

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 štědrou 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 dotacích, 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 tísní, 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.