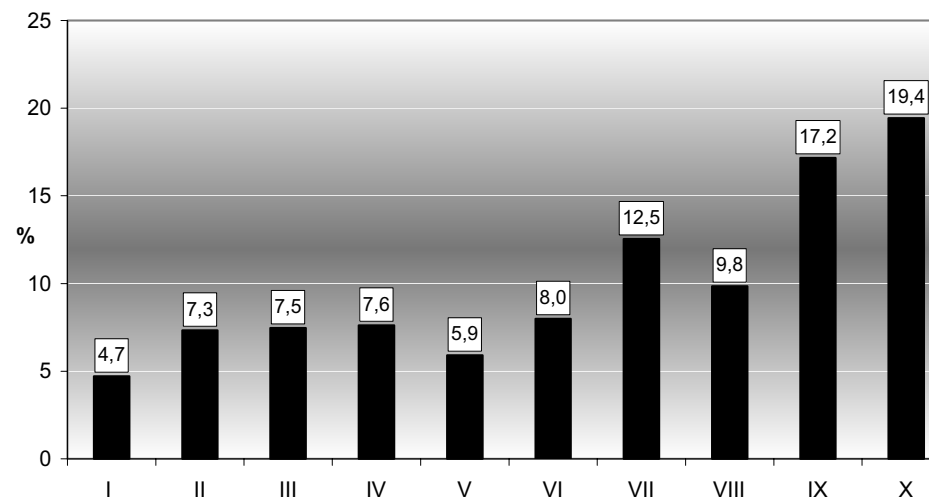


Zdroj: SRÚ 2001. N = 3 293.

I graf 6 ukazuje, že příspěvek na bydlení je skutečně modelován tak, aby napomáhal zejména domácnostem s nižšími příjmy. Zásadním nedostatkem českého modelu příspěvku je však skutečnost, že do rovnice výpočtu nevstupují skutečné výdaje na bydlení, ale pouze tarifní složka životního minima dotýkající se předpokládaných nutných nákladů domácnosti. Tento nedostatek je velmi závažný a je zřejmě i jedním z důvodů, proč si velká část domácností o danou sociální dávku ani nežadá. Příspěvek je totiž poskytován jak domácnostem žijícím ve vlastním bydlení, které zpravidla na bydlení vydávají relativně malou část svých příjmů, tak domácnostem žijícím v nájemném sektoru bydlení, jejichž domácí rozpočty jsou výdaji na bydlení mnohem více zatíženy.

Distribuce sumy potencionálně vyplacených příspěvků mezi domácnosti s různou mírou zatížení celkovými výdaji na bydlení (I. decil odpovídá nízké míře zatížení, X. decil vysoké míře zatížení) ukazuje graf 7 (při tomto srovnání není důležité, zda-li jsou příjmy a výdaje přepočteny na spotřební jednotku domácnosti či nikoliv). Předpokladem je, že všechny domácnosti, které by měly ze zákona nárok na poskytnutí příspěvku na bydlení, si o něj skutečně požádají (ve výši přesahující 50 Kč, jak plyne ze zákona).

Graf 7: Distribuce celkové sumy příspěvků na bydlení dle míry zatížení celkovými výdaji na bydlení



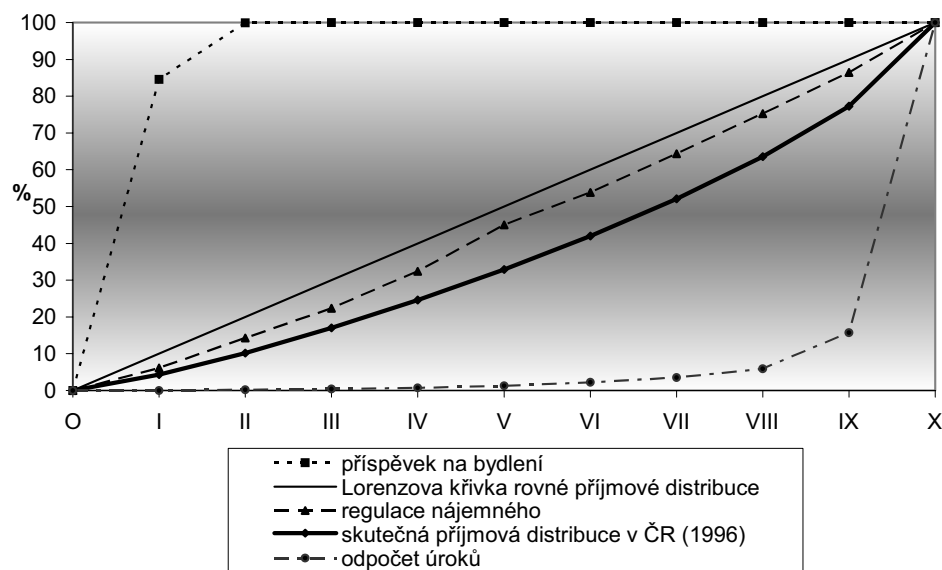
Zdroj: SRÚ 2001, N = 3 293.

Ukazuje se, že zacílení příspěvku na domácnosti s vyšší mírou zatížení výdaji na bydlení je nedostatečné, jelikož, například, 5 % celkové sumy příspěvku by potencionálně bylo distribuováno mezi domácnosti s nejnižší mírou zatížení celkovými výdaji na bydlení (I. decil). Je nutné upozornit na fakt, že zacílení na domácnosti s vysokou mírou zatížení výdaji na bydlení je ve vyspělých zemích EU hlavním smyslem příspěvku na bydlení; zacílení dle příjmu domácnosti je spíše vedlejším produktem. Připomeňme rovněž, že současný příspěvek na bydlení v podstatě vůbec nenapomáhá domácnostem žijícím v tržním nájemném bydlení, jelikož ty sice dosahují zpravidla příjmu vyššího než 1,6 násobek životního minima (jinak by v daném sektoru ani

nemohly být), jejich výdaje na nájemné a tudíž i výsledná míra zatížení výdaji na bydlení však může být mnohem vyšší než u řady domácností s nízkým příjmem.

Graf 8 je prvním pokusem v českých podmínkách o zakreslení distribuce státní podpory na bydlení do Lorenzovy křivky. Vzhledem k tomu, že u velké části podpor není podmínkou jejich poskytnutí zjišťování příjmu žadatele, a příjem nelze tudíž zjistit dokonce ani z žádných jiných alternativních zdrojů (jako je to například možné u daňových odpočtů), jsme schopni do grafu zakreslit pouze distribuci příspěvku na bydlení (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti a simulace ze *SRÚ 2001*), distribuci nepřímé fiskální podpory plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru z daňového základu (dle celkového hrubého příjmu daňového poplatníka, pouze pro osoby podávající si samostatné daňové přiznání a dle odhadů Ministerstva financí ČR) a distribuci skryté podpory plynoucí z regulace nájemného (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti, pro nejnižší hodnotu intervalu skryté dotace uvedené v tabulce 2 a dle simulace ze *SRÚ 2001*).

Graf 8: Křivka distribuce vybraných státních podpor do bydlení



Zdroj: *SRÚ 2001, Mikrocensus 1996 (Večerník), Ministerstvo financí ČR, vlastní výpočty*

Závěr

Kdybychom s informacemi, které máme k dispozici, jakkoliv často omezenými, měli odpovědět na otázky pro hodnocení efektivity a efektivnosti státních intervencí položené v úvodu této části, pak:

1. Regulace nájemného

Není zcela evidentně zacílena na skutečně potřebnou část české populace. Mimo to, existují sociálně potřebné skupiny domácností, které jsou z důvodu pokračujících dysfunkcí na trhu s byty fakticky vyloučeny z možnosti získat zvýhodněné nájemní bydlení, jelikož uvolněných nájemních bytů s vyšší nájemného pod úrovní jeho tržní hodnoty je nedostatek. Důvodem je:

- obsazení velké části bytů s regulovaným nájemným příjmově silnými domácnostmi, které rovněž, jak ukázala naše analýza, na regulaci nájemného „profitují“ v absolutní hodnotě nejvíce;
- rozsáhlý černý trh s obecním nájemním bydlením, kde je uplatňována regulace nájemného, vedoucí k dodatečným ztrátám státního rozpočtu z nezdaněných nelegálních příjmů;
- pokračující zvýhodněná privatizace nájemních bytů, jež snižuje počet potenciálních pronajatelých „sociálních“ bytů;
- skutečnost, že při podání žádosti o přidělení bytu s regulovaným nájemným bývá často uplatňována diskriminační podmínka mít trvalé bydliště na území obce po dobu několika let, což má jisté, dosud však neověřené dopady na mobilitu domácností, zaměstnanost a zprostředkovaně i státní sociální výdaje;
- uplatňování dalších „nesociálních“ kritérií při přidělování obecních bytů (trvalé zaměstnání, nutnost splatit dluhy po předcházejících nájemnících, obálková metoda pronájmu), jež jsou často jen řešením obecních úřadů, jak pokrýt ztráty plynoucí z neefektivního managementu obecních bytů (většina správcovských firem dosud nepřešla na nový trh bližší model efektivní správy bytového fondu, problém neplatičství bývá řešen pozdě a nedostatečně, atd.).

Neexistují žádná legislativní ustanovení, jež by umožňovala majitelům regulovaných nájemních bytů zvýšit nájem v případě zvýšení příjmu domácnosti, pravidla „sociál-

ního" nájemného nejsou definována dosud ani v koncepční rovině státní bytové politiky (mimo koncept věcně usměrňovaného nájemného, jehož uplatnění však není vázáno k příjmům potřebné domácnosti). Naopak, regulace nájemného u podstatné části nájemních bytů má za následek relativně prudké vychýlení tzv. tržních nájmu směrem vzhůru. Skutečná rovnovážná cena nájemného by mohla být v mnoha lokacích i výrazně nižší, než je tomu dnes. Akumulovaná ztráta plynoucí z regulace nájemného (skrytá dotace státu) dosahuje, dle našich hrubých odhadů, 5,3 mld. Kč (počítáno pro rovnovážné, nikoliv současné tzv. tržní nájemné, a při předpokladu neuplatnění dodatečných státních intervencí, jež přirozeně cenu rovnovážného nájemného zvýší).

Regulace nájemného vede k přílišné nadspotřebě bydlení, zejména pak u domácností důchodců (viz kapitola věnující se finanční dostupnosti bydlení v této studii). Regulované nájemné reflektuje rozdílnou kvalitu bydlení jen velmi okrajově (rozdělením bytů do kategorií) a nedostatečně; nezohledňuje, zpravidla, umístění bytu, kvalitu použitých stavebních materiálů (cihla versus panel) ani kvalitu okolního prostředí.

2. Mířená alokační a nájemní politika v sociálním bydlení

Sociální/dostupné bydlení (zpravidla nájemní bydlení s cenou nájemného pod úrovní tržní hodnoty) není definováno zákonem a pouze některé obce uplatňují při přidělování uvolněných obecních bytů principy sociálního bydlení: kritérium příjmu domácnosti, časově omezené nájemní smlouvy, pravidelné inspekce příjmů. Vyloučeny jsou však zpravidla domácnosti, které nemají na území obce po stanovenou dobu trvalé bydliště (popř. jsou bodovacím systémem znevýhodněny). Na centrální úrovni neexistuje explicitní a legálně ustavená maximální výše příjmu domácnosti pro oprávnění získat sociální/dostupné bydlení, ani pravidla pomoci státu při výstavbě či provozu sociálních bytů či pravidla pro ustavení nájemného. Bariéry vylučující potřebné domácnosti byly již uvedeny výše, zpravidla neexistují jednotné systémy bodování sociální potřeby ani v rámci jedné obce (v Brně, Ostravě či Praze jsou za přípravu kritérií odpovědné městské části a kritéria se tak často velmi liší) a v některých případech systémy bodování z hlediska cílenosti paradoxně zvýhodňují domácnosti se stálým příjmem ze zaměstnání (jedná se například o časté kritérium městských částí v Brně).

Jen těžko bychom nějaký sektor bydlení v ČR mohli nazvat v souladu se standardy v zemích EU sociálním bydlením. Obecní bydlení, stejně jako „regulované“ nájemní bydlení vcelku, jsou do velké míry obývány příjmově silnějšími domácnostmi, neexistuje žádný návrh směřující k rozčlenění bytového fondu obcí na byty určené k sociálnímu bydlení a byty určené ke komerčnímu pronájmu (resp. k privatizaci), neexistuje žádný návrh stanovení výše nákladového nájemného a alokačních pravidel pro přidělování sociálních bytů. Mimo obecní bydlení a ostatní „regulované“ soukromé nájemní bydlení existuje v ČR i relativně rozsáhlý sektor družstevního bydlení, jehož charakter se však významněji proměnil v důsledku aplikace tzv. transformačního zákona v roce 1992.

Základním cílem transformačního zákona 42/1992 Sb. v oblasti bytového družstevnictví (zákon upravoval transformaci i ostatních typů družstev, např. družstev zemědělských) bylo zvýšení vlastnických oprávnění členů družstva k užívaným družstevním bytům. Členové družstva užívající družstevní byt jednak narozdíl od uživatelů obecních bytů získali právo „prodat“ svůj byt (ve skutečnosti úplatně převést družstevní podíl) na volném trhu (tj. za tržní cenu) a zvláště pak z výše zmíněného zákona právo na v zásadě bezplatný převod družstevního bytu do osobního vlastnictví (jediným výdajem byla pouze nutnost jednorázového splacení zůstatku původní zvýhodněné stavební půjčky užitá na krytí části nákladů na výstavbu). Narozdíl od uživatelů obecních bytů získali všichni členové bytových družstev bydlící v bytech těchto družstev právo na převod bytu do osobního vlastnictví (žádost musela být družstevníkem podána do 6 měsíců od nabytí účinnosti zákona, později byla prostřednictvím zákona 72/1994 Sb. lhůta prodloužena na konečný termín 30.6. 1995) a příslušné bytové družstvo tomuto převodu nesmělo bránit. Družstevní bydlení se tak postupně stalo součástí vlastnického sektoru bydlení a v současnosti bychom jej jen těžko mohli považovat za sociální bydlení.

Z hlediska efektivit je otázkou, zda-li úhrn nájemného vybraného obcemi stačí na pokrytí základních nákladů na udržení bytového fondu, na jeho modernizaci a rekonstrukci, tj. zda dosahuje alespoň úrovně nákladového nájemného. V této otázce rozhodně nepanuje konsensus, případně diskuse však opět postrádají koncepčnost a analytický podklad; z těchto důvodů se otázkou nákladového nájemného hodlá autorský tým zabývat blíže v publikaci, jež bude vydána příští rok. Na druhou stranu je však

zřejmé, že případná ztráta provozovatelů regulovaných nájemních bytů není téměř vůbec, mimo specifické programy týkající se panelové výstavby, kryta ze státního rozpočtu a neexistují žádné provozní dotace za daných okolností běžné v zemích EU. Stávající úroveň regulovaného nájemného rovněž není, a ani nemůže být, dostatečným motivem pro příjmově silnější domácnosti k odchodu do vlastnického sektoru bydlení; proces filtrace zůstává pouze snem.

3. Podpora výstavby nových sociálních bytů

Určité množství „nájemních“ bytů bylo postaveno na základě státního dotačního programu *Podpora výstavby nájemních bytů* (tzv. program „320 + 80“) zavedeného v roce 1995 a spočívajícího v možnosti obcí získat dotaci na výstavbu nájemního bydlení ve výši 320 000 Kč na bytovou jednotku a dotaci 80 000 Kč na bytovou jednotku určenou na výstavbu nutné infrastruktury (blíže k uvedenému programu první kapitola modulové části publikace). Bohužel však ani v tomto případě nebyly jasné specifikovány podmínky týkající se maximální výše nákladů na m² podlahové plochy, příjmových omezení užitých při alokaci takto postavených bytů, velikosti bytu či maximální úrovně nájemného. Dokonce i charakter nájemního bydlení byl omezen pouze na dobu 20 let; po jejím uplynutí směly být byty převedeny do vlastnictví jejich uživatelů. Vzhledem k benevolentním podmínkám programu, nedostatečným finančním možnostem obcí i časově omezenému nájemnímu charakteru bydlení došlo ve většině případů k vytvoření družstev obcí a soukromých fyzických osob, přičemž obce pouze zajistily získání státních dotací a ostatní náklady byly hrazeny z vlastních zdrojů zainteresovaných družstevníků. Smlouvou o budoucím převodu do vlastnictví pak měli tito noví „nájemníci“ zajištěn převod stávajících bytů po 20 letech do svého vlastnictví (zpravidla po splátce hypotečních úvěrů). V některých případech se tak stalo, že ze státního programu byly postaveny relativně velké a luxusní byty, které mají nikoliv charakter nájemní, ale kvazivlastnický, a které byly alokovány často i mezi domácnosti příjmově nejsilnější (žádná obec zpravidla neuzivá žádné dodatečné příjmové omezení pro oprávnění stát se družstevníkem/nájemcem v těchto nově postavených bytech). Hlavní kompetenci k rozdělování podpor v rámci daného programu postupně přebíral Státní fond rozvoje bydlení, který v roce 2002 upravil některá kritéria programu, zejména pak vyloučil možnost spolufinancování budoucím nájemcem a tak částečně zmenšil rozsah zneužívání státní dotace ke kvazivlastnické bytové výstavbě.

Samotné založení Státního fondu rozvoje bydlení v roce 2000 se rovněž do této chvíle neukázalo být skutečně efektivním krokem státní bytové politiky; částečně i z důvodu zpožděné či nejasněné státní finanční podpory pro rozjezd jeho činnosti (výpadek příjmu z privatizace státních podniků). Dle zákona by Fond měl poskytovat dotace i kvalifikované úvěry na modernizaci dosavadního bytového fondu i novou bytovou výstavbu. Aktivity fondu však nejsou zákonem nikterak blíže specifikovány, zákon nedefinuje žádný způsob alokace zdrojů fondu, žádné podmínky pro případné zájemce o využití jeho prostředků, žádné podmínky týkající se výše nájemného v bytech postavených s pomocí Fondu či maximální výše nákladů u této výstavby.

Zákon týkající se nových bytových asociací, které by se měly stát provozovatelem a developerem nových sociálních bytů, je již dlouhou dobu ve stavu příprav na Ministerstvu pro místní rozvoj. Financování asociací by mělo být zajištěno z individuálních příspěvků členů; právní forma asociací by tak měla být velmi blízká bytovým družstvům. Budoucí nájemníci se tak stanou členy družstva-asociace, avšak narozdíl od členů dosavadních bytových družstev nebudou moci úplatně převést svůj družstevní podíl za ceny běžné na volném trhu, a v případě odstěhování se by měli pouze nárok na vrácení družstevního podílu v jeho původní hodnotě. Asociace by měly fungovat na neziskovém principu a obec či jiná právní osoba se bude moci stát rovněž členem družstva-asociace. Náklady na výstavbu budou z určité části hrazeny z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení.

Bohužel je zřejmé, že vstup do družstva nebude pro zainteresované domácnosti opět omezen příjmově, jelikož se nebude jednat o klasické nájemní bytové asociace operující většinou v zemích Evropské unie, ale o relativně složitější družstevní formu „kolektivního vlastnictví“ pohybující se na rozhraní mezi vlastnickým a nájemním bydlením. Je pravděpodobné, že dotace budou opět poskytovány i příjmově silným domácnostem. Je možné rovněž očekávat, že v blízké budoucnosti se objeví silný tlak „nových družstevníků“ na zvýšení vlastnických práv k jejich „nájemním“ bytům umožňující jim prodej bytů na volném trhu; podobným procesem transformace prošla téměř všechna původně nájemní bytová družstva ve Švédsku a všechna nájemní bytová družstva v Norsku, která jsou dnes v odborné literatuře řazena do vlastnického sektoru bydlení. V konečném důsledku tak státní dotace určená původně na novou nájemní bytovou výstavbu a vytvoření nového systému sociálního bydlení může skončit ve faktické podpoře vlastnického bydlení.

Podpora nabídky v českém zdaleka nenasyčeném prostředí s obrovskou zátěží komunistické sídlištní výstavby má a bude mít jistě svůj význam. Programy výstavby domů s pečovatelskou službou či některé programy zaměřené na odstranění vad panelové výstavby a regeneraci panelových sídlišť (blíže ke konkrétním podmínkám těchto programů viz první kapitola modulové části publikace) patří mezi ty, které je možné i přes opět chybějící jasnou definici cílů a nedostatky v ekonomické efektivitě (větší finanční spoluúčasť bydlících u oprav panelových domů v družstevním či soukromém vlastnictví uživatelů) hodnotit relativně pozitivně. Chátrání bytového fondu (a nikoliv bytový nedostatek) a nedostatečná aktivní pomoc těm, kteří z důvodů zdravotních či stáří nejsou schopni bez takové pomoci důstojně žít, patří mezi oprávněné a fakty obhajitelné zásadní problémy, kterými by se bytová politika měla zabývat.

Nabídková podpora by měla mít novou, v evropských zemích již přijatou formu. „V současnosti existuje téměř universální odklon od přímých státem kontrolovaných opatření v oblasti bydlení. Tento odklon reflektuje jednak nespokojenost s minulými výsledky a jednak rostoucí imperativ zajistit investice mimo státní rozpočet.“ (Maclennan, More 1997, 538). Stát přispívá, ale pouze částečně, mírně a pokud možno nepřímo. Provozovateli/developery případných nových sociálních nájemních bytů pak nejsou obce ani stát, oba prokazující velmi nízkou efektivitu při výstavbě i správě, nýbrž nezávislé v zásadě soukromé organizace vystavené všem tržním rizikům (bytové asociace). Zcela jasná definice podmínek pro fungování sektoru sociálního bydlení, zvláště pak podmínek pro poskytnutí finanční pomoci z veřejných rozpočtů, dotýkající se jak bytového fondu (velikost a kvalita bytu), tak nárokování pro přidělení sociálního bytu (příjmová kritéria, alokační mechanismy), je pouze nutným předpokladem úspěchu potencionální budoucí „osvícené“ nabídkové podpory v českém prostředí.

4. Příspěvek na bydlení

Současný model příspěvku na bydlení již dnes, za situace plošné regulace nájemného, ukazuje své meze i nevhodné zacílení. Ačkoliv hlavními příjemci jsou domácnosti příjmově nejslabší, neznamená to automaticky, že jsou to domácnosti dosahující nejvyšší míry zatížení výdaji na bydlení. Tento fakt je zřejmě hlavním faktorem nízkého podílu žadatelů z úhrnu oprávněných domácností a špatné zacílení příspěvku v situaci, kdy by si všechny oprávněné domácnosti o příspěvek požádaly, ukázala i simulač-

ní analýza na datech *SRÚ 2001*. Mimo to, existují zcela zřetelně i potřebné domácnosti, které jsou z důvodu špatného nastavení modelu zcela vyloučeny z jakékoliv efektivní pomoci v podobě příspěvku (lidé žijící v tržním nájemním bydlení). Jeho špatné zacílení, neefektivní pomoc tam, kde je jí třeba, a naopak zbytečná pomoc tam, kde o ní není zájem, a zejména úplná nevhodnost modelu v případě zásadnější deregulace nájemného (větší regionální diferenciace nájemného) výrazným způsobem snižují efektivnost této formy státní intervence.

Pro hodnocení efektivity programu do značné míry chybí analýzy vlivu příspěvku na ceny bydlení, tj. hodnocení intenzity, s jakou stávající příspěvek vyvolává inflační tlaky zvyšující výši nájemného i ceny bydlení. Vzhledem k jeho současné podobě je však možné očekávat, že tento vliv je, narozdíl od větší dostupnosti hypotečních úvěrů, spíše zanedbatelný. Neexistuje rovněž žádný důkaz o tom, že by stávající příspěvek vedl k efektu nazývanému „past chudoby“, tj. výraznějším způsobem snižoval motivaci lidí k nalezení levnějšího bydlení či zvýšení svého příjmu.

5. Možnost daňového odpočtu úrokových splátek a úroková podpora u hypotečních úvěrů

Z uvedených grafů je patrné, že hlavní skupinu příjemců nepřímé fiskální podpory ve formě daňového odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečních úvěrů (stejně jako úrokové dotace u hypotečních úvěrů) tvoří zejména příjmově silné domácnosti a tudíž efektivnost je velmi nízká. Možnost odpočtu a dokonce ani úroková podpora není omezena či diferencována dle příjmu domácnosti, což dále přispívá k jejich regresivnímu charakteru. Jak ukázala kapitola této studie věnující se finanční dostupnosti vlastnického bydlení, tato podpora sice teoreticky zvyšuje relativně významně finanční dostupnost bydlení pro širší vrstvy lidí, na druhou stranu má však prozatím empiricky neověřený vliv na vzestup cen vlastnického bydlení, což může efekt zvýšení dostupnosti i výraznějším způsobem negovat. V rámci širšího hodnocení je však nutné za pozitivní považovat propojení podpory se soukromým kapitálovým trhem a zvýšení role tržních nástrojů financování bydlení (hypoteční úvěry), což v tranzitivní ekonomice s nemalým mentálním dědictvím spoléhajícím na rozhodující roli státu při financování bytové výstavby představuje jistě pozitivní prvek. Navíc, v tomto případě existuje jasná vazba podpory na vývoj úrokových sazeb v ekonomice, a proto

také přestala být zcela poskytována v roce 2003. Reforma podpory míří k vyššímu zacílení na příjmově slabší domácnosti by tudíž neměla, alespoň v současnosti, vést k jejímu úplnému zrušení.

Mezi analyzovanými státními programy zcela chybí hodnocení efektivity a efektivnosti systému stavebního spoření, jež z důvodu poskytování spořicí prémie státem v současnosti tvoří největší položku přímých státních výdajů na bydlení. Na začátku roku 2003 začala příprava reformy systému, která by vedla k odstranění „nejkřiklavějších“ dysfunkcí systému (příliš vysoká státní podpora, nízký podíl poskytnutých úvěrů u ukončených spořicích cyklů). Systém stavebního spoření je pro svou vysokou nákladnost a nízkou transparentnost výsledků rozsáhle kritizován rovněž na mezinárodním poli. Některé další informace o systému stavebního spoření v ČR nalezne čtenář v předposlední kapitole modulové části této publikace.

Literatura

- Barr N. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Boelhouwer P., van der Heijden H. 1992. *Housing Systems in Europe*, Part I. Delft (Holandsko): Delft University Press.
- Frýdmanová, M., Havlíček L., Pešek, J. *Efektivnost výdajových programů v oblasti bydlení*. Studie pro Ministerstvo pro místní rozvoj. Praha: MMR.
- Galster G. 1996. William Grigsby and the Analysis of Housing Submarkets and Filtering, *Urban Studies* 33: 1797-1806.
- Granelle J.J. 1998. *Économie immobilière. Analyses et applications*. Paris: Economica.
- Lux, M. 2002. (editor) *Bydlení – věc veřejná*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Lux, M. 2002a. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 10/2002. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Lux, M., Sunega, P. 2003. Modelování rovnovážné úrovně nájemného a důsledků aplikace vybraných nástrojů bytové politiky, *Finance a úvěr* 53: 31-59.
- Maclennan, D. and More, A. 1997. The Future of Social Housing: Key Economic Questions, *Housing Studies* 12: 531-548.

Mareš, P. 2001. *Problém nečerpání sociálních dávek*. Brno: VÚPSV.

Meen, G. 1995. Is Housing Good for the Economy?, *Housing Studies* 10: 402-425.

OECD Report 1994. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Orientated Management*. Public Management Occasional Papers No. 3. Paris: OCDE.

Špalková, D. 2002. Účinnost a efektivnost dotací do bydlení. In *Bytová politika v České republice*. Praha: Vysoká škola ekonomická.