

Bytový nedostatek v České republice?

Bydlení je obecně považováno za jednou ze základních lidských potřeb. Ve všech zemích, bez ohledu na politické, kulturní, sociální či ekonomické rozdíly mezi nimi, proto také existuje nějaká forma bytové politiky, ať už formulovaná jako samostatná politika nebo implicitně přítomná v řadě jiných politik. Ačkoliv se konkrétní cíle bytových politik mohou značně odlišovat stát od státu, a také významně proměňovat v čase, panuje široká shoda o tom, co je jejich globálním cílem: zajistit přiměřeně kvalitní a dostupné bydlení pro místní obyvatele. Konstatování nutnosti zlepšit kvalitu a dostupnost bydlení je povinně přítomno v úvodních pasážích všech programů bytové politiky.

Sledujeme-li formulace cílů bytové politiky poněkud podrobněji, povšimneme si, že se, zvláště v nejvyspělejších zemích, postupem času důraz poněkud přesunuje od zajištění základní úrovně kvality bydlení (měřené zpravidla vybaveností bytů) k zajištění jeho dostupnosti. Je to do jisté míry pochopitelné, protože kvalita bytového fondu je již ve vyspělých zemích obecně dosti vysoká. To si uvědomuje jak veřejnost, tak odborníci, kteří mohou dokumentovat zlepšující se ukazatele vybavenosti bytů statistickými daty¹. Je sice pravda, že i po dosažení prakticky stoprocentní vybavenosti bytů úplným základním příslušenstvím a kvalitním vytápěním (což bylo po dlouhou dobu jedním z hlavních cílů „bytové politiky“) je možné jejich kvalitu i nadále zlepšovat. V procesu kontinuálního zvyšování kvality tak budou vždy existovat byty, jejichž vybavení nebude odpovídat momentálně platným standardům, nicméně problémy s podstandardní vybaveností bytů nebude ve vyspělých zemích již pravděpodobně nikdy chápána jako akutní problém, jako tomu bylo třeba před sto lety.

Pokud jde o samotnou dostupnost bydlení, podobné relativní uspokojení s dosaženým stavem nepanuje. I v nejvyspělejších zemích se autoři bytových politik či odborníci hodnotící situaci na trhu s bydlením zpravidla odvolávají na špatnou situaci v dostup-

nosti bydlení (či přímo bytový nedostatek) v zemi obecně nebo alespoň ve vztahu ke specifickým skupinám obyvatel. Tento jev je pozorovatelný prakticky nezávisle na tom, jak bohatý je stát, ve kterém je dostupnost bydlení posuzována. Stížností na špatnou dostupnost bydlení navíc neubývá v čase. Harold Finger (1969), vysoký úředník amerického ministerstva pro bydlení a rozvoj měst (*Department of Housing and Urban Development*), ve svém článku „*The Housing Shortage*“ (Bytový nedostatek) z roku 1969 konstatuje, že cílů amerického Zákona o bydlení z roku 1949, který stanovoval za cíl dosažení „přiměřeného bydlení a vhodných životních podmínek pro každou americkou rodinu“, nebylo dosaženo, přestože USA zažily v 50. a 60. letech období silného ekonomického vzestupu. Jako hlavní důvod bytového nedostatku Finger ve svém hodnocení situace výslovně uvádí nízkou intenzitu bytové výstavby nekorrespondující s růstem počtu domácností. O dvacet šest let později uvádí Mark Kleiman (1995) ve svém přehledovém článku srovnávajícím dostupnost bydlení a bytovou politiku ve Velké Británii a Francii v 70. a 80. letech, že bytovou politiku nelze ani v jedné z porovnávaných zemí považovat za úspěšnou². To platilo pro Francii, která měla explicitně a ve formě zákona formulovanou bytovou politiku, a v níž se zpracovávaly oficiální střednědobé prognózy vývoje počtu domácností a potřeby výstavby nových bytů, stejně jako pro Velkou Británii, ve které naopak neexistovala žádná legislativa souhrnně definující cíle a prostředky bytové politiky, ani se v ní ve sledovaném období neprováděly žádné oficiální odhady počtu bytů, které by měly být postaveny.

Ačkoliv byla hodnocená 70. a 80. léta v tomto případě ekonomicky mnohem méně úspěšná než první dvě desetiletí po válce, a část problémů s bydlením proto byla přisuzována obecným ekonomickým potížím spojených s ropnou krizí, za hlavní důvod zhoršené situace na trhu s bydlením byla považována skutečnost, že se v obou zemích snížila intenzita výstavby, a začala tak zaostávat za růstem počtu domácností. Alois Anderle (2003) píše ve svém článku o nových demografických skutečnostech zjištěných při Sčítání lidu 2001 v České republice a jejich důsledcích pro bytovou politiku. Anderle zaznamenává zvyšující se kvalitu a vybavenost bytů, kriticky nicméně

¹ Podle Sčítání lidu, domů a bytů 2001 mělo 98,5 % trvale obydlených bytů v České republice vodovod, v 95,4 % z nich byl splachovací záchod, 96,1 % mělo vlastní koupelnu nebo sprchový kout, 81,7 % mělo ústřední nebo etážové topení. Byty III.a IV. kategorie tvořily jen 3,3 % trvale obydlených bytů.

² Dokládá to mimo jiné i názvy soudobých přehledových studií o bytové politice, které zahrnují dokonce i takové jako „*The Great Britain Housing Disaster and Economic Policy*“ (Bytová katastrofa v Velké Británii a ekonomická politika) nebo „*Politiques de logement-50 ans pour un echec*“ (Bytová politika-50 let neúspěchů).

hodnotí změny v dostupnosti bydlení v posledním desetiletí 20. století. Své tvrzení o problémech s dostupností dokumentuje skutečností, že počty domácností ve zmíněné době rostly rychleji než počty bytů. Tři výše uvedené příklady jsou v některých rysech až překvapivě podobné. Ačkoliv popisují situaci ve třech různých historických obdobích druhé poloviny 20. století, ve čtyřech různých zemích odlišujících se momentálním stavem ekonomiky, situací na trhu s bydlením i vlastní bytovou politikou, všichni autoři hodnotí dostupnost bydlení shodně, tedy kriticky, a hlavně tak všichni činí na základě stejného kritéria (rychlejší růst počtu domácností než růst počtu bytů). Naskytá se tudíž otázka, jakou roli má při hodnocení dostupnosti bydlení výběr kritéria, kterým dostupnost poměříme, nebo, ještě obecněji, samotné chápání pojmů jako jsou „dostupnost bydlení“, „bytová potřeba“ či „bytový nedostatek“.

Různé přístupy k chápání bytových potřeb, bytového nedostatku a jejich srovnání

Všechny výše zmíněné termíny se často používají v běžné řeči, v médiích, v politických dokumentech, i v odborné literatuře. Četnost jejich užívání však neznamená shodu na významu používaných termínů, právě naopak. Existuje několik radikálně odlišných možností, jak mohou být zmíněné termíny chápány a definovány. Ytrehus (2001) popisuje čtyři odlišné tradice, které se odlišují způsobem, jakým se pohlíží na „bytové potřeby“ lidí: prostorová tradice, tržně-orientovaná tradice, kulturně relativistická tradice a tradice univerzálních standardů.

Prostorová tradice je historicky nejstarším přístupem k chápání termínu „bytové potřeby“. Představuje normativní a „objektivní“ koncept bytových potřeb. Vychází z biologického determinismu, a tudíž předpokládá, že uspokojování potřeb v oblasti bydlení je úzce spojeno s prostorovými charakteristikami obydlí, které odrážejí „objektivní“ potřeby lidí jako biologických organizmů. Klíčovým ukazatelem uspokojení „bytové potřeby“ se v tomto přístupu stává velikost obydlí, tedy jeho celková a obytná plocha a funkční prostorové uspořádání. Prostorová tradice byla ve společnosti prosazována především funkcionalisticky orientovanými architekty, lékaři a urbanisty. Ti všichni viděli v obydlí základní životní prostor člověka, který mu má umožnit žít zdravý život. Svoji roli chápali jako roli odborníků, kteří jsou vybaveni dostatečným množstvím znalostí a vědeckých metod, kterými je možné takto defino-

vané bytové potřeby lidí zkoumat, a kterými je možno se dobrat „objektivních faktů“. Tato tradice v chápání bytové potřeby je spojena s určováním minimálních prostorových standardů bytů, které byly často zjišťovány za pomoci experimentálních laboratorních metod v modelových bytových jednotkách, ale také s určováním optimálních bytových standardů či zavedením konceptu „nadměrného“ bytu. Důsledkem uplatnění prostorové tradice v chápání konceptu „bytových potřeb“ bylo mimo jiné i zavádění ukazatelů charakterizujících velikost bytů a jejich vybavení do statistik a jejich pravidelné sledování v relaci k počtu lidí, kteří byty obývali. Dominance prostorové tradice v chápání bytové potřeby zpravidla souvisela i s širším společenským chápáním bytové politiky a role, jakou by v ní měly hrát obce a stát. Uznání minimálních prostorových standardů bytu jako jedné ze základních životních potřeb člověka vedlo často k převzetí zodpovědnosti státu či obce za snahu o její naplnění a v řadě zemí i k formulaci bytových politik, které obecně zdůrazňovaly rovnost v bytových potřebách, kladly důraz na zlepšování vybavenosti existujících bytů a podporu výstavby, zvláště sociálních bytů pro chudší domácnosti.

Tržně orientovaná tradice vychází z přesvědčení, že potřeby nejsou nic jiného než subjektivní preference jednotlivých lidí. To platí pro všechny aktéry na trhu a pro všechny lidské potřeby, včetně potřeb bydlení. Koncept „objektivních potřeb“ je považován za zcela nerelevantní, podobně jako koncept „základních potřeb“. Tento přístup má svůj původ v ekonomické teorii, která vychází z premisy, že nejrationálnější způsob, jak distribuovat zboží a služby, je interakce nabídky a poptávky na volném trhu. Na perfektně fungujícím volném trhu si každý najde obydlí, které bude svojí velikostí a kvalitou odpovídat jeho/jejím finančním možnostem. Bohatší lidé a lidé, pro které stojí bydlení výše na žebříčku preferencí, si pořídí bydlení s vyšším standardem. Naopak lidé chudší a lidé, pro něž bydlení nepředstavuje vysokou subjektivní preferenci, si pořídí bydlení s nižším standardem. Na každou poptávku, i těch nepříliš majetných, bude reagovat přiměřená nabídka bydlení. Žádné minimální, optimální ani nadlimitní bytové standardy ve skutečnosti neexistují a pokud jsou v bytové politice uplatňovány, jde o počínání iracionální a paternalistické. Zastánci tržně orientovaného přístupu k určování bytových potřeb ostře kritizují „sociální inženýrství“ přívrženců prostorové tradice a doporučují soustředit se v bytové politice na odstraňování bariér, které brání uplatnění zákonů nabídky a poptávky na volném trhu. Na obvyklou námitku, že při rigidním uplatňování tržního přístupu v politice bydle-

ní dojde k situaci, že příjmy některých lidí budou tak nízké, že nebudou stačit na pořízení žádného bydlení, příznivci tržního přístupu zpravidla připouštějí možnost nějaké formy bytové politiky, zaměřené ovšem zpravidla na příspěvky chudým domácnostem, které by zvýšily jejich příjmy nad hranici potřebnou k pořízení bydlení.

Kulturně relativistická tradice vychází z přesvědčení, že jak prostorový přístup, tak tržně orientovaný přístup, ignorují skutečnost, že „bytová potřeba“ vždy obsahuje i sociální a kulturní aspekty. Potřeby, včetně bytových potřeb, jsou vždy vázány na určitou dobu, místo, čas, kulturní a sociální kontext, v němž se uskutečňují. Bytové potřeby jedince či domácnosti tudíž nejsou chápány jako potřeby absolutní, ale jako potřeby relativní, vztahované k úrovni, na jaké jsou naplňovány potřeby jiných domácností. Bytové potřeby jsou do určité míry sociálně konstruovány: se zvyšující se průměrnou úrovní bydlení se zvyšují i nároky na „minimální standardy“ v bydlení. Kulturně relativistická tradice navazuje na práce ekonomů a sociologů, kteří studovali chudobu jako relativní chudobu, která vede k sociální exkluzi určitých sociálních skupin (např. Townsend 1979). V tomto pojetí se lidé s nenaplněnými potřebami v oblasti bydlení dají definovat jako ti, jejichž bytová potřeba je naplňována způsobem, který vede k jejich exkluzi ze společnosti. Lidé postižení exkluzí a relativní deprivací v oblasti bydlení netrpí primárně tím, že by jejich obydlí mělo příliš malou plochu nebo podstandardní vybavení ohrožující jejich biologické funkce, ale především proto, že jsou díky svému způsobu bydlení vyčleňováni ze společnosti. Přívrženci této tradice doporučují používat ukazatele kvality bydlení, které zachycují relativní kvalitu bydlení určité domácnosti vzhledem k průměrné kvalitě v dané společnosti v daném čase. V praktické politice mají tendenci prosazovat opatření zmenšující nerovnosti v bydlení. Odpůrci tohoto konceptu naopak namítají, že kulturně relativistická tradice zcela ignoruje skutečnost, že různí lidé mají v oblasti bydlení různé preference: co je sociálně deprivujícím bydlením pro jednoho, může být bezproblémovým a vhodným bydlením pro jiného. Pro někoho může být sociálně deprivujícím příliš malý byt, pro jiného byt se špatnou vybaveností a pro dalšího byt „na špatné adrese“. Boj proti relativní deprivaci v oblasti bydlení je také do značné míry bojem marným, protože její „úplné odstranění“ by předpokládalo úplné odstranění všech nerovností ve společnosti. Historie nás učí, jak nešťastně pro celé společnosti takové pokusy zpravidla dopadnou. Konečně někteří kritikové tohoto relativistického přístupu připomínají, že často vede k ignorování „minimálních standardů“

daných biologickými potřebami. Zaměřovat politiku na pomoc velkému počtu „relativně deprivovaných“ může vést k mrhání prostředků, které by mohly být efektivněji využity k pomoci „absolutně deprivovaných“, u nichž velmi nízká úroveň uspokojování bytových potřeb vede k bezprostřednímu ohrožení jejich zdraví a základních biologických potřeb.

Tradice univerzálních standardů vychází z přesvědčení, že existují určité objektivní a univerzální lidské potřeby, které vycházejí z lidské přirozenosti, a které musejí být naplňovány, pokud člověk nemá být „vázně poškozen“. Doyal a Gough (1991) definují univerzální lidské potřeby jako potřebu fyzického zdraví a potřebu autonomie. Určitou úroveň fyzického zdraví lidé potřebují proto, aby se mohli účastnit sociálního života. Autonomie je nutná proto, aby člověk mohl informovaně volit z různých možností, které před něj život staví. Také bez autonomie není člověk schopen se účastnit sociálního života. Pokud nejsou naplněny tyto univerzální lidské potřeby jedince, jeho život je „vázně poškozen“. Termínem „vázně poškozen“ se v této teorii nerozumí subjektivní prožívání pocitů obav a nespokojenosti, ale existence objektivních překážek pro zapojení člověka do lidské komunity. Určení výše popsaných univerzálních lidských potřeb vychází z psychologického výzkumu a jejich existence se dá empiricky prokázat. Autoři upozorňují, že tyto potřeby existují nezávisle na tom, jestli si je lidé uvědomují nebo ne. Jsou také nezávislé na kulturním prostředí, v němž lidé žijí, i na osobních subjektivních preferencích. Běžné lidské potřeby, včetně bytových potřeb, jsou pak v chápání Doyala a Gougha pouze prostředky k uspokojení výše popsaných univerzálních lidských potřeb. Protože může existovat více různých cest k naplnění univerzálních lidských potřeb, mohou se aktuální lidské potřeby lišit v čase i v odlišných kulturních kontextech. Koncept univerzálních standardů předpokládá, že každá společnost si na základě své konkrétní situace stanovuje kritéria, podle kterých je určováno, naplňování jakých konkrétních potřeb vede v dané situaci a v daném čase k optimálnímu naplnění univerzálních lidských potřeb. Kritéria, podle nichž se hodnotí, jak jsou uspokojovány momentální potřeby, včetně bytových potřeb, se tedy mění podle situace ve společnosti a v závislosti na tom, jak se mění cesty k dosažení univerzálních lidských potřeb. Proto se také musí průběžně měnit indikátory, kterými je momentální úroveň dosahování bytových potřeb ve společnosti poměřována. A naopak: smysluplnost používaných indikátorů uspokojování bytových potřeb je třeba v každém čase zkoumat pod zorným úhlem základního cíle, tj. uspokojování univerzálních lidských potřeb zdraví, autonomie a participace v sociálním životě.

Pokud budeme chtít zkoumat, jak jsou v některé společnosti naplňovány „bytové potřeby“ lidí, neboli zda je v nějaké společnosti bytový dostatek či nedostatek, je zřejmé, se budeme muset nejdříve rozhodnout, k jakému z možných chápání bytových potřeb se pro tento účel přikloníme. Volba jedné ze čtyř výše popsaných možností, jak pojem „bytová potřeba“ (a v návaznosti na to i pojmy jako „bytový dostatek“ či „bytový nedostatek“) chápat, je velmi důležitá, už z toho důvodu, že do značné míry předurčuje výsledky. Například použití kulturně relativistického přístupu musí nutně skončit výsledkem, že existuje nenaplněná bytová potřeba relativně chudších obyvatel. Jde jen o to určit, kterých lidí se to týká a kolik jich je. Použití prostorového přístupu naopak povede spíše k optimistickým závěrům, protože technická vybavenost bytů a jejich velikost se pravděpodobně v průběhu času zlepšuje, a počet lidí ohrožených bytovým nedostatkem se tudíž logicky zmenšuje. Budeme-li vycházet z konceptu univerzálních standardů, narazíme na problém, jaká kritéria na měření bytového dostatku či bytového nedostatku prakticky použít, neboť není zřejmé, jaká kritéria jsou v současné české společnosti všeobecně považována za vhodná k jejich měření. Přikloníme-li se k tržně orientované tradici, musíme spolu s ní odmítnout stanovování fyzických standardů bydlení a zaměříme se spíše na zkoumání fungování trhu s bydlením a faktorů, které brání optimálnímu fungování zákonů nabídky a poptávky na volném trhu.

Při tomto rozhodování se nelze ani opřít o převládající „veřejné mínění“, mediální diskurz o otázkách spojených s bydlením nebo o oficiální dokumenty bytové politiky státu či obcí. Jak upozorňují Jacobs, Kemeny a Manzi (2003), je „bytový problém“ stejně jako všechny ostatní sociální problémy „vytvářen v procesu kolektivní definice“, v němž různí zainteresovaní aktéři nejprve vytvoří různé interpretace skutečnosti, pak zmobilizují podporu pro svoji verzi příběhu a nakonec vyjednájí s jinými zainteresovanými aktéry „kompromisní příběh“, který je pak prostřednictvím médií předáván veřejnosti. Nechceme na tomto místě tvrdit, že „bytový problém“ neexistuje a je pouze sociální konstrukcí vytvořenou zainteresovanými skupinami, je ovšem nutné si uvědomit, že bytová politika, která vzniká jako reakce na bytový problém, je vždycky určována „kombinací strukturálních faktorů a efektivní argumentace politických lobbytů a médií“ (Sabatier, 1988). Wildavski (1979) navíc upozorňuje, že to, co je při formulaci nějaké politiky definováno jako problém, je velmi často ovlivněno tím, zda existují nebo neexistují praktické nástroje na řešení takto definovaných problémů. Jinými slovy: ti, kteří připravují praktické nástroje nějaké politiky, často

mají tendenci za problém označovat jevy a situace, se kterými mohou něco praktického dělat, a naopak opomíjet jiné jevy a situace, které nemohou ovlivnit nástroji, které mají k dispozici. Výše uvedené tvrzení se samozřejmě týká i bytové politiky.

V dalším textu jsme se nakonec rozhodli nevyužít kulturně relativistické tradice, protože nám v tomto okamžiku nejde o studium společenských nerovností a roli bydlení ve vytváření, udržování či prohlubování těchto nerovností. Kvůli neexistenci obecně přijímaného společenského konsensu ohledně vhodných kritérií k posuzování toho, které potřeby v oblasti bydlení vedou v současné české společnosti k uspokojování univerzálních lidských potřeb zdraví, autonomie a participace v sociálním životě, se vyhneme i použití tradice univerzálních standardů. K diskusi o „bytových potřebách“, resp. „bytovém nedostatku“, v České republice použijeme naopak postupně (a do jisté míry nezávisle na sobě) dva zbylé přístupy: tradiční prostorový přístup a tržně orientovaný přístup. Každý z těchto přístupů nám umožní podívat se podrobněji na dva různé aspekty dostupnosti bydlení. Aby bylo bydlení považováno za dostupné, musí být splněny dvě podmínky. Za prvé musí v zemi fyzicky existovat takové množství bytových jednotek, které svojí kvalitou, velikostí (počtem místností a obytnou plochou) a geografickým rozmístěním odpovídají počtu domácností, jejich velikosti, struktuře a místě bydliště. Za druhé musí mít domácnosti možnost existující bytové jednotky užívat (pořídit si je nebo pronajmout) za cenu, která nepředstavuje příliš velké zatížení pro jejich příjmy. První z podmínek je zpravidla označována jako *fyzická dostupnost* (availability), zatímco druhá z podmínek je známa pod názvem *finanční dostupnost* (affordability). Fyzická a finanční dostupnost bydlení spolu samozřejmě vzájemně souvisejí. Základní ekonomické zákony v zásadě platí pro všechny komodity, i pro bydlení. Je-li bytů fyzický nedostatek, a tedy poptávka po nich převyšuje nabídku, ceny rostou, a finanční dostupnost bydlení se snižuje. A naopak: tam, kde je bytů fyzický nadbytek, převažuje nabídka nad poptávkou, ceny klesají a finanční dostupnost bydlení se zvyšuje. Vztah mezi fyzickou dostupností bytů a jejich finanční dostupností je však přeci jen komplikovanější, než vztahy popisované zákony nabídky a poptávky u většiny jiných komodit. Existuje řada faktorů, kvůli kterým se trh s byty liší od většiny jiných trhů. Jmenujme z nich na tomto místě alespoň tři z nich: cena bytu je vždy závislá na ceně pozemků (těch je vždy omezené množství a nelze je „vyrobit“), byty se nemohou přemísťovat (z míst nízké poptávky do míst vysoké poptávky), výstavba bytu trvá déle než výroba většiny jiných výrobků (nabídka tudíž nemůže okamžitě reagovat na poptávku).