

Obecné hodnocení vybraných nástrojů bytové politiky

Cílem této kapitoly je obecně shrnout vybrané výhody a nevýhody, praktické přínosy a negativa různých základních nástrojů či přístupů bytové politiky v oblasti nájemního bydlení, a to zejména privatizace nájemních bytů, regulace nájemného, sociálního bydlení a příspěvku na bydlení. Některé závěry nám pak následně poslouží při hledání optimálnějšího nastavení fungování vybraných nástrojů a přístupů bytové politiky v České republice.

Regulace nájemného první a druhé generace

Z loňské studie *Standardy bydlení 2002/03* mimo jiné též vyplynulo, že forma regulace nájemného v České republice dosud *de facto* uplatňovaná na základě *de iure* již dvakrát Ústavním soudem zrušeného předpisu Ministerstva financí nemá jen velmi negativní ekonomické následky, ale také negativní následky sociální. Mezi negativní ekonomické následky patří zejména:

- neefektivní alokace bytů (nadspotřeba bydlení);
- vytvoření umělého nedostatku bytů;
- vychýlení tzv. tržního nájemného nad úroveň rovnovážného tržního nájemného;
- rozsáhlý černý trh s převážně obecním nájemním bydlením;
- rostoucí počet prázdných bytů i v nájemním sektoru bydlení;
- nedostatek prostředků na modernizaci a obnovu bytového fondu.

Mezi negativní sociální aspekt stávající regulace se zejména řadí sociální nespravedlnost spočívající ve skutečnosti, že zatímco velká část příjmově silnějších domácností užívá nízkého regulovaného nájemného, skutečně potřební jsou často z přístupu do privilegovaného sektoru fakticky vyloučeni. Velmi restriktivní charakter regulace má velmi pravděpodobně též za následek menší mobilitu domácností (tj. odráží se v míře nezaměstnanosti a sociálních výdajů státu) a vliv na pro-rodinné chování mladých lidí. Bylo také uvedeno, že mimo omezený sektor sociálního bydlení byl systém regu-

lace nájemného první generace v zemích EU již od 60. let postupně opouštěn ve prospěch systému regulace nájemného druhé generace, jež je, jak uvedeme podrobněji níže, k tržním vztahům daleko přátelštější. Důvodem této transformace bylo také snížení skutečného (nikoliv umělého) bytového nedostatku, který si po druhé světové válce zavedení rigidní a plošné regulace vyžádal.

Udržování stávající, z velké míry zděděné, formy regulace nájemného bylo zřejmě vedeno snahou zabránit prudkému poklesu finanční dostupnosti bydlení pro sociálně potřebné domácnosti. Její plošný charakter z ní však paradoxně udělal nástroj podporující zvláště bohatší část české populace.⁹ V předcházející kapitole jsme rovněž ukázali, že jakkoliv v ČR existuje jistý prostor pro státní zásahy na trhu s bydlením, jelikož i z hlediska čistě ekonomické analýzy efektivity fungování bytového trhu zřejmě trh v českém prostředí dosud neprodukuje optimální výsledek (do velké míry též špatným a netransparentním fungováním státních institucí), otázka bytového nedostatku není rozhodně tak závažná, aby bylo nutné dále udržovat dosavadní nefunkční typ regulace nájemného a odkládat přechod k cílenější a trhu přátelštější státní podpoře směřující k zajištění finanční dostupnosti bydlení i pro příjmově slabší české domácnosti.

Jaký je vlastně rozdíl mezi regulací nájemného první a druhé generace? Lind (2001) uvádí, že je možné definovat regulaci nájemného první generace třemi následujícími způsoby:

- nominální zmrazení nájemného;
- takový vývoj nominálního nájemného, jež vede k poklesu reálného nájemného (po započítání inflace);
- takový vývoj nominálního nájemného, který vede k poklesu reálného nájemného, nebo kdy zůstává nominální nájemné hluboko pod úrovní tržního nájemného (42-3).

„Problém s definicí regulace nájemného druhé generace je ten, že je primárně negativní. Regulace nájemného druhé generace je jakákoliv regulace nájemního trhu, která nesplňuje definici regulace nájemného první generace. To znamená, že nájemné není

⁹ Z některých vyjádření zástupců Ministerstva financí to naopak vypadá, že snahou ministerstva nebylo ochránit příjmově slabší nájemníky před přílišným zatížením výdaji na bydlení, ale zabránit zneužití monopolního postavení pronajímatelů pro požadování ceny vyšší než tržní. Vzhledem k tomu, že výše regulovaného nájemného je v mnoha lokacích stále hluboko pod úrovní nájemného u volně uzavřených nájemních smluv (tedy pravděpodobně i hluboko pod úrovní tržního nájemného), je taková intence buď velmi chybná nebo také úmyslným poškozením hospodářství země neodbornými zásahy administrace Ministerstva financí.

nominálně zmrazeno, cena nájemného neklesá v reálných hodnotách po započtení inflace a v dlouhém období není významný rozdíl mezi aktuálním a tržním nájemným.“ (43) Jakkoliv přechod k regulaci nájemného druhé generace je relativně univerzální v zemích EU, podobně jako u systémů financování bydlení či bytové politiky je patrná i zde obrovská varieta přístupů. Liberálnější systémy regulace omezují růst či úroveň nájemného pouze pro probíhající nájemní poměry, zatímco nájemné u nových nájemních smluv je sjednáváno zcela svobodně dohodou mezi pronajímatelem a nájemníkem (Velká Británie, Německo, Nizozemí, Francie, Belgie, Finsko, Švýcarsko a jiné). V některých zemích se jistá omezení dotýkají též výše nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv (Rakousko, Švédsko). U systému regulace nájemného druhé generace však zpravidla platí, že při ochraně stávajících nájemníků by nemělo být uplatňované nájemné v delším období nižší než tržní nájemné, tj. nájemné svobodně sjednané u nově uzavřených nájemních smluv v liberálnějších systémech, nebo nižší než nájemné zajišťující krytí všech kapitálových a ostatních nákladů spojených s výstavbou i provozem nájemních bytů u méně liberálních systémů (zde, přirozeně, i zisk pronajímatele v případě využití vlastního kapitálu – případ Švédska).

Konkrétní regulatorní systém má mnoho podob od relativně složitých tabulkově stanovených maximálních úrovní nájemného pro různé varianty kvality a polohy bytu odrážející rozdíly v tržních cenách pronajímaných bytů v Nizozemí, přes zřejmě nejpoblábnější systém místně příslušného nájemného (Francie, Německo, Finsko, Velká Británie) po systém kontroly zisku pronajímatelů ve Švýcarsku.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je zejména zabránit tomu, aby pronajímatel nemohl požadovat po existujících nájemnících vyšší než tržní nájemné. Je, například, známo, že mnoho lidí upřednostňuje zůstat v místě, kde již nějakou dobu bydlí (již z důvodů jako udržení dosavadních sociálních vazeb, vytvoření zázemí a životní zkušenosti) a navíc každé stěhování představuje nemalé transakční náklady. Pronajímatel by mohl využít tohoto částečně racionálního a částečně též emocionálně a kulturně „konzervativního“ jednání ve svůj prospěch a požadovat cenu vyšší, než jakou by mohl požadovat od nového nájemníka, tj. cenu vyšší než tržní. Ochrana pak napomáhá zejména těm, kteří jsou špatně informováni o cenách a výších nájemného nebo nejsou schopni s pronajímatelem účinně vyjednat. Víme již, že žádný konkrétní

trh neodpovídá teoretickým předpokladům ekonomie o rovném přístupu k informacím a plné informovanosti, proto má takový argument svou relevanci.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je rovněž ochránit stávající nájemníky před možnými náhlými výkyvy v cenách tržního nájemného z důvodu poptávkových šoků. Například, pokud se nějaká dříve ne tolik oblíbená lokalita stane vyhledávanou a atraktivní, pak dojde k prudkému růstu tržního nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv. Systémy regulace druhé generace zpravidla zabraňují, aby se i nájemné stávajícím nájemníkům zvýšilo stejně prudce, i když v dlouhém období se i jejich nájemné přiblíží k úrovni nově sjednávaného nájemného v dané lokaci (mimo Rakousko a Švédsko). Růst nájemného pro existující nájemníky je tak mnohem pozvolnější, ať už prostřednictvím stanovení maximálního růstu nájemného za nějaké časové období či prostřednictvím indexace ročního růstu nájemného k vývoji obecné hladiny cen (inflaci) či vývoji úrokové míry. Tak je zajištěn pronajímateli stále jistý oprávněný zisk z původní investice, nicméně pronajímatelé při náhlém zvýšení poptávky po dané lokalitě nerealizují abnormálně vysoký zisk, jež by stejně pobírali pouze v krátkém období, než by dodatečná nabídka nájemné opět snížila na rovnovážnou úroveň. Jelikož elasticita nabídky je pro bydlení jako zboží minimálně v krátkém období nízká, funguje tato pojistka jako dostatečná ochrana před krátkodobým „přestřelením“ dlouhodobé úrovně tržního nájemného. Tato ochrana však také, mimo jiné, umožňuje, aby soukromé nájemní bydlení bylo skutečnou alternativou sociálnímu či vlastnickému bydlení, jelikož se může jednat i o bydlení na delší období života, případně i na celý život, a nepodléhá náhlým výkyvům v poptávce či cenách vlastnického bydlení.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je rovněž ochránit nájemníky před monopolním jednáním pronajímatelů, tj. ochránit před situací, kdy majitel požaduje nájemné vyšší než tržní, jelikož mu to dovoluje jeho monopolní postavení. Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole, teze o existenci monopolu v oblasti roztržštěného soukromého nájemního bydlení je jen těžko obhajitelná ve vyspělých zemích EU stejně jako v České republice. Bydlení je však velmi specifickým zbožím (blíže o tom níže), a jednou z jeho specifik je tzv. heterogenita. Za určitých okolností by majitel mohl požadovat vyšší než tržní cenu od specifické domácnosti, o které by mohl vědět, že potřebuje určitý byt určitého standardu a že je v dané oblasti pouze on sám, kdo takový byt může nabídnout. Například mladá rodina má velký zájem na tom, aby bydlela blízko svých rodičů, kteří

jím mohou pomoci při hlídání dětí, a pokud majitel o této věci ví, pak této skutečnosti může využít požadováním vyššího než tržního nájemného (tj. nájemného od potenciálních nových nájemníků). Podobně je tomu v případě domácností s fyzicky či mentálně postiženým členem nebo domácností starších lidí s omezenou možností se stěhovat či vůbec získat potřebné informace o alternativním bydlení.

Méně liberální systémy regulace nájemného druhé generace (Rakousko a Švédsko), které však s velkou pravděpodobností budou v blízké budoucnosti procházet dalšími změnami, uplatňují mimo výše zmíněné také regulaci nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv, jejímž smyslem je zejména zabránit sociální segregaci. V těchto systémech v zásadě nedochází k situaci, že by se nájemné u nově uzavřených smluv zásadněji odlišovalo od nájemného pro existující nájemníky, tudíž základní ideou je, aby kdokoliv (třeba příjmově slabší) měl možnost žít a najít si bydlení i v nejatraktivnějších lokalitách. Dlouhodobým důsledkem je však relativně rychlý ústup soukromých investic ze sektoru nájemního bydlení (Švédsko), vytvoření situace neustálé nerovnosti mezi potenciálním rovnovážným tržním a aktuálním nájemným v nejatraktivnějších lokacích, vznik umělého bytového nedostatku (neuspokojená poptávka) a černého trhu. Tyto dva systémy se rovněž nejvíce blíží regulaci nájemného první generace se všemi svými neduhy (zejména pak systém švédský), přestože propast mezi potenciálním rovnovážným tržním nájemným a aktuálním nájemným není tak značná, jako je tomu v ČR. Zejména z důvodu, že zřejmě dojde velmi brzy k úpravě obou systémů (hlavně pak systému švédského), budeme se dále v této studii podrobněji věnovat spíše perspektivnějším systémům regulace nájemného druhé generace uplatněných v zemích s největším zastoupením soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu, Německu a Švýcarsku, a snažit se vystopovat inspirativní prvky či zkušenosti, jež by mohly být přínosné pro budoucí reformu regulace nájemného u nás. Nejdříve bychom však měli hledat odpověď na otázku, jak je obecně možné se relativně rychle vypořádat s dědictvím regulace nájemného první generace?

Privatizace obecních bytů – efektivní alternativa vypořádání se s regulací nájemného první generace?

Nabízí se dvě základní alternativy, jak se lze vypořádat s neefektivním systémem regulace nájemného první generace, přičemž zejména ta první díky svému populisticko-

kému a relativně snadno realizovatelnému charakteru získala v regionu Střední a Východní Evropy jednoznačně přednost. První alternativou je rozsáhlá privatizace obecních (státních) nájemních bytů a pokud neexistuje kapitál, který by měl zájem o převzetí bloků nájemních bytů i se současnými nájemníky využívající stávající legislativní úpravy regulace nájemného a ochrany nájemníků (v zásadě, pokud by se našel nějaký kapitál, který by o koupi domů za těchto podmínek měl zájem, pak by byl skutečnou raritou učebnic ekonomie), pak jediné do rukou samotných nájemníků. A pokud do rukou samotných nájemníků, pak jediné levně, protože mnozí z nich nemají dostatek prostředků na koupi bytů za tržní ceny a není přirozeně možné určit cenu podle příjmu nájemníka. Privatizace je bolestivá a, jak ukážeme dále, ne příliš sociálně spravedlivá, proto bylo zpravidla nutné ji provést co možná nejrychleji.

Nájemníci v mnoha zemích našeho regionu získali právo koupit byty, které užívali, za centrální vládou stanovených cenových a ostatních podmínek (zpravidla do určitého data) a fakt, že byty byly již v té době ve vlastnictví obcí, nezabránil tomu, aby to byl nájemník a nikoliv obec, kdo rozhodoval o tom, zda-li byt bude či nebude zprivatizován. Obce byly odsouzeny do role pasivního diváka, kterému sice prodávají jeho majetek, ale on nemá možnost říct, zda-li jej prodat chce a dokonce ani vyjednávat, za jakou cenu by byl ochoten o prodeji jednat. Cena bytů byla často zanedbatelná, v některých zemích byly byty do vlastnictví nájemníků dokonce převedeny fakticky zdarma (Estonsko, Albánie, Rusko a jiné). Právo na koupi bytu nezískali nájemníci obecních bytů jen v Polsku, Litvě a České republice (na Slovensku bylo do určité míry podmíněno), zatímco v ostatních zemích střední a východní Evropy se díky němu rozpoutaly doslova „privatizační orgie“. „Ve střední a východní Evropě bylo privatizováno 31 % bytového fondu během 5 let! Podle hrubých kalkulací představuje tento transfer 25 % GDP všech těchto zemí!“ (Tosics & Hegedüs 1998, 659).

Druhou alternativou je zachovat stávající nájemní sektor bydlení, převést pravomoc rozhodovat o privatizaci obecních bytů skutečně do výlučné pravomoci obcí (a respektovat tím jejich právo vlastníka) a přeměnit systém regulace nájemného: nejdříve v přechodném období výraznějším způsobem deregulovat maximální výši nájemného a po ukončení přechodného období (dosažení rovnovážné úrovně nájemného) ustanovit nový systém regulace nájemného druhé generace.

V případě obou alternativ je přitom nutné myslet na ty, kteří jsou mimo systém (nebydlící, migranti) nebo kteří nejsou schopni vyrovnat se s vyšším zatížením výdaji na bydlení prostřednictvím trhem (a ziskem) stanovených cen, tj. doplnit reformu o zavedení cílených nástrojů bytové politiky, jakými jsou zejména systém sociálního bydlení a příspěvek na bydlení. Legislativa a motivační impulsy pro rozvoj tržních úvěrových produktů určených pro financování vlastnického bydlení (hypoteční úvěry) jsou přirozeně rovněž pro obě alternativy klíčové.

Jakkoliv existuje nemalý počet konkrétních zemí, které beze zbytku využily první alternativy, neexistuje jediná, která by beze zbytku naplnila alternativu druhou. Polsko a Česká republika udělaly několik prvních kroků, ale dokončení přechodného období a změna systému regulace nájemného k regulaci nájemného druhé generace pak, zejména v České republice, už nenásledovaly. Zcela přirozeně jako bumerang se český přístup, který se zdál být modernější a snažil se uchovat sektor nájemního bydlení, stal přístupem nejméně efektivním, jelikož mnohé české obce nyní se zpožděním upřednostňují privatizaci před čekáním na to, kdy stát konečně uvolní a reformuje regulaci nájemného. K rozsáhlejší privatizaci obecních bytů tudíž možná stejně dojde, jen později a v delším časovém období, což negativní důsledky privatizace jen oddálí a zřejmě i prohloubí.

Odpověď na otázku, která ze zmíněných dvou variant je vhodnější, není jednoduchá, jelikož jakkoliv máme dostatečný přehled o negativních aspektech „zbrklé“ privatizace bytového fondu, druhá varianta nebyla v našem regionu nikde zcela realizována. Mezi negativní aspekty privatizační alternativy jsou uváděny zejména (Kährlik 2002, Hegedüs et. al. 1993, Pascariu 2002):

- **degradace vlastnických práv** (získání majetku hluboko pod tržní cenou do vlastnictví, v Rusku a některých jiných zemích jako Albánie či Estonsko dokonce zcela zdarma, je v takovém rozměru skutečně unikátní), jež se nutně projevila v mnoha případech v nezodpovědném přístupu k lehce nabytému majetku u nových vlastníků;
- **faktické pokračování v politice levného bydlení z období komunistického režimu** (prodeje bytů za „hubičku“) a tím i prodloužení falešného očekávání, že to bude nadále stát či obec, kdo bude odpovědný za zajištění finančně dostupného bydlení pro všechny lidi bez rozdílu příjmu a nikoliv oni sami s využitím tržně orientovaných úvěrových nástrojů;

- **problémy při řízení kondominii (společenství vlastníků)**. Ukázalo se, že nejen často lidé nemají čas a přirozeně ani schopnosti vést efektivní správu bytů (nebezpečí zneužití), ale zejména že je mnohdy složité najít konsensus nad vyšší příspěvků určených na správu, opravy a modernizaci bytových domů. Hledání konsensu je obzvláště složité, pokud se jedná o potřebu rozsáhlejší modernizace domu a je zapotřebí využít úvěru, jelikož v takovém případě zpravidla všichni vlastníci v daném bytovém domě musí dát svůj souhlas s uplatněním zástavního práva na své byty ve prospěch banky poskytující úvěr. Kondominia s relativně krátkou finanční minulostí jsou často pro banky nespolehlivý partner při vyjednávání o úvěrech určených na rozsáhlejší modernizaci domů, což se, pokud banka rovnou úvěr neodmítne, může projevit v promítnutí relativně vysoké rizikové prémie do úročení úvěru;
- s výše zmíněným souvisí **problém „chudých vlastníků“**, kteří nejsou schopni (a často, z důvodu vysokého věku, ani motivováni) k vyšším příspěvkům do fondů oprav nutných pro rekonstrukci a modernizaci bytových domů. V některých zemích se z toho důvodu objevil již opačný proces zpětného odkupu bytů od chudých vlastníků zpět do obecního vlastnictví;
- **zmizení finančně dostupného nájemního bydlení sloužícího jako záchranná síť pro ty, kteří si nemohou dovolit pořídit si byt za běžné tržní ceny** ani hradit tržní nájemné. Příspěvek na nájemné je sice jistým řešením, ale výhradní spoléhání na příspěvek na nájemné (bydlení) má svá úskalí, jež budou uvedena níže v této kapitole;
- **rezidualizace obecního nájemního bydlení** (obecní bydlení se stalo marginální částí bytového fondu) a sociální vyloučení v obecních bytech, jelikož pouze velmi chudí či velmi staří lidé si byty nekoupili a zůstali nadále v obecním nájemním bydlení;
- z výše zmíněného důvodu též velmi **omezený prostor pro jakoukoliv deregulaci nájemného u stávajících obecních bytů**, jelikož by každý růst nájemného musel být nutně téměř plně kompenzován příspěvkem na bydlení a tudíž by byl, přihlídneme-li k ostatním nákladům politiky založené na příspěvku, neefektivní z hlediska veřejných rozpočtů. *Nízké nájemné však často nestačí ani na pokrytí základních nákladů správy a udržení bytových domů;*
- **sociální nerovnost a nespravedlnost** plynoucí z faktu, že někteří, bez ohledu na svou příjmovou či sociální situaci, měli možnost si byty pořídit za velmi nízké ceny a případně je i dále, pokud je nepotřebovali, prodat za tržní cenu a realizovat tak

- slušný spekulativní zisk, zatímco nové domácnosti (mladé rodiny, nebydlící, migrující, manželé po rozvodu) jsou nuceny si byty pořídit za běžných tržních podmínek;
- pokud v dané zemi proběhla i restituce bytových domů zabavených komunistickým režimem ve prospěch původních vlastníků nebo jejich potomků, pak **sociální nerovnost a nespravedlnost mezi nájemníky**, kteří se, spíše otázkou náhody, ocitli v bytech obecních určených k privatizaci a nájemníky, kteří se ocitli v bytech z restituovaných domů;
 - **potvrzení sociálních nerovností vzniklých ještě v době komunistického režimu.** Jelikož kvalitnější byty v atraktivnějších lokalitách byly přidělovány zejména bývalé nomenklatuře a jiným k režimu loajálními komunistickým funkcionářům, z privatizace za snížené ceny přirozeně nejvíce získali právě lidé, kteří si takový zisk z hlediska bytí elementární morálky nezasloužili.

Rychlá privatizace bytů byla zejména motivována (a doporučována mezinárodními organizacemi jako např. Světová banka) proto, že je nejrychlejší, snadnou a relativně voliči oblíbenou variantou, jak se vyrovnat s dědictvím „levného“ nájemního bydlení z období minulého režimu, jak vytvořit dostatečnou nabídku vlastnických bytů pro rozvoj trhu s bydlením a, do určité míry, i vyjít vstříc přáním mnohých stát se vlastníkem svého bydlení. Umožnila také vznik a rozvoj deregulovaného soukromého nájemního bydlení, zejména pak od drobných pronajímatelů, kteří často získali byty právě v privatizaci. Existovala rovněž do velké míry oprávněná očekávání, že noví vlastníci o bytový fond budou pečovat lépe než byrokracií a korupcí trápené obce.

Nezamýšlené negativní důsledky privatizace jsou však tak značné, že zejména pro veřejné rozpočty v dlouhodobém horizontu zdaleka neznamenal tato varianta očekávané vysvobození a spíše naopak si vyžádala nutnost dodatečných nemalých veřejných investic do oblasti bydlení. Nemáme tím na mysli pouze příspěvek na nájemné a ztrátu z provozování obecních bytů s nájemným hluboce pod nákladovou úroveň, ale také dodatečné výdaje státu na modernizaci bytů (podpora novým vlastníkům), příspěvky na bydlení chudým vlastníkům, výdaje na odkup bytů od chudých vlastníků, výdaje na uspokojení oprávněných požadavků nájemníků z restituovaných domů (ve většině zemí, kde proběhla rozsáhlá privatizace i restituce bytů, se stát zavázal alokovat uvolněné či nově postavené obecní byty přednostně mezi nájemníky z restituovaných domů, opět zcela bez zřetelů na příjmovou či sociální situaci nájem-

níka, a následně jim umožnit zvýhodněný prodej těchto bytů do jejich vlastnictví), tak dodatečné státní výdaje na nabídkovou i poptávkovou podporu plynoucí z oprávněných falešně udržovaných očekávání nebydlících či všech těch, kteří se nemohli účastnit privatizace, že jim stát má zajistit finančně dostupné, nejlépe vlastnické bydlení, jako se o to postaral v případě nájemníků obecních bytů. Dodatečné programy pro novou výstavbu sociálních (finančně dostupných) bytů se staly částečně též nezbytností, jelikož trhy v méně vyspělých tranzitivních zemích byly v příliš ranném stádiu na to, aby mohly produkovat optimální výsledek, a ztrátou všech veřejných bytů stát i obce přišly o jakoukoliv možnost levně ubytovat domácnosti v největší sociální nouzi či domácnosti, které, například, ztratily své bydlení v důsledku přírodních katastrof. Nedostatečně dlouhá finanční historie kondominií bránil jim v přístupu k levným půjčkám si často vyžádala vznik státních garančních fondů či případně i založení státních úvěrových fondů dotovaných ze státního rozpočtu a poskytujících kondominiím granty nebo kvalifikované úvěry na modernizaci bytového fondu.

Alternativa deregulace nájemného a přechodu k systému regulace nájemného druhé generace v oblasti nájemního bydlení je v mnoha ohledech sociálně spravedlivější, i když i za těchto okolností se nutně objeví tenze mezi nájemníky z obecních bytů a nájemníky z restituovaných soukromých domů. Je přirozené, že obce neuplatní zcela právo požadovat tržní nájemné ve svých bytech a v mnoha případech budou držet nájemné na nákladové úrovni. Ovšem zvýšením nájemného a následným přechodem k systému regulace nájemného druhé generace dojde, minimálně v sektoru restituovaného soukromého nájemního bydlení, k odchodu velké části příjmově silnějších domácností do vlastního bydlení a tím dodatečné významné nabídce nájemních bytů. Pokud se úspěšně podaří vytvořit kompetitivní trh s tržně zakořeněným financováním bydlení (zejména hypoteční úvěrování), pak druhá alternativa vede rovněž k vytvoření trhu s bydlením, ovšem v mnohem reálnější podobě a bez sociálních nespravedlností či falešných očekávání charakteristických pro alternativu privatizace.

V případě dotažení druhé alternativy by umožnil, například, sektor obecních bytů obcím využít tzv. *rent pooling*, tj. případně snížit vstupní nájemné u nových bytů za cenu vyššího nájemného u starších bytů a tak zvýšit finanční dostupnost nových bytů. Nájemní bydlení mimo to představuje typ bydlení usnadňující mobilitu za prací, což je za současné situace rychlého pohybu kapitálu v globálním ekonomickém prostředí

velmi důležitý faktor. Přirozeně, i pro variantu deregulace v nájemním bydlení by se objevily další nevýhody a negativa poté, kdy by byla beze zbytku uskutečněna podobně, jako byla uskutečněna varianta privatizační. Hlavní nevýhodou je zejména skutečnost, že se jedná, na rozdíl od alternativy privatizace, o velmi nepopulární opatření, jež, například, v českém prostředí nemá podporu i většiny lidí nežijících v nájemním bydlení. Varianta privatizační vychází v zásadě z kulturní reality minulého režimu, kdy nájemní bydlení bylo považováno v podstatě za bydlení vlastnické („můj byt“, zpravidla na celý život, obchodovatelný na černém trhu). Varianta deregulační je vysoce reformní právě z důvodu, že jde proti těmto zažitým a kulturně zakořeněným představám, vzorcům jednání a myšlení, a tak může bortit, jakkoliv pouze falešně, očekávanou jistotu mít finančně dosažitelné bydlení, vlastní domov. Neznalost problematiky, zejména v ekonomické oblasti, a falešně vytvářená „panika“ z růstu nájemného je patrná nejen mezi občany, ale také politiky a těmi, kteří na bytovou politiku v naší zemi vykonávají hlavní vliv. Za takové situace se alternativa deregulace může stát nejen velmi nepopulární, ale také příčinou jisté společenské nestability a sociálních napětí, zejména pokud některé její dopady získají veřejností očekávanou negativní interpretaci v médiích.

Výhody reformního přístupu využívajícího alternativu deregulace jsou však v delším období ve srovnání s variantou privatizační, která v zásadě otázkou finanční dostupnosti bydlení potřebných vůbec neřeší, dle našeho názoru, daleko větší, a to zejména s přihlédnutím k výše uvedeným praktickým implikacím ze zavedení varianty privatizace. Pokud však bude chybět odvaha i snaha co nejlépe vysvětlit reformní kroky veřejnosti, může vzniklá situace být ještě daleko horší, než v případě jakéhokoliv jasného rozhodnutí.

Bydlení jako specifický statek

Pokud se pak přikloníme k druhé alternativě jako modernějšímu přístupu vyrovnání se s dlouhodobě neudržitelným dědictvím po komunistické pseudo-rovnosti v přístupu k bydlení, pak je logické se ptát, zda-li vůbec potřebujeme nějaký systém regulace nájemného druhé generace, tj. zda-li by nebylo vhodnější zrušit dosavadní systém regulace první generace a žádný další již vůbec nezavádět. Určitá forma regulace nájemného je zpravidla odůvodňována specifícností bydlení jako zboží, investičním

hlediskem ovlivňujícím nestabilitu nájemního poměru, ochranou proti monopolnímu jednání soukromých pronajímatelů či vydírání v případě nouze a případně i ochranou proti sociální segregaci. Její smysl byl již popsán v úvodu této kapitoly. Jistá transparentní pravidla zajišťující jak na jednu stranu ochranu nájemníků před náhlými změnami nájemného či požadování nájemného nad úroveň tržního nájemného, tak zajišťující dlouhodobě předvídatelný zisk pronajímatelům jsou, s velkou pravděpodobností, žádoucí pro obě strany nájemního vztahu. V této souvislosti je častým dotazem, v jakém smyslu je bydlení specifickým zbožím? Uvedme odpověď částečně publikovanou ve studiích Lux (2002), Lux (2002a):

- **Bydlení je velmi heterogenním, komplexním, multi-dimenzionálním zbožím.** Jak domy tak byty určené k bydlení se navzájem liší v rozsáhlé škále nejrůznějších charakteristik (atributů), které poskytují svým spotřebitelům specifické bytové služby. Liší se ve velikosti užitné plochy, designu, stáří, kvalitě použitých materiálů pro výstavbu, právním důvodu užívání, počtu a kvalitě přidružených prostor jako je garáž, sklep, zahrada, dílna, tělocvična, bazén... Cena bydlení je rovněž do velké míry určována kvalitou okolního prostředí, sociální strukturou spoluobyvatel, hluchostí okolí, kvalitou veřejného prostranství, silnic, chodníků či dostupností bydlení do místa zaměstnání, škol, zdravotních a kulturních zařízení.
- **Bydlení je typem dlouhodobě trvanlivého zboží nebo také zbožím dlouhodobé spotřeby. Vlastnické bydlení se však stává nejen předmětem spotřeby, ale rovněž specifickou investicí.** Všude na světě je cena vlastnického bydlení natolik vysoká, že k jeho pořízení je zpravidla potřeba dlouhodobě splatných hypotečních úvěrů. Vzhledem k nemalé finanční zátěži se pak přirozeně domácnosti snaží *investovat* do takového bydlení, u kterého předpokládají, že jeho budoucí cena se vyrovná minimálně úhrnu všech nákladů spojených s jeho pořízením (včetně nákladů obětované příležitosti). I domácnosti, které se nesnaží o spekulativní zisk (tj. koupí a následný prodej či pronájem), na trhu bydlení při koupí či výstavbě svého bydlení vystupují ve dvojí roli: jako spotřebitelé i investoři.
- **Významnou charakteristikou bydlení je rovněž jeho fixace v prostoru.** Oproti většině jiných zboží bydlení nemůže být jednoduše „přeneseno“ jinam, z jednoho prostoru do jiného. Pokud si domácnost pořizuje své bydlení, pak volí mezi kvalitou

služeb spojených s bydlením v příslušném místě a dostupností svého zaměstnání, škol pro své děti, lékařské péče, kulturních podniků apod. Je zřejmé, že cena bydlení v blízkosti center zaměstnanosti (např. centra Prahy) je vyšší, než by byla cena bydlení pro jinak stejnou kvalitu bydlení v místě vzdálenějším od centra.

- Ostatní specifika bydlení zahrnují zejména:
 - **vysoké transakční náklady případných stěhování**, tj. nalezení nového bydlení a přestěhování je spojeno s nemalými náklady (a to nejen vyjádřeno v penězích, ale rovněž investovaného času a emocí), které přímo nesouvisí s pořízením nového bydlení – tzv. náklady transakce, transakční náklady. Výsledkem je, že trh reaguje na změny v příjmech domácností (důchodový efekt) relativně velmi pomalu ve srovnání s možným přizpůsobením ve chvíli, kdy by transakční náklady přestěhování byly nulové. „Tyto náklady se mohou pohybovat mezi 5 až 10 procenty celkové ceny poptávaného vlastnického bydlení, zejména pak v případě, kdy koupě nového bydlení předpokládá prodej starého bydlení.“ (MacLennan 1982: 61). Transakční náklady jsou často natolik veliké (zejména při zapojení zprostředkovačích článků jako jsou realitní kanceláře), že do velké míry ovlivňují i samotný výběr budoucího nebo prvního bydlení. Stigler (1961) např. pomocí svého modelu dokazuje, že čím vyšší je rozdíl mezi nejvyšší a nejnižší nabízenou cenou za bydlení stejného standardu (tj. čím více se liší nabízené ceny pro relativně stejné bydlení), pak při konstantních nákladech spojených s prohlídkou každého nabízeného bytu bude kupující tím déle hledat a tím více prohlídek absolvuje. Bydlení je navíc zbožím relativně velmi málo likvidním, alespoň ve srovnání s finančními aktivy, a přitom velmi drahým, proto opatrnost před koupí je mnohem větší a rozhodování mnohem delší než u většiny ostatních spotřebních statků;
 - **nemožnost perfektní znalosti situace na trhu**. Ani kupující či prodávající nemohou na tak rozptýleném trhu mít dokonalou znalost o všech nabízených cenách nejrozličnějších bytových služeb. Jak jsme zmínili, bydlení je zbožím komplexním a k racionálnímu jednání (resp. rozhodnutí) je tak zapotřebí znát nikoliv pouze ceny celých bytů či domů, nýbrž jednotkové ceny nejrozličnějších charakteristik (atributů) takového bydlení, a to v různých regionech a místních lokacích, kam by

potencionálně mohly směřovat kroky zákazníka. Dokonce i agentům realitních kanceláří může trvat dlouho, než zaregistrují změny v nabídce a poptávce na trhu;

- **velké množství pozitivních i negativních externalit** souvisejících se spotřebou bydlení. Renovace jednoho domu v určité lokalitě přispěje k vyššímu užítku ze spotřeby bydlení u všech jeho sousedů a naopak degradace jednoho domu může jejich spotřebu bydlení ovlivnit negativně. Externality jsou jak přímého tak nepřímého charakteru, například přistěhování sociálně problémových domácností nepřímo ovlivní také užitek ze spotřeby bydlení sousedů. Teorie kolektivní akce a známé věžňovo dilema jsou tudíž relevantní právě pro oblast fungování bytového trhu. Urbanistické plánování je rovněž reakcí na existenci externalit jako jistá forma ochrany před živelným vývojem zástavby výrazným způsobem ovlivňujícím spotřebu bydlení těch, kteří v lokalitě již bydlí;
- z výše uvedených důvodů (dlouhá doba pořízení, vysoké transakční náklady, nutnost urbanistického plánování a stavebních závěrek) je minimálně v krátkém období (v některých lokacích i v dlouhém období) **reakce nabídky na náhlé poptávkové šoky nutně pomalá a tudíž tzv. elasticita nabídky bydlení je, minimálně v krátkém období, nízká**;
- **relativně vysoká míra „vměšování“ státu na trhu s bydlením**. Státní intervence souvisí zejména se skutečností, že bydlení je rovněž základní lidskou potřebou a některé státy dokonce řadí právo na bydlení mezi základní sociální lidská práva. Jako statek, jež je v zásadě nutný pro přežití, by se mohl stát předmětem spekulace, resp. snahy požadovat za jistých okolností cenu vyšší než cenu tržní.

Uvedená specifika bydlení jako zboží i důvody pro regulaci nájemného druhé generace popsané v úvodu této kapitoly jsou, dle našeho názoru, dostatečně přesvědčivé a transparentní, aby užitek ze zavedení podobného systému prokázaly, i když bychom tím tuto diskusi nechtěli v žádném případě natrvalo uzavřít. V následující části této kapitoly se pokusíme relativně stručně popsat a zhodnotit vývoj a základní charakteristické rysy druhogeneračního systému regulace nájemného v zemích s největším podílem soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu v Evropě – Německu a Švýcarsku.

Regulace nájemného druhé generace – případová studie Švýcarsko

Vysoký standard bydlení ve Švýcarsku stejně jako relativně vysoká spokojenost obyvatel se svým bydlením jsou výsledkem opatrného přístupu švýcarských vlád ve věcech dotýkajících se regulace nájemného. „Přežití soukromého nájemního bydlení jako dominantního sektoru bydlení ve Švýcarsku bylo možné díky ‘druhogenerační’ kontrole nájemného, která zajistila zisk pro soukromé investice plynoucí do nájemního bydlení.“ (Werczberger 1997, 337). Vlastnické bydlení se na celkovém bytovém fondu podílí pouze 31 %, zbytek tvoří bydlení nájemní: 54,4 % veškerého nájemního bydlení je v ruku soukromých fyzických osob, 11 % vlastní stavební společnosti, 6,6 % bytová družstva, 8,6 % penzijní fondy, 5 % pojišťovny, 2,5 % neziskové organizace a necelá 4 % obce.

K obecné demografické situaci ve Švýcarsku je dlužno dodat, že rovněž tato země stejně jako Německo či Francie čelila velké přílivové vlně imigrantů; občané s jinou než švýcarskou národností v roce 1990 tvořili více než 18 % švýcarské populace. Podobně jako v jiných zemích klesala průměrná velikost domácnosti, což vedle růstu populace a již zmíněné rozsáhlé imigrace taktéž výrazně zvyšovalo poptávku po finančně dostupném bydlení (vlastnické bydlení je ve Švýcarsku velmi drahé). Soukromý nájemní sektor s pomocí omezených státních dotací, fiskálních výhod a zejména pak druhogeneračního systému kontroly nájemného tuto poptávku dokázal uspokojit.

Klasická regulace nájemného, jak ji známe z českého prostředí, postupně mizela již po druhé světové válce, v roce 1970 byly nájmy zcela deregulovány. Již po roce 1947 nepodléhaly nově postavené byty regulaci nájemného a od roku 1962 se přecházelo k systému, podle kterého byla výše nájemného stanovována smluvně. Zcela volná tvorba nájemného ve všech nájemních bytech však probíhala pouze od prosince 1970 do července 1972. Na základě referenda z roku 1972 byla federální vláda pověřena obnovit kontrolu nájemného. Cílem bylo nalézt systém, který by na jedné straně zajistil „oprávněný“ zisk majitelům soukromých nájemních domů, na straně druhé by však zabránil nekontrolovatelnému růstu nájemného, který by, podle ústavního dodatku přijatého právě v roce 1972, vedl ke „zneužívání“. „Ve snaze definovat zneužitelnost bral Parlament v úvahu kompromis mezi tržním a nákladovým nájemným...Princip nákladového nájemného znamená, že pronajímatel musí prokázat, že stanovené

nájemné slouží ke krytí jeho nákladů. Je vyloučené požadovat vyšší výnos než takový, který představuje rozumný kapitálový úrok.“ (Gratz 2000, 34). Výše nájemného se navíc nepovažuje za nepřiměřenou, pokud nepřevyšuje výši nájemného pro srovnatelné byty ve stejné lokalitě se zohledněním polohy, vybavení a stavu bytu (místně příslušné nájemné podobně jako v systému německém, viz níže). Pro obhajobu stanovené výše nájemného při uzavření nájemní smlouvy či obhajobu růstu nájemného u probíhajících smluv tak pronajímatel může užít jednoho ze dvou způsobů: 1. kalkulace „nákladového“ nájemného zaručující i majiteli oprávněný výnos z vlastního užitého kapitálu; 2. odkaz na místně příslušnou úroveň nájemného pro stejně veliký byt stejného standardu a umístění (zejména u starších bytových domů, kdy je těžké dohledat původní cenu pořízení a tak vycházet z nákladového principu).

Otázka nadměrného výnosu z nájemného byla ponechána švýcarským soudům a nebyla řešena při legislativní úpravě švýcarského občanského zákoníku. Základní ustanovení je pouze obecné: „Nájemné je zneužitelné, pokud se jedná o nadměrný výnos z pronájmu, nebo pokud se jedná o zřetelně nadhodnocenou kupní cenu.“ (Občanský zákoník, odst. 269, citováno v Gratz 2000, 35). Soudy tak ve švýcarském systému druhogenerační regulace nájemného hrají zcela klíčovou roli, jelikož specifikují relativně vágní legislativní úpravu.

Na základě rozhodování federálních švýcarských soudů se v současnosti ustálila praxe relativní a absolutní metody při hodnocení oprávněného výnosu z vlastního kapitálu. Absolutní metoda považuje takový čistý výnos z vlastního kapitálu investovaného do pořízení bytu za oprávněný, pokud nepřesahuje současnou úrokovou míru tzv. první hypotéky ve velkých bankách (zpravidla kantonální banka, *la Banque cantonale*) o více než 0,5 %. Dodatečná polovina procentního bodu nad úroveň úroků z hypotečních úvěrů je přidána z důvodu, že majitel na sebe přebírá riziko, že byt může být po nějakou dobu nepronajatý (v době rekonstrukce, odchodu jednoho nájemníka a hledání nového). Pokud je tedy současná úroková míra první hypotéky 6,5 %, nesmí být čistý výnos z vlastního investovaného kapitálu použitého pro pořízení (výstavbu) nájemního bytu vyšší než 7 %.

Výnos z vlastního kapitálu se pak počítá tak, že se z nájemného odečtou všechny poplatky (na opravy, správu, úrokové splátky zápujčného kapitálu) a výsledná suma

se vydělí „současnou“ hodnotou vlastního investovaného kapitálu. Současná hodnota vlastního investovaného kapitálu se zjistí z pořizovací ceny bytu v době pořízení, po následném odečtení té její části, jež byla hrazena z hypotečního úvěru, a vynásobením indexem spotřebitelských cen (CPI) mezi dobou pořízení a aktuálním rokem. Nejedná se tedy o původní historickou hodnotu vlastního investovaného kapitálu, ale odhad jeho dnešní reálné hodnoty po započítání inflace. Pokud byl byt postaven již dávno a nelze zjistit původní pořizovací cenu, pak lze také vycházet z kapitalizace nájemného u srovnatelného bytu ve stejné lokalitě (místně příslušné nájemné) a normativně rozlišit vlastní a zápůjční část kapitálu pro krytí pořizovací ceny dle „reprezentativního pronajímatele“ (viz níže).

Absolutní metoda výpočtu oprávněného výnosu má však své ne zrovna transparentní omezení v doplňkové relativní metodě, jež určuje oprávněnost snížení/zvýšení nájemného zejména u probíhajících nájemních poměrů v návaznosti na změně nákladů. Zatímco absolutní metodu zpravidla majitelé používají při stanovení nájemného u nově uzavírané nájemní smlouvy s novým nájemníkem, relativní metoda se využívá spíše pro stanovení jasnějších limitů pro zvýšení/snížení nájemného v průběhu nájemního poměru. Soudy totiž považují zvýšení nájemného odůvodněného absolutní metodou (nedostatečný výnos z vlastního kapitálu) za neoprávněný, pokud se nezměnily náklady měřené metodou relativní. Naopak, pokud pronajímatel zvýšil nájemné z důvodu růstu nákladů (relativní metoda), soudy považují takové zvýšení za neoprávněné, pokud pronajímateli nabízí příliš vysoký výnos z vlastního kapitálu (absolutní metoda). Relativní metoda tedy umožňuje zvýšení/snížení nájemného na základě změny některých níže uvedených nákladů:

- změna úrokových sazeb hypotečních úvěrů. Při započítání změny úrokové sazby do nákladů přitom relativní metoda nepočítá se skutečnou výší poměru hypotečního úvěru a vlastního kapitálu, ale předpokládá „reprezentativního pronajímatele“, který při pořízení bytu hradí 60 % hodnoty bytu z hypotečního úvěru a úroky (z úvěru plus vlastního kapitálu) tvoří 70 % nájemného. Takový normativ pak umožňuje vytvoření tabulky zachycující variaci nájemného (procentuální zvýšení/snížení nájemného) jako funkce variace úrokové míry z hypotečních úvěrů. Jinými slovy, i pokud pronajímatel již dávno splatil svůj hypoteční úvěr, předpokládá se dále, že jej splácí, a to ve výši 60 % pořizovací hodnoty bytu, a protože úroky

z takového úvěru včetně úroků z vlastního investovaného kapitálu tvoří, dle normativu, 70 % nájemného, pak smí 70 % růstu úrokové míry z hypotečních úvěrů referenční kantonální banky promítnout do zvýšení nájemného.

- inflace. Inflace aktualizuje hodnotu původní investice, zvyšuje cenu vlastního investovaného kapitálu, a tudíž i oprávněný výnos z vlastního kapitálu. Protože se však i v tomto případě pracuje s normativem „reprezentativního pronajímatele“, který používá vlastní kapitál pouze na krytí 40 % pořizovací ceny (60 % je kryto, jak je uvedeno výše, z hypotečního úvěru), může pronajímatel promítnout do zvýšení nájemného pouze 40 % z inflace, tj. hodnoty změny indexu spotřebitelských cen (CPI).
- změna nákladů na údržbu a administraci nebo změna výše daně z nemovitosti, které musí pronajímatel náležitě doložit (např. zvýšení nákladů na opravy poukazem na růst cen stavebních prací a materiálů, zvýšení ceny pojištění poukazem na pojistnou smlouvu atd.)
- náklady modernizace bytu vedoucí ke zvýšení standardu bydlení, zvýšení hodnoty bytu. Pokud je pouze nefunkční věc vyměněna za funkční, nejedná se ještě o modernizaci zvyšující standard bydlení. Při rozsáhlejší rekonstrukci se zpravidla plošně počítá, že 50 – 70 % celkových nákladů vedou ke zvýšení hodnoty bytu a standardu bydlení. Rozdíl mezi cenou původního vybavení (například původní kuchyně či původních oken) a cenou nového vybavení (nové modernější kuchyně či nových lépe těsnících oken) se v případě výdajů zvyšujících standard bydlení odrazí ve zvýšení nájemného v podobě amortizace tentokrát již dražšího vybavení. Nájemník musí na zvýšení nájemného přistoupit, i když s rekonstrukcí bytu osobně nesouhlasil. Jinými slovy, nájemník má relativně málo možností, jak zamezit či ovlivnit rozsah modernizace/rekonstrukce bytu, jejíž náklady se později zčásti promítnou do zvýšení nájemného. Pronajímatel pouze musí v době rekonstrukce snížit nájemné (nebo jinak kompenzovat nájemníka za omezení jeho spotřeby bydlení) a dle soudního precedentu by neměl měnit takové vybavení, které dosud perfektně slouží.

Dle tohoto systému druhogenerační regulace nájemného platí, že pokud se náklady snižují (zejména pak pokud úroková míra hypotečních úvěrů klesá), může naopak

nájemník požádat o snížení nájemného. Podobně, i když výše nájemného u nově uzavřených smluv je v zásadě zcela svobodná, tj. na dohodě mezi pronajímatelem a novým nájemníkem, může se nájemník po uzavření smlouvy obrátit na soud, že daná výše nájemného dává pronajímateli neadekvátně vysoký výnos z pronájmu a soud ji může snížit. Jakkoliv existuje taková možnost, je nájemníky využívána jen výjimečně. Podobně je tomu i v případě, kdy klesá výše nákladů, tedy zejména výše úrokové míry hypotečních úvěrů – jen velmi malá část nájemníků využije poklesu nákladů k požadování nižšího nájemného. Je tomu jak z informačních tak ekonomických důvodů a tyto důvody také vedle relativní složitosti stanovování a prokazování nákladů jsou hlavními slabostmi švýcarského systému.

Je zřejmé, že existuje relativně významná informační i aplikační asymetrie. Informační asymetrie spočívá ve skutečnosti, že pro nájemníka je téměř nemožné znát všechny jednotlivé nákladové složky nájemného a proto se proti zvýšení nájemného hůře brání soudní cestou. Aplikační asymetrie spočívá ve skutečnosti, že zatímco zvyšování úrokové míry pronajímatelé zpravidla promítnou do nájemného, snižování úrokové míry či jiných nákladů ke snížení nájemného nevede. Je tomu zejména proto, že samotná vazba výše nájemného na výši úrokové míry není zcela ekonomicky správná: v průběhu 90. let došlo, například, ve Švýcarsku k poklesu zúročení hypotečních úvěrů, ale z důvodu rostoucí poptávky po bydlení také k poklesu prázdných nepronajatých bytů, tedy nabídky na trhu s nájemním bydlením. Snižování nájemného za situace nedostatečné nabídky je přirozeně ekonomický non-sense vyvolaný principem nákladovosti jako stěžejního principu druhogeneračního systému regulace nájemného ve Švýcarsku. Proto také pronajímatelé na snížení nájemného, i přes zažitou soudní praxi, nepřistoupili.

Při případných ojedinělých sporech (nájemníci dobře znali situaci na trhu a věděli, že nově uzavřené nájemné by bylo vyšší, proto byly požadavky na snížení nájemného spíše ojedinělé) pronajímatelé poukazovali na druhý princip fungující v rámci systému regulace nájemného – místně příslušné nájemné. Opět dle zažité soudní praxe postačuje, aby pronajímatel poukázal na nájemné v nejméně pěti bytech stejného standardu a stáří ve stejné lokalitě (např. nově pronajatých) a pokud je nájemné vyšší, pak má právo požadovat rovněž vyšší nájemné. Švýcarský svaz majitelů domů vypracoval pro tento účel cenovou mapu, kde je výše nájemného sledována podle několika

kritérií: velikost bytu (zvláště počet pokojů), poloha (ve velkých městech podle čtvrtí), vybavení (dvě kategorie: standardní a komfortní), stav (dvě kategorie: renovovaný a nerenovovaný byt) a doba výstavby (tři kategorie: před rokem 1947, mezi roky 1947 a 1970 a po roce 1970).

Oba principy (nákladového nájemného a místně příslušného nájemného) fungující najednou však vytváří mnoho paradoxních situací a rozdílných kalkulací a výsledné rozhodnutí je pouze v kompetenci soudů či smírčí komise. Z důvodu, že vývoj nájemného může při uplatňování principu nákladovosti jít paradoxně proti vývoji tržní nabídky a poptávky, uvažuje se v současnosti o upuštění od vazby nájemného na úrokovou míru hypotečních úvěrů a jejím plným navázání pouze na inflaci, tj. index spotřebitelských cen. Jak také upozorňuje Cuennet et al. (2002), i druhogenerační systém kontroly nájemného nemůže zcela vyloučit negativní aspekty regulace nájemného. Je odhadováno, že tržní nájemné u probíhajících nájemních smluv by bylo přibližně o 20 % vyšší, než jejich současná regulovaná hodnota, což přirozeně do určité míry snižuje mobilitu domácností (přestěhováním by domácnost ztratila tuto výhodu, tzv. *tenure discount*), zvyšuje nadspotřebu bydlení u již bydlících domácností a to obojí pak následně snižuje nabídku uvolněných bytů pro nové či migrující domácnosti. „Nájemné u nových bytů nebo nájemné u bytů, které častěji měnily nájemníka, jsou tak významněji vyšší, než by byly v případě absence kontroly nájemného.“ (Cuennet et al. 2002, 76-77). Relativně významný rozdíl mezi výší nájemného ve starších a nových bytech se stal nejvýraznějším charakteristickým rysem švýcarského trhu s nájemním bydlením (Schips & Mueller 1993).

Mezi další uváděné nevýhody patří relativně vysoké zatížení výdaji na bydlení švýcarských domácností (vysoké zatížení výdaji na nájemné) či nadměrná neuspokojená poptávka po levnějších bytech ve starších domech, které z důvodu principu nákladovosti a relativní metody růstu nájemného při regulaci mají, bez ohledu na velikost skutečné tržní poptávky, nájemné nižší, než je nájemné požadované v bytech mladších. Naopak byty, které jsou nové či po kompletní rekonstrukci, a tudíž mohou požadovat mnohem vyšší nájemné, zůstávají prázdné i relativně dlouhou dobu.

Pokud nájemce se zvýšením nesouhlasí, může jej „napadnout“ u smírčí komise příslušného obecního úřadu (*Mietamt*) do 30 dnů po obdržení písemného oznámení

o zvýšení nájemného zaslaného majitelem. Jestliže smírčí komise označí zvýšení nájemného majitelem za neoprávněné, majitel nesmí zvýšit nájemné v průběhu dalších tří let. Podobně jako v Německu požívá nájemník relativně rozsáhlé ochrany svých práv a výpověď smí dostat pouze v explicitně uvedených případech, jako je hrubé porušení nájemní smlouvy, pokud pronajímatel urgentně potřebuje byt pro sebe, své příbuzné nebo své podnikání nebo v případě plánované rozsáhlé rekonstrukce bytu. Pokud by tedy komise „zmrazila“ neoprávněně zvyšované nájemné, pronajímatel nemůže nalézt východisko ve výpovědi nájemní smlouvy, jinak by se dopustil nelegálního jednání. Nejistota kolem konečného výsledku smírčího řízení vede do jisté míry k opatrnému a zpravidla zpožděnému odrážení zvýšení nákladů do nájemného, tj. nájemníci jsou tímto ustanovením chráněni před příliš rychlým růstem nájemného.

Je zřejmé, že švýcarský systém akcentuje princip rovnosti výnosu (*income equity*) před principem rovnosti cen (*price equity*), což jinými slovy znamená, že klade větší důraz na to, aby všichni pronajímatelé dosahovali výnosu a to dokonce stejného výnosu ze svých investic, zatímco mnohem menší důraz se klade na to, aby nájemníci bydlící v bytech stejného standardu a polohy platili stejné nájemné. Nájemné tak méně odráží tržní nabídku a poptávku, avšak na druhou stranu zajišťuje všem investorům teoreticky stejný oprávněný výnos. Německý systém místně příslušného nájemného je právě opačný.

Regulace nájemného druhé generace – případová studie Německo

Německý systém místně příslušného nájemného vychází čistě z principu ochrany stávajících nájemníků (u probíhajících nájemních poměrů) před rychlým růstem nájemného a před situací požadování vyššího než tržního nájemného, přičemž nájemné u uvolněných „nedotovaných“ bytů je uzavíráno prakticky zcela svobodně na základě dohody mezi pronajímatelem a nájemcem. Nákladový princip stanovení nájemného je omezen pouze na případ modernizace (rekonstrukce) bytu a tudíž výše nájemného nezávisí ani tolik na výši původní investice (tedy i stáří bytu) a vývoji nákladů, jako spíše na aktuální nabídce a poptávce po daném bydlení v dané lokalitě. Z těchto důvodů systém sice negarantuje pronajímatelům výnos, a už vůbec ne teoreticky stejný výnos, z jejich investic, avšak na druhou stranu výše regulovaného

nájemného se daleko více blíží potenciálnímu tržnímu nájemnému a nevznikají ekonomické paradoxy, jako tomu může teoreticky v některých případech být u systému švýcarského.

Podobně jako ve Švýcarsku žije většina domácností v soukromém nájemním bydlení (okolo 43 %), avšak narozdíl od Švýcarska existuje v Německu významnější sektor sociálního nájemního bydlení, kde jsou nájmy regulovány dle platného federálního či zemského dotačního programu (v současnosti okolo 8 %, ale tento podíl se neustále a rychle mění). Německý systém sociálního bydlení je v mnoha ohledech velmi specifický, jelikož se jedná o „pohybující se“ sociální bydlení, tj. sociální charakter bytu je pouze dočasný a podíl sociálního bydlení tak může výrazně variovat v čase. Do sociálního bydlení tak patří neustále jiná část bytového fondu. Mimo to, provozovatelé sociálních bytů v Německu mohou být nejen obecní bytové společnosti či neziskové organizace (bytová družstva), ale také soukromí „na zisk“ orientovaní investoři, kteří mají garantovaný velmi omezený výnos. Podrobnosti k německému systému sociálního bydlení lze nalézt v knize *Bydlení – věc veřejná* (Lux 2002 (ed.)).

Druhogenerační systém kontroly nájemného pro „nedotované“ bydlení (nedotované uvádíme v závorkách, jelikož v Německu, stejně jako ve Švýcarsku, Švédsku či Francii, soukromí investoři do nájemního bydlení získávají nikoliv nevýznamné dotace ve formě výhodných odpisů, daňových úlev v případě investic spořících spotřebu energií a od některých spolkových zemí též nízko-úročené půjčky či nevratné dotace na modernizaci bytového fondu) je však na sektoru sociálního bydlení nezávislý, což znamená, že nájemné v sociálním bydlení žádným způsobem neovlivňuje výši nájemného v soukromém „nedotovaném“ nájemním bydlení (mimo nepřímý vliv prostřednictvím konkurence o klienta, nájemníka).

Podobně jako v jiných zemích byla po druhé světové válce (stejně jako v průběhu války) zavedena z pochopitelných důvodů (nedostatek bytů, nebezpečí zneužití monopolního postavení) regulace nájemného první generace. Již od počátku 60. let 20. století bylo na základě speciálních zákonů o nájemném regulované nájemné postupně zvyšováno a v regionech, kde odhadovaný deficit bytů byl méně než 3 %, byla regulace zcela zrušena. Na začátku 70. let pak jedinými městy, kde byla uplatňována regulace nájemného první generace, byly již pouze Hamburg, Mnichov

a Západní Berlín, přičemž v prvních dvou zmiňovaných městech byla regulace zrušena do první poloviny 70. let. Po skončení přechodného období pro deregulaci nájemného pak koalice sociálních demokratů a liberálů v roce 1971 přijala nový zákon, *Zákon o ochraně nájemníků (Wohnraumkündigungsschutzgesetz)*, který definoval druhogenerační systém regulace nájemného v Německu v zásadě nezměněné podobě až do roku 2001. K 1. září 2001 vstoupila v platnost reforma nájemního práva, která sjednotila právní úpravu do *Občanského zákoníku*, jež dnes představuje hlavní právní předpis upravující vztahy mezi pronajímateli a nájemci.

Kromě sjednocení a zjednodušení právní úpravy bylo účelem reformy nájemního práva v roce 2001 (Wohngeld- und Mietenbericht 2002, 14) dát nájemníkům a pronajímatelům větší smluvní svobodu při uzavírání nájemních smluv (týká se zejména časového omezení při sjednávání tzv. indexovaného nebo stupňového nájemného). Reforma přinesla mimo jiné rovněž zkrácení zákonem stanovené výpovědní lhůty na straně nájemníků na maximálně tři měsíce (výpovědní lhůta na straně pronajímatele závisí na délce nájemního poměru a může dosáhnout až devíti měsíců), zohledňuje nové formy partnerského soužití (zajištěním tzv. „práva na vstup“ v případě úmrtí nájemníka kromě příbuzných a členů rodiny rovněž dalším osobám dlouhodobě žijících s nájemníkem v daném bytě), více akcentuje potřeby tělesně postižených osob a v oblasti úpravy nájemného zavádí jistá omezení růstu nájemného částečně zpřísňující charakter regulace nájemného druhé generace. Tyto změny byly provedeny za situace stagnujícího trhu a relativně velkého množství nepronajatých prázdných bytů, proto se posílení ochrany nájemníků prozatím výraznějším způsobem neprojeвило na změně chování soukromých investorů.

Základní principy systému místně příslušného nájemného jsou následující. Při uzavření nové nájemní smlouvy je nájemné fakticky určeno svobodnou dohodou mezi pronajímatelem a nájemníkem, jakkoliv dle trestního práva není dohoda platná, pokud dohodnutá cena je bezdůvodně příliš vysoká („nemorální“). Za vysokou se pak považuje nájemné, které je o 50 % vyšší než pro daný byt daného standardu v dané lokalitě určené místně příslušné nájemné (v takovém případě, pokud by vůbec nějaký nájemník na tak vysokou cenu přistoupil, by mohla být nájemní smlouva prohlášena za nemorální a zrušena soudem v případě stížnosti nájemníka). Jelikož místně příslušné nájemné vychází, jak podrobněji uvedeme níže, z poloviny z nově svobod-

ně uzavřených nájemních smluv, je 50%ní diference postačující k tomu, aby odrazila případný růst poptávky po bydlení právě v dané lokalitě (vyšší nájemné může navíc pronajímatel před soudem odůvodnit poukazem na vyšší náklady). Proto je toto omezení v praxi pouze formální a jen zřídka může dojít k situaci, kdy by svobodně dohodnuté nájemné mohlo být nad povoleným limitem.

Nájemní smlouva s nájemníkem smí v Německu být uzavřena pouze na dobu neurčitou (na dobu určitou lze uzavřít smlouvu jen ve výjimečných a taxativně uvedených případech), přičemž nájemník požívá ze zákona, podobně jako ve Švýcarsku, relativně rozsáhlé ochrany před výpovědí. Pronajímatel smí v zásadě vypovědět smlouvu pouze pokud dojde k závažnému porušení smlouvy (neplacení nájemného v průběhu posledních tří měsíců, hluk, obtěžování sousedů) nebo pokud by byt urgentně potřeboval pro sebe či své nejbližší příbuzné. Platí však přitom, že se nájemné z původně svobodnou dohodou uzavřené hodnoty smí v průběhu nájemního poměru zvyšovat, maximálně však do výše místně příslušného nájemného (v zásadě tržního nájemného) a maximálně o 20 % v průběhu tří let (původní limit 30%ního zvýšení nájemného v průběhu tří let platný dle *Zákona o ochraně nájemníků* byl reformou v roce 2001 snížen na 20 % z důvodu ochrany příjmově slabších domácností před prudším růstem nájemného).

Výše nájemného u probíhajících smluv se tak k tržnímu nájemnému v čase blíží a navíc omezení maximálního růstu do velké míry odstraňuje krátkodobou cenovou fluktuaci. Místo prudkých růstů a poklesů tržního nájemného dochází pouze k pozvolnému růstu nájemného u probíhajících nájemních poměrů, jelikož dodatečná nabídka v delším období snižuje poptávkovým šokem vyvolaný cenový skok patrný u nově uzavřených nájemních smluv a tudíž nájemné u probíhajících smluv pak nemusí „absolvovat“ celý krátkodobý cyklus ustavení nové tržní rovnováhy (reakce nabídky v některých lokalitách je však, přirozeně, omezená).

Existuje však dokonce ustanovení, které umožňuje pronajímatelům i rychlejší než povolený 20%ní růst nájemného, a to pokud dojde k modernizaci (rekonstrukci) bytu. V případě rozsáhlejší modernizace (rekonstrukce) bytu smí nájemné i podle nové právní úpravy vzrůst až o 11 % z vynaložených nákladů ročně, přičemž toto navýšení se nezapočítává do maximálního povoleného limitu 20%ního růstu nájmů v průbě-

hu tří po sobě jdoucích let. Obecně smí pronajímatel požadovat zvýšení nájemného maximálně do výše místně příslušného nájemného, jestliže (§ 558 odst. 1 občanského zákoníku):

- sjednané nájemné nepřevyšuje úroveň místně příslušného nájemného, a současně
- sjednané nájemné nebylo změněno v průběhu uplynulých patnácti měsíců (za změny v nájemném se přitom nepočítá navýšení nájemného z důvodu modernizace nebo změny provozních nákladů – např. náklady na odvoz odpadků, výtah, osvětlení společných prostor apod.),
- požadované zvýšení nájemného vstoupí v platnost nejdříve jeden rok od posledního zvýšení nájemného (nepřihlíží se přitom opět k růstu nájemného z důvodu modernizace nebo růstu provozních nákladů), a
- aktuální zvýšení nájemného nepřekročí maximální limit 20%ního zvýšení nájemného v průběhu uplynulých tří po sobě jdoucích let.

Pronajímatel musí svůj požadavek na zvýšení nájemného písemně zdůvodnit poukazem na místně příslušnou úroveň nájemného, k čemuž dle právní úpravy platné od roku 2001 mohl využít existujících obecních zrcadel nájemného (viz níže), informace z databanky nájemného (alternativa k zrcadlům nájemného), dobrozdání (expertní posudek) kvalifikovaného odborníka nebo alespoň uvést výši nájemného ve třech konkrétních srovnatelných bytech v dané lokalitě. Od roku 2001 soudy při svém rozhodování o oprávnění zvýšení nájemného přihlíží přednostně k údajům v platných jednoduchých či kvalifikovaných zrcadlech nájemného a pronajímatel tak jen ojediněle může využít ostatních tří výše uvedených postupů.

Místně příslušné nájemné pro konkrétní byt konkrétního vybavení a polohy je tak zjišťováno zejména ze zrcadel nájemného (*Mietelspiegel*) vytvářených zpravidla obcemi z výše nájemného, které bylo v dané obci nebo srovnatelné obci svobodně sjednáno při uzavírání nových nájemních smluv v uplynulých čtyřech letech a výše nájemného u probíhajících smluv, které bylo změněno v průběhu uplynulých čtyř let za byt srovnatelného typu, velikosti, vybavení, období výstavby a geografické polohy. Místně příslušné nájemné přitom nepředstavuje konkrétní číslo, ale určité rozmezí pro daný segment bytového fondu. Zakladatelem zrcadla nájemného nemusí být vždy obec, může jím být i sdružení nájemníků nebo pronajímatelů. Zrcadlo nájemného se nemusí rovněž vztahovat pouze na danou konkrétní obec, ale může existovat

více zrcadel nájemného v rámci jedné obce (v případě velmi segmentovaného bytového trhu) nebo naopak jedno zrcadlo nájemného pro více obcí (za předpokladu podobných tržních relací).

Reforma nájemního práva z roku 2001 zavedla k dosavadním výše zmíněným „jednoduchým“ zrcadlům nájemného nově institut tzv. „kvalifikovaného“ zrcadla nájemného. Kvalifikovaná zrcadla nájemného musí, na rozdíl od jednoduchých zrcadel, splňovat jisté požadavky zajišťující větší vypovídací schopnost prezentovaných údajů (minimální počet případů vstupujících do výpočtu místně srovnatelného nájemného pro daný segment trhu, metoda stanovení hladiny místně srovnatelného nájemného apod.), což s sebou nese i jisté právní implikace. Soudy při rozhodování o přivolení ke zvýšení nájemného berou v potaz, zda se pronajímatelé ve svých žádostech opírají o údaje z kvalifikovaného nebo jednoduchého zrcadla nájemného, přičemž údaj z kvalifikovaného zrcadla nájemného má přirozeně vyšší váhu. Kvalifikovaná zrcadla nájemného však musí být „uznána“ obcí, svazy nájemníků a pronajímatelů. Jedná se projev souhlasu, který nemá přesně předepsanou právní formu, v případě obce se může jednat o usnesení zastupitelstva, v případě sdružení nájemníků či pronajímatelů o vyjádření zastupujícího orgánu (a to i ústní). V praxi obvykle obec spolupracuje se zástupci reprezentace nájemníků i pronajímatelů při přípravě zrcadla nájemného, takže případné rozpory mezi jednotlivými stranami jsou řešeny již ve fázi příprav a předchází se možnému blokování zrcadla nájemného jednou nebo druhou stranou.

Údaje o výši čistého nájemného (*Nettokaltmiete*), z nichž je následně vytvářeno zrcadlo nájemného, jsou zpravidla získávány prostřednictvím reprezentativních šetření či ze stávajících datových zdrojů v podobě databází místních pronajímatelů. Sledují se pouze ceny nájemného, které byly v uplynulých čtyřech letech nově sjednány nebo změněny. Jak bylo uvedeno výše, nájemné v sociálních bytech (případně dalších subvencovaných bytech, u kterých jsou nájemné nebo jeho změna omezeny) není v zrcadlech nájemného vůbec zohledněno. Kromě ceny jsou zpravidla shromažďovány následující charakteristiky bytu: typ bytu (byt v rodinném domě, v bytovém domě, v nové/staré zástavbě, apod.), velikost bytu (plocha v m²), vybavení bytu (typ vytápění, vestavěné skříně, typ podlahové krytiny, sklepní prostory, komora, prádelna v domě apod.), stáří, stavební a energetický stav domu, v němž se byt nachází (zpra-

vidla kategorie období výstavby domu), geografická poloha (v praxi jsou obvykle rozlišeny dvě nebo tři kategorie lokality – například průměrná/dobrá).

V případě jednoduchých zrcadel nájemného zákon nepředepisuje žádnou metodu jak vyhodnocovat získané údaje pro účely konstrukce zrcadla nájemného, v praxi se obvykle používají střední hodnoty (průměr, medián) nájemného. V případě kvalifikovaných zrcadel nájemného se používá tzv. tabulková nebo regresní metoda, obě jsou aplikovány na datech získaných prostřednictvím reprezentativního šetření v dané lokalitě. Regresní metoda oceňuje příspěvek každé charakteristiky daného bytu (velikosti, stáří, vybavenosti atd.) k celkovému nájmu. Tabulková metoda je založena na předpokladu, že cenové charakteristiky bytového fondu v dané lokalitě lze dostatečně přesně vyjádřit jeho rozčleněním do specifických podkategorií podle různých kombinací zjišťovaných bytových charakteristik (např. segment bytů ve staré zástavbě s koupelnou o podlahové ploše nepřesahující 40 m² v průměrné lokalitě).

Jednotlivé segmenty bytového fondu pro účely výpočtu místně příslušného nájemného jsou určovány podle kombinace takových kritérií, které nejvíce ovlivňují výši nájemného. Zároveň musí být zajištěno, aby tyto segmenty byly vnitřně relativně homogenní z hlediska výše nájemného a současně se podstatně odlišovaly od jiných segmentů. S cílem zajistit návaznost údajů v takto vytvořených zrcadlech nájemného na měnící se tržní podmínky měla by kvalifikovaná zrcadla nájemného být nejméně každé dva roky aktualizována a po čtyřech letech obnovována (znovu založena). V případě, že kvalifikované zrcadlo nájemného není aktualizováno ve stanovené časové lhůtě, ztrácí charakter kvalifikovaného zrcadla a může být nadále využíváno pouze jako jednoduché zrcadlo nájemného. Zákon připouští dva způsoby aktualizace zrcadel nájemného: prostřednictvím cenového indexu publikovaného statistickým úřadem nebo prostřednictvím výběrového šetření. Aktualizace prostřednictvím cenového indexu je doporučována v těch lokalitách, kde nedošlo k významnějším strukturálním změnám v rámci bytového fondu a cenový vývoj v jeho jednotlivých segmentech byl zhruba podobný.

Pro jakoukoliv změnu nájemného je zapotřebí souhlasu nájemníka a pronajímatele, narozdíl od systému švýcarského, tedy nesmí změnit výši nájemného jednostranně. Zatímco švýcarský systém spočívá na principu práva pronajímatele určit nájemné

a práva nájemníka se proti výši odvolat, německý systém dává větší právo nájemníkovi nesouhlasit se zvýšením nájemného a majiteli pouze právo domoci se zvýšení nájemného soudně (v Německu neexistují smírčí komise). Nájemník je však ze zákona povinen souhlasit se zvýšením nájemného, které je mu zasláno písemně a je náležitě odůvodněno a v limitech stanovených zákonem (pokud by následně soud rozhodl o oprávněnosti zvýšení nájemného, nájemník doplatí dlužnou část za zvýšené nájemné od chvíle pronajímatelem stanoveného zvýšení nájemného). Narozdíl od švýcarského systému nájemník také musí dát svůj souhlas s případnou rekonstrukcí (modernizací) bytu, pokud by se mu náklady modernizace měly projevit ve zvýšení nájemného, a bez tohoto souhlasu pronajímatel nesmí modernizace bytu provést.

Pronajímatel může zvyšovat nájemné v průběhu nájemního vztahu na základě výše zmíněných pravidel (omezený růst a do limitu místně příslušného nájemného) nebo se může s nájemníkem dohodnout na pravidelném růstu nájemného již v okamžiku uzavření nájemní smlouvy – v tomto případě hovoříme o tzv. indexovaném (*Indexmiete*) nebo stupňovaném (*Staffelmiete*) nájemném. Jestliže se obě smluvní strany dohodnou na tzv. indexovaném nájemném, je výše nájemného v průběhu nájemního vztahu upravována prostřednictvím cenového indexu publikovaného statistickým úřadem. Výše nájemného se v takovém případě může měnit maximálně s roční periodicitou, přičemž se nepřihlíží ke změnám nájemného z důvodu modernizace nebo růstu provozních nákladů. V případě stupňovaného nájemného je písemně sjednána jeho výše pro několik následujících let (pro jednotlivá období v různé výši), případně absolutní částky, o které nájemné v budoucích letech poroste. Opět platí pravidlo, že po dobu alespoň jednoho roku se výše nájemného měnit nesmí. V případě stupňovaného nájemného nesmí pronajímatel požadovat zvýšení nájemného z titulu modernizace nebo navýšení na úroveň místně příslušného nájemného.

Hodnocení vybraných systémů regulace nájemného druhé generace

Ze srovnání obou relativně významně se lišících druhogeneračních systémů regulace nájemného je patrné, že ustavení systému v České republice musí předcházet relativně široká veřejná debata, jaký by měl být smysl takové regulace. Má-li být smyslem spíše omezit výnos z investice jednotlivým pronajímatelům, avšak zároveň do jisté míry zaručit bez ohledu na tržní vztahy jistou míru výnosu všem pronajímatelům, pak

by byl švýcarský systém zřejmě vhodnější (takový systém je také vnímán jako méně rizikový pro institucionální investory jakými jsou penzijní či investiční fondy, vlastníci velkou část švýcarských nájemních bytů, avšak marginální část německých nájemních bytů). Má-li však být smyslem, aby výše nájemného u probíhajících nájemních smluv věrněji odrážela tržní nabídku a poptávku po daném bydlení v dané lokalitě a tak dávala jasnější tržní signály o případných deficitech, zatímco výnos pronajímatele není do žádné míry limitován ani garantován, pak by volba mohla padnout spíše na systém německý. Oba bohužel předpokládají nemalé dodatečné administrativní náklady: v systému švýcarském se jedná zejména o náklady soudních jednání při hodnocení nejrozličnějších nákladových kalkulací, v systému německém pak zejména o náklady reprezentativních šetření nájemného a vytváření obecních zrcadel nájemného. Jak však upozorňují informovaní zástupci obou zemí, oba systémy jsou relativně stabilní a dokázaly při relativně slušné ochraně nájemníků udržet významné soukromé investice v oblasti nájemního bydlení.

I přes svou relativně dlouhodobou stabilitu jsou to právě nedávné roky či současnost, kdy oba systémy prošly či prochází ne zcela nepodstatnými změnami. Zatímco německý systém za situace dlouhodobé ekonomické hospodářské stagnace, rostoucí nezaměstnanosti a zejména obecného snižování cen bydlení doznal na začátku nového tisíciletí změny zpřísňující regulační mechanismus více chránící nájemníky před prudkým růstem nájemného, ekonomické paradoxy švýcarského systému (snižování nájemného za situace rostoucí poptávky) vedly k diskusi o zrušení vazby růstu nájemného k výši referenční úrokové míry hypotečních úvěrů. Je přirozené, že jako ve všech lidských situacích ani zde není možné najít zcela optimální řešení, jež by bylo navěky neměnné.

Systém regulace nájemného druhé generace má však oproti zcela liberálnímu systému nemalé výhody: ochrana nájemníků před požadováním vyššího než tržního nájemného (takové „zneužití“ pronajímateli je z důvodu specifčnosti bydlení a charakteru bydlení jako uspokojení základní lidské potřeby mít trvalý domov velmi pravděpodobné), udržení soukromých investic v oblasti nájemního bydlení poskytujícího přístřeší i sociálně či příjmově slabším domácnostem a tak mnohem menší veřejné výdaje než při vytváření rozsáhlého veřejnými rozpočty dotovaného sektoru sociálního nájemního bydlení a zejména pak ustavení skutečně dlouhodobé funkční alternativy

k vlastnickému bydlení, jež dokáže nabídnout nájemníkům takovou ochranu, že soukromé nájemní bydlení není na cestě životem považováno pouze za přechodné předstádium konečně koupě vlastního bytu či domu. Z hlediska úhrnných společenských nákladů pak za dnešní situace rychlého pohybu investic a kapitálu je nájemní bydlení umožňující flexibilní reakci na aktuální situaci na trhu práce jistě levnější než bydlení vlastnické, jelikož vlastníci se mobilitě zpravidla brání.

Veřejná podpora finanční dostupnosti nájemního bydlení

Poslední otázkou, na kterou bychom chtěli dát, jakkoliv neúplnou, odpověď, však je, zda-li vedle systému regulace nájemného druhé generace je nutné ještě zavést dodatečné nástroje bytové politiky zajišťující dostatečnou finanční dostupnost bydlení pro ty domácnosti, které by si za tržních podmínek nebyly schopny zajistit odpovídající bydlení vlastními silami, tj. je-li zapotřebí záchranné sociální sítě financované z veřejných zdrojů. V loňské studii *Standardy bydlení 2002/03* jsme relativně rozsáhle popsali vývoj a aktuální stav finanční dostupnosti nájemního i vlastnického bydlení v ČR. Z něj bylo zřejmé, že i za stávající regulace nájemného hluboko pod její tržní úroveň (v jistých regionech) mnohé domácnosti, zejména starších lidí, se i přes různá očištění výdajů na bydlení, která jsme tehdy provedli, dostaly do situace, kdy jsou jejich výdaje na bydlení neúměrné. Regulace nájemného druhé generace není ještě sociálním opatřením, chráněné nájemné se od tržních (nově uzavřených) nájmů v delším období neliší a ochrana je stejná pro všechny skupiny domácností bez ohledu na příjem či sociální potřebnost.

Jelikož bydlení je vedle ekonomického statku (navíc velmi specifického) též uspokojením základní lidské potřeby, je jen těžké si představit v moderní vyspělé společnosti, že by stát sociálně potřebným domácnostem nenapomohl buď prostřednictvím podpory nabídky (například, podpora výstavby či provozu tzv. sociálních bytů) či podpory poptávky (například, příspěvek na nájemné/bydlení) a ohrozil tak sociální stabilitu a soudržnost celé společnosti. Bydlení ve slumech v nevyhovujících zdravotních podmínkách či velké množství lidí bez jakéhokoliv přístřeší (bezdomovectví) jsou jistě fenomény, které by dlouhodobé stabilitě demokratické společnosti příliš nenapomohly. Bydlení je navíc zbožím s mnohými externalitami, což znamená, že spotřeba bydlení jednoho člověka výrazným způsobem ovlivňuje spotřebu bydlení

druhého. Pokud vedle vilové čtvrti bohatých lidí vyrostou slumy charakteristické vysokou nemocností a kriminalitou, pak to přímo ovlivní spotřebu bydlení bohatých lidí z vilové čtvrti. Teoreticky se dá usuzovat, že pomoc v této oblasti je i racionálním zájmem všech členů společnosti bez ohledu na jejich společenské postavení. Otázkou však je, přirozeně, jaký druh pomoci by to v takovém případě měl být?

Ačkoliv typů pomoci v oblasti bydlení je mnoho, nejvíce jsou zmiňovány a užívány dva nástroje bytové politiky, kterými se stát a obce snaží zajistit finanční dostupnost odpovídajícího bydlení sociálně potřebným domácnostem: sociální bydlení a příspěvek na bydlení (nájemné). Pomoc při zajištění finanční dostupnosti bydlení pro domácnosti s nižšími příjmy se zpravidla soustředí do oblasti nájemního bydlení, avšak i zde existuje příliš mnoho výjimek (Španělsko, Řecko), abychom takovou tezi mohli považovat za neproblematickou. Této diskusi se však budeme věnovat až v další kapitole týkající se konkrétních adaptací nástrojů na české podmínky. V této kapitole se pokusíme soustředit právě na zmíněné dva základní nástroje, sociální bydlení jako nástroj podpory nabídky na trhu s bydlením a příspěvek na bydlení jako nástroj podpory poptávky na trhu s bydlením, popsat stručně jejich charakteristické rysy a zejména zhodnotit jejich relativní výhody a nevýhody.

Podpora první – sociální bydlení

„Sociální bydlení není dnes moc oblíbený termín. Zahrnuje totiž aktivní roli státu, využívá peněz daňových poplatníků a zdá se, že je příliš vzdáleno trhu.“ (Priemus 1997: 549).

Téměř ve všech zemích EU nalezneme sektor nazývaný jak v daných zemích, tak v úhrných evropských statistikách či výzkumných studiích „sociální bydlení“. Jednotlivé systémy sociálního bydlení se ovšem natolik odlišují a v některých případech dokonce není ani konsensus nad tím, zda-li je vhodné toto označení použít pro určitý sektor bydlení v konkrétní zemi (Švédsko, Španělsko), že je jen velmi těžké, ne-li zcela nemožné, definovat „sociální bydlení v Evropské unii“ obecně. Lux (ed.) (2002) uvádí následující definici: „V převážné míře se sociálním bydlením rozumí nájemní bydlení, kterým se snaží orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit potřebným skupinám obyvatel, jež si ze

sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti.“ (73) Podobně i jiné definice sociálního bydlení vychází z předpokladu, že se jedná pouze o nájemní bydlení. Např. Emms (1990) definuje sociální bydlení jako „bydlení, jehož výstavba a v posledku nájemné jsou podporovány z veřejných zdrojů (1). Harloe (1988) nalézá odlišnost sociálního bydlení od jiných typů bydlení zvláště ve třech charakteristických rysech: „Je nabízeno pronajímateli za cenu, která není principiálně určena ziskovostí. Je administrativně alokováno na základě potřeby. Politická rozhodování mají značný vliv na jeho kvantitu, kvalitu a podmínky správy.“

Ekonomická komise pro Evropu OSN vychází z následující definice Mezinárodní organizace sociálního bydlení (CECODHAS): „Sociální bydlení je bydlení, kde je vstup omezován existencí pravidel pro přidělování bytu zvýhodňující ty domácnosti, které mají potíže při hledání bydlení na volném trhu.“ (UN/ECE 2003). Jak je zřejmé, tato definice automaticky nevylučuje vlastnické či družstevní bydlení a tím otevírá mnohem širší polemiku pro to, zda-li jakákoliv státní dotace (např. jen úroková dotace či možnost odpočtu úroků z hypotečních úvěrů od daňového základu) může automaticky řadit podporovaný segment mezi sociální (též dostupné či podporované) bydlení.

Přestože však neexistuje standardní definice označující společný právní důvod užívání sociálních bytů v EU (nájemní bydlení je sice považováno za hlavní právní důvod užívání ve většině případů, avšak ve Španělsku je tzv. podporovaným bydlením bydlení vlastnické a mezi holandskými, rakouskými a dánskými provozovateli sociálních bytů jsou i bytová družstva), společné ekonomické postavení provozovatelů nájemních sociálních bytů (nejčastěji obec či nezisková organizace, avšak v Německu též soukromé osoby dosahující kontrolovaného zisku) nebo společnou formu finanční účasti státu na výstavbě a provozu sociálních bytů (téměř žádná podpora neexistuje již dnes v Nizozemí, zemi s největším podílem sociálního bydlení na bytovém fondu v Evropě, avšak ve Velké Británii prostřednictvím nevratných dotací či v Německu prostřednictvím kvalifikovaných úvěrů i provozních dotací je účast státu stále nezanedbatelná), je možné říci, že s výjimkou (Švédsko) cílenost při přidělování bytů na příjmově slabší sociálně potřebnější domácnosti je, jakkoliv v různé míře, zásadním charakteristickým rysem systému sociálního / podporovaného / dostupného bydlení.

Narozdíl od dnes velmi rozšířených příspěvků na bydlení jako alternativního nástroje k zajištění dostatečné finanční dostupnosti bydlení, se výstavba a provoz sociálního bydlení považuje za tzv. podporu nabídky na trhu s bydlením, jelikož přímo rozšiřuje bytový fond v dané zemi (též *podpora na cihlu*). Pokud se jedná o nájemní bydlení, pak z důvodu neziskového charakteru výstavby a provozu a také díky příspěvkům z veřejných rozpočtů v podobě kapitálových i provozních dotací, jakkoliv v současnosti prudce se snižujících, je nájemné udržováno na nižší než tržní úrovni, zpravidla na úrovni indexovaného či historického nákladového nájemného (nebo, jako v Portugalsku, Irsku či Belgii tzv. k příjmu vztaženého nájemného důsledně se odvíjejícího od aktuálního příjmu domácnosti užívající sociální byt). Vlastníkem takových nájemních bytů zdaleka nemusí být jen veřejná instituce (stát, obec či obcí vlastněná společnost), ale také soukromé neziskové a výjimečně též pro-ziskové společnosti.

Systém sociálního (dostupného/podporovaného) bydlení má mnoho odpůrců i podporovatelů. Přestože 90. léta a začátek nového tisíciletí byl nesen převážně ve zdůrazňování nevýhod a rizik systému sociálního bydlení (také z důvodu nespokojenosti s minulými výsledky v 60. a 70. letech minulého století, v bývalých komunistických zemích též v 80. letech minulého století, při výstavbě prefabrikovaných panelových sídlišť sociálních bytů a jejich neefektivní byrokratické správě) a proto, jak uvádíme níže, je zcela patrný odklon od štědrých systémů k větší cílenosti a efektivnosti podpor či v některých případech i úplný odklon směrem k podpoře poptávky na trhu s bydlením, samotný systém podpory na cihlu z hlediska moderní ekonomické teorie uvažující i o specifičnosti bydlení jako nabízeného a poptávaného produktu na trhu a zejména z hlediska základních pravidel bytí okleštěného státu blahobytu (zajištění zdravotně nezávadného a odpovídajícího bydlení lidem bez trvalého přístřeší a práce) však, pokud odhlédneme od tendenčních postojů, má neustále svůj význam.

Reformulace rozpočtových politik vyspělých zemí v průběhu 80. a 90. let minulého století snažící se o snížení daňové zátěže a omezení státního intervencionismu vedla k relativně radikálnímu omezení veřejných výdajů ve sféře bydlení a většímu důrazu na vytváření podmínek pro širší zapojení soukromého kapitálu. Reforma se zejména citlivě dotkla právě systému sociálního bydlení. Ačkoliv bytová politika je v kompetenci jednotlivých členských zemí, Kleinman (1998, 248) identifikuje následující trendy společné bytovým politikám zemí EU v průběhu 90. let:

- větší důraz na úlohu trhu při zajišťování produkce, alokace a financování bydlení;
- větší podpora vlastnického sektoru bydlení;
- přechod od důrazu na novou výstavbu k důrazu na regeneraci stávajícího bytového fondu;
- větší důraz na efektivitu a efektivnost nástrojů bytové politiky;
- větší důraz na úlohu trhu a spolupráci se soukromým sektorem i v oblasti sociálního bydlení;
- důraz na efektivnější zacílení podpor v oblasti sociálního bydlení v souvislosti s obecným trendem sociální politiky směrem k větší selektivnosti;
- deregulace v oblasti financování bydlení a soukromého nájemního bydlení.

Přidělování uvolněných či nově postavených sociálních bytů začalo být více restriktivní ve prospěch sociálně potřebných domácností. Tento trend společně se zvyšováním nájemného v sociálních bytech nad úroveň obecné inflace umožňující škrty ve veřejných výdajích umocnil tzv. rezidualizaci sociálního bydlení, tj. sociální vyloučení příjmově nejslabších domácností a odchod příjmově silnějších do jiných typů bydlení, resp. právního důvodu užívání (zejména vlastnického bydlení).

Ve většině zemí došlo v 90. letech k relativně prudkému poklesu výstavby nových sociálních bytů, ačkoliv ani tentokrát se nejednalo o zcela univerzální fenomén (výjimkami byly např. Německo či Irsko). Z důvodu špatných zkušeností s veřejnými provozovateli se v současnosti upřednostňuje model sociálního bydlení provozovaného neziskovými soukromými bytovými asociacemi (zejména pak Velká Británie, Nizozemí, Francie, Irsko, aj.) před obecním bydlením. Velký důraz je navíc kladen na spolufinancování nové výstavby sociálních bytů ze soukromých zdrojů. Reformulace strategií v oblasti sociálního bydlení souvisela též s výraznějším uvolněním nájemného, jakkoliv z principu nájemné nadále zůstává kontrolováno prostřednictvím zákona. Trendy, základní pravidla (rozdělení kompetencí, regulace nájemného, pravidla při alokaci bytů) i konkrétní případové studie fungování systémů sociálního bydlení ve vybraných zemích EU uvádí kniha *Bydlení – věc veřejná*, vydaná v rámci projektu *Sociální aspekty bydlení v ČR a zemích EU* (Lux (ed.) 2002). V ní lze nalézt další podrobnosti, jejichž opakování v této studii by nepřineslo příliš velký význam. Na následujících několika stranách uvádíme pouze doslovný výňatek týkající se jedné případové studie – Nizozemí – jež názorně ukazuje, jak radikální dopad reformulace

bytové politiky měla na systém fungování sociálního bydlení v zemi tradičně orientované na štědrú podporu výstavby sociálních nájemních bytů.

Výňatek z knihy „Bydlení – věc veřejná“, SLON, 2002, str. 99 – 106.

Nizozemí

Nizozemí je zemí s největším podílem sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu v EU; tento podíl se uvádí na úrovni od 36 do 40 % celkového bytového fondu. V zásadě existují dva provozovatelé sociálního bydlení, obce a nezávislé bytové asociace fungující na neziskovém principu: okolo 1.100 bytových asociací spravuje v úhrnu 2 milióny bytů tvořících celkem zhruba 30 % celkového bytového fondu; obce vlastní pouze asi 350.000 bytů, tedy zhruba 6 % bytového fondu (Smith, Oxley 1997, 496). Obce se v současnosti na výstavbě sociálních bytů nepodílejí a absolutní většina jejich bytů bude převedena do vlastnictví a správy asociací. Ačkoliv jsou bytové asociace dosud osvobozeny od některých daní, na základě tzv. Heermovy reformy z roku 1989 pozbyly do té doby zaručených ročních investičních dotací při nové výstavbě sociálních bytů a od ledna 1995 rovněž speciálních provozních subvencí; na druhé straně získaly rozsáhlou autonomii, která jim umožňuje intervenovat i na vlastnickém trhu a zcela nezávisle definovat vlastní alokační politiku. „Není od věci tvrdit, že sociální nájemní sektor v Holandsku se nachází v předvečeru revoluce,“ píše v abstraktu svého vystoupení na konferenci ENHR v Balatonfüredu v roce 1999 Hugo Priemus. „Finanční příspěvky státu se staly tak nízkými, že nestojí za to s nimi kalkulovat“ (Priemus, 1999). Podpora státu se tak zcela obrátila od subvencí na cihlu k subvencím na hlavu; velikost státních dotací na cihlu je dnes téměř marginální a asociace jsou nuceny se spolehnout na zajištění financování ze soukromých zdrojů.

První iniciativa pro vznik nezávislých provozovatelů sociálního bydlení přišla již v roce 1901 přijetím *Zákona o bydlení*, který umožnil nezávislým soukromým organizacím spravovat a stavět nájemní bytový fond za vládní asistence. Podobně jako mnohem později ve Velké Británii, tyto nezávislé organizace získaly označení *Registrované organizace pro sociální bydlení*; jejich činnost byla zakotvena zákonem a spočívala výhradně v provádění aktivit v oblasti sociálního bydlení, zpravidla omezených na konkrétní obec nebo region. V roce 1913 bylo zaregistrováno 301 provozovatelů, v roce 1922 dokonce již 1.341 provozovatelů. Bytový nedostatek po druhé světové válce výrazně zvýšil vládní subvence i roční pro-

dukci bytových asociací, které se však zvýšenou vládní regulací staly více méně „vládními agenty“; jejich nezávislé postavení bylo ambiciózním dotačním programem zpochybněno. Období masové výstavby bylo poznamenáno důrazem na co největší počet nově postavených bytů, jejich kvalita však byla posuzována až na druhém místě (Boelhouwer 1999, 6). Podíl sociálních bytů na celkovém bytovém fondu se zcela bezprecedentně zvýšil z 12 % v roce 1945 na 41 % v roce 1975. „Skutečnost, že se to stalo právě v Holandsku, může být vysvětlena jen sloučením několika faktorů. Mezi ně patří velká popularita politiky státu blahobytu, rozsáhlá role veřejného nájemního sektoru, nedostatečný důraz na kvalitu výstavby a prudký růst počtu obyvatel.“ (Boelhouwer 1999, 6).

Zadlužení státního rozpočtu na začátku 80. let si, podobně jako v mnoha jiných evropských zemích, vynutilo úspory, snížení subvencí, zvýšení nájemného a upevnění nezávislosti bytových asociací. Zásadním faktorem radikální změny v kursu dosavadní bytové politiky byla, podobně jako v jiných zemích, výměna vládnoucí strany ve volbách: konzervativní ministr bydlení Heerma, který nahradil ve funkci svého sociálně demokratického předchůdce, publikoval známé memorandum *Bydlení v 90. letech* (také *Heermovo memorandum*), v jehož obecně teoretickém pojednání jasně rozlišil pravidla systému na pravidla typu „řádu“ a pravidla typu „regulace“; zatímco ta první mají charakter nutných základních pravidel hry a nesměřují k dosažení nějakého předem stanoveného cíle, druhá, dosud uplatňovaná, směřují ke splnění mnohdy umělé a špatně vystavených plánů (Salet 1999, 547). Toto ideologické východisko pak posloužilo k proměně od politiky založené na rozsáhlém státu blahobytu, velkých státních výdajích a důrazu na redistribuci prostředků, ve kterém „soukromé společnosti (bytové asociace – pozn. aut.) byly výrazně podporovány vládou a tak relativně dobře chráněny před tržní konkurencí...a již dlouho nepřizpůsobovaly svou činnost novým trendům na lokálních trzích nebo změnám preferencí jejich klientů“ (Salet 1999, 549) k politice založené na větší váze tržních mechanismů a nižšího vlivu státu.

Nespokojenost vládních představitelů, ne však již tolik teoretiků sociálního státu a některých výzkumníků v oblasti bydlení, vyvolávala rovněž skutečnost, že „příjem mnoha lidí byl příliš vysoký ve srovnání s nájemným, které platili, a podle státu tito lidé nespravedlivě využívali subvencované bydlení. Na druhou stranu mnoho jiných lidí užívalo bydlení, které bylo v poměru k jejich příjmu drahé a docházelo tak k neefektivnímu využívání adresných příspěvků na nájemné.“ (Sociální bydlení v Holandsku v kostce 1999, 7). Tato skutečnost, kterou potvrzuje mnoho autorů v oblasti nizozemského výzkumu bydlení (Van Kempen

a Van Weesep 1991, Van Kempen a Priemus 1999), pramenila nikoliv pouze z užívaných principů při alokaci bytů, ale ze skutečnosti, že nájemník nemohl být vyloučen ze sektoru v případě, že jeho původní nízký nebo střední příjem výrazněji vzrostl. „Okolo jedné pětiny z celkového počtu 'levného nájemního bydlení' (bydlení s nájemným do výše 590 holandských guldenů tvořící 31 % celkového bytového fondu – pozn. autora) v Nizozemí je obýváno domácnostmi s relativně vysokým příjmem (s ročním hrubým příjmem vyšším než 35.000 guldenů u jednočlenné a 46.000 guldenů u vícečlenné domácnosti).“ (Van Kempen a Priemus 1999, 5).

System financování výstavby sociálních nájemních bytů byl do poloviny 90. let založen na poskytování jednak kvalifikovaných (relativně nízkou úročených) vratných vládních úvěrů a jednak relativně velmi štědrých provozních dotací, které vyrovnávaly jednotlivým asociacím rozdíl mezi náklady zahrnujícími opravy, správu a splátky kvalifikovaných úvěrů a výnosy z vybraného, centrální vládou stanovovaného nájemného. Subvencování provozu bylo zpravidla založeno na progresivním snižování výše subvencí pro konkrétní byt (podobně jako v Německu); od konce 70. let se výše maximálního nájemného (tedy de facto regulovaného nájemného) stanovovaného vládou zvyšovala více než inflace a při předpokladu stabilních provozních nákladů pak výnosy z nájemného po určitém období měly stačit na pokrytí všech provozních nákladů pro příslušný byt. Největší subvence tak byly vypláceny na nový sociální byt, jelikož skutečné nákladové nájemné v takovém bytě by mohlo být pro mnoho domácností finančně nedostupné; postupně se však nájemné zvyšovalo a míra subvencí snižovala. Vzhledem k tomu, že náklady byly stejně jako nájemné standardizované a určené centrální vládou (určena maximální cena pozemku atd.), výška provozního deficitu tak byla vždy lehce předem odhadnutelná a každoroční vyplácení provozních subvencí tak probíhalo rovněž relativně standardizovaně.

Důležitými podpůrnými faktory pro razantní změnu dotační politiky na začátku 90. let bylo relativní dosažení bytového dostatku a nízká úroková míra soukromého zápůjčního kapitálu. Kvalifikované vládní úvěry poskytnuté dříve bytovým asociacím, které do té doby doprůvázely rozsáhlé provozní subvence, měly úročení o několik procentních bodů vyšší a do

nákladů asociací (tedy i do nájemného) se zbytečně promítalo vysoké úrokové zatížení z dřívějších let. V důsledku zásadní *Heermouy reformy* bytové politiky na začátku 90. let kvalifikované státní úvěry i provozní dotace na sociální nájemní bydlení fakticky zcela zmizely: vládní půjčky byly zrušeny a z provozních subvencí se staly pouze velmi marginální pobídkové příspěvky.

Reforma financování sociálního bydlení musela logicky projít několika kroky. Jedním z nejdůležitějších bylo uvolnění nebo alespoň razantnější zvýšení regulovaného nájemného. Tradičně silný ethos centralizované správy, redistributivní politiky a přežívající zbytky ideologie státu blahobytu nedovolily přistoupit k úplné liberalizaci nájemného (nájemné bylo zcela liberalizováno pouze pro největší, nejluxusnější byty). I přes rozsáhlé zvýšení nájemného, dosavadní systém fixovaného nájemného pro sociální, ale i soukromý nájemní fond zůstal (údajně pouze dočasně) zachován.¹⁰ Dřívější indexovaný růst výše nájemného pro každý konkrétní byt (podle počtu bodů) byl v roce 1993 nahrazen novým flexibilnějším systémem přizpůsobování výše nájemného: růst nájemného není nadále fixován pro jednotlivé bytové jednotky, nýbrž je fixován pro úhrn všech bytových jednotek jednotlivých bytových asociací. Např. v roce 1996 byly bytové asociace oprávněny zvýšit nájemné ve svých bytech v jejich úhrnu o 3,5 %, přičemž se ponechalo v kompetenci asociací, u kterých bytů bude nájemné zvýšeno více, u kterých méně a u kterých vůbec (tzv. *rent pooling*). Jediným omezením zůstalo, že růst nájemného u jakékoliv jedné bytové jednotky nesmí přesáhnout 6,5 % ročně.

Tarifně stanovené maximální nájemné sloužící pro určení počátečního nájemného stejně jako index růstu nájemného zaznamenaly v devadesátých letech prudký nárůst. Míra zatížení výdaji na čisté nájemné se zvýšila z 18,1 % v roce 1986 na 21,1 % v roce 1995, a to při započítání snížení výše nájemného pobíráním adresného příspěvku na bydlení (Ministerie van Volkshuisvesting 1998, Kullberg 1997, 394). Druhou důležitou operací související s reformou financování, nazývanou *brutering* nebo také *grossing*, se stalo vzájemné vyrovnání závazků mezi státem a asociacemi: na základě ujednání mezi státem, národními federacemi sociálního bydlení a *Asociací holandských měst* z konce roku 1993 stát vyrovnal

¹⁰Na základě principu harmonizace nájmu jsou u všech bytů starších 5 let nájmy administrativně fixovány bodovacím systémem. Bodování závisí zejména na kvalitě poskytovaných služeb (rozloha bytu, vybavení, prostředí) a každému počtu "získaných" bodů odpovídá minimální a maximální cena nájmu. Z této regulace jsou vyjmuty pouze nejluxusnější a největší byty dosahující největšího počtu bodů. Výše počátečního nájemného je regulována stanovenou minimální a maximální cenou nájemného pro příslušný počet bodů.

jednotlivým bytovým asociacím veškeré slíbené provozní subvence na stávající bytový fond, zatímco asociace vyrovnaly veškeré své původní kvalifikované půjčky, které použily pro výstavbu svých bytů. „Obě strany tak obdržely okamžitě to, co by jinak získaly za delší časový úsek.“ (Sociální bydlení v Holandsku v kostce 1999, 7). Účty byly vyrovnány v roce 1995.

Posledním logickým krokem bylo uvolnění regulací svazujících jednání jednotlivých bytových asociací, které se měly stát skutečnými tržními spoluhráči a tak se do určité míry vrátit ke své historicky původní roli. Uvolněny tak byly regulace dotýkající se standardizovaných nákladů na výstavbu a zpretrháním vazeb na státní rozpočet byly asociace ponechány vlastnímu svobodnému jednání omezenému jen relativně „měkkými“ ustanoveními zákona (*Zákon o sociálním nájemním bydlení* z roku 1993); na druhou stranu si samotné asociace „pro získání jména“ uvědomily důležitost prezentace svých finančních výsledků i dosažené sociální efektivity (výše nájmu, uspokojení potřebných domácností apod.) před veřejností.

Původně pouze s lokálním společenstvím spojené bytové asociace mohou nyní navíc žádat o regionální akreditaci; objevila se rovněž možnost privatizace sociálních nájemních bytů, která byla donedávna společenským tabu. Na asociace byla přenesena veškerá provozní rizika z jejich podnikání, tj. zvláště odpovědnost za vlastní kalkulace, volbu kapitálového zajištění výstavby, volbu správného pozemku i velikosti bytů, volbu alokačního mechanismu při přidělování bytů zájemcům. Případné ztráty ze špatně kalkulovaných nákladů neodrážejících úroveň maximálního přípustného nájemného musí asociace krýt pouze z vlastních prostředků, resp. vlastními silami. Nicméně i dosud je průměrné nájemné v bytech bytových asociací nižší, než je podle bodovacího systému určena jeho maximální výše: uvádí se, že průměrná výše nájemného u bytových asociací odpovídá přibližně 70 až 80 % maximální přípustné výše nájemného pro daný bytový fond (Boelhouwer, Van Der Heijden 2000, 515). Od poloviny 90. let po vzájemném vyrovnání závazků mezi státem a asociacemi a prudkém navýšení indexovaného nájemného neexistuje prakticky žádná přímá finanční podpora státu směřující do správy, provozu či výstavby sociálních bytů.

Zvýšení samostatnosti bylo bytovými asociacemi obecně velmi kladně přijato. Je však ještě velmi brzy na to hodnotit, zda-li se bytové asociace zhostí své staro-nové pozice efektivně a úspěšně. „Bytové asociace dosud vždy unikly větrům nepříznivých okolností: díky možností zvýšit nájemné získaly podstatnou finanční injekci a dosud čelí na lokálních trzích jen

velmi malé konkurenci.“ (Salet 1999, 553). Úloha státu, který i z důvodu přístupu k přísným maastrichtským kritériím při vstupu do Evropského měnového systému dosáhl velmi razantního snížení rozpočtových výdajů a vyrovnání nahromaděného deficitu, se omezila na roli „záchranné sítě“. Již od roku 1988 existuje *Ústřední fond sociálního bydlení* (CFV) založený vládou jako veřejně právní korporace. Do tohoto fondu jsou všechny asociace povinny přispívat v závislosti podle množství jimi spravovaných bytů (nazývaný též „fond solidarity“). CFV pak nabízí finanční podporu těm asociacím, které se dostanou do závažnějších finančních problémů (např. reorganizace, ozdravení asociace). Vedle CFV existuje navíc soukromý garanční fond, *Fond pro garanci sociálního bydlení* (WSW) založený samotnými asociacemi; v současnosti má 664 členů (90 % všech bytových asociací). Fond poskytuje garance při získávání komerčních úvěrů jednotlivým členským asociacím (a tak snižuje úrokovou míru komerčních úvěrů zhruba o 1 %); je financován z kompenzační placenou asociacemi za každou udělenou garanci a z pravidelných příspěvků. Stát nebo obec poskytují garance pouze zřídka a to zvláště v těch případech, pokud WSW nemůže dané asociaci garance poskytnout. V současnosti v Nizozemí operuje 730 bytových asociací sdružených ve Federaci organizací sociálního bydlení *Aedes*; pouze malou menšinu tvoří asociace vlastněné samotnými nájemníky, tedy bytová družstva.

Přidělování uprázdněných nebo nových sociálních bytů probíhá i dnes na základě dohod mezi obcemi a asociacemi, obce však podle nových pravidel musí asociacím „něco nabídnout“ (např. pozemek pro výstavbu zdarma). Podle *Zákona o bydlení* musí asociace zajistit, aby levnější část bytového fondu připadla lidem s nízkými příjmy a vyjmenovaným rizikovým skupinám domácností. Toto ustanovení je v souladu se záměrem vlády zvrátit nerovnováhu na trhu s bydlením, kdy nízkého nájemného využívaly a fakticky stále využívají ve velké míře domácnosti relativně příjmově silné. „Ministerstvo bydlení oznámilo několik základních opatření, které by měly nutit vysoko příjmové domácnosti odstěhovat se z levných bytů.“ (Salet 1999, 555).

Žadatel o přidělení bytu musí mít více než 18 let a vyplněním příslušného formuláře a/nebo pohovorem s příslušným představitelem obce či bytové asociace je začleněn buď do centrálního registru žadatelů vedeného u obecního úřadu nebo do registrů vedených jednotlivými asociacemi. Při přidělení bytu hrají podstatnou úlohu zvláště doba od registrace žadatele a jeho bytová nouze (např. žadatel nemá jiné bydlení, rozvod, přelidnění bytu, nákladné dojíždění do místa pracoviště apod.). Problémem standardního modelu přidělování bytů

dle seznamu čekatelů není však jen omezení svobody volby pro samotného žadatele majícího specifické preference, ale také relativně velké administrativní náklady při vyjednávání s tzv. „lovci bytů“, kteří v podstatě o bydlení zatím zájem nemají, ale „pro jistotu“ se registrují jako žadatelé, aby nepřišli o náhodnou lákavou nabídku.

Nový rozměr do alokace sociálních bytů vnesl tzv. *Delftský model*. V roce 1990 umožnilo Ministerstvo bydlení obci Delft (zhruba 90.000 obyvatel) experimentální model alokace bytů; polovina bytů měla být přidělována podle starého systému založeného na seznamu čekatelů, polovina podle modelu nového. Již po roce trvání experimentu bylo povoleno nový model použít na veškerý sociální bytový fond a v roce 1996 se populární Delftský model začal používat v minimálně 213 z celkového počtu 625 nizozemských obcí (Kullberg 1997, 394). O jeho využití se začalo přemýšlet i v jiných zemích, např. ve Velké Británii (Brown 2000). Podle tohoto systému je uprázdněný nebo nový sociální byt nabízen v bezplatných inzertních novinách s uvedením charakteru bytu, velikosti nájemného a, což je velmi podstatné, také informace, pro koho je daný byt určen (v zásadě velikost a příjem domácnosti). Inzerát na takový sociální byt vypadá, například, následovně (Kullberg 1997, 400):

Adresa: Oostblok 274 (oblast 12)

Charakteristika domu: nízkopatrová budova

Podlaží: druhé

Počet pokojů: 4 (obývací pokoj 26 m²)

Nájemné: 581,31 guldenů

Služby: 43,25 guldenů

Topení: 66,06 guldenů

Volný od: 16. listopadu 2000

Vlastník: bytová asociace „Bydlení“

Podmínky: – minimálně dvojčlenná domácnost

– příjem domácnosti do 3.500 guldenů

Zájemci o nabízený byt pak vyplní registraci přiloženou v novinách, přiloží potvrzení o svých příjmech a zašlou vše na adresu úřadu. Každá domácnost má právo takto požádat maximálně o tři v daném kole nabízené byty. Zvlášť jsou přitom nabízeny byty pro potenciální nové nájemníky a byty pro již bydlící starší nájemníky, přičemž nejkvalitnější byty jsou nabízeny již stávajícím nájemníkům, kteří se chtějí přestěhovat. Důležitým kritériem při

výběru je rovněž věk žadatele, přičemž upřednostňováni jsou starší žadatelé. Toto kritérium je zpochybňováno a některé jiné holandské obce jej neuvádějí (např. Utrecht). Pokud jsou byty určeny pro žadatele v největší bytové tísni, nejsou v inzerátu zveřejněny žádné podmínky dotýkající se žadatele, nýbrž pouze označení „prioritní status“. Tyto byty jsou pak přednostně přidělovány urgentním případům. Jejich podíl na celkových nabízených bytech zpravidla nepřekročí 20 % v jednom kole nabídek. Jména vybraných žadatelů pro přidělení určitého bytu jsou pak zpětně zveřejněna ve stejném inzertním časopise při dalším kole nabídek, což přispívá k transparentnosti systému. V 10 % ze všech obcí užívajících nový systém vybraný žadatel musí zaplatit pokutu, pokud po výběru odmítne nabízený byt, nebo je na dobu 6 měsíců vyloučen z možnosti žádat o jiný nabízený byt. Nový systém alokace je holandskými občany vítán, jelikož jim zcela jednoznačně přináší možnost větší volby svého bydlení podle vlastních preferencí.

Podpora druhá – příspěvek na bydlení (nájemné)

Druhým pilířem bytové politiky směřující ke zvýšení finanční dostupnosti přiměřeného bydlení pro domácnosti s nižšími příjmy je příspěvek na bydlení (resp. na nájemné). Narozdíl od sociálního bydlení a, fakticky, na úkor sociálního bydlení, získává právě příspěvek na bydlení (nájemné) v posledních 20 letech daleko větší váhu a popularitu ve většině zemí EU.

Termíny příspěvek na bydlení a příspěvek na nájemné nemají v českém kontextu zcela identický obsah. Příspěvek na bydlení se vztahuje k obširněji pojatým výdajům domácností na bydlení než příspěvek na nájemné a může tak zahrnovat i širší okruh domácností z různých segmentů bytového trhu, které mají nárok na jeho výplatu. Do výpočtu příspěvku na nájemné vstupují pouze výdaje na čisté nájemné a nárok na jeho výplatu mají tudíž pouze domácnosti nájemního sektoru. V zahraniční literatuře se většinou používá pouze obecný termín adresný příspěvek na bydlení (*Wohngeld*, *Housing Allowance*, *Allocation de logement*), výše uvedené rozlišení je pak možno následně provést až podle rozsahu výdajů vstupujících do jeho výpočtu, případně podle okruhu domácností oprávněných pobírat příspěvek v dané zemi.

Termínem, který je nutné v úvodu vysvětlit, je **skutečná míra zatížení** domácností výdaji na bydlení (nájemné). Skutečná míra zatížení (dále též SMZ) umožňuje porovnávat, jakou relativní část svých příjmů domácnost vydává na bydlení, neboli jakou zátěž pro rozpočet domácnosti výdaje na bydlení představují. Definována je jako podíl výdajů na bydlení (nájemné) dané domácnosti na jejím celkovém čistém peněžním příjmu; zpravidla se uvádí v procentech a je indikátorem finanční dostupnosti bydlení v dané zemi (podrobná analýza míry zatížení i vývoje finanční dostupnosti nájemního i vlastnického bydlení v ČR byla předmětem studie *Standardy bydlení 2002/03*). Pojmem, který je třeba důsledně odlišovat od skutečné míry zatížení, je **normativní míra zatížení** (dále též NMZ), která je velmi úzce spojena s konkrétním způsobem výpočtu výše příspěvku. NMZ je tarifně stanovena zpravidla jako koeficient, kterým se násobí výše celkových příjmů domácnosti. Pro účely výpočtu výše příspěvku udává, jaký minimální podíl ze svých vlastních zdrojů by daná domácnost měla vynaložit na úhradu svých výdajů na bydlení (nájemné). Je-li NMZ, například, stanovena ve výši 15 %, pak to znamená, že pro účely výpočtu výše příspěvku se předpokládá, že domácnost bude minimálně 15 % svých příjmů vydávat na úhradu výdajů na bydlení (nájemné). NMZ tedy na rozdíl od skutečné míry zatížení nevypovídá o tom, jakou část svých příjmů domácnost na bydlení (nájemné) skutečně vydává, ale je nástrojem, který ve vzorci pro výpočet příspěvku určuje, jak by se domácnost měla na úhradě svých výdajů podílet.

Adresný příspěvek na bydlení (nájemné) je jedním z velmi významných instrumentů bytové a sociální politiky zemí Evropské unie; z hlediska bytové politiky se jedná o poptávkově orientovaný nástroj, ovlivňuje tedy bezprostředně zejména poptávku po bydlení, zprostředkovaně pak může působit i na stranu nabídky. Zvýšením disponibilních příjmů obyvatelstva prostřednictvím příspěvku je stimulována koupěschopná poptávka, přirozenou reakcí na růst poptávky je odpovídající zvýšení nabídky. Tento obecný ekonomický princip však nemusí platit, pokud je nabídka tzv. cenově neelastická, jak bylo popsáno v úvodní kapitole této studie.

Adresné příspěvky na bydlení (nájemné) byly ve vyspělých evropských zemích zaváděny zhruba od poloviny šedesátých (Německo 1965), ale zejména v průběhu sedmdesátých let (Velká Británie 1972, Francie 1977). V současné době není adresný příspěvek na bydlení ze zemí EU využíván pouze v Itálii a Španělsku (Lux, Burdová

2000, 75). Hlavním důvodem jeho rozšíření v uvedeném období byla zejména měnící se ekonomická a sociální situace ve druhé polovině sedmdesátých let, na kterou postupně reagovaly hospodářské politiky jednotlivých zemí. V souladu s nastupující restriktivní hospodářskou politikou vyvolanou vážnými ekonomickými problémy se vlády jednotlivých zemí začaly i v oblasti bydlení více zajímat o konečné dopady různých podpůrných opatření. Ve větší míře usilovaly o jejich přesnější zacílení na konkrétní skupiny obyvatel, v oblasti bydlení posílil proces přechodu od tzv. subvencí „na cihlu“ k tzv. subvencím „na hlavu“ (Valentová, Kohout 1997).

Základním principem příspěvku je s ohledem na výši příjmů, výši nájemného (výdajů na bydlení) a počet osob domácnosti poskytnout oprávněným domácnostem nájemního či vlastnického sektoru bydlení příspěvek zpravidla ve výši rozdílu mezi skutečnou a normativní mírou zatížení výdaji na bydlení (nájemné) pro danou domácnost. Při výpočtu příspěvku se tak zohledňují zejména tři faktory: příjmy, výdaje na bydlení a počet osob domácnosti. Mezinárodní komparaci systémů značně ztěžuje skutečnost, že jak příjmy, tak výdaje jsou často různě definovány. Příjmy vstupující do výpočtu příspěvku jsou zpravidla očišťovány o nejrůznější odčitatelné položky. Například v německém modelu příspěvku (Wohngeld, 1999) se od celkových příjmů odečítají přídatky a další nezdanitelné částky na děti, nezdanitelná částka na členy rodiny starší 62 let, základní výše důchodu pro postižené a vdovy/vdovce, polovina částky poskytované podle zákona na uspokojení základních životních potřeb, určité příjmy osvobozené od daně a některé další zákonem stanovené položky. Ve Finsku jsou do základu pro výpočet příspěvku zahrnuty všechny příjmy domácnosti včetně dávek státní sociální podpory a pomoci, ve Velké Británii celkové týdenní příjmy včetně všech sociálních transferů snížené o odčitatelné položky zohledňující složení a velikost domácnosti.

Rovněž do výdajů se v různých systémech zahrnují různé položky. V německém modelu je to čistý nájem v případě nájemníků, resp. náklady na kapitálovou službu a provozní náklady v případě vlastníků; k čistému nájmu se dále připočítávají náklady na spotřebu vody, na komunální služby spojené s odvozem odpadu a společné osvětlení v bytových domech. Ve Finsku se do výdajů na bydlení vedle čistého nájemného započítávají i výdaje na topení a spotřebu vody pro domácnosti v nájemním sektoru, část měsíčních splátek hypotečního úvěru na pořízení bytu a tarifně určené

výdaje na topení a vodné pro domácnosti ve vlastnickém sektoru. Ve Velké Británii se do výdajů domácností na bydlení započítává pouze čisté nájemné. Některé modely příspěvku berou rovněž v úvahu i výši majetku domácnosti, kvalitu a stáří bytového fondu, typ rodiny (úplná, neúplná, s dětmi, bezdětná), fázi životního cyklu (důchodce, student), atd. Příspěvek na bydlení (nájemné) však v zemích EU není nikdy plošnou dávkou; zaměřuje se na konkrétní příjmově či sociálně slabší skupiny obyvatel. Z toho důvodu u některých modelů nalezneme horní hranici příjmů, jejímž překročením domácnost nárok na výplatu příspěvku ztrácí (Německo).

Z hlediska logiky fungování lze odlišit kontinentální a britský model příspěvku (Lux, Burdová 2000, 76-80). Kontinentální model se vztahuje k zemím jako Finsko, Německo, Holandsko, tj. zemím kontinentální Evropy, v jejichž systémech lze nalézt určité společné principy, které se však výrazně odlišují od zásad, na kterých je postaven britský systém.

Kontinentální model příspěvku na bydlení (nájemné) je postaven na následujících třech principech (Ghekière 1996):

- a) *princip minimálních nákladů* – příspěvek nikdy nepokrývá výdaje domácnosti na nájemné/bydlení v plné výši, ale část z nich si domácnost musí vždy hradit z vlastních zdrojů. V případě, že nemá žádný vlastní příjem, ze kterého by tak mohla činit, je odkázána na ostatní dávky sociální pomoci.
- b) *princip marginálních nákladů* – s růstem výše výdajů domácností na bydlení (nájemné) musí růst také míra participace domácností na úhradě těchto nákladů. Jinými slovy, přestěhuje-li se domácnost do kvalitnějšího či většího bytu, za který platí vyšší nájemné, není jí zvýšení nájemného plně hrazeno z příspěvku, nýbrž je nucena si sama hradit stále větší část takto rostoucích nákladů. Domácnosti by tak měly být motivovány k vyhledávání jejich možností přiměřenějšího bydlení. Ke splnění principu marginálních nákladů slouží instituty tzv. maximálního nájemného a rostoucí normativní míry zatížení. Maximální nájemné je tarifně stanovena výše nájemného s ohledem na velikost domácnosti, stáří bytu, vybavení bytu a lokalitu, ve kterém se byt oprávněné domácnosti nachází. Částka, o kterou skutečně placené nájemné převyšuje maximální nájemné, vůbec nevstupuje do

výpočtu výše příspěvku, hradí ji plně samotná domácnost. Kromě toho je do systémů příspěvků zapracována zpravidla též logika rostoucí normativní míry zatížení, tj. s vyšší úrovní nájemného se zvyšuje předpokládaná finanční participace domácnosti na výdajích na bydlení (nájemné).

- c) *princip normativní míry zatížení* – normativní míra zatížení udává, jakou minimální část ze svých příjmů musí domácnost vynaložit na úhradu svých výdajů na bydlení (nájemné). Je obvykle stanovena s ohledem na výši příjmů, velikost domácnosti a výši výdajů na bydlení (s růstem příjmů obvykle roste nebo zůstává na stejné úrovni, s růstem výdajů na bydlení roste, s rostoucím počtem členů naopak obvykle klesá). Jestliže normativní míra zohledňuje všechny tyto faktory, říkáme, že je stanovena trojrozměrně.

Britský model příspěvku na nájemné má oproti kontinentálnímu některá specifika (Bégassat 1997). Prvním z nich je absence principu minimálních nákladů. Pokud příjem britské domácnosti nedosahuje minimální úrovně (životního minima), jsou její výdaje na nájemné plně hrazeny příspěvkem. V kontinentálních modelech si domácnost vždy určitou minimální část výdajů na bydlení hradí sama. Do roku 1996 v britském systému neplatil ani princip marginálních nákladů. Znamenalo to, že každé zvýšení nájemného bylo při konstantních příjmech domácnosti plně kryto zvýšením příspěvku. I dnes se však omezení prostřednictvím místního „kontrolora nájemného“ dotýká pouze nájemného v soukromém nájemním sektoru (nikoliv sektoru sociálního bydlení, kde růst nájemného je zpravidla stále plně kompenzován růstem příspěvku).

V britském modelu rovněž nenajdeme institut maximálního nájemného, při jehož překročení si domácnost dodatečné výdaje hradí výhradně z vlastních zdrojů. Velmi zásadní odlišností je rovněž „nahrazení“ normativní míry zatížení kontinentálních modelů tzv. mírou regrese. Jedná se o míru snižování výplaty příspěvku a zvyšování participace domácnosti na úhradě výdajů na nájemné v závislosti na výši rozdílu mezi skutečnými příjmy domácnosti a státem stanoveným minimálním příjmem (životním minimem). Míra regrese je reprezentována jediným pevným koeficientem zvaným *taper* (v současnosti 0,65) a, na rozdíl od normativní míry zatížení (NMZ) kontinentálního modelu, bezprostředně nezávisí na počtu členů domácnosti ani na výši příjmů.

Logika britského modelu je následující. Pokud je domácnost bez jakýchkoliv příjmů (tj. příjmů do výše životního minima), pak příspěvek hradí celé nájemné a domácnost na nájemné neplatí nic (pokud se nájemné pohybuje pod limitem určeným místním kontrolorem nájemného, což platí prakticky pro celý sociální bytový fond). Jakmile se však příjem zvýší nad hranici životního minima, byť jen o malou část, výše příspěvku prudce klesá vysokou mírou regrese (65 %). Jinými slovy, jakmile příjmy domácnosti překročí úroveň životního minima, z každé další vydělané libry musí domácnost vyhradit 65 pencí na úhradu výdajů na nájemné; zvýší-li se příjem o 10 liber, musí domácnost 6,5 libry z těchto nových příjmů dát na nájemné a o stejnou částku se sníží příspěvek na nájemné. Takto rychlý nárůst míry zatížení a současně rychlý pokles výše vypláceného příspěvku může vést k tomu, že domácnosti nejsou dostatečně motivovány usilovat o dosažení vyššího příjmu (situace známá jako tzv. *past chudoby*).

Podrobnější informace o konkrétních modelech příspěvku na bydlení v zemích EU čtenář může opět nalézt v publikaci Lux (ed.) (2002) nebo Sunega (2001). Jelikož jsou obě publikace k dosažení v českém jazyce, opakování informací v této studii by, podobně jako u popisu systémů sociálního bydlení, nemělo velký význam. Pouze pro prezentaci základní logiky příspěvku v praxi uvádíme stručný popis německého modelu příspěvku na bydlení, jež byl opět doslovně převzat z knihy *Bydlení – věc veřejná*.¹¹

Výňatek z knihy „Bydlení – věc veřejná“, SLON, 2002, str. 172 – 174.

V SRN je příspěvek na bydlení poskytován jak nájemníkům, tak osobám bydlícím ve vlastním domě, bytě nebo jiném obytném prostoru v osobním vlastnictví (Wohngeld 1999). Příspěvek na bydlení obdrží každý, kdo si o něj zažádá a současně doloží splnění všech oficiálně stanovených podmínek pro jeho poskytnutí. V německém modelu jsou explicitně stano-

veny hranice měsíčních příjmů domácností (diferencované podle počtu členů, zóny, stáří a vybavení bytu), při jejichž překročení už domácnost nemá nárok na výplatu příspěvku na bydlení. Například pro jednočlenné domácnosti obývající byt dokončený po 1.1.1992 vybavený ústředním vytápěním a koupelnou nebo sprchovým koutem v obcích zařazených do šesté geografické zóny (viz dále) činí tato částka 1.420 DEM¹² (po 1.1.2001 830 €).

Zvláštní režim se vztahuje na osoby, které jsou ze zákona příjemci dávek sociální pomoci (*Sozialhilfe*) nebo sociální podpory válečným obětem a které proto mají nárok na tzv. paušální příspěvek na bydlení (*pauschaliertes Wohngeld*). Vedle sebe tak koexistují dvě různé formy příspěvku, a sice již uvedený paušální a dále tzv. tabulkový příspěvek (*Tabellenwohngeld*). Základní odlišnost mezi nimi spočívala zejména v tom, že u paušálního příspěvku až do 1. ledna 2001 neexistovala žádná maximální výše zohledněného nájemného, jak je tomu u tabulkového, ale příspěvek byl zpravidla poskytován jako určitý podíl ze skutečných výdajů na bydlení (celostátně v průměru 48 %) bez jakéhokoliv zohlednění výše příjmů nebo diference podle počtu osob v domácnosti (Wohngeld- und Mietenbericht 1999, 2000). Novela zákona o příspěvku na bydlení přinesla i u paušálního příspěvku institut maximálního zohledněného nájemného, které je diferencováno podle velikosti domácnosti. Zjednodušení výpočtu paušálního příspěvku ve srovnání s tabulkovým příspěvkem spočívá i po 1.1.2001 v odlišném způsobu stanovení výše příjmů pro účely výpočtu příspěvku – namísto individuálního zjišťování výše příjmů jsou používány zákonem stanovené normativy. Paušální příspěvek na bydlení pobíralo v roce 1998 55,7 % z celkového počtu příjemců obou druhů příspěvku ve starých spolkových zemích a 17,8 % v nových spolkových zemích. Jeho průměrná výše činila 291 DEM (staré spolkové země), resp. 231 DEM (nové spolkové země). Pro srovnání, průměrná výše tabulkového příspěvku činila 188 DEM resp. 176 DEM. Celkem se na výplatu obou druhů příspěvků vydalo v roce 1998 téměř 7 miliard DEM, z toho 3,8 miliard ze státního rozpočtu a 3,2 miliardy z rozpočtů jednotlivých zemí¹³.

¹¹ Je třeba podotknout, že německý systém příspěvku na bydlení prošel reformou (novela vstoupila v platnost k 1.1. 2001), která měla vést zejména ke zjednodušení celkové právní úpravy příspěvku, zohlednit vývoj příjmové úrovně domácností a hladiny nájemného po roce 1990 a sjednotit podmínky v nových a starých spolkových zemích. Zásadněji byl reformován níže popisovaný paušální příspěvek na bydlení, který byl nahrazen „zvláštním příplatkem na nájemné“ (*besondere Mietzuschuss*). Princip výpočtu tabulkového příspěvku tak, jak je popisován níže, se však nezměnil. Vybrané aspekty reformy (týkající se zejména paušálního příspěvku na bydlení), které byly známy v době přípravy publikace *Bydlení – věc veřejná*, byly již začleněny v níže uvedeném textu, avšak například uváděná hranice měsíčních příjmů domácnosti, při jejímž překročení již domácnost nemá nárok na příspěvek na bydlení se vztahuje k roku 1999, podobně i začlenění obcí do zón nájemného odpovídá stavu k roku 1999. Zmíněná novela přinesla rovněž zjednodušení při stanovení výše maximálního nájemného za m² v podobě snížení počtu kategorií doby výstavby a úrovně vybavení bytu z původních sedmi na čtyři. Počet různých úrovní výše maximálního nájemného za m² se tak snížil ze 42 na 24.

¹² Hovoříme o příjmu sníženém o příslušné odčitatelné položky, tak jak již byly vyjmenovány výše. Odpovídající výše hrubého měsíčního příjmu bez přídatků na děti před odpočtem paušální částky v základní výši 6 % činí 1.510 DEM (po 1.1.2001 882 €).

¹³ Téměř dvě třetiny z celkových nákladů ve starých spolkových zemích přitom připadly na výplatu paušálního příspěvku.

Celkový počet domácností pobírajících příspěvek činil v roce 1998 ve starých spolkových zemích 2,206.203, v nových spolkových zemích 740.613.

Za základní (obecný) model je v německém systému považován tabulkový příspěvek, který si nyní podrobněji popíšeme. Pro účely výpočtu maximálního zohledněného nájemného u tabulkového příspěvku na bydlení bylo území SRN rozděleno do 6 zón (*Mietenstufen*) podle hodnoty průměrné procentuální odchylky místně obvyklého nájemného v obci od průměrného nájemného srovnatelného bytového fondu za celou republiku. Do jednotlivých zón jsou zařazeny buď samostatné obce, které mají více než 10.000 obyvatel, nebo kraje sdružující ostatní obce s méně než 10.000 obyvateli. Do první zóny jsou zařazeny obce, ve kterých je hladina nájemného v průměru o 15 a více procent pod celostátním průměrem, do druhé obce s průměrnou hladinou nájemného od 5 % do 15 % pod celostátním průměrem, do třetí obce s hladinou nájemného od 5 % pod až po 5 % nad celostátním průměrem, do čtvrté obce s hladinou nájemného od 5 % do 15 % nad celostátním průměrem (např. Brémy, Bremerhaven), do páté obce s hladinou nájemného o 15 % až 25 % nad celostátním průměrem (např. Hamburg) a do šesté obce, ve kterých průměrná hladina nájemného převyšuje celostátní průměr o 25 a více procent (patří sem například Mnichov, Frankfurt nad Mohanem, Garmisch-Partenkirchen, Dachau, Germering, atd.). Dále je bytový fond rozdělen do sedmi kategorií podle roku výstavby a úrovně vybavení bytu.

Pro každou kombinaci geografické zóny, doby výstavby a úrovně vybavení bytu je tarifně stanovena výše maximálního nájemného za m². Celkem tedy 42 různých úrovní výše maximálního nájemného za m². Pro výpočet maximálního nájemného pro danou domácnost žádající o tabulkový příspěvek na bydlení je částka maximálního nájemného za m² násobena normativně stanovenou velikostí bytu, která je odvozena od počtu členů domácnosti. Velikost domácnosti se rozlišuje až na úroveň šesti a více členů, zákonem stanovená normativní velikost bytu činí pro jednočlenné domácnosti 48 m², dvoučlenné 62 m² a dále se zvyšuje vždy o 12 m² za každého dalšího člena.

Normativní míra zatížení (NMZ) je stanovena trojrozměrně, což znamená, že pro každou úroveň nájemného je diferencována podle počtu členů domácnosti a současně pro daný počet členů podle výše celkových příjmů domácnosti. Platí, že s rostoucími příjmy normativní míra zůstává buď stejná nebo roste, zatímco vždy roste se zvyšujícími se výdaji na bydlení. V německém modelu jsou zvýhodněny vícečlenné domácnosti; jejich normativní míra

zatížení se zvyšující se úrovní nájemného sice roste (princip marginálních nákladů), avšak mnohem pomaleji ve srovnání s méně početnými domácnostmi. Vzorec pro výpočet výše příspěvku je následující:

$$APB = \min(\text{skutečné výdaje na bydlení; MAXVYD}) - NMZ * \text{příjem domácnosti}$$

APB – výše adresného příspěvku na bydlení,
 MAXVYD – maximální tarifně stanovené výdaje na bydlení,
 NMZ – normativní míra zatížení (tarifně stanovená).
 MAXVYD – tarifně stanovená maximální výše nájemného za m² * tarifně stanovená maximální velikost bytu v m²
 Tarifně stanovená max. výše nájemného za m² = fce (zóna, stáří a vybavení bytu)
 Tarifně stanovená maximální velikost bytu v m² = fce (počet osob v domácnosti)
 NMZ = fce (výdaje, příjmy, počet osob)

Výhodou německého modelu příspěvku je důsledné respektování principů minimálních nákladů, marginálních nákladů a normativní míry zatížení. Stanovení normativní míry v závislosti na velikosti domácnosti a současně výši jejich příjmů a výdajů na bydlení umožňuje velmi přesně regulovat míru zatížení jednotlivých skupin domácností, což znamená větší efektivnost ve vztahu k nárokům na příslušné rozpočty, z jejichž fondů je příspěvek financován. Podrobnost, s jakou jsou rozlišeny jednotlivé zóny s různou hladinou nájemného, umožňuje optimální stanovení výše maximálního nájemného s přihlédnutím k regionálním rozdílům a zaručuje, že domácnosti platící přibližně stejně vysoké nájemné v různých teritoriích budou mít maximální nájemné stanoveno na zhruba stejné úrovni.

Nevýhodou německého modelu příspěvku je především jeho složitost vyplývající ze stanovení normativní míry a maximálního nájemného při zohlednění všech rozměrů, což přináší vyšší administrativní náklady spojené s jeho zaváděním i úpravami.

Obecné výhody a nevýhody obou podpor – srovnání a hodnocení

Zjednodušený pohled, patrný u některých teoretiků a zejména praktiků v oblasti bydlení, by mohl nabízet obrázek jasného trendu postupného a do budoucna trvalého

ústupu podpory nabídky ve prospěch podpory poptávky; tj. pohyb od sociálního bydlení směrem k adresným příspěvkům na bydlení (nájemné). Tento posun je dán teoreticky nižší finanční náročností příspěvků na bydlení na veřejné rozpočty, nežli tomu je u výstavby a provozu sociálních bytů. Podobně, existuje ekonomická argumentace dokazující, že při stejné vysoké výši podpory je efektivnější podpora prostřednictvím podpory poptávky nežli podpory nabídky, jelikož oprávněné domácnosti v případě podpory poptávky dosáhnou vyššího užítku, než by dosáhly při stejné vysoké podpoře nabídky. Popis tohoto argumentu je uveden v příloze této kapitoly.

Prakticky se však situace nikdy nevyvíjí stejně jako v případě, kdy hodnotíme systémy teoreticky (za užití mnoha předpokladů) či v krátkodobém horizontu. Efektivita podpory nabídky (a tím i šetrnost vůči státnímu rozpočtu) může v dlouhém období a při znalosti konkrétních praktických podmínek v dané zemi být vyšší, dokonce i mnohem vyšší, než výhradní spoléhání na příspěvek na bydlení (nájemné).

Z důvodu specifčnosti bydlení jako zboží, a zejména pak ve vyspělé společnosti snaží se o internalizaci externalit a vyloučení vzniku ghett a slamů, je vždy zapotřebí určité intervence státu ve prospěch vyšší finanční dostupnosti bydlení pro příjmově a sociálně slabší domácnosti, ať už formou podpory nabídky či poptávky. Konkrétní forma této podpory má následně konkrétní praktické implikace na efektivitu bytového trhu i bytové politiky. Jinými slovy, teprve až konkrétní model příspěvku na bydlení, jeho konkrétní nastavení a praktické implikace na výši nájemného, obecnou inflaci, migraci a proces sociální segregace, může sloužit pro hledání odpovědi na otázku, zda-li příspěvek sám je dostačující, či by měl být, i z hlediska vyšší efektivity bytové politiky, doplněn ještě o systém podpory nabídky.

„Pro-tržně orientovaní stoupenci využívají konceptuální modely, které předpokládají zcela informované aktéry a zcela kompetitivní trhy bez problémů souvisejících s distribucí nebo externalitami a stát za byrokratického a neefektivního monopolistu. Pro-socialističtí stoupenci zase ignorují problém informace, inovace a motivace v sociální organizaci a předpokládají, že trhy jsou neefektivní a monopolistické...Debaty se tak často zakládají na vytváření jednoduchých opozic. Na jedné straně se předpokládá dokonalost (pro preferovaný systém) a proti ní stylizovaná smutná realita (spojená s nepreferovaným systémem).“ (MacLennan, More 1997: 532).

Uvedme nyní jen rámcové srovnání relativních výhod a nevýhod obou nástrojů bytové politiky. Pokusme se však vyvarovat tendenčních a odbornou analýzou nepodložených soudů, jako existence monopolu na straně nabídky soukromého nájemního bydlení (častý argument levicových stran pro podporu výstavby sociálních nájemních bytů) nebo argument, že příspěvek na bydlení je právě řešením, jak se vyvarovat sociální segregaci a vytvořit žádoucí sociální mix (častý argument pravicových stran podporujících deregulaci v oblasti nájemního bydlení a odklon od systému sociálního bydlení).

Sociální bydlení

Nevýhody

- **vysoká pravděpodobnost nízké efektivity při přidělování sociálních bytů** (z hlediska spotřebitelské poptávky) – stát/obec nikdy nemůže mít adekvátní informace k tomu, aby uspokojil nejrozmanitější spotřebitelské preference rozdílných uživatelů dotýkající se kombinace jednotlivých atributů bydlení. Naopak, existuje vysoká pravděpodobnost, že mladé rodiny budou, například, nuceny žít v nevyhovujících malých bytech zatímco máločlenné domácnosti starších lidí v rozsáhlých bytech i poté, co jejich děti domácnost opustily (o to více, oč menší bude finanční motivace k bydlení v přiměřeném bytě);
- **vysoká pravděpodobnost nízké efektivity při výstavbě sociálních bytů** – náklady na výstavbu jsou z důvodu chybějících konkurenčních tlaků vyšší, než v případě působení volného trhu, o to více, podniká-li se výstavba v korupčním a klientelistickém prostředí tranzitivní společnosti a kultuře porušování základních pravidel při zadávání veřejných zakázek;
- **nízká mobilita domácností z obavy ze ztráty privilegovaného přístupu do segmentu sociálního bydlení v novém bydlišti**, jež má negativní následky na pracovní trh, míru nezaměstnanosti, regionální ekonomickou diferenciaci a výši státních sociálních výdajů;
- **vysoké nebezpečí zneužití práva přidělovat sociální byty pro politické účely**, pokud je vlastníkem sociálních bytů obec – provozovatel sociálního bydlení zpravidla vytváří na lokálním nájemním trhu monopol a je-li zároveň voleným orgánem (obec), pak může dojít k situaci, že alokace bytů bude prováděna mezi „politicky“ citlivé a důležité voličstvo spíše než mezi potřebné domácnosti;

- určitá, jakkoliv zpochybňovaná, míra *vytěsnění soukromých investic* (*crowding out effect*) – stát/obce investují tam, kde by jinak investoval soukromý kapitál;
- *nebezpečí nízké efektivnosti podpory v delším období* – nárok na sociální bydlení, je-li jednou přiděleno, často nezaniká, pokud domácnost dosáhne vyššího příjmu a tudíž regulovaného nájemného využívají i příjmově silnější domácnosti;
- *nebezpečí vytvoření umělého nedostatku bytů* – jelikož v sektoru sociálního bydlení je nájem udržován na nižší než tržní úrovni, je poptávka po bydlení, a to i u těch, kteří by finančně dosáhli na tržní nájemné, směřována právě do sektoru sociálního bydlení. Vzniká tím chronická převaha poptávky, tj. jakýsi nikdy nekončící do velké míry umělý nedostatek bytů měřený konstantně vysokým počtem žadatelů o přidělení sociálního bytu. Tato poptávka a s ní spojený umělý nedostatek bytů je logicky tím vyšší, čím propastnější je rozdíl mezi nájemným v sektoru sociálního bydlení a nájemným tržním;
- *nebezpečí vzniku černého trhu se sociálními byty* – je-li rozdíl mezi tržním nájemným a regulovaným nájemným v sektoru sociálního bydlení veliký, pak je přirozeně jen málo lidí, kteří byty opouští (tzv. obrat bytového fondu) a přitom velké množství lidí, kteří o přidělení bytu mají zájem. Pokud domácnost sociální byt již nadále nepotřebuje, je pro ni výnosné nelegálně byt podnajmout za vyšší než regulované nájemné či právo na nízké nájemné „prodat“. Část poptávajících totiž volí namísto několikaletého čekání na přidělení sociálního bytu variantu využití nabídky černého trhu. Hlavním faktorem pro vznik a rozšíření černého trhu je však nejen samotný rozdíl mezi tržní a regulovanou úrovní nájemného, ale také účinnost kontroly užívání sociálních bytů. Obecně je možné říci, že existují země, kde i přes relativně nemalý rozdíl mezi regulovanou (historicky nákladovou) úrovní nájemného v sociálním bydlení a tržní úrovní nájemného v soukromém nájemním bydlení nedochází díky důsledné byrokratické kontrole k vytvoření rozsáhlejšího černého trhu (Velká Británie);
- *začarovaný kruh sociálního bydlení končící často ve vzniku ghatt sociálně nejslabších domácností, fenoménu známém jako sociální segregace* nebo též sociální vyloučení. Začarovaný kruh, který máme na mysli, probíhá přibližně následovně. Výstavba nových bytů je vždy velmi drahá, zejména pak v hlavních střediscích zaměstnanosti, největších městech ve státě. Právě v těchto městech však dochází k prudkému nárůstu tržních cen vlastnického bydlení i nájemného z důvodu větší příjmové diference a neutuchajícího přílivu migrujících domácností na straně poptávky, přísnějším restrikcím urbanistického plánování a omezené nabídky

pozemků vhodných pro bytovou výstavbu na straně nabídky. Právě v těchto městech tak vzniká i největší potřeba dodatečné nabídky sociálních bytů pro ty domácnosti, pro něž se trhem nabízené bydlení stalo finančně nedostupným nebo jimž trh nabízí pouze nepřiměřené, nestandardní či zdravotně závadné bydlení. Vysoké náklady výstavby nových sociálních bytů (nebo pořízení starších bytů) v těchto lokacích pak přirozeně vedou ke snaze užívat pro výstavbu co možná nejlevnější stavební technologie (prefabrikovaná panelová výstavba) a/nebo zacílit přidělování sociálních bytů pouze na sociálně nejpotřebnější. Dnešní ekonomická realita související s odklonem od štedrého státu blahobytu směrem ke snižování přímého zdanění zabraňujícího odchodu kapitálu ze země již rozhodně neumožňuje nabízet podporované bydlení komukoliv a uspokojit přitom poptávku od všech, jež o dané bydlení mají zájem. Proto se také vyšší efektivita a efektivnost při výstavbě a alokaci sociálních bytů stala nutností. To má však bohužel za následek prohloubení sociální segregace a soustředění nízko-příjmových či sociálně problémových domácností do určitých lokalit, kde se velmi rychle také soustředí, jak vyplývá zejména ze zkušeností Velké Británie či Francie (ale také Švédska), kriminalita, vandalismus a nový fenomén konce 20. století – asociální jednání velmi mladých lidí. Sociální segregace má pak bohužel nejen dopad na sociální soudržnost společnosti, ale zcela pragmaticky též vytváří potřebu dodatečných finančních výdajů státu i provozovatelů sociálních bytů kryjících ztráty nájemného z prázdných bytů v lokacích, kde nikdo „nechce bydlet“, a náklady terénní sociální práce, policie či hasičů při odstraňování všech negativních projevů sociálně segregované lokality.

Výhody

- *v některých případech může stát reagovat na očekávané trendy či náhlý deficit bytů operativněji než trh*, jelikož tržní subjekty musí počítat s rizikem neúspěchu, jež je u drahé a dlouhodobé výstavby bytů (za dva roky může být situace úplně jiná než dnes) velmi významné. Riziko při výstavbě dostupných bytů pro imigranty či mladé málo-početné domácnosti spíše s nižším příjmem je pro soukromé investory veliké (takové bydlení totiž pak nelze nabídnout jiné cílové skupině). Stát svou podporou výstavby sociálních bytů při znalosti jistých predikcí může předejít očekávané nerovnováze na trhu, jež se může vyskytnout následující rok a následně přetrvávat ještě relativně dlouhé období, než se tržní nabídka přizpůsobí. Příspěvek na bydlení sám o sobě nejen není řešením, ale naopak akceleruje negativní dopad pří-

padných poptávkových šoků, jelikož ve chvíli nepřipravenosti trhu by došlo vlivem příspěvku pouze k inflaci a ve zcela liberálním prostředí též plošnému zvýšení nájemného, jež by snížilo dostupnost bydlení jak nově poptávajícím, tak již bydlícím domácnostem. „V některých zemích rozsáhlá migrace, způsobená exogenními faktory, vytvořila nemalou potřebu nových bytů, ale trhy bez nabídkových podpor nebyly schopny adekvátně reagovat. Jako příklad slouží pohyb z východní Evropy do západního Německa.“ (Ball & Harloe 1998, 63);

- **stát/obce mají možnost relativně rychle a operativně zajistit nízké náklady výstavby** (dotační politikou, darováním pozemku pro výstavbu zdarma) pro rychlou a rozsáhlou produkci finančně dostupných nájemních bytů, zatímco trh může mít výrazné zpoždění a navíc se mu investice do výstavby nájemních bytů vůbec nemusí vyplatit (viz níže);
- jestliže je elasticita nabídky (rychlost reakce nabídky) alespoň v krátkém období nízká, pak trh v krátkém období na zvýšení poptávky odpoví zvýšením cen (tržního nájemného) a soukromí pronajímatelé obdrží u nově pronajímaných bytů (v liberálních systémech i u pronajatých bytů) dodatečný zisk, tzv. „zisk z nedostatku“. Takový zisk může být, i když pouze v krátkém období, abnormálně vysoký. Narozdíl od soukromých pronajímatelů **neziskové organizace nebo veřejní provozovatelé sociálních bytů nezneužijí takové situace k tomu, aby realizovali „zisk z nedostatku“** a nedojde tak k dočasnému snížení finanční dostupnosti nájemního bydlení;
- **vytěsnění soukromých investic (crowding out effect) veřejnými je u sociálního bydlení zřejmě relativně nízké**, jelikož soukromý sektor nemá velký zájem o poskytování kvalitativně standardního bydlení relativně rizikové skupině spotřebitelů. Soukromému kapitálu se v prostředí dnešní globální ekonomiky a za možnosti investovat v různých oblastech světa s výrazným zhodnocením, jež se podstatně liší od meziválečné ekonomiky s relativně rozsáhlými soukromými investicemi do nájemního bydlení, často vyplácí, pokud se mu vůbec vyplácí, pouze investice v tržním segmentu kvalitnějších a luxusních nájemních bytů pro příjmově silnější či středně příjmově silné skupiny domácností. Soukromí pronajímatelé se zpravidla brání sociálně problémovým a příjmově slabým domácnostem, jelikož s nimi riskují nejen ztrátu z nedoplatků na nájemném, ale také pokles zájmu solidní klientely o pronájem bytů v jejich domech. Někteří soukromí majitelé sice přijmou tyto domácnosti, avšak často do nevyhovujících, zdravotně závadných, nedůstojných či nestandardních bytových domů, ve kterých jsou zpravidla soustředěny opět jen sociálně nepřizpůsobivé

či příjmově slabé domácnosti (tudíž ani politika spoléhání na příspěvek a soukromý sektor neznamená odstranění problému sociální segregace);

- jak bylo zmíněno výše, ekonomické a **sociální podmínky začátku 21. století jsou jiné než ve 20. letech století minulého**. To platí nejen o investičních příležitostech v období globální ekonomiky, ale také o ztrátě jistých sociálních vzorců tehdy běžných. Dnes je například jen těžké si představit bytový dům, ve kterém „dole a nahoře bydlí chudí a uprostřed střední třída či bohatší včetně samotného majitele domu.“ Tato změna preferencí vedoucí přirozeně (i kdyby sociální bydlení existovalo či nikoliv) k větší sociální segregaci v prostředí demokratické společnosti a tržní ekonomiky není snad výrazem většího „elitářství“, ale možná většími příjmovými rozdíly, prohloubení či alespoň citlivějšího vnímání negativních projevů sociálně neadaptabilních členů společnosti, agresivnější povahy kriminality, stresu v moderní i postmoderní společnosti vedoucího k tomu, že se lidé, i z důvodu vysokého pracovního vytížení, snaží minimalizovat riziko jakýchkoli napětí a neshod v místě, kde mají svůj domov, na minimum. Příspěvek na bydlení, vyplácený rovnou pronajímateli, je pro soukromého pronajímatele sice řešením finančním, ale neodškodňuje jej od rizika asociálního jednání, rizika neplacení jiných poplatků souvisejících s bydlením, části nájemného nekrytého příspěvkem, soudních průtahů v případech zásadního porušení pravidel soužití s problémovým nájemníkem a ztrát plynoucích z nižšího příjmu z nájemného v případných dalších bytech bytového domu pronajímatele. Z těchto důvodů se soukromí majitelé budou snažit o to, aby snížili riziko pronájmu bytu problémovým domácnostem na minimum, a tato diskriminace, podobně jako jakákoliv diskriminace, postihne i mnoho lidí, kteří by své závazky i přes nízký příjem plnili;
- **soukromé nájemní bydlení tvořené drobnými investory vlastníci jeden či dva byty k pronájmu není skutečnou alternativou k dlouhodobým nájemním smlouvám v sociálním nájemním bytovém fondu**. Přirozeně, na trhu mohou existovat též institucionální investoři či drobní investoři vlastníci bytové domy. Podíl institucionálních investorů však obecně spíše klesá (viz níže). Drobní investoři vlastníci jeden či dva byty k pronájmu jsou náchylní okamžitě reagovat i na krátkodobé výkyvy v cenách nemovitostí (sledují apreciaci ceny pronajímané nemovitosti více než investoři institucionální) a své byty při výraznější krátkodobé apreciaci cen často rychle prodávají. Tato nestabilita délky pronájmu a nakonec i výše nájemného z hlediska velmi volatilní nabídky nájemních bytů by velmi pravděpodobně nejvíce postihla právě domácnosti patřící k sociálně slabším;

- **podpora výstavby sociálních/dostupných bytů přímým způsobem zvyšuje nabídku bytů na daném bytovém trhu a tím vytváří tlak na okamžité snížení nájemného.** Podpora poptávky prostřednictvím příspěvku potenciálně zvyšuje nabídku bytů nepřímou (jako reakce na vyšší příjem domácností), avšak pokud je trh z nějakého důvodu neefektivní, pak může nepřímá podpora mít právě opačný efekt než původně zamýšlený cíl.

Příspěvek na bydlení (nájemné)

Nevýhody

- Stimulaci poptávky po bydlení dochází v situaci pomalé reakce trhu či přesněji neelastické nabídky ke **zvýšení cen stávajícího bydlení, inflačnímu tlaku**, minimálně v krátkém období. Příspěvek na bydlení zvyšuje příjem domácnosti a tudíž jeho zavedením dochází k poptávkovému šoku na bytovém trhu. Jakkoliv tento tlak může být omezen institutem maximálního nájemného či zavedením maximálního příjmu domácnosti pro oprávnění žádat o příspěvek, pokud má příspěvek plnit svůj účel, tj. pomáhat sociálně a příjmově slabším dosáhnout na přiměřené bydlení, pak inflační tlak nelze nikdy zcela vyloučit;
- Jako u jiných dávek státní sociální podpory či pomoci, **skupinou, která ze zavedení příspěvku kompenzujícího růst nájemného nejvíce ztrácí, je střední třída.** Může dokonce nastat situace, kdy pro domácnosti s průměrnými příjmy by na jedné straně zůstalo vlastnické bydlení nedostupné a na straně druhé z důvodu restriktivního charakteru příspěvku omezeného na sociální a příjmově nejslabší by se i nájemní bydlení stalo nedostupným. Efektivní využití příspěvku tak předpokládá jak efektivní trh s bydlením (elastická nabídka minimálně v dlouhém období), tak však také efektivní trh s hypotečními produkty, tj. dostatečnou konkurenci a deregulaci v oblasti poskytování úvěrových produktů určených pro pořízení vlastního bydlení. Pokud nabídka hypotečních úvěrů není optimální (např. z důvodu existence monopolu pro poskytování úvěrů, ale také nízké transparentnosti trhu, pomalých zápisů do katastrů, korupce, pomalých soudních jednání atd.), pak se může lehce stát, že střední třída nebude moci odejít do vlastního bydlení, kam by za standardních okolností čistě z ekonomických důvodů odešla;
- Standardní nevýhody všech dávek státní podpory jako např. **stigmatizace, osobní deprivace z nutnosti žádat v pravidelných intervalech o přidělení dávky**, často také **byrokracie** při vyplňování příslušných formulářů;
- **Zvýšení regionálních ekonomických nerovností.** Narozdíl od nabídkové podpory (např. na modernizaci obecních bytů v zaostalejších regionech) přechod k poptávkové podpoře znamená při stejné výši podpory snížení podpory v zaostalejších regionech a její redistribuce ve prospěch ekonomicky vyspělejších regionů. Je tomu tak zejména proto, že model příspěvku zpravidla zahrnuje regionálně určené proměnné, jako např. maximální nájemné, které se liší mezi regiony (či geografickými zónami). Maximální nájemné uvažující průměrné či mediánové nájemné v dané lokalitě bude přirozeně vyšší v ekonomicky vyspělejších regionech s vyšší úrovní tržního nájemného než v zaostalejších regionech s nižší úrovní tržního nájemného a tudíž většina prostředků určených na příspěvek na nájemné poplyne zejména do ekonomicky vyspělejších částí země.
- Relativně **významné administrativní náklady** (přímé i nepřímé) související s výplatou příspěvku. Po určité době je nutné též přizpůsobit nastavení modelu měnícím se vstupním podmínkám (měnící se úrovní příjmů, výdajů domácností na bydlení, inflaci a dalším veličinám), provádět kontrolu a testování podmínek. Tato změna nastavení musí být relativně častá, závisí na volatilitě nájemného. V Německu např. existuje jistá nespokojenost s pomalou reakcí nastavení maximálního nájemného v příspěvku na bydlení v relaci ke změnám tržního (či lépe místně příslušného) nájemného (Oxley & Smith 1996, 143);
- Jako u některých jiných dávek, příspěvek vytváří **proti-stimulační efekt na trhu práce**, tj. demotivuje domácnosti ke zvyšování svých příjmů. S růstem příjmů výše příspěvku klesá a roste vlastní finanční participace na nákladech samotnou domácností; pokud je pokles razantní, může docházet k situaci nazývané *past chudoby*, kdy jsou lidé bez zaměstnání na tom finančně lépe díky sociálním dávkám, než pokud by přijali zaměstnání s nízkým platem;
- Jakkoliv je příspěvek levnější alternativou než výstavba či provoz sociálního regulovaného nájemního bydlení díky svému přesnému zacílení a rychlému přizpůsobení změnám v příjmech domácností, jeho upřednostnění spojené s deregulací nájemného v oblasti nájemního bydlení (zejména pak citlivého sektoru sociálního bydlení) má zpravidla za následek **urychlení procesu sociálního vyloučení** (příjmově silnější domácnosti odchází do vlastnického bydlení). Přestože se jedná spíše o sociální problém, sociální segregace má jasné ekonomické následky;
- Soukromé investice do nájemního bydlení jsou velmi nestabilní a závislé na aktuální výši úrokové míry, cen bydlení a ziskovosti alternativních investičních příležitostech se srovná-

telným rizikem. Jak bylo uvedeno, hlavními investory v zemi nejsou zpravidla institucionální investoři, kteří svou investici zpravidla považují za dlouhodobou, ale soukromé domácnosti vlastníci zpravidla jen jeden byt, který pronajímají. Tito „drobní investoři“ jsou náchylnější reagovat relativně rychle na krátkodobou změnu cen bytů způsobenou nejruznějšími šoky v krátkém období. **Příspěvek na bydlení (nájemné) se pak může stát velmi drahým nástrojem**, jak udržet pozornost soukromých investorů do nájemního bydlení;

- **Výrazné pokřivení poptávky po bydlení**, jež může mít za následek dočasné i trvalé snížení finanční dostupnosti nejvíce poptávaného bydlení. Příspěvek na bydlení je, z oprávněného důvodu dosáhnout co možná největší efektivity podpory, poskytovanou na přiměřené bydlení, kterým se nejen rozumí velikost bydlení odpovídající velikosti žádající domácnosti (pro každou velikost domácnosti existují zpravidla tarify přiměřené podlahové plochy), ale také průměrná (mediánová) výše nájemného v dané lokaci. Jinými slovy, lidé bydlící ve vyhledávaných atraktivních lokacích si musí, z logiky příspěvku, na své bydlení více připlatit, jelikož příspěvek je poskytován do určité maximální výše nájemného, zpravidla průměrného či mediánového nájemného v dané geografické zóně (například, průměrné či mediánové nájemné v Praze). Tento implicitní charakteristický rys příspěvku na jedné straně motivuje ty, kteří bydlí v nekvalitním bydlení či neatraktivních lokacích, odejít do „lepšího“ (což je, svým způsobem, žádoucí, jelikož zprostředkovaně motivuje pronajímatele v nejméně kvalitním bydlení modernizovat své bydlení a zkvalitnit okolní prostředí), avšak také ty, kteří bydlí ve velmi kvalitním bydlení odejít do „horšího“. Vzhledem k tomu, že optimalizace výběru se nachází u středně vysokých nájmu, může dojít k situaci, kdy se obě poptávky sejdou ve středně kvalitním segmentu. Je opět otázkou, za jakou dobu je nabídka schopna korigovat tento poptávkový šok „mířený do středu“.
- Dle některých odklon od sociálního bydlení k příspěvku na bydlení a soukromému sektoru **neřeší problémy rostoucího počtu bezdomovců, sociálně slabých domácností, příjmové polarizace**, tj. účinné pomoci těm, kteří akutně pomoc potřebují. „Je alarmující, jak mnoho lidí bez stálého přístřeší nepobírá příspěvek na bydlení.“ (Fitzpatrick 1998, 209).

Výhody

- Vzhledem k cílení podpory se v zásadě jedná o efektivní nástroj bytové politiky, který je, alespoň v krátkém období, pomíneme-li některé implikace plynoucí z jeho zavedení, **pro veřejné rozpočty levnější než výstavba a provoz sociálních bytů**;

- Příspěvek na bydlení může zprostředkovaně podporou poptávky **stimulovat nejen novou nabídku (záleží na její cenové elasticitě), ale též investice na renovaci, údržbu, opravy a modernizaci stávajícího bytového fondu** (zejména nejméně kvalitního bytového fondu);
- Narozdíl od administrativního přidělování sociálních bytů, často nevyhovujících danému žadateli, **neomezuje příspěvek oprávněné domácnosti možnost volby bydlení dle vlastních preferencí a tak vede k větší spokojenosti a užitku ze spotřeby bydlení**;
- **Vysoká efektivnost podpory (cílení dávky) a vysoká flexibilita výše podpory, pokud se sociální situace domácnosti změní**. Nenastává tedy případ, velmi dobře známý z českého prostředí, že by podpora byla poskytována těm, kteří žádnou nepotřebují;
- Jakkoliv vzniká jisté nebezpečí pasti chudoby, **podporuje příspěvek na bydlení flexibilitu na trhu práce více než příliš rigidní systém sociálního bydlení s nízkým nájemným**. Příspěvek je svého druhu přenosnou dávkou, uplatnitelnou v různých lokacích, umožňující rovné podmínky mezi stálými obyvateli a nově migrujícími domácnostmi. V konkrétním prostředí se zaostalým systémem regulace nájemného, kam Česká republika rozhodně patří, s velkou pravděpodobností převáží pozitivní vliv deregulace nájemného a přechodu na nový příspěvek na nájemné na trh práce před jeho negativním vlivem prostřednictvím nebezpečí vzniku pasti chudoby;
- **V komplexu bytové politiky umožňuje výraznější deregulaci nájemného a nastavení tržních vztahů na často pokřiveném trhu s nájemním bydlením**. Díky tomu pak cenové signály daleko více odrážejí skutečnou nabídku a poptávku v dané lokalitě, zmizí černý trh s regulovaným bydlením i neefektivní využívání bytového fondu (držení prázdných bytů). Uvolnění velké části nájemních bytů odchodem příjmově silnějších domácností do vlastního bydlení může následně dát spolehlivější informaci o skutečném rozsahu bytové potřeby (bytového nedostatku) v dané zemi;
- Správně konstruovaný model příspěvku **stimuluje domácnosti k vyhledávání přiměřeného bydlení** a tudíž odstraňuje, opět v ČR relativně rozšířený fenomén – tzv. nadpotřebu bydlení (máločlenné domácnosti žijící v příliš velkých bytech).

Kemeny ve své relativně známé typologii bytových systémů upozorňuje, že „ziskem řízený trh může operovat efektivně, pouze pokud jsou neziskové formy ekonomické aktivity potlačeny nebo demotivovány... Avšak vážným důsledkem vytvoření ziskem

řízeného trhu je, že se sociální problémy stanou akutnějšími. Proto je politicky vhodné a někdy sociálně nezbytné vytvořit záchrannou síť veřejného sektoru pro ty, kteří se stali obětí fungování ziskového trhu... Neoliberalismus tak ztělesňuje dvě spíše odlišné a někdy kontradiktorní tendence. Na jedné straně existuje požadavek, aby trhy byly ziskem řízené, jak nejvíc je to možné. Na straně druhé důsledkem toho je, že stát je nucen vytvářet celou sadu regulací záchranné sítě.“ (Kemeny 1995: 9). Tento paradox je nutné brát v úvahu při hodnocení příspěvku na bydlení (a upřednostnění čistě soukromých investic a svobodných tržních vztahů) před systémem sociálního bydlení.

Nejdůležitějším faktorem při hodnocení relativních výhod a nevýhod obou nástrojů je však, jak upozorňují Oxley & Smith (1996), elasticita nabídky v krátkém a dlouhém období a v různých segmentech trhu s nájemním bydlením v konkrétním ekonomickém, administrativním a sociálním prostředí. Jak známo, diskuse o tvaru nabídky v ekonomické teorii pokračuje, jakkoliv by dnes již zřejmě málokdo hájil tradiční keynesiánský model. O to více je však elasticita nabídky důležitá na trhu s typem zboží, jež nese mnohá specifika. Protože jen těžko může být nabídka zcela elastická za každých okolností (stavební uzavírka, omezená nabídka pozemků, urbanistické plánování snažící se vyrovnat s externalitami), byla by i diskuse nad relativními výhodami jednotlivých nástrojů zřejmě stejně nekonečná. Jak uvádí výše zmínění autoři: „...nové motivační prvky pro rozvoj soukromého nájemního bydlení v mnoha zemích měly zřejmě jen velmi omezený efekt na novou výstavbu nájemních bytů. Ve stejné době roste obava plynoucí z důkazu ukazujícího na nízkou kvalitu a velmi nízké životní podmínky ve starším soukromě pronajímaném bydlení.“ (Oxley & Smith 1996, 161). „Odpověď nabídky developerů na cenovou inflaci vyvolanou nepřímými fiskálními dotacemi byla slabá a je stále horší. Standardní výmlouvou je obviňovat neadekvátní nabídku pozemků, ale omezená verifikace poukazuje na to, že to není jediná příčina. Problémy s dalšími výrobními faktory ve stavebnictví, efektivitou, s jakou jsou využívány, a nízkou technologickou inovací jsou důležitými dodatečnými faktory.“ (Ball & Harloe 1998, 66-7).

Pokud je elasticita nabídky bydlení z různých důvodů nízká, pak se zcela logicky promítne příspěvek na bydlení pouze do stávajících cen, stávajícího nájemného, bez zvýšení dodatečné nabídky nájemních bytů. A děje se tomu logicky i v případě, že model příspěvku obsahuje instituty bránící přílišné inflaci, jako např. institut maximálního

nájemného či rostoucí normativní míry zatížení. Inflační tlak příspěvku je minimálně v krátkém období v zásadě nevyhnutelný.

Tuto skutečnost potvrzuje, například, reforma francouzského příspěvku na bydlení mezi roky 1992-96, během které získaly nárok na příspěvek i ty domácnosti, které jej do té doby nepobíraly. „Agregované časové řady indikují, že reforma se kryla s rychlejším růstem nájemného v bytech s nájemníky s nárokem na příspěvek na bydlení, ve srovnání s růstem nájemného v bytech s nájemníky bez nároku na příspěvek.“ (Le Blanc & Laferrère 2001). Je potřeba upozornit na to, že analýza pečlivě kontrolovala od vlivu jiných faktorů (rozdílná poloha či kvalita bytů) a byla provedena pouze u nově pronajímaných bytů. Rozdíl v růstu nájemného měl podle autorů tři hlavní příčiny:

- růst poptávky od lidí nově pobírající příspěvek (jak co se týká kvantity, tak kvality bydlení), na který nabídka nemohla v krátkém období zareagovat;
- domácnosti nově pobírající příspěvek tvoří větší část z těch, kteří uzavírají nové nájemní smlouvy, jež jsou pak z důvodu první příčiny dražší. Logika je následující: zvýšená poptávka bude tlačit nájemné vzhůru, což bude demotivovat bydlící nájemníky chráněné režimem regulace nájemného druhé generace ke stěhování. Proto domácnosti nově pobírající příspěvek budou mezi novými nájemníky více reprezentovány. Tato skutečnost přirozeně modifikuje průměrné nájemné;
- extra růst nájemného z důvodu, že pronajímatelé uplatňují rozdílnou výši nájemného podle toho, zda nájemník pobírá či nepobírá příspěvek na bydlení.

Autoři přitom první dvě příčiny považují za automatické a v krátkém období nutné a logické (což potvrzují i jiné výzkumy efektů příspěvku prováděné v USA), jež však mohou v dlouhém období zmizet z důvodu dodatečné nabídky nájemního bydlení na trhu. Zaměřují se pouze na důkaz o existenci třetí příčiny po odstranění vlivů prvních dvou, jelikož ta je zřejmým nezamýšleným důsledkem politiky zaměřené na příspěvek na bydlení. Pokud má totiž pronajímatel dostatečné informace o klientovi, který má zájem o pronájem bytu, může si vypočítat výši jeho příspěvku na bydlení. Následně pak na tomto základě může pronajímatel vybírat mezi případnými zájemci a může se objevit jistá forma smlouvání s nájemníkem, jež vede k tomu, že se zisk z příspěvku rozdělí mezi oba ve formě vyššího nájemného (Le Blanc & Laferrère 2001, 44). Výsledkem relativně složitých analýz je potvrzení této skutečnosti.

Jiným problémem je také to, že ačkoliv v dlouhém období je možná nabídka nájemního bydlení obecně elastická, nemusí tomu tak být ve všech konkrétních segmentech trhu. Nejmenší elasticitu je přitom možné očekávat právě v segmentu nájemního bydlení pro domácnosti s nízkými příjmy, kde tudíž může dodatečnými příspěvky dojít k nejvyšší inflaci nájemného.

Praktickou zkušeností z mnoha zemí je také skutečnost, že se rozvoj „dlouhodobě existujícího“ soukromého nájemního bydlení (provozovaného, například, institucionálními investory) často neobejde bez nikoliv nevýznamných veřejných dotací (např. formou v Německu či Francii populárních fiskálních nepřímých dotací prostřednictvím odpisů a výhodnějšího zdanění), jelikož výnosy z alternativních investic srovnatelného rizika jsou bez pomoci státu zpravidla v dlouhém období vyšší (Kemeny 1995 pro Německo, Le Blanc & Lafferrère 2001 pro Francii). Obdobně Thalmann (2004) hledá odpověď na otázku, proč institucionální investoři ztrácejí zájem o investice do nájemního bydlení ve Švýcarsku, zemi s asi největším podílem domácností žijících v soukromých nájemních bytech. „Provedli jsme rozhovory se manažery některých největších penzijních fondů. Mnoho z nich prodalo veškeré své investice v realitách na konci 90. let minulého století existujícím či speciálně k tomu účelu utvořeným investičním společnostem. Jakkoliv stále vlastní nemovitosti, dnes již však pouze nepřímo a vzdali se jakékoliv nové bytové výstavby. Ve stejné chvíli progresivně snižují svůj podíl v nemovitostních investicích. Když jsme se zeptali na důvod pro tak zásadní změny, zdůrazňovali nedostatečné výnosy a vysoké náklady správy. Upozorňovali na to, že hedgingové fondy nabízejí stejné riziko při vyšších výnosech.“ (16). Ani po téměř 15 letech od liberalizace nájemného ve Velké Británii se neobnovila nová soukromá nájemní bytová výstavba a i přes několik pokusů vlády motivovat institucionální investice do této oblasti v průběhu 90. let, je podíl institucionálních investorů zanedbatelný. „Analytici se shodují, že pouze rozsáhlé a dlouhodobé státní dotace umožní skutečný návrat investic do soukromého nájemního bydlení.“ (Ball & Harloe 1998, 71).

Nezájem institucionálních investorů o investice do soukromého nájemního bydlení pochopitelný v kontextu deregulace finančních trhů a globalizace investičních příležitostí (možnost snadného přesunu kapitálu do různých zemí) a téměř zanedbatelná nová výstavba soukromých nájemních bytů však v žádném případě neznamenají, že

deregulační proces v oblasti nájemního bydlení v zemích EU zůstal bez odezvy. Právě naopak, nabídka soukromých nájemních bytů se velmi významným způsobem zvýšila z transformovaných existujících vlastnických bytů, tj. od drobných investorů, domácností. Přírůstek nájemního bydlení jako reakce na deregulaci nájemného či snížení ochrany nájemníků je možné vysledovat ve Francii (Le Blanc & Lafferrère 2001), Velké Británii (Stephens 2004), Finsku (Tulla 1998, 269) a zřejmě i jiných zemích. Pro domácnosti je tato forma investice a zároveň jistého penzijního připojištění velmi lákavá a za situace výraznějšího zhodnocení cen také velmi výnosná. Díky deregulaci nájemného dnes domácnosti volí místo prodeje uvolněných domů a bytů jejich následný pronájem či případně i kupují existující domy/byty k následnému pronájmu (ve Velké Británii oblíbené *Buy-to-Let*). Podíl soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu se tak ve všech uvedených zemích zvýšil. Investice do nové výstavby nájemního bydlení v deregulovaném prostředí se ve významnější podobě objevily pouze mimo Evropu, např. v Austrálii. I v tomto případě se však jedná o drobné, nikoliv institucionální investory.

Zájem drobných investorů o soukromý nájemní sektor má své výhody i úskalí. Drobní investoři, zejména pokud charakteristický investor vlastní pouze jeden byt k pronájmu, mohou, dle některých zkušeností, velmi rychle reagovat na cenové výkyvy v krátkém období. Pokud dojde k významnější apreciaci cen vlastnického bydlení, nebo jen jednoduše existují očekávání, že ceny nemovitostí se v budoucnu budou naopak snižovat, je možné očekávat, že drobní investoři zareagují na krátkodobou volatilitu cen mnohem operativněji nežli institucionální investoři, pro něž je výnos z pronájmu důležitější než aprece cen pronajímaných bytů, a pokud je tento výnos stabilní, pak neprodávají své portfolio pouze z důvodu krátkodobých výkyvů v cenách vlastnického bydlení. Samozřejmě, rychlá reakce drobných investorů na cenové signály má mnohá pozitiva, ale pokud by soukromé nájemní bydlení mělo skutečně představovat plnohodnotnou alternativu k sociálnímu nájemnímu či vlastnickému bydlení, pak by nájemníkům muselo nabídnout větší jistotu ohledně délky nájemního poměru. Je přirozeně možné délku nájemního poměru ukotvit legálně (například, podobně jako v Německu, prakticky znemožnit uzavření nájemní smlouvy na dobu určitou a taxativně uvést pouze některé vážné důvody výpovědi), ovšem pak by mnozí drobní investoři mohli přestat mít o investici do soukromého nájemního bydlení zájem.

Skutečnosti, že institucionální investoři dnes spíše ztrácí zájem o investice do soukromého nájemního bydlení a drobní investoři se mohou ze sektoru rychle stáhnout, pokud se ceny pronajímaných bytů výraznějším způsobem zvýší v krátkém období, by však opět neměly sloužit jen jako jednoduchý argument pro to, že není potřeba nic měnit a jakákoliv změna dnešního hluboce nefunkčního systému regulace nájemného první generace by stejně přinesla jen další dysfunkce. Mnohem pečlivější diskuse by měla rozvinout, jaký typ sociálního bydlení, jaký typ příspěvku, jaký typ spolupráce se soukromým sektorem a jaký typ regulace nájemného druhé generace máme zvolit pro české prostředí. Antagonismus protipozic v oblasti, jakou je v mnoha ohledech ekonomicky i sociálně specifické bydlení, nemůže logicky přinést vůbec žádný přínos. Otázkou však je, zda-li jsme již připraveni na takovou složitou a intelektuálně náročnou diskusi, která demagogii a ideologickou mlhu nahradí pečlivě konstruovaným logickým argumentem a případně empirickým otestováním navrhovaných modelů. A zejména, zda-li jsme připraveni na to, že žádné ideální řešení sice neexistuje a že sebelepší model nemůže zcela zachytit budoucí děje, přesto by mělo být naší velkou výzvou neefektivní současnost měnit k efektivnější budoucnosti.

U nás, podobně jako v Německu, existuje například relativně velké množství bytových domů ve vlastnictví fyzických osob, tj. fakticky drobných investorů. Tito drobní investoři, kteří své domy získali buď restitucí majetku zabaveného komunistickým režimem, nebo koupí od restituentů, nejsou sice institucionálními investory, ale jejich obchodní strategie je zřejmě bližší té, kterou zastávají institucionální investoři, než té, kterou používají drobní investoři vlastníci pouze jeden či dva byty k pronájmu. Jinými slovy, jejich zájem na provozování nájemního bydlení je spíše dlouhodobý a není tolik odvislý od krátkodobých výkyvů v cenách nemovitostí. Ovšem i pro ně, přirozeně, musí být investice výnosná.

Jak je patrné ze srovnání výhod a nevýhod obou nástrojů, vedle elasticity nabídky, která je dle zatím spíše nejasných signálů v České republice vyšší než v mnohých západních zemích, resp. jistě vyšší než například ve Velké Británii (což je přirozeně velmi pozitivní), je zásadní otázkou konkrétní nastavení obou nástrojů. Jinými slovy, jaký by měl být systém sociálního bydlení, aby co možná nejvíce minimalizoval negativní aspekty nabídkově orientovaných podpor jako černý trh, neefektivní alokace bytů, plýtvání při výstavbě i správě, politické zneužití a sociální segregace? Jaký

by měl být takový systém v konkrétních českých podmínkách se specifickou tradicí a institucionálním prostředím? Podobně je nutné se ptát, jaký by měl být příspěvek na nájemné tak, aby co možná nejvíce minimalizoval negativní aspekty poptávkově orientovaných podpor jako tlak na inflaci, stigmatizace, vysoké administrativní náklady, nejistota kolem investic v soukromém sektoru a zejména aby podpora nájemníků nekončila pouze zvýšením zisku pronajímatelů? Obě otázky pak implicitně předpokládají odpověď na třetí otázku: jaký by měl být systém regulace nájemného druhé generace, aby byl sociálně spravedlivější, ekonomicky únosnější, efektivnější z hlediska výdajů veřejných rozpočtů a trhu přátelštější? Složitost odpovědi je zejména v tom, že nelze tyto otázky zodpovědět zcela izolovaně a je nutné analyzovat komplexní strukturu vztahů danou všemi třemi prvky bytové politiky dohromady. V této studii se o jisté návrhy pokusíme, což by však nemělo být považováno za poslední slovo, ale teprve za otevření plodnější diskuse o budoucnosti bytové politiky v naší zemi.

Literatura

- Ball, M., Harloe, M. 1998. Uncertainty in European housing markets in Kleinmann, M., Matznetter, W., Stephens, M. (eds), *European Integration and Housing Policy*. str. 59-76. London, New York: Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Bégassat, L. 1997. Les aides personnelles au logement à la lumière des expériences européennes, *L'Observateur* 35: 6-58.
- Boelhouwer, P., Van der Heijden. 1997. Management of social rented housing in Western Europe, *Housing Studies* 12: 509-524.
- Cuennet, S, Favarger, P., Thalmann, P. 2002. *La politique du logement*. Lausanne: Presses polytechnique et universitaires romandes.
- Emms, P. 1990. *Social Housing: A European Dilemma?* SAUS. Bristol: University of Bristol.
- Fallis, G. 1985. *Housing Economics*. Toronto: Butterworths.
- Fitzpatrick, S. 1998. Homelessness in the European Union. in Kleinmann, M., Matznetter, W., Stephens, M. (eds), *European Integration and Housing Policy*. str. 197-214. London, New York: Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Ghekière, L. 1996. *Les évolutions des aides à la personne en Europe*. Paris: L'Observatoire.

- Harloe, M. 1988. Housing and social change in Europe and the USA in Ball, M., Harloe, M., Martens, M. (eds) *The Changing Role of Social Rented Housing*. str. 41 – 86. London: Routledge.
- Hegedüs, J., Mark, K., Struyk, R., Tosics, I. 1993. Local options for the transformation of the public rental sector: empirical results from two cities in Hungary, *Cities* 1993: 257-272.
- Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln*. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Berlin 2002.
- Hubert, F. 1998. Private rented housing in Germany, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 13: 205-232.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market*. London, New York: Routledge.
- Kullberg, J. 1997. From waiting lists to adverts: the allocation of social rented dwellings in the Netherlands, *Housing Studies* 12: 393-404.
- Laferrère, A., Le Blanc, D. 2004. How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case, *Journal of Housing Economics* 13: 36-67.
- Lind, H. 2001. Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis. *European Journal of Housing Policy* 1: 41-57.
- Lux, M. 2002. (ed.) *Bydlení – věc veřejná*. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Lux, M. 2002. *Mikroekonomie bydlení*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- 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. Burdová, P. 2000. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 2/2000. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Maclennan, D. 1982. *Housing Economics*. London, New York: Longman.
- Maclennan, D., More, A. 1997. The future of social housing: key economic questions, *Housing Studies* 12: 531-548.
- Ministerie van Volkshuisvesting 1998. *Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Haag: Ministerie VROM.
- Oxley, M., Smith, J. 1996. *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN SPON.
- Priemus, H. 1999. *Scenarios for the Future of Netherlands Housing Corporations: towards a Revolution in Social Housing?* Referát na konferenci ENHR 1999. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- Salet, W.G.M. 1999. Regime shifts in Dutch housing policy, *Housing Studies* 14: 547-557.
- Schips, B., Mueller, E. 1993. *Mietzinsniveau bei Marktmieten*. Arbeitsbericht Wohnungswesen. Heft 29. Bern: Bundesamt fuer Wohnungswesen.
- Smith, J., Oxley, M. 1997. Housing investment and social housing: European comparison, *Housing Studies* 12: 498-508.
- Sociální bydlení v Holandsku v kostce*. 1999. Praha: Hilversum.
- Stephens, M. 2004. *Evaluating Finance and Affordability in English Housing Policy 1975-2000*. Referát na konferenci ENHR 2004. Cambridge: University of Cambridge.
- Sunega, P. 2001. *Adresný příspěvek na nájemné v prostredí ČR: komparace vybraných modelů*. Sociologické texty 3/2001. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Thalmann, P. 2004. *How Can We Explain the Gradual Withdrawal of Housing Investors?* Referát na konferenci ENHR 2004. Cambridge: University of Cambridge.
- Tosics, I., Hegedüs, J. 1998. Rent reform – issues for the countries of Eastern Europe and the Newly Independent States, *Housing Studies* 13: 657-678.
- Tulla, S. 1998. The Nordic countries in Kleinmann, M., Matznetter, W., Stephens, M. (eds), *European Integration and Housing Policy*. str. 259-274. London, New York: Royal Institution of Chartered Surveyors.
- UN ECE 2003. *Social Housing in the UNECE Region*. Discussion Paper. Geneva: UNECE.
- Valentová, B. Kohout, J. 1997. *Cesta do EU – bydlení a bytová politika v EU*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Van Kempen, R., Priemus, H. 1999. *Revolution in social housing in the Netherlands*. Referát na konferenci ENHR/CECODHAS. Nunspeet: Delft University of Technology.
- Werczberger, E. 1997. Home ownership and rent control in Switzerland, *Housing Studies* 12: 337-353.
- Wohngeld- und Mietenbericht 1999, 2000*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Wohngeld- und Mietenbericht 2002*. Deutscher Bundestag. Berlin 2003.
- Wohngeld: Ratschläge und Hinweise*. 1999. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 43. Auflage.

Příloha

V principu existují dva způsoby, jak může stát prostřednictvím redistribuce bohatství zajistit větší rovnost na trhu s bydlením a tím zvýšit dostupnost bydlení pro nízké a střední příjmové skupiny domácností: adresný hotovostní příspěvek zvyšující příjem potřebných domácností (příspěvek na bydlení) nebo příspěvek snižující cenu bydlení a snižující tak následně náklady potřebných domácností (dotace na výstavbu či provoz sociálního bydlení). Z úhlu pohledu efektivity obou způsobů redistribuce (Paretovy optiky) se ukazuje, že hotovostní příspěvek je efektivnější než příspěvek zaměřený na snížení ceny bydlení; toto srovnání ukazuje následující graf 1A zachycující vliv obou způsobů státní intervence pro jednu potřebnou domácnost. Předpokládejme, že preference dané potřebné domácnosti odráží indifferenční křivky U_1 , U_2 a U_3 spojující všechny kombinace spotřeby bydlení a jiného zboží, které této domácnosti přináší stejný užitek. Křivka AB udává příjmové omezení této domácnosti, tedy matematicky:

$$y = p_1x_1 + p_2x_2$$

kde y je příjem domácnosti a p_1 , p_2 ceny obou zboží a x_1 , x_2 spotřebovávané množství obou zboží (x_2 reprezentuje množství spotřebovaných bytových služeb). Domácnost maximalizující svůj užitek bude volit takovou kombinaci spotřeby, která odpovídá bodu C_1 , kdy se křivka příjmového omezení dotýká nejvyšší možné indifferenční křivky. Nyní předpokládejme, že stát provede takovou intervenci, která sníží cenu bydlení na p_2' . Křivka příjmového omezení se pak díky snížené ceně bydlení posune z AB do AC ; novou křivku příjmového omezení AC bychom mohli matematicky zapsat:

$$y = p_1x_1 + p_2'x_2$$

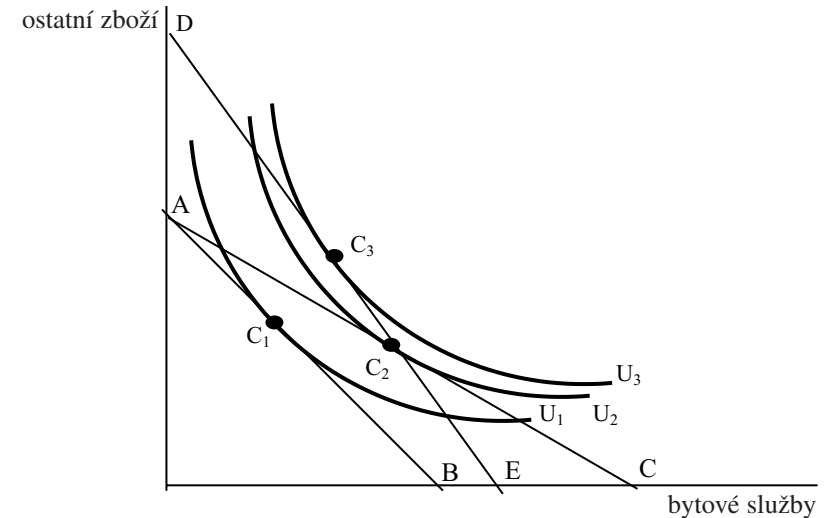
Jelikož se sníží pouze cena bydlení, výchozím bodem křivky příjmového omezení v ose měřící spotřebu ostatního zboží zůstává bod A . V takovém případě pak racionálně chovající se domácnost zvolí kombinaci spotřeby v bodě C_2 na vyšší indifferenční křivce U_2 ; bude spotřebovávat více bydlení ($x_{2,2}$) a může (avšak nemusí tomu tak být, závisí na tvaru indifferenční křivky) spotřebovávat i více druhého statku. Nyní

předpokládejme, že stát místo snížení ceny bydlení dá potřebné domácnosti adresný hotovostní příspěvek, jehož výplata je pro veřejné rozpočty stejně nákladná jako intervence spočívající ve snížení rovnovážné ceny bydlení. Pak se křivka příjmového omezení posune z AB do DE , přičemž křivku DE bychom matematicky mohli zapsat:

$$y + (p_2 - p_2')x_{2,2} = p_1x_1 + p_2x_2$$

Jelikož bod C_2 je bodem dotyku důchodové křivky AC na indifferenční křivku U_2 a protože indifferenční křivky jsou zpravidla konvexní k počátku, pak nutně musí mít křivka důchodového omezení DE body nad úrovní indifferenční křivky U_2 ; proto je domácnost schopna při stejně nákladném hotovostním příspěvku dosáhnout vyšší indifferenční křivky (U_3), než tomu bylo v případě intervence zaměřené na snížení ceny bydlení, a zvolí kombinaci spotřeby odpovídající bodu C_3 v grafu 1A.

Graf 1A: Srovnání efektivity hotovostního příspěvku a regulace cen jako nástrojů bytové politiky



Zdroj: Fallis (1985, 131)

Z uvedené analýzy tudíž vyplývá, že administrativně alokované sociální bydlení je za každých okolností z hlediska ekonomického argumentu maximalizace užítka (preferencí) spotřebitele i celkových veřejných výdajů méně efektivní než hotovostní příspěvek na bydlení.

V praxi však nemusí být situace tak jednoduchá:

- Graf 1A zachycuje situaci, kdy se jedna domácnost rozhoduje mezi dvěma druhy zboží; v praxi však existuje ve společnosti mnoho velmi různorodých domácností, které se rozhodují mezi celou škálou zboží (mimo jiné také mezi prací a volným časem).
- Smyslem redistribuce bohatství není zpravidla pouze dosažení co nejvyšší efektivity státní intervence, ale rovněž dosažení co nejvyšší efektivity zásahu; tj. prostředky určené na zvýšení spotřeby bydlení by měly být užity skutečně na bydlení. Pro hodnocení státních intervencí je pak nutné mít k dispozici relevantní empirická data o chování domácností; při znalosti celkové výše prostředků, které chce stát tímto způsobem redistribuovat, lze pro oba druhy intervence vytvořit optimální modely a pak lze testovat, která z intervencí a při jakých výchozích podmínkách dosahuje vyšší úroveň sociálního blahobytu (vždy při stejných nákladech), vyšší efektivity a vyšší efektivity. Všimněme si například, že v případě intervence směřující ke snížení ceny bydlení by domácnost v grafu 28 spotřebovala více jednotek bydlení než v případě výplaty hotovostního příspěvku, ačkoliv hotovostní příspěvek posune domácnost na kvalitativně vyšší úroveň celkové spotřeby, vyšší úroveň celkového užítka. Je-li úkolem intervence státu zvýšit spotřebu bydlení (např. zkvalitnění bytového fondu) a nikoliv už tolik zvýšit spotřebu i všech ostatních statků (tj. zvýšit životní úroveň jako takovou) a má-li být intervence skutečně efektivní, tj. zabránit zvýšení spotřeby jiných statků (předpokládáme, že spotřeba bydlení je obecně prospěšnou spotřebou, která má být státem podporována více než spotřeba jiných statků), pak by stát mezi zmíněnými možnostmi volil formu intervence snižující cenu bydlení.
- Výše uvedené teoretické srovnání předpokládá, že i poté, co je poskytnut hotovostní příspěvek, relativní ceny bydlení a alternativního zboží zůstanou nezměněny. Avšak neelastická nabídka, alespoň v krátkém období, omezí možnost získání dodatečných bytových jednotek poté, co se zvýší prostřednictvím příspěvku zvýší příjmy i poptávka. Pokud relativní ceny bydlení ve vztahu k alternativnímu zboží

stoupnou, pak se i radikálně může změnit sklon křivky příjmového omezení v daném grafu a to přirozeně ovlivní i konečný výsledek.

- Jiným předpokladem je rovněž, že všichni spotřebitelé mají stejné možnosti ovlivňovat svou spotřebu bydlení, což je nereálné. Některé domácnosti mohou lépe zvýšit svou spotřebu bydlení, jiné hůře a některé vůbec. Jakýkoliv druh kulturní, věkové či jiné diskriminace uplatňovaný soukromými či veřejnými pronajímateli porušuje tento předpoklad.
- Situaci popisovanou v grafu 1A, platnou pro jednu konkrétní domácnost, nelze jednoduše převzít na celou společnost, jelikož by to v takovém případě předpokládalo, že stejný růst příjmů generuje stejný růst užítka pro jakoukoliv domácnost v dané příjmové úrovni. V praxi tomu tak není a sklon křivky příjmového omezení se bude lišit domácností od domácností. Je tomu proto, že se ceny bydlení liší, a to nikoliv v závislosti na příjmech; nájemné například variuje dle stáří bytu či lokace. Jestliže cena bydlení není konstantní, hotovostní příspěvek ekvivalentní hodnoty má rozdílné důsledky jak na užitek tak spotřebu bydlení pro domácnosti ekvivalentního příjmu, jež však čelí různým cenám za bydlení.

Závěr: Ačkoliv by se teoreticky dalo doložit, že snížení cen bydlení vede k nižšímu užítku než přímý hotovostní příspěvek, při modelování ve skutečných makroekonomických podmínkách konkrétní země počítající zejména s elasticitou reakce nabídky na trhu s bydlením tomu však zdaleka nemusí být.

Intervence státu zaměřená na snížení ceny bydlení může být preferována oproti hotovostnímu příspěvku v praxi i z důvodů politických, jelikož je mnohdy jednodušší a průchodnější zajistit minimální úroveň spotřeby bydlením prostřednictvím tzv. podpor nabídky (výstavba sociálních bytů) než podpor poptávky (příspěvek na bydlení); podobně jako např. v oblasti školství je politicky průchodnější, transparentnější a jednodušší zabezpečit chudým bezplatné základní školství, než jim vyplácet příspěvek směřující k jeho zaplacení.

Abychom tuto skutečnost podložili alespoň částečně pomocí formální analýzy, předpokládáme, že ve společnosti existují jen dva občané, bohatý a chudý. Protože bydlení i jiná spotřeba plodí externalitu, tj. ovlivňuje užitek ze spotřeby u ostatních členů

společnosti, předpokládejme nyní, že výše celkového užitku bohatého občana B je dána jeho příjmem a spotřebou jeho chudého spoluobčana CH :

$$U_B = f(Y_B, S_{CH})$$

Spotřeba chudého občana S_{CH} může být z úhlu pohledu bohatého občana (tedy na základě jeho vlastního hodnocení, vlastních hodnot a norem) dekomponována do tzv. chvályhodné spotřeby ($S_{CHdobra}$) tvořené např. spotřebou kvalitního bydlení, a tzv. zavrženíhodné spotřeby ($S_{CHšpatná}$) tvořené např. spotřebou alkoholu, tabáku apod. Pak bychom přepsali užítkovou funkci bohatého občana následovně:

$$U_B = f(Y_B, S_{CHdobra}, S_{CHšpatná})$$

Bohatý občan se případnou redistribucí prostředků směrem ke svému chudému spoluobčanovi bude přirozeně snažit o to, aby prostředky směřovaly výhradně na chvályhodnou spotřebu, což čistě hotovostní příspěvek nemusí vždy zajistit. Z tohoto důvodu redistribuce prostřednictvím podpory nabídky (např. alokace sociálních bytů), která je sice dražší a neefektivnější z úhlu pohledu čistě ekonomického, je z pohledu konkrétního bohatého občana větší zárukou toho, že jeho peníze skončí nakonec ve chvályhodné spotřebě chudého spoluobčana a tak přispějí ke zvýšení jeho vlastního celkového užitku. Podobně i chudý spoluobčan může za určitých podmínek upřednostňovat nabídkovou podporu před hotovostním příspěvkem, jelikož by takovou situaci vnímal jako méně stigmatizující než „vystávání front na výplatu sociálních příspěvků“. Více však již v hlavním textu kapitoly.