

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 „tržnějšího“ 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 $(1+2)/2=1,5$.