



Výzkumný tým
Socioekonomie bydlení

Standardy bydlení 2003/04

Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji

Martin Lux
Petr Sunega
Tomáš Kostelecký
Daniel Čermák
Peter Košinár

Sociologický ústav
Akademie věd České republiky

Standardy bydlení 2003/04: Bytová politika v ČR – efektivněji a cíleněji

Autoři: Martin Lux

Petr Sunega

Tomáš Kostecký

Daniel Čermák

Peter Košinár

Tato publikace byla vytvořena v rámci grantu „Standardy bydlení českých domácností a potenciály k jejich růstu s přihlédnutím ke zkušenostem vyspělých zemí Evropské unie“ podpořeného Grantovou agenturou České republiky (GA ČR).

Číslo grantu: 403/03/0417.

Kontakt na autory:

lux@soc.cas.cz; sunega@soc.cas.cz; kostel@soc.cas.cz; dcermak@soc.cas.cz; peter.kosinar@cerge-ei.cz

Sociologický ústav AV ČR

Jilská 1

110 00 Praha 1

Česká republika

Telefon: (+420) 222 221 655

Fax: (+420) 222 221 658

<http://www.soc.cas.cz>

<http://seb.soc.cas.cz>

© Sociologický ústav Akademie věd České republiky 2004

Všechna práva vyhrazena

ISBN 80-7330-055-9

Obsah

Úvodní slovo

Analytická část

Bytový nedostatek v České republice?	9
Různé přístupy k chápání bytových potřeb, bytového nedostatku a jejich srovnání	10
Bytový nedostatek v České republice? Využití prostorového přístupu.	13
<i>Česká republika v mezinárodním srovnání</i>	<i>13</i>
<i>Fyzická dostupnost a vybavenost byty v regionech České republiky</i>	<i>19</i>
<i>Vztah mezi fyzickou a finanční dostupností bydlení v okresech České republiky</i>	<i>23</i>
Bytový nedostatek v České republice? Využití tržně orientovaného přístupu	25
Závěr	29
Obecné hodnocení vybraných nástrojů bytové politiky	33
Regulace nájemného první a druhé generace	33
Privatizace obecních bytů – efektivní alternativa vypořádání se s regulací nájemného první generace?	35
Bydlení jako specifický statek	38
Regulace nájemného druhé generace – případová studie Švýcarsko	40
Regulace nájemného druhé generace – případová studie Německo	43
Hodnocení vybraných systémů regulace nájemného druhé generace	46
Veřejná podpora finanční dostupnosti nájemného bydlení	47
Podpora první – sociální bydlení	48
Podpora druhá – příspěvek na bydlení (nájemné)	53
Obecné výhody a nevýhody obou podpor – srovnání a hodnocení	57
<i>Sociální bydlení</i>	<i>58</i>
<i>Příspěvek na bydlení (nájemné)</i>	<i>61</i>
Vybrané nástroje bytové politiky v českém prostředí	70
Podpora výstavby či koupě vlastnického a družstevního bydlení	70
Systém regulace nájemného druhé generace v českém prostředí	71
Systém sociálního bydlení v českém prostředí	72
Systém příspěvků na nájemné v českém prostředí	79

Jak rychle deregulovat nájemné v českém prostředí (z pohledu efektivity veřejných výdajů na bydlení)?	85
Metodologie a předpoklady	87
Výsledky a diskuse	94

Simulace výše rovnovážného tržního nájemného v českém prostředí a finančních a sociálních dopadů zavedení cílených nástrojů bytové politiky	100
Metodologie a předpoklady	101
Simulace „šokové“ deregulace nájemného	103
Simulace postupné deregulace nájemného	112
<i>Postupná deregulace nájemného za předpokladu cenově elastické nabídky</i>	<i>113</i>
<i>Postupná deregulace nájemného za předpokladu cenově zcela neelastické nabídky</i>	<i>116</i>
Závěr	117

Modulová část

Makroekonomický vývoj ČR	127
Přehled státních programů na podporu bydlení v roce 2004	135
Fyzická dostupnost bytů a bytová výstavba v okresech České republiky	137
Demografický vývoj v České republice v roce 2002	148
Příspěvek na bydlení v ČR	152
Vývoj spotřebních výdajů českých domácností	155
Stavební spoření v ČR	164
Hypotekární trh	170

Úvodní slovo

V názorech na bytovou politiku, a není tomu u nás jinak než v jiných evropských zemích, se přirozeně projevuje velká škála přístupů, nahlížení, chcete-li paradigmat. Tyto přístupy mají své zcela konkrétní politické vyjádření a v praxi tudíž dochází k celé varietě i zásadně odlišných řešení problémů spojených s bydlením. Bydlení není totiž jednoduchou kategorií a proto také představuje pro sociální vědy (ekonomii, sociologii, ale také například i psychologii) velkou výzvu. Vědecké uchopení v jeho komplexnosti je však stále (a možná navždy) nemožné. Je potřeba již na tomto místě podtrhnout, že neexistuje něco jako ideální řešení, optimální bytová politika. Nemalé problémy týkající se sociálního vyloučení či naopak neudržitelně vysokých státních výdajů na bytovou výstavbu ve vyspělých zemích stejně jako neutuchající debata o nenaplnění cíle zajištění finančně dostupného kvalitního bydlení všem členům společnosti jsou důkazem, že je jen těžko možné převzít komplexní vyzkoušené vzorce z jiných prostředí a aplikovat je v prostředí českém. Navíc, bytová politika je i v rámci Evropské unie natolik rozmanitá, že bychom ani nenašli konkrétní vzorec pro takový transfer (jakkoliv jisté trendy mají relativně obecný charakter a jisté prvky systémů lze úspěšně adaptovat i v českém prostředí).

Ekonomové (a s nimi zpravidla pravicově orientovaná politická reprezentace) se snaží problematiku bydlení omezit do zjednodušujících pravidel aplikovaných na jiné druhy obchodovaného normálního zboží, jakkoliv, a to je třeba uznat, dnes již daleko více v kontextu specifčnosti trhu s bydlením, kulturního a institucionálního rámce. Sociologové (a s nimi zpravidla levicově orientovaná politická reprezentace), často bytostně nedůvěřiví k fungování tržních vztahů, naopak příliš akcentují jinak oprávněné aspekty bydlení jako domova, životního prostoru, ve kterém lidé nalézají prostor pro vlastní autonomii, přípravu i realizaci základních životních cílů. Protože je navíc bytová politika „prošpikovávána“ celou sítí zájmů nejruznějších nátlakových skupin (developerů, bank, velkých vlastníků pozemků, investorů a dalších), výsledkem musí nutně být cosi nedokonalého, krátkodobého, co vydrží jen několik let a po kritice bude opět změněno v cosi nedokonalého.

I kdyby však byly naše snahy zlepšit situaci v dostupnosti bydlení a zvýšit sociální spravedlnost v této oblasti do určité míry marné, skepse, relativismus a z toho plynou-

cí zakonzervování stavu nejsou řešením. Ať už chceme či nechceme, vývoj (byť možná jen myšlenkový a technologický) nás postavil před novou realitu „globální vesnice“, která má přímé dopady na náš každodenní život. Z důvodu příliš snadného odlivu investic a kapitálu jsou vlády vyspělého světa nuceny snižovat přímé zdanění (a tak i škrtat ve výdajích na podporu bydlení) a snažit se výraznějším způsobem racionalizovat podmínky v oblasti podpory bydlení. Racionalizací v této souvislosti rozumíme zvýšení transparentnosti, zjednodušení a vhodnější zacílení dotační politiky, snahu o navrácení soukromého kapitálu a zvýšení váhy cenových signálů. Jakkoliv ani nové bytové politiky nejsou zdaleka ideální, je patrné, že obava z hrůzných následků posílení vlivu trhu v oblasti bydlení se ukázala být mnohdy nesmyslná. Hlavními moty veřejných financí se postupně staly efektivnost (zacílení) a efektivita (šetrnost) podpor, jelikož neuvážené plýtvání veřejnými zdroji je dlouhodobě neudržitelné. Prioritou veřejné finanční podpory je dnes vzdělání, jelikož v globální konkurenci může vyspělý svět uspět jen díky soustředění vývoje a know-how; v poslední době též obrana z důvodu hrozby světového terorismu. Na ostatní problémy se již financí tolik nedostává.

Jakkoliv jsou výše uvedené řádky i možná již nepřipustným zjednodušením, což je v úvodním slově snad omluvitelné, logika věcí často není tak nepochopitelná. Přestože ti z nás, kteří patří do tzv. privilegovaného sektoru bydlení (například platí regulované nájemné nebo si byty/domy pořídili před rokem 1989 či při privatizaci „za hubičku“) si nebydli špatně, ví stejně dobře jako ti, kteří takové štěstí neměli, že to „tak dál nejde“. V loňských *Standardech* jsme se pokusili popsat některé sociální nespravedlnosti patrné nejen z regulace nájemného, ale také z nevhodně zacílených nových nástrojů bytové politiky. Stále se nemůžeme zbavit pocitu nedostatku bytů. Mladí lidé čekají roky na přidělení obecního bytu, a to také proto, že s ním někdo jiný na černém trhu úspěšně podniká. Tržní nájemné je nepřirozeně vysoké a pro ty, kteří je platí, je současný příspěvek na bydlení k smíchu. Na druhou stranu velká část bohatých lidí platí pro ně zanedbatelný nájem či, pokud si koupí vlastní bydlení, pak mohou mnohem více než příjmově slabší díky této koupi ušetřit na daních. Mnohé dotace přilepšují pouze developerům a vůbec nevedou k zamýšlenému snížení ceny poskytované služby a stavební spořitelny hromadí velkou část úspor, které si však daleko méně, než jsme očekávali, někdo chce půjčit. Stát necítí žádnou odpovědnost kompenzovat soukromé pronajímatele nucené z jeho vůle udržovat nájemné hluboko

pod nákladovou úrovní, do které přirozeně patří i oprávněný zisk z investovaného kapitálu, a až o kompenzacích rozhodne mezinárodní soud, současní politici již budou na politické penzi. Dnes diskutovanými řešeními jsou často nejrůznější podpory pořízení vlastnického bydlení (půjčky), které nerespektují specifickou trhu s bydlením (část se odrazí ve zvýšení ceny) a které jsou odjištěným granátem budoucích veřejných financí, čímž jdou zcela proti imperativu efektivity a efektivnosti veřejných intervencí.

Jak jsme uvedli v úvodu, není možné očekávat, že problém bytové politiky lze navždy vyřešit. Musíme však mít pevnou víru v to, že je možné najít takový systém, který by dnešní situaci vyhovoval lépe a některé problémy vyřešil do té míry, aby jiné příliš nevytvářel (například problém příliš velkých veřejných výdajů). Je možné, že nový systém bude účinný jen 10 let a pak se opět bude muset změnit či doplnit, ale bude, na rozdíl od dnešního zakonzervovaného stavu, alespoň nějakou dobu účinný. Snahou ekonomů a sociologů Sociologického ústavu AV ČR a Národohospodářského ústavu AV ČR podílejících se na letošních *Standardech* bylo co možná nejkritičtěji hledat v možných přístupech a produktivně přispět do debaty o žádoucím směřování bytové politiky v naší zemi kritickou vědeckou prací charakteristickou pečlivým lavírováním mezi ekonomickými i sociologickými paradigmaty a metodami. Autoři jsou nezávislými sociálními vědci Akademie věd České republiky a práci na tomto projektu s názvem *Standards bydlení českých domácností a potenciály k jejich růstu s přihlédnutím ke zkušenostem vyspělých zemí Evropské unie* jim umožnila podpora Grantové agentury České republiky (reg. č. 403/03/0417).

Podobně jako loni je studie strukturována do analytické a modulové části, přičemž analytická část se v letošním roce věnuje stopování efektivních nástrojů bytové politiky v českém prostředí. Modulová část ve většině případů rozšiřuje časové řady započaté v modulové části loňské studie týkající se základních informací o makroekonomickém vývoji, programech podpory bydlení, bytovém fondu, výdajích domácností, příspěvku na bydlení, stavebním spoření a hypotečním financování v České republice. Podobně jako loni bude celé znění studie do konce roku 2004 uveřejněno na internetových stránkách týmu Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR www.soc.cas.cz/seb včetně krátkého anglického shrnutí. Za spolupráci při získávání dat a informací pro analytickou práci by autoři rádi poděkovali zejmé-

na Ministerstvu financí, Ministerstvu pro místní rozvoj, Výzkumnému ústavu práce a sociálních věcí, Českému statistickému úřadu, České bankovní asociaci, představitelům bankovního sektoru (zejména České spořitelny) a Asociaci českých stavebních spořitel. Pevně věříme, že Vás text studie zaujme, a oceníme jakékoliv Vaše připomínky či návrhy, které můžete zaslat s využitím kontaktních údajů uvedených na přední straně.

Martin Lux
vedoucí projektu

Analytická část

Bytový nedostatek v České republice?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bytový nedostatek v České republice? Využití prostorového přístupu.

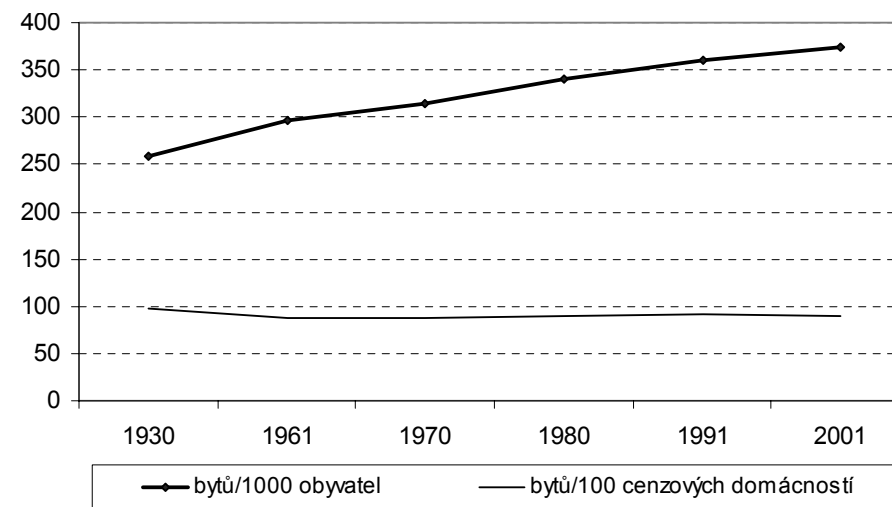
Česká republika v mezinárodním srovnání

Hodnocení fyzické dostupnosti bytů, resp. míry bytového dostatku nebo nedostatku je, jak již bylo výše uvedeno, vždy závislé na výběru kritérií použitých k jejímu měření. Dokonce i v rámci jednoho přístupu k chápání bytové potřeby – v našem případě prostorové tradice – záleží na tom, jaké konkrétní indikátory se používají a jaká metodologie určení bytového nedostatku se použije. Nejobvyklejším ukazatelem, který se pro zachycení vybavenosti obyvatel byty používá, je počet bytů na 1000 obyvatel. Méně často se jako ukazatel používá počet bytů na 100 domácností, eventuálně počet bydlících osob na 1 obytnou místnost v bytě či obytná plocha bytu připadající na 1 bydlícího obyvatele. Výše jmenované ukazatele patří mezi ukazatele agregátní, protože pracují s průměrnými hodnotami vztahenými k populaci a bytovému fondu celých zemí. Jsou nicméně jednoduché, poměrně dobře definované, relativně snadno dostupné, a proto jsou dosti vhodné k porovnávání vývoje bytové situace v čase nebo srovnání mezi zeměmi.

Následující graf ukazuje, jak se vyvíjela celková vybavenost obyvatelstva bytovým fondem, měřená jednak počtem trvale obydlených bytů na 1000 obyvatel, jednak počtem trvale obydlených bytů na 100 cenzových domácností.

Údaje uvedené v grafu 1 jsou exemplárním případem toho, jak výběr ukazatele ovlivňuje celkové výsledky hodnocení. Pokud budeme počet bytů srovnávat s počtem obyvatel, bude naše hodnocení optimistické, pokud budeme počet bytů vztahovat k počtu domácností, naše hodnocení vývoje optimistické nebude. Je zřejmé, že **v celém sledovaném období rostl počet trvale obydlených bytů rychleji než počet obyvatel. Tento trend byl víceméně stabilní a nepřerušilo ho ani prudké snížení počtu nově postavených bytů v první polovině 90. let.** Proto se také poměr počet bytů/1000 obyvatel neustále zvyšoval. Zatímco v roce 1930 připadal jeden byt na přibližně 4 obyvatele, v roce 2001 připadal jeden byt na necelých 2,7 obyvatele. Připomínáme, že v tomto případě bereme v úvahu pouze trvale obydlené byty, a že tedy není relativní přírůstek počtu bytů ovlivněn např. zvětšeným počtem neobydlených bytů. Protože byli ve sčítání lidu 2001 poprvé do celkového počtu obyvatelstva zahrnuti i cizinci

Graf 1: Vybavenost obyvatelstva a domácností bytovým fondem v České republice – rok 1930 a vývoj v letech 1961 až 2001



Zdroj: Český (Československý) statistický úřad: sčítání lidu v příslušných letech

s dlouhodobým pobytem, je vlastně takto vypočtený počet obyvatel v roce 2001 ještě o něco navýšen oproti výsledkům předchozích sčítání. Z toho vyplývá, že počet bytů na 1000 obyvatel vzrostl mezi rokem 1991 a 2001 ještě o něco více, než naznačuje graf.

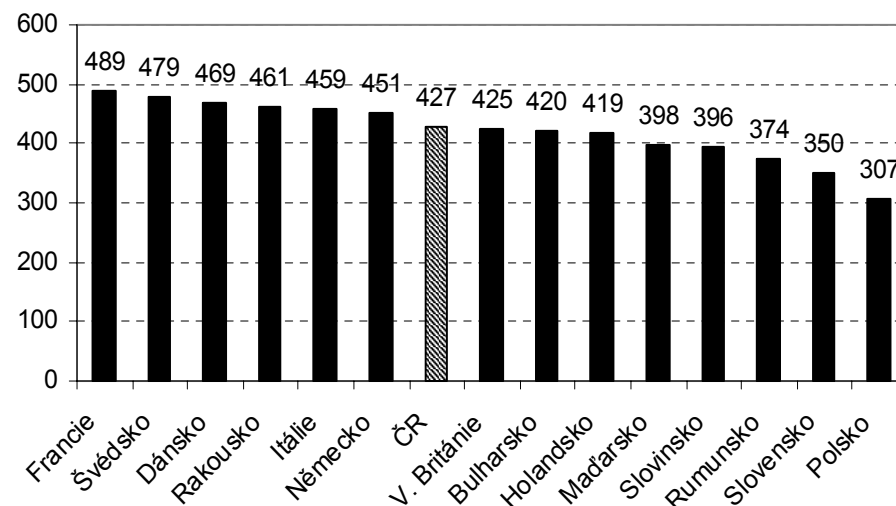
Zlepšení vybavenosti obyvatelstva byty v letech 1991 až 2001 bylo poněkud překvapivé. Bylo způsobeno především tím, že celkový počet trvale obydlených bytů sečtených při sčítání lidu v roce 2001 byl vyšší, než se původně očekávalo. Vzhledem k tomu, že statistiky o výstavbě nových bytů jsou dosti přesné a spolehlivé, nedá se předpokládat, že by rozdíl mezi očekávaným a skutečným počtem bytů v roce 2001 byly způsobeny masovou „neregistrovanou výstavbou“ v 90. letech. Mezi významnější příčiny nečekaného „přírůstku“ bytů patří navrácení relativně velkého počtu bytů do bytového fondu a deklarace více bytů v rodinných domech v roce 2001 než tomu bylo v roce 1991 (Výběrové šetření..., 2002), a také skutečnost, že ve sčítání v roce 1991 byla řada bytů započtena mezi objekty individuální rekreace, přestože nebyly vyčleněny z bytového fondu. Hlavní příčina však pravděpodobně spočívá

v nižším úbytku bytového fondu, než se v průběhu 90. let očekávalo (viz např. Záměry a opatření..., 1997). Úbytek bytového fondu se obecně velmi špatně odhaduje a není příliš dobře zaznamenáván průběžnou statistikou. Kleinman (1995) kupříkladu uvádí, že vyšší intenzita výstavby ve Francii ve srovnání s Velkou Británií je kompenzována až šestkrát vyšší intenzitou úbytku bytového fondu ve Francii (na konci 80. let se ve Velké Británii pohyboval průměrný roční úbytek kolem 10.000 bytů ročně, zatímco ve Francii činil více než 60.000 bytů ročně). Rozdíly v úbytku bytů mezi jednotlivými zeměmi, ale i změny v úbytku bytů v čase, je však přesto třeba brát vždy v úvahu, protože podstatně ovlivňují výsledný počet bytů, a tedy i dostupnost bytů obecně.

Optimistické hodnocení situace v dostupnosti bydlení v České republice měřené počtem bytů na 1000 obyvatel by mohlo být podpořeno i mezinárodním srovnáním – viz graf 2. (Je třeba upozornit, že v tomto případě byly kvůli zajištění srovnatelnosti mezi zeměmi do celkového počtu bytů zahrnuty i byty evidované místními statistickými úřady jako neobydlené. Z toho důvodu je i podíl bytů na 1000 obyvatel v České republice poněkud vyšší než bylo uvedeno v grafu 1. Mezinárodní srovnání jsou obecně velice obtížná i pro nekompatibilitu v definicích jednotlivých typů bytů a vzhledem k tomu, že různé národní prameny udávají různé hodnoty ukazatelů.)

I přes opatrnost, se kterou musíme používat komparativní data uvedená v grafu, je patrné, že Česká republika je v tomto ohledu v rozšířené Evropské unii „průměrnou zemí“. V řadě zemí Západní Evropy připadá na 1000 obyvatel více bytů, některé západní země a všechny „východní“ země zahrnuté do výběru však Česká republika v tomto ohledu předčí. Toto konstatování nesnižuje ani skutečnost, že do počtu bytů v České republice byly v tomto případě zahrnuty i byty vedené ve sčítání lidu jako neobydlené, jelikož u ostatních zemí tomu bylo také tak. Navíc je z analýz důvodů neobydlenosti provedených ČSÚ známo, že více než 20 % vedených jako neobydlené jsou ve skutečnosti byty obydlené přechodně, tedy lidmi, kteří nemají v bytě trvalé bydliště, ačkoliv v něm bydlí. U dalších cca 20 % neobydlených bytů se sčítacím komisařům důvod neobydlenosti nepodařilo zjistit. Protože se však podobně jako byty obydlené přechodně vyskytují hlavně ve větších městech, je možné, že alespoň část z nich je ve skutečnosti také obydlená.

Graf 2: Vybavenost obyvatelstva bytovým fondem roce kolem roku 2000* – srovnání České republiky a vybraných evropských zemí



**) Pozn.: Většina dat pochází z roku 2000, u některých zemí jsou data z roku 2001, u Slovinska z roku 2002 a u Francie z roku 1999*

Zdroj: Housing statistics in the European Union 2002. ČR, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko: www stránky národní statistické úřady

Vrátíme-li se ještě jednou k údajům v grafu 1 a podíváme se na vývoj počtu bytů na 100 cenzových domácností, zjistíme, že se hodnota tohoto ukazatele ve sledovaném období v celém sledovaném období od roku 1930 do roku 2001 téměř nezměnila. Lépe řečeno: vybavenost domácností byty se dokonce mírně zhoršila. Zatímco v roce 1931 připadalo na 100 domácností necelých 98 trvale obydlených bytů, hodnota tohoto ukazatele v roce 1970 klesla na 88 bytů na 100 domácností. Poměr byty/domácnosti se pak mírně zvyšoval až do roku 1991 (na necelých 92 bytů na 100 domácností), aby se pak do roku 2001 opět o něco snížil (na necelých 90 bytů na 100 domácností). Na první pohled se vývoj, pokud jde o vybavenost domácností byty, zřetelně odlišuje od vývoje vybavenosti obyvatel byty: místo stálého zlepšování – stagnace.

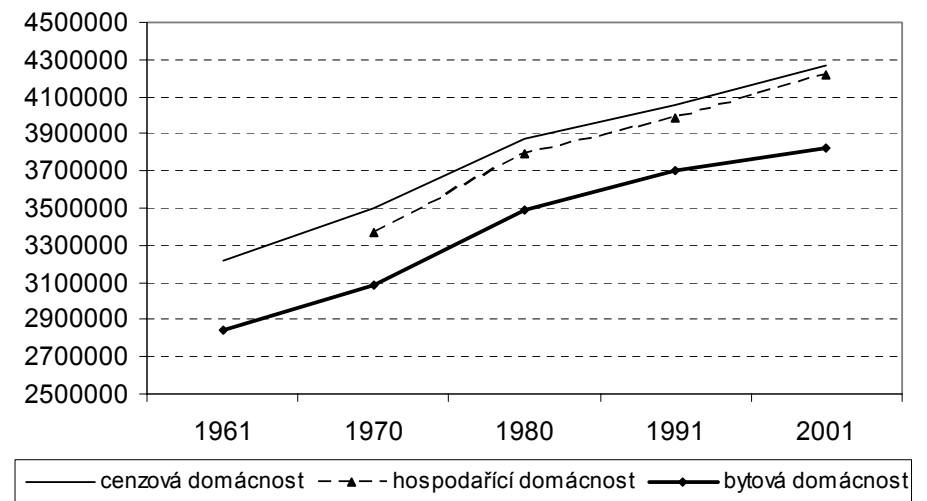
V tomto okamžiku je ovšem nutné upozornit na to, že počet domácností je, na rozdíl od počtu obyvatel, daleko méně jistá veličina. Je to dáno především tím, že není

možné přesně stanovit, co je to domácnost. Definice domácnosti je vždy výsledkem dohody, jde vždy do jisté míry o sociálně konstruovanou veličinu (Paris, 1995). Domácnosti jsou často definovány ve vztahu k bydlení. Nejběžněji je domácnost definována jako „základní jednotka spotřeby bydlení“ (Paris, 1995, str. 1623). Jinak řečeno, domácnost je skupina lidí, kteří spolu obývají byt. Myers (1990, str. 5) k tomu uvádí, že v tom případě musí nutně platit, že „počet domácností se rovná počtu obydlených bytů“, což je tautologická definice, která vede k pochybnostem o smyslu jejího používání. Paris (1995) upozorňuje, že skutečné uspořádání života lidí v jejich obydlích je velice pestré a může se měnit v čase, což klade velký odpor všem pokusům o jejich přesnou klasifikaci. Účastníci sčítání lidu či respondenti ve výběrových šetřeních mají navíc často z daňových důvodů nebo kvůli různým sociálním dávkám zájem navenek hlásit jinou strukturu a složení domácností, než jaká existuje ve skutečnosti. V každém případě je nutno mít neustále na paměti, že údaje o domácnostech mají zcela jinou úroveň spolehlivosti, než mají jiná demografická data, jako jsou například údaje o počtu narozených, zemřelých nebo věku.

V české statistické praxi se komplikace s definicí domácnosti odrážejí už tím, že se pracuje zároveň se třemi různě definovanými typy domácností. Termínem *bytová domácnost* se označují osoby, které společně žijí v jednom bytě. V tomto smyslu je tedy počet bytových domácností roven počtu trvale obydlených bytů. Termín *hospodařící domácnost* je užíván pro společně bydlící osoby, které samy uvedly, že spolu společně hospodaří, tj. společně hradí hlavní výdaje domácnosti, jako je strava, náklady na bydlení a podobně. Lidé žijící v jednom bytě mohou tvořit jednu nebo více hospodařících domácností. Konečně termín *cenzová domácnost* označuje osoby, které žijí v jednom bytě v rámci jedné hospodařící domácnosti a mají spolu příbuzenské či jiné vztahy. Cenzová domácnost je nejmenší jednotkou, která se už dále nedělí. Jedna hospodařící domácnost se může sestávat z jedné nebo více cenzových domácností. Vzhledem k tomu, že příslušnost k jedné cenzové domácnosti mohla být definována i na základě existence „jiných vztahů“, je určení konkrétní cenzové domácnosti z velké míry záležitostí subjektivního posouzení. Cenzová domácnost je tedy relativně nejméně spolehlivě definovaným typem domácnosti ze všech tří zmíněných. Graf 3 ukazuje vývoj počtu domácností v České republice v letech 1961 až 2001 podle typů definice domácnosti. Z grafu je patrné, že počet domácností se ve sledovaném období zvětšoval, ať už byla domácnost definována jakýmkoliv způsobem. Je rovněž vidět, že počet

hospodařících domácností a počet cenzových domácností se od sebe v jednotlivých letech odlišoval jen velmi málo. Počet bytových domácností, tedy počet trvale obydlených bytů, také rostl, v každém ze sledovaných sčítání lidu bylo sečteno vždy o něco méně (cca o 7-9 %), než byl počet společně hospodařících domácností.

Graf 3: Vývoj počtu domácností v České republice v letech 1961 až 2001 – podle typu definice domácnosti



Zdroj: Český (Československý) statistický úřad: sčítání lidu v příslušných letech

Je zajímavé, že zvyšování absolutního počtu bytů v letech 1961 až 2001 nevedlo k přiblížení počtu hospodařících (a cenzových) domácností a počtu bytů. Jinými slovy: počet hospodařících domácností, který obýval společný byt s jinou hospodařící domácností se v průběhu vývoje téměř neměnil. Podobně se neměnil ani podíl bytových domácností, které byly tvořeny více než jednou hospodařící (nebo cenzovou) domácností. Je zřejmé, že počet domácností a počet bytů spolu vzájemně souvisí. To platí nejen pro bytové domácnosti, které jsou na počtu obydlených bytů vázány z definice samé, ale i pro počet hospodařících a cenzových domácností. Rostoucí počet samostatně hospodařících domácností představuje na trhu s bydlením poptávku po samostatném bydlení, protože přinejmenším u části hospodařících domácností,

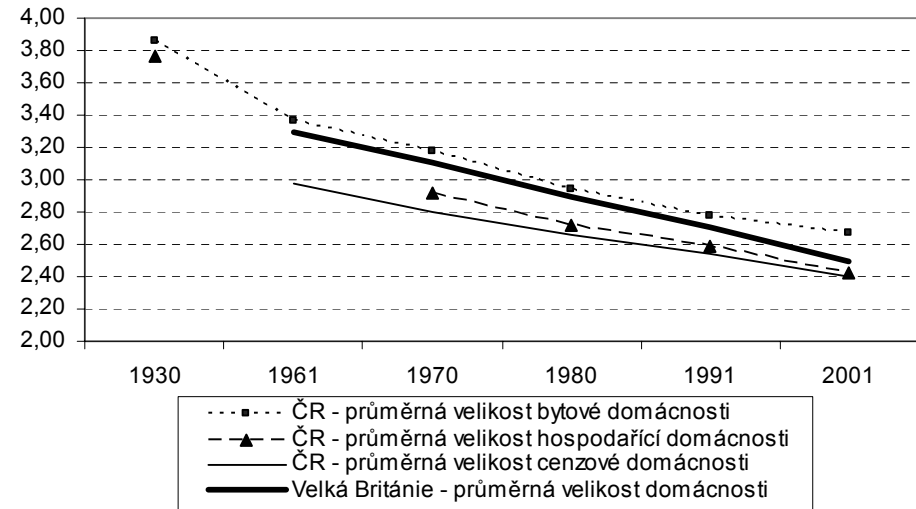
kteřé spolu žijí v jednom bytě, jde o nechtěné soužití³. U takových domácností pak oddělené hospodaření může představovat předstupu vytváření nové bytové domácnosti nebo alespoň snahu o ně. Na druhou stranu je zřejmé, že větší nabídka na trhu s bydlením sama do jisté míry generuje poptávku po vytváření nových domácností.

Jestliže domácností přibývá rychleji než přibývá obyvatel, zmenšuje se jejich průměrná velikost. To je částečně důsledkem snižující se porodnosti a s tím souvisejícího zmenšení průměrného počtu dětí v rodině. Ale nejenom kvůli tomu. V důsledku celé řady demografických a sociálních změn ve společnosti dlouhodobě roste počet „netradičních“ domácností, zvláště domácností jednotlivců, neúplných rodin a vícečlenných nerodinných domácností. Tento vývoj je dosti univerzální a byl zaznamenán ve všech evropských státech bez ohledu na jejich kulturní tradice i na to, na jaké straně železné opony se ve druhé polovině 20. století nacházely. Graf 4 ukazuje vývoj průměrné velikosti české domácnosti (při třech různých možnostech její definice) ve srovnání s průměrnou velikostí domácnosti ve Velké Británii. Graf dokládá, jak se průměrná domácnost postupně výrazně zmenšovala, bez ohledu na to, jak byla definována. Ukazuje zároveň, že trend byl velmi podobný v České republice i ve Velké Británii, a že na něm také nic podstatného nezměnila změna politického režimu na konci 80. let v České republice.

Graf 5 porovnává průměrnou velikost české domácnosti s průměrnou velikostí domácnosti ve vybraných evropských zemích. Ze srovnání je zřejmé, že velikost české domácnosti je menší než velikost domácností v uvedených postkomunistických zemích. Ve srovnání ze zeměmi západní Evropy se dá velikost české domácnosti hodnotit jako průměrná.

Pokud bychom měřili změny ve vybavenosti domácností byty s využitím všech tří existujících možných definic domácnosti, zjistíme, že v tomto případě na definici domácnosti naopak dosti podstatně záleží (viz graf 6).

Graf 4: Vývoj průměrné velikosti domácnosti v České republice a ve Velké Británii

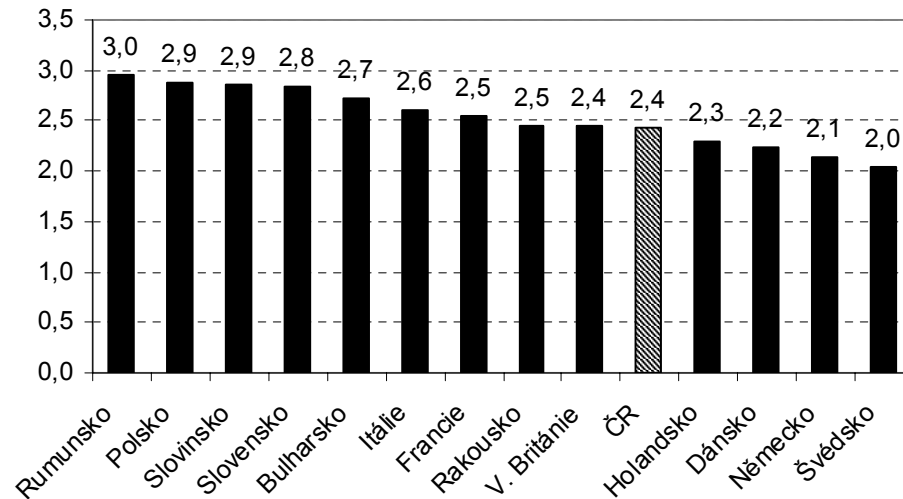


Zdroj: Český (Československý) statistický úřad: sčítání lidu v příslušných letech, Paris (1995)

Vybavenost bytových domácností byty nemá samozřejmě cenu měřit, protože díky definici bytové domácnosti (bytová domácnost = počet trvale obydlených bytů) je tento poměr neměnný. Pokud vztáhneme počet bytů k počtu cenzových domácností, zjistíme, že podle tohoto ukazatele se situace v šedesátých letech nepatrně zhoršovala, v 70. a 80. letech se zlepšovala a v 90. letech opět zhoršovala. K obdobnému hodnocení dojdeme tehdy, pokud budeme sledovat vývoj v letech 1971 až 2001 na vztahu počtu trvale obydlených bytů k počtu hospodařících domácností (tento poměr se pohyboval mezi 91 a 93 bytů na 100 hospodařících domácností). Před rychlými závěry by nás ovšem měl varovat údaj ze sčítání v roce 1930, který říká, že v té době na území dnešní České republiky připadalo na 100 hospodařících domácností téměř 98 bytů. Pokud bychom tedy měli považovat počet bytů na 100 hospodařících domácností (a analogicky zřejmě i počet bytů na 100 cenzových domácností) za ukazatel vybavenos-

³Asi čtvrtina hospodařících domácností oslovených ve výběrovém šetření *Sociální situace domácností 2001*, která sdílí jediný byt s jinou hospodařící domácností uvedla jako jeden ze svých problémů s bydlením právě skutečnost, že byt sdílí s jinou domácností (nebo jinými domácnostmi). Ti z dotázaných, kteří zároveň obývají malý byt, považuje soužití s jinou hospodařící domácností v jednom bytě za problém v plných dvou třetinách případů.

Graf 5: Průměrná velikost domácnosti kolem roku 2000* – srovnání České republiky a vybraných evropských zemí



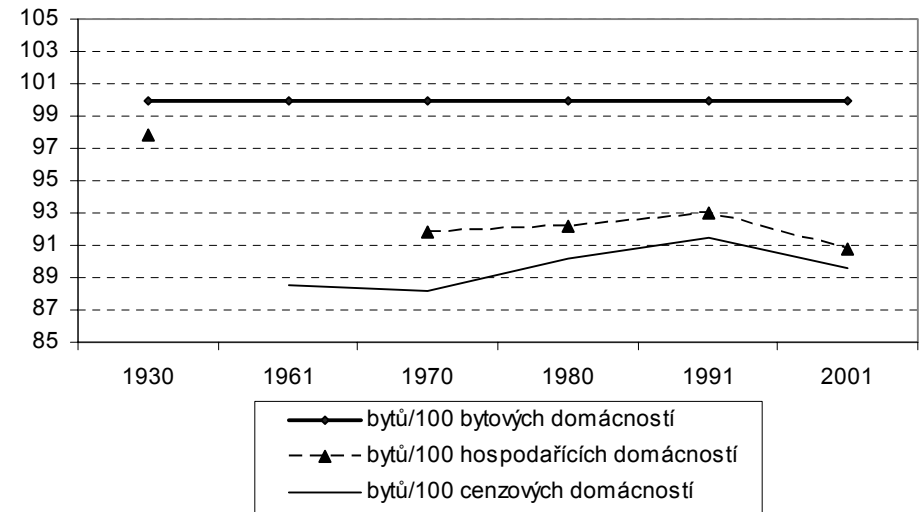
*) Pozn.: Většina dat pochází z roku 2000, u některých zemí jsou data z roku 2001, u Slovinska z roku 2002 a u Francie z roku 1999

Zdroj: Housing statistics in the European Union 2002. ČR, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko: www stránky národní statistické úřady

ti domácností byty, resp. ukazatel bytového nedostatku, museli bychom připustit, že v roce 1930 byla bytová situace v zemi podstatně lepší než po druhé světové válce, čemuž nenasvědčují žádná jiná čísla o vybavenosti bytovým fondem. Daleko pravděpodobnější je, že na rozdíl od roku 1930 lidé v poválečném období deklarovali z různých důvodů častěji více než jednu hospodářskou domácnost v bytě. **Toto srovnání ukazuje, že pro charakteristiku vybavenosti obyvatelstva byty je obecně dosti nebezpečné používat ukazatele, které pracují s počty domácností, protože jsou závislé na deklaraci dotazovaných, která odráží kromě skutečnosti i zájmy dotazovaných a mění se v čase a v prostoru, v závislosti na historickém a kulturním kontextu.**

S vědomím výše uvedených námitek uvádíme i graf 7, který ukazuje počet bytů na 100 domácností ve vybraných evropských zemích. (Upozorňujeme, že z důvodů srovnatelnosti bylo počítáno s celkovým počtem bytů a počtem hospodářských domácnos-

Graf 6: Vybavenost domácností byty v České republice v roce 1930 a v letech 1961 až 2001 – podle typu definice domácnosti



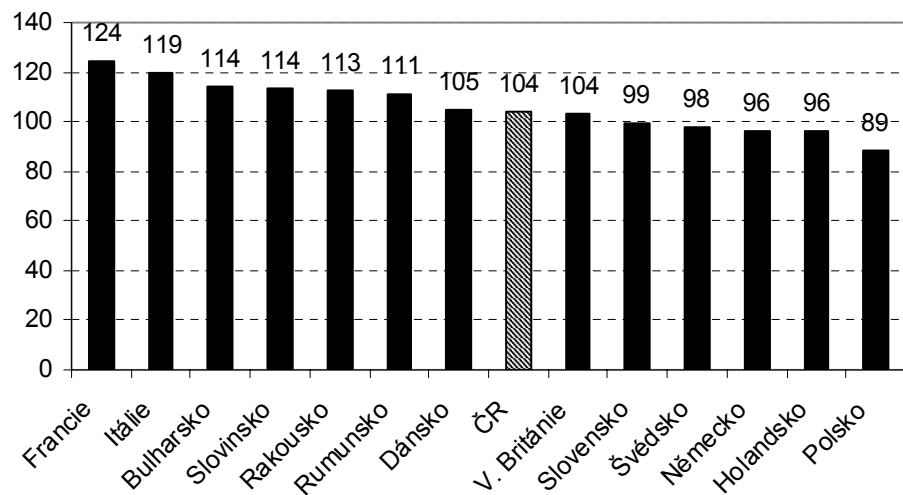
Zdroj: Český (Československý) statistický úřad: sčítání lidu v příslušných letech

ti. Proto je počet bytů na 100 domácností uvedených za Českou republiku vyšší než v předchozích grafech.)

Z grafu 7 je zřejmé, že vybavenost českých domácností byty není nijak odlišná od vybavenosti domácností byty v jiných evropských zemích. Česká republika nepatří v tomto ohledu mezi extrémní.

Třetím typem ukazatelů, jimiž lze měřit změny ve fyzické dostupnosti bytů a vybavenosti obyvatel bytovým fondem jsou ukazatele, které poměrují velikost bytů s počty lidí, kteří byty obývají. Tyto typy ukazatelů buď vyjadřují velikost bytů počtem obytných místností nebo plochou bytu v m². Určitou komplikaci způsobuje skutečnost, že není zcela zřejmé, co by mělo být považováno za obytnou místnost. Obdobně není jisté, jestli do plochy bytu započítávat celkovou plochu bytu nebo jen obytnou plochu bytu. Oba z ukazatelů velikosti obydlí, které jsou poměřovány s počtem žijících obyvatel (počet místností a plocha bytu), sice spolu významně korelují (byty o větším počtu místností

Graf 7: Vybavenost obyvatelstva bytovým fondem roce kolem roku 2000* – srovnání České republiky a vybraných evropských zemí (počet bytů celkem na 100 hospodářících domácností)



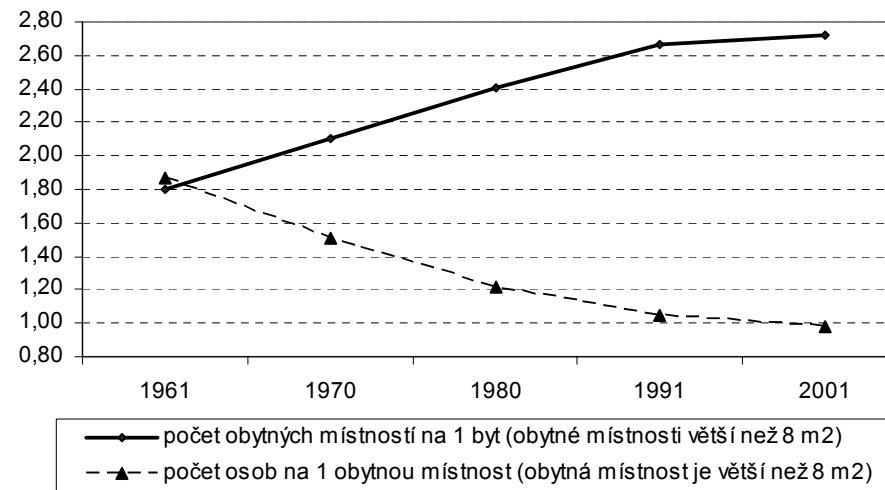
*) Pozn.: Většina dat pochází z roku 2000, u některých zemí jsou data z roku 2001, u Slovinska z roku 2002 a u Francie z roku 1999

Zdroj: Housing statistics in the European Union 2002. ČR, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko: www stránky národní statistické úřady

mají v průměru větší plochu), ale nejsou volně zaměnitelné, zvláště porovnáváme-li situaci v různých zemích, kde je výrazně odlišná struktura bytového fondu. Oba ukazatele také nevyjadřují úplně totéž, ale spíše zachycují dva odlišné rysy velikosti obydlí, o nichž nelze jednoznačně rozhodnout, který je důležitější (má mít vícečlenná rodina raději více menších pokojů nebo naopak?). V následujícím textu proto použijeme oba dva z možných ukazatelů velikosti bydlení připadající na jednoho bydlícího obyvatele.

V grafu 8 je prezentován průměrný počet obytných místností na 1 byt a průměrný počet osob na 1 obytnou místnost v bytě v České republice v letech 1961 až 2001. Je vidět, že v průběhu sledovaného časového období se počet obytných místností v průměru znatelně zvýšil – z přibližně 1,8 obytné místnosti na byt v roce 1961 na 2,7 obytných místností na byt v roce 2001. Trend ke zvyšování počtu obytných místností v bytě byl zřetelný po celé sledované období, jen v posledním desetiletí se tempo

Graf 8: Průměrný počet obytných místností na 1 byt a průměrný počet osob na 1 obytnou místnost v bytě v České republice v letech 1961 až 2001

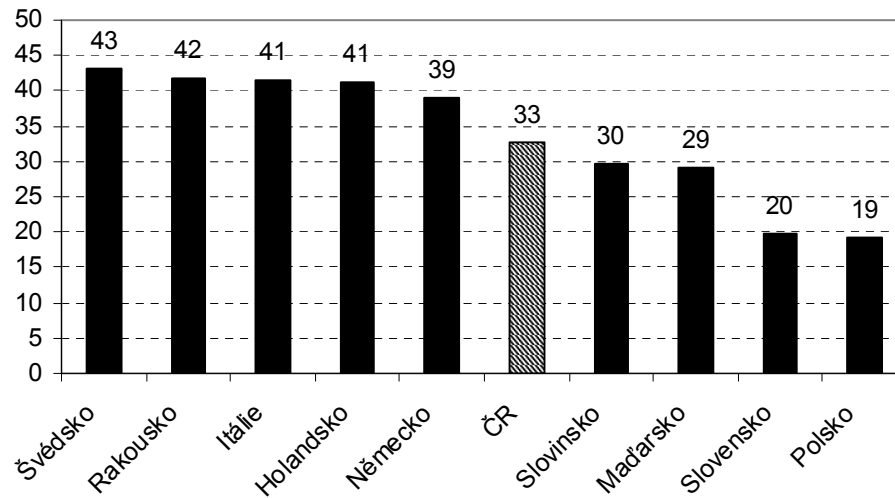


Zdroj: Český (Československý) statistický úřad: sčítání lidu v příslušných letech

zvyšování počtu obytných místností poněkud přibrzdilo. Protože víme, že se navíc ve sledované době zmenšoval počet členů domácnosti, nepřekvapí nás, že průměrný počet lidí, který připadal na jednu obytnou místnost, rychle klesal. Zatímco v roce 1961 připadalo v průměru téměř 1,9 osob na jednu obytnou místnost, o čtyřicet let později tento ukazatel poprvé klesl pod hodnotu 1. Celkový počet obytných místností v České republice tak překročil počet bydlících obyvatel. Trend byl stálý po celé sledované období, v posledních deseti letech byl však pokles hodnoty tohoto ukazatele pomalejší než v předchozích desetiletích.

Graf 9 ukazuje hodnoty obdobného ukazatele (tentokrát ovšem průměrnou velikost celkové plochy bytu připadající na jednoho bydlícího obyvatele) pro Českou republiku ve srovnání s vybranými evropskými zeměmi. (Kvůli srovnatelnosti je vztažena celková plocha všech bytů v zemi k počtu jeho obyvatel. Údaj za Českou republiku tak nesouhlasí s častěji publikovaným údajem o průměrné velikosti obytné plochy trvale obydlených bytů připadajících na jednoho bydlícího obyvatele – 18,6 m².)

Graf 9: Průměrná velikost bytu připadající na jednoho bydlícího obyvatele kolem roku 2000* – srovnání České republiky a vybraných evropských zemí (v m²)



*) Pozn.: Většina dat pochází z roku 2000, u některých zemí jsou data z roku 2001, u Slovinska z roku 2002 a u Francie z roku 1999

Zdroj: Housing statistics in the European Union 2002. ČR, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko: www stránky národní statistické úřady

V tomto případě se údaje prezentované v grafu poněkud odlišují od ostatních grafů, které porovnávaly situaci v České republice se situací ve vybraných dalších evropských zemích. Průměrná plocha bytu připadající na obyvatele je sice v České republice vyšší než ve všech uvedených postkomunistických státech (zvláště ve srovnání s Polskem a Slovenskem je rozdíl podstatný), celkově ukazatel naznačuje znatelné zaostávání za uvedenými státy Západní Evropy.

Fyzická dostupnost a vybavenost bytů v regionech České republiky

Doposud udávaná čísla charakterizující fyzickou dostupnost bydlení v České republice ve vývoji v čase a ve srovnání s jinými evropskými zeměmi byla čísla agregátní, protože pracovala s průměrnými hodnotami ukazatelů za celou zemi. Trh s bydlením je však diferencován i regionálně⁴. S trochou zjednodušení se dá říci, že trh s bydlením v zemi se skládá z „mozaiky“ relativně autonomních lokálních a regionálních bytových trhů. Ačkoliv jsou regionální a lokální trhy v rámci jedné země uniformně ovlivňovány některými procesy na národní úrovni (např. změnami úrokových sazeb nebo legislativními změnami), a také se do jisté míry vzájemně ovlivňují (vnitrostátní migrace z jednoho regionu do druhého může zároveň snižovat poptávku po bydlení a jeho ceny v prvním regionu a zvyšovat poptávku a jeho ceny v druhém regionu, vysoké meziregionální rozdíly v cenách bydlení mohou naopak vytvářet tlak na migraci z bytových důvodů atd.), fungují tyto bytové trhy do značné míry nezávisle na sobě. Protože se mohou jednotlivé regionální trhy s bydlením v rámci jedné a téže země nacházet v odlišné situaci, může se regionálně lišit i fyzická dostupnost bydlení, resp. může být v některém regionu bytový nedostatek, zatímco v jiném regionu může být fyzický nadbytek bytů. Je také třeba připomenout, že indikátory vybavenosti jednotlivců a domácnosti bytovým fondem ukazující souhrnná čísla za celou republiku mají tendenci skrýt část skutečného bytového nedostatku v regionech, protože v celostátních průměrech se bytový nedostatek v jednom regionu může částečně kompenzovat bytovým přebytkem v jiném regionu, zatímco v realitě nelze nedostatek bytů v jedné oblasti nahradit přebytkem bytů v druhé. Součet lokálních bytových potřeb je tak vždycky o něco větší, než je agregát bytových potřeb na národní úrovni, protože národní bytový trh nemůže být nikdy plně přizpůsoben momentální bytové situaci v jednotlivých regionech (Mouillart, 1990).

Chceme-li hodnotit fyzickou dostupnost bydlení zvláště pro jednotlivé regionální trhy v České republice, musíme nejprve zvolit vhodné jednotky sledování. Teoreticky by to měly být takové jednotky, které jsou z hlediska fungování trhu s bydlením relativně co nejméně vnitřně uzavřené. Měly by zahrnovat území měst a jejich zázemí, která

⁴ Trh s bydlením je také diferencován podle právního důvodu užívání bytu (bydlení vlastnické, nájemní, družstevní), typu obydlí (rodinné domy, bytové domy), podle míry regulace vztahů na trhu (např. nájemní byty s regulovaným nájemným versus nájemní byty s tržním nájemným) i sociálně (bydlení různých sociálních skupin). Tyto typy diferenciací nebudou předmětem našeho zájmu v této kapitole.

představují „přirozené“ prostorové rámce života většiny lidí. Problém je, že různě velká města mají různě velká zázemí, takže by takto vymezené jednotky byly těžko srovnatelné. Navíc při práci s každými *ad hoc* vymezenými jednotkami narazíme na problém nedostatku dat v příslušném územním členění. Kompromisním rozhodnutím bylo proto použít území administrativních okresů, které jsou sice v některých případech menší než výše jmenované „přirozené“ jednotky a v jiných zase větší, ale v průměru se jim velikostí blíží. Podobně jako v předchozích případech, kde jsme porovnávali vybavenost bytovým fondem v České republice a v dalších vybraných zemích v Evropě, budeme vybavenost bytovým fondem v jednotlivých okresech České republiky měřit různými indikátory a výsledky porovnávat nejen mezi okresy, ale i mezi indikátory.

Vybavenost obyvatel České republiky bytovým fondem se v roce 2001 skutečně značně regionálně lišila. Nejvíce bytů na tisíc obyvatel připadalo v největších městech, a také ve vysoce urbanizovaných severozápadních Čechách. Nejmenší vybavenost obyvatel byty byla naopak zaznamenána na jižní Moravě a na Vsetínsku, v Čechách pak v zázemí Prahy. Ukazatel počtu trvale obydlených bytů přepočtený na 1000 trvale bydlících obyvatel se ve velkém počtu okresů odchyloval od celorepublikového průměru a kolísal v rozmezí od 323 bytů/obyvatel v okrese Hodonín do 422 bytů/obyvatel v Praze (viz tabulka 1).

Tabulka 1: Vybavenost obyvatel České republiky bytovým fondem v roce 2001 – počet trvale obydlených bytů připadajících na 1000 trvale bydlících obyvatel okresu v okresech s extrémními hodnotami ukazatele

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/1000 obyvatel	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/1000 obyvatel
Praha	422	Znojmo	338
Plzeň	410	Žďár nad Sázavou	332
Teplice	407	Břeclav	330
Most	405	Uherské Hradiště	330
Ostrava	402	Hodonín	323

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ

Pokud bychom chtěli hodnoty ukazatelů uvedené v tabulce využít k hodnocení rozdílů ve fyzické dostupnosti bydlení mezi okresy České republiky analogickým způsobem, jako jsme podobného ukazatele použili k hodnocení mezinárodních rozdílů ve fyzické vybavenosti obyvatelstva bytovým fondem nebo k hodnocení vývoje v čase, došli bychom k závěru, že nejdostupnější bydlení je v největších městech a v severočeských pánevních okresech, protože v nich připadá na 1000 trvale bydlících obyvatel relativně nejvíce bytů, a naopak nejhorší fyzická dostupnost bytů je na jižní Moravě, kde je bytů na 1000 obyvatel relativně nejméně. Srovnání údajů získaných ve sčítání lidu v roce 2001 s daty sebranými o deset let dříve během sčítání lidu 1991 ukazuje, že zjištěné regionální rozdíly nejsou náhodné, protože velmi podobné rozdíly byly zjištěny už dříve. Ze srovnání obou tabulek vyplývá, že na obou koncích pomyslného žebříčku se vyskytují prakticky stejné okresy, rovněž velikost rozdílů se v průběhu 90. let zachovávala (viz tabulka 2).

Tabulka 2: Vybavenost obyvatel České republiky bytovým fondem v roce 1991 – počet trvale obydlených bytů připadajících na 1000 trvale bydlících obyvatel okresu v okresech s extrémními hodnotami ukazatele

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/1000 obyvatel	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/1000 obyvatel
Praha	408	Vsetín	323
Plzeň	392	Žďár nad Sázavou	318
Brno	391	Uherské Hradiště	317
Most	390	Hodonín	317
Teplice	390	Uherské Hradiště	313

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ

Konstatování, že v největších městech je relativně nejvíce trvale obydlených bytů na 1000 trvale bydlících obyvatel, a tudíž je v nich relativně nejmenší bytový nedostatek, vychází sice z uvedených čísel, ale zdá se přesto poněkud odporovat praktické zkušenosti i informacím o vysokých cenách bydlení a špatné finanční dostupnosti bydlení v těchto městech. Kritikové mohou namítnout, že ve velkých městech, jako je Praha nebo Brno, bydlí ve skutečnosti více lidí, než kolik jich je přihláшено k trva-

lému pobytu, a že je tudíž hodnota ukazatele touto skutečností poněkud nadhodnocována. To je sice jistě pravda, ale případné přepočítání počtu obyvatel na „skutečně bydlící“ je mimořádně obtížné a pokusy o ně nevedou ve svém důsledku k zásadní změně regionálního rozložení ukazatele vybavenosti obyvatel bytovým fondem, nýbrž pouze ke zmenšení rozdílů mezi okresy s nejvyššími hodnotami ukazatele a mezi okresy s nejnižšími hodnotami ukazatele⁵. Hodnoty ukazatele vybavenosti obyvatel bytovým fondem (počet bytů/1000 obyvatel) významně negativně korelovaly s podílem bytů v rodinných domcích a průměrnou velikostí cenové domácnosti. V okresech, kde bylo relativně více bytů v rodinných domcích a kde byly zároveň větší cenové domácnosti, měl ukazatel tendenci dosahovat nižších hodnot a naopak.

Ve druhém kroku jsme zjistili, jaké jsou regionální rozdíly ve vybavenosti domácností bytovým fondem. Jako ukazatele jsme použili počet trvale obydlených bytů na 100 cenových domácností. Pět okresů s nejvyššími hodnotami ukazatele a pět okresů s nejnižšími hodnotami ukazatele je uvedeno v následující tabulce 3.

Údaje v tabulce dokumentují, jak malé rozdíly ve vybavenosti domácností bytovým fondem mezi okresy v České republice existují – hodnoty ukazatele se pohybují v rozmezí od 86,3 do 92,0 bytů na 100 domácností. Míra regionální variability je v tomto ohledu podstatně menší než v případě počtu bytů na 1000 obyvatel. Relativně nejvíce bytů na 100 domácností připadá v pánevních okresech severozápadních Čech, ale také v okrese Prostějov, v Ostravě a v některých jihočeských okresech. Hodnoty ukazatele v Praze (90,7) a Brně (90,5) nepatří sice k absolutně nejvyšším, ale jsou znatelně nad průměrem. Nejmenší vybavenost domácností byty byla zaznamenána na jižní Moravě, v oblasti Jeseníků, v zázemí největších měst a na Karlovarsku. Porovnáme-li údaje z roku 2001 s obdobnými daty z roku 1991 (viz tabulka 4), zjistíme, že některé charakteristiky meziokresních rozdílů ve vybavenosti domácností byty se v 90. letech zachovaly, jiné se změnily. Obecně se vybavenost domácností

Tabulka 3: Vybavenost domácností České republiky bytovým fondem v roce 2001 – počet trvale obydlených bytů připadajících na 100 cenových domácností okresu v okresech s extrémními hodnotami ukazatele

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/100 cenových domácností	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/100 cenových domácností
Teplice	92,0	Šumperk	86,9
Prostějov	91,7	Jeseník	86,9
Chomutov	91,3	Břeclav	86,6
Most	91,2	Praha-západ	86,5
Ostrava	91,2	Hodonín	86,3

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ.

Tabulka 4: Vybavenost domácností České republiky bytovým fondem v roce 1991 – počet trvale obydlených bytů připadajících na 100 cenových domácností okresu v okresech s extrémními hodnotami ukazatele

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/100 cenových domácností	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Trvale obydlených bytů/100 cenových domácností
Chomutov	97,6	Vsetín	87,7
Teplice	96,1	Uherské Hradiště	87,6
Most	95,6	Brno-venkov	87,5
Ústí nad Labem	95,0	Hodonín	87,3
Sokolov	94,1	Praha-západ	86,7

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ.

⁵ Vzhledem k tomu, že ve sčítání 2001 byli mezi obyvatelstvo započtení i cizinci s trvalým a dlouhodobým pobytem, nebylo nutné "opravovat" počty obyvatel o cizince. Je možné předpokládat, že v největších městech bydlí i ilegálně pobývajících cizinci, o nich však pochopitelně neexistují žádné statistické informace. Faktické počty bydlících obyvatel ve velkých městech zvyšuje ještě alespoň část lidí, kteří tam nedenně dojíždějí do zaměstnání (s výjimkou Prahy a Brna se však salda nedenní dojížděky pohybují jen v řádu stovek až jednoho tisíce případů). Ve velkých městech také nepochybně fakticky bydlí poměrně velké množství lidí, kteří mají trvalé bydliště jinde a pronajímají si byt na volném trhu. Značná část z nich ovšem obývá byty, které byly ve sčítání sečteny jako "neobydlené byty – obydlené přechodně", které se v našem ukazateli vybavenosti obyvatel bytovým fondem vůbec neuplatnily. Všechny pokusy "odhadnout" faktický počet bydlících podle okresů a "opravit" tak ukazatele vybavenosti obyvatel bytovým fondem vedly pouze k relativnímu zmenšení rozdílů mezi okresy, nikoliv ovšem ke změně regionálního rozložení hodnot ukazatele.

byty o něco snížila. Celkový obraz regionální variability se zachoval, ale stabilita nebyla zdaleka tak velká, jako u počtu bytů na 1000 obyvatel (viz Pearsonův korelační koeficient $r=0,54$ pro vybavenost domácností byty versus $r=0,98$ pro vybavenost obyvatel byty). Okresy s extrémními hodnotami ukazatele počet bytů/100 domácností se víceméně opakovaly, ale rozdíly mezi okresy s nejvyšší vybaveností domácností byty a okresy s nejnižší vybaveností byty se, stejně jako celková míra variability mezi okresy, snížily. To bylo způsobeno především snížením vybavenosti domácností byty u okresů s nejvyššími hodnotami ukazatele v roce 1991.

Velmi zajímavý je v tomto ohledu vývoj vybavenosti domácností bytovým fondem v Praze, kde hodnota ukazatele nepatrně stoupla z 90,6 bytů/100 domácností na 90,7 bytů/100 domácností v roce 2001. ***Praha se tak zařadila mezi několik málo okresů, u nichž se bytová situace domácností, pokud ji měříme tímto ukazatelem, zlepšila. To je opět poněkud v kontradikci oproti všeobecně rozšířenému názoru, že v Praze je mimořádně velký bytový nedostatek.***

Konečně posledním z možných typů ukazatelů, jimiž lze měřit fyzický dostatek nebo nedostatek bytů v okresech, je plocha bytů připadající na jednoho obyvatele. Údaje z roku 2001 jsou uvedeny v následující Tabulce 5.

Tabulka 5: Průměrná velikost obytné plochy bytu připadající na jednoho bydlícího obyvatele v roce 2001 – byty celkem, okresy s extrémními hodnotami ukazatele (v m²)

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Obytná plocha na osobu (m ²)	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Obytná plocha na osobu (m ²)
Praha-západ	22,5	Most	17,2
Praha-východ	21,2	Ostrava	17,0
Nymburk	21,0	Vsetín	17,0
Plzeň-jih	20,5	Karviná	16,6
Kolín	20,3	Sokolov	16,5

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ.

Variabilita ukazatele je obecně poměrně nízká. Obytná plocha připadající na jednoho bydlícího obyvatele kolísá v rozmezí 16,5 m² v okrese Sokolov až 22,5 m² v okrese Praha-západ. Hodnota tohoto ukazatele je vyšší v Čechách než na Moravě, nejvyšší je v okresech střeďočeského kraje a v okolí Plzně. Nejnižších hodnot dosahuje v severočeských pánevních okresech, na Ostravsku a na Vsetínsku. Kromě stavu samotného bytového fondu se do hodnoty tohoto ukazatele promítají především rozdíly v demografickém složení populace, zvláště počet dětí v rodině (vyšší podíl dětí snižuje průměrnou plochu na osobu) a stáří populace (vyšší stáří populace zvyšuje průměrnou plochu na osobu). Velmi důležitým faktorem ovlivňujícím velikost obytné plochy na obyvatele je také podíl bytů v rodinných domech na celkovém počtu obydlených bytů. V bytech v rodinných domech připadá totiž na osobu podstatně větší obytná plocha (21,8 m² v průměru v České republice) než v bytech v bytových domech (15,8 m²). Průměrná obytná plocha na osobu tak má tendenci růst se zvětšujícím se podílem bytů v rodinných domech. Abychom naše hodnocení očistili od tohoto vlivu, zjistili jsme hodnoty ukazatele v každém okrese zvlášť pro byty v rodinných domech (viz tabulka 6) a pro byty v bytových domech (viz tabulka 7).

Variabilita hodnot tohoto ukazatele je nízká, kolísá z rozmezí 19,1 m² na osobu bydlící v rodinném domě v okrese Vsetín do 24,5 m² na osobu bydlící v rodinném domě

Tabulka 6: Průměrná velikost obytné plochy bytu připadající na jednoho bydlícího obyvatele v roce 2001 – byty v rodinných domech, okresy s extrémními hodnotami ukazatele (v m²)

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Obytná plocha na osobu (m ²)	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Obytná plocha na osobu (m ²)
Praha	24,2	Blansko	20,2
Praha-západ	24,1	Svitavy	19,9
Most	24,1	Zlín	19,7
Chomutov	23,9	Žďár nad Sázavou	19,5
Plzeň	23,8	Vsetín	19,1

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ.

Tabulka 7: Průměrná velikost obytné plochy bytu připadající na jednoho bydlícího obyvatele v roce 2001 – byty v bytových domech, okresy s extrémními hodnotami ukazatele (v m²)

Okresy s nejvyšší hodnotou ukazatele	Obytná plocha na osobu (m ²)	Okresy s nejnižší hodnotou ukazatele	Obytná plocha na osobu (m ²)
Praha	17,2	Brno-venkov	14,3
Teplice	17,2	Vsetín	14,1
Plzeň	16,9	Blansko	14,1
Brno	16,5	Třebíč	14,0
Ústí nad Labem	16,4	Žďár nad Sázavou	13,8

Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů, ČSÚ.

v Praze. V Čechách jsou větší průměrné obytné plochy na osobu žijící v rodinném domě než na Moravě. Při porovnání tabulek 5 a 6 je možné si všimnout, že okres Most se ocitnul na opačných koncích škály. Zatímco celková obytná plocha na osobu je v okrese v průměru velmi malá, pokud se počítají dohromady byty v rodinných i bytových domech, lidé žijící v okrese Most v rodinných domech mají k dispozici naopak relativně jednu z největších obytných ploch. Podobně se v „žebříčku“ posunula hodně nahoru i Praha, Plzeň či Chomutov.

Meziokresní rozdíly ve velikosti obytné plochy na osobu v bytě v bytovém domě jsou ještě menší než v předchozím případě, což je do značné míry dáno velkým podílem unifikovaných a standardně velkých bytů v panelových domech. Relativně nejvíc obytné plochy na osobu v bytech připadá v největších městech a v severozápadním pohraničí, relativně nejméně na jižní Moravě a na Vsetínsku. **Ani v tomto případě tedy ukazatele vybavenosti obyvatelstva bytovým fondem neodpovídají zažité představě o velkých prosperujících městech (Praha, Plzeň, Brno...), v nichž je sice relativní dostatek pracovních příležitostí a vyšší mzdy, ale největší bytový nedostatek. Žádný z ukazatelů zachycující počet existujících bytů vzhledem k počtu obyvatel, počtu domácností nebo velikost obytné plochy připadající v průměru na jednu bydlící osobu fyzický nedostatek bytů v těchto městech nenaznačuje. Naopak, ve většině sledovaných parametrů patří tato velká města buď mezi nejlépe nebo alespoň nadprůměrně vybavená.**

Vztah mezi fyzickou a finanční dostupností bydlení v okresech České republiky

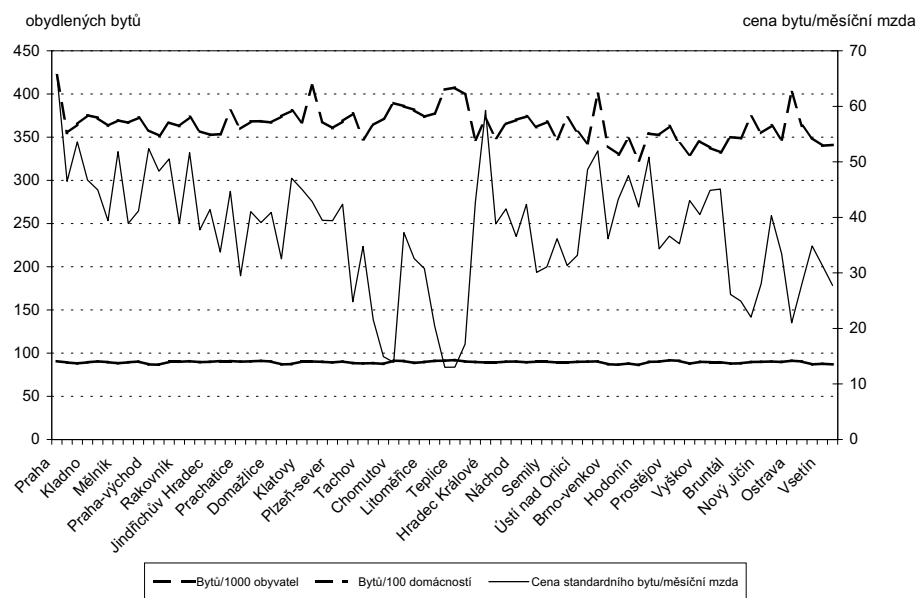
Zajímavé je, jaký je vztah mezi fyzickou a finanční dostupností bydlení v jednotlivých okresech České republiky. Pro srovnání jsme se rozhodli použít tři jednoduché ukazatele: počet trvale obydlených bytů na 1000 obyvatel a počet trvale obydlených bytů na 100 cenových domácností z údajů Sčítání lidu, domů a bytů 2001 a poměr mezi cenou „standardního bytu“ a průměrnou hrubou měsíční mzdou v okrese v roce 2001 (vyjadřující počet hrubých měsíčních mezd potřebný k pořízení standardního bytu). Průměrné ceny standardního bytu pocházejí z databáze KISEB brněnského Institutu regionálních informací ke stavu v měsíci listopadu 2001 a v souladu s jeho metodikou se vztahují k bytům I. kategorie v běžné poloze (odpovídající bytům v sídlištní zástavbě), v osobním nebo družstevním vlastnictví, s průměrným stářím cca 30 let, mírou opotřebenosti cca 40 % a podlahovou plochou 68 m².

Výsledek zachycuje graf 10, ve kterém byly okresy České republiky seřazeny sestupně zleva doprava podle počtu obydlených bytů na 1000 obyvatel. Levá svislá osa se vztahuje k údajům o vybavenosti obyvatel a bytů bytovým fondem, pravá svislá osa zachycuje hodnoty ukazatele finanční dostupnosti.

Z pohledu na graf je na první pohled zřejmé, že hodnoty fyzické dostupnosti a ukazatele finanční dostupnosti spolu vzájemně nesouvisí. To dokládají i statisticky nevýznamné hodnoty korelačních koeficientů. Proč spolu ukazatele nekorelují, i když je možné teoreticky očekávat, že budou? Málo bytů na 1000 obyvatel, tedy fyzický nedostatek bytů, by měl vést k vyšší ceně bydlení na regionálním trhu, a tedy snížené finanční dostupnosti bydlení, a naopak. Obdobná relace by se dala očekávat případě vybavenosti domácností byty a finanční dostupnosti bydlení. Možných vysvětlení toho, proč spolu ukazatele vzájemně nekorelují, je několik.

Oba ukazatele fyzického dostatku bytů spolu sice pozitivně korelují, ale závislost není příliš silná. Je to pravděpodobně proto, že počet domácností je na rozdíl od počtu obyvatel sociálním konstruktem, který je při své definici příliš vázaný na fyzickou existenci bytů. V jisté míře nadsázky se dá říci, že počty deklarovaných domácností a počty bytů spolu souvisí do té míry, že není zřejmé, jestli se byty stavějí, protože přibývá domácností, nebo domácnosti vznikají, protože jsou jim k dispozici

Graf 10: Vztah fyzické a finanční dostupnosti bydlení v okresech České republiky v roce 2001 – vybavenost obyvatel bytovým fondem, vybavenost domácností bytovým fondem a poměr ceny standardního bytu k průměrné hrubé měsíční mzdě.



Zdroj: Vlastní výpočty z dat Sčítání lidu, domů a bytů 2001, ČSÚ, databáze KISEB společnosti IRI.s.r.o. a publikace Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy v ČR za 1.- 4. čtvrtletí 2001, ČSÚ

byty. Pravda bude nejspíše obojí. Některé demografické trendy vedoucí ke zmenšování počtu členů domácností, a tudíž k zvětšování jejich počtu, jsou nepochybně autonomními procesy, u nichž by se přímá spojitost se situací na trhu s bydlením hledala dosti těžko. Takovým trendem je například zmenšování počtu dětí v rodině, které se v době neustále se zvětšující obytné plochy na osobu jen těžko dá vysvětlit jako přímá reakce rodin na „ztížené“ bytové podmínky⁶. Na druhou stranu je zřejmé, že rozdělování vícegeneračních rodin do nukleárních rodin spojené s jejich snahou

oddělit i své bydlení je objektivním trendem, který měl zřetelný a přímý vliv na poptávku po novém bydlení. Je ovšem také pravda, že některé typy domácností, jako jsou například domácnosti mladých jednotlivců nebo bezdětných mladých párů, neradiční nerodinné vícečlenné domácnosti, vznikají často až v situaci, kdy nabídka na trhu s bydlením umožňuje. Pokud by tato nabídka neexistovala, nová domácnost by s velkou pravděpodobností nevznikla. Jisté je, že poměr počtu bytů k počtu cenových domácností se příliš nemění v čase a je prakticky shodný i v různých regionech České republiky. S rostoucím počtem bytů na 1000 obyvatel se počet bytů na 100 domácností nemění, proto spolu tyto ukazatele v praxi korelují jen slabě.

Existuje možnost, že běžně používané ukazatele fyzické dostupnosti ve skutečnosti fyzickou dostupnost dobře neměří. Zvláště ukazatel počtu bytů na 100 cenových domácností je dosti problematický. *Pokud je deklarovaný počet cenových domácností do jisté míry závislý na fyzickém počtu obydlených bytů, a poměr mezi počtem domácností a počtem bytů má tendenci se zachovávat bez velkých změn v čase i v prostoru, nemůžeme na tento ukazatel příliš spolehnout, protože nám nepodává příliš mnoho užitečných informací. Podle tohoto ukazatele se vybavenost domácností bytovým fondem v čase prakticky nemění a mezi regiony existují jen velmi malé rozdíly. Ukazatel vybavenosti obyvatel bytovým fondem – počet trvale obydlených bytů na 1000 trvale bydlících obyvatel – se zdá být v tomto směru spolehlivější, přinejmenším proto, že počet obyvatel je možno určit jednodušeji a s daleko větší mírou jistotou než počet domácností. Ani jeho určení však není jednoduché.*

V českých podmínkách ovšem představuje hlavní komplikaci institut trvalého bydliště, který do statistik o situaci na trhu s bydlením vnáší významné, ale přitom těžko odstranitelné chyby. Společenský a ekonomický vývoj po roce 1989 přispěl k mnoha změnám na pracovním trhu a trhu bydlení, jejichž společným rysem je větší flexibilita, menší předvídatelnost a častější frekvence změn. Tento trend byl navíc doprovázen značnými změnami v demografickém vývoji, změnami životního stylu i mezinárodní otevřeností České republiky. To vše přispělo k tomu, že se trvalé bydliště stále méně kryje s místem faktického bydliště, zvláště ve velkých městech. Na trh s bydle-

⁶ Rodiny na Moravě měly po desetiletí větší počet dětí než rodiny v Čechách, bez ohledu na to, že měly relativně méně prostoru k bydlení připadající na jednu osobu.

ním a jeho vývoj má samozřejmě větší vliv bydliště faktické než bydliště trvalé. Institut trvalého bydliště navíc přispívá k tomu, že jsou za trvale obydlené byty považovány jen ty byty, v nichž má někdo trvalé bydliště. U některých „neobydlených“ bytů se ještě faktická obydlenost zjistit dá (například u bytů obydlených přechodně), ale u velkého počtu oficiálně neobydlených bytů, zvláště ve velkých městech, důvod neobydlenosti zjištěn nebyl. Je pravděpodobné, že část z takto „neobydlených“ bytů jsou ve skutečnosti obydlené, ale lidé, kteří těmito byty disponují, chtějí z různých důvodů (daňových, obav o soukromí...) tuto skutečnost skrýt. Všechny výše zmíněné skutečnosti přispívají k tomu, že ukazatele fyzické dostupnosti bydlení nemusejí dobře měřit skutečnou míru bytového nedostatku.

Je proto možné, že ukazatele finanční dostupnosti, které vycházejí z cen bydlení zjištěných na trhu, poskytují přesnější informaci o bytovém dostatku či nedostatku, než ukazatele fyzické dostupnosti bydlení. Ceny bydlení mají tu výhodnou vlastnost, že se do nich promítají všechny možné faktory ovlivňující poptávku, tedy i takové, které nedokážeme dobře popsat jinými ukazateli, nebo takové, o nichž vůbec nevíme, že existují. *Přesvědčení o tom, že ceny na trhu nejlépe charakterizují poptávku a nabídku, a že se tedy podle nich dá nejpřesněji měřit míra bytového dostatku či nedostatku, je však také nutno podrobit podrobnějšímu zkoumání.* V Českém kontextu je nejvýznamnějším argumentem proti výhradnímu použití cen (resp. indikátorů finanční dostupnosti bydlení) jako ukazatele bytového dostatku či nedostatku skutečnost, že trh s bydlením je na hony vzdálen onomu volnému trhu, z jehož zkoumání je odvozováno přesvědčení o unikátní informační hodnotě cen na trzích. Existence dvou sektorů nájemního bydlení radikálně se odlišujících legislativní úpravou nájemních vztahů i cenami nájemného (regulované nájemné na dobu neurčitou versus tržní nájemné), existence černého trhu s nájemním bydlením, ale i programy privatizace obecních bytů za výrazně nižší než tržní ceny, bezúplatné převody obecních pozemků bytovým družstvům, programy dotací na výstavbu bytů, které často skončí jako byty vlastnické v majetku nadprůměrně bohatých lidí nebo mimořádně dlouhé lhůty pro zápis změn vlastnictví v katastru nemovitostí významně přispívají ke zkreslení cen na bytovém trhu. Tyto zkreslené ceny pak mohou podávat zkreslenou informaci o skutečné situaci na bytovém trhu a mohou poskytovat mylné informace jak straně nabídky, tak straně poptávky.

Bytový nedostatek v České republice? Využití tržně orientovaného přístupu.

Problém „bytového dostatku (nedostatku)“ se dá rovněž nahlížet z pohledu ekonomického, pohledu efektivní poptávky po bydlení. Jakkoliv bydlení je specifickým zbožím, je zbožím normálním (nikoliv veřejným statkem) prodávaným na trhu, kde se střetává nabídka s poptávkou, v případě nové výstavby v bodě střetu mezního užítku spotřebitele a mezních nákladů developerů. Ekonomická teorie liberálně-konzervativní větve je k vnějším veřejným intervencím do fungování trhu skeptická zejména z důvodu, že tento stav optimálního uspokojení užítku na straně spotřebitele a optimální alokace výrobních prostředků do dané oblasti na straně nabídky žádná intervence veřejného sektoru nemůže kompenzovat. Podle ní žádný jediný subjekt postavený nad trh, byť vybavený nejnovější technologií, nemůže mít pro takovou „sociálně inženýrskou“ ambici dostatek informací.

Z důvodu specifčnosti bydlení jako zboží, v této souvislosti zejména pomalé reakce nabídky na případné poptávkové šoky (výstavba nových bytů nemůže být záležitostí pouze několika dní a není možné okamžitě uspokojit náhlou poptávku), investičního charakteru vlastnického bydlení (vlastníci bytů se brání prodejům v případě poklesu cen či obecného hospodářského poklesu, vlastníci pozemků využívají často opce pro odklad nové rezidenční výstavby), vysoké ceny vlastnického bydlení (vynucující si potřebu dostupných úvěrových financí pro pořízení bydlení a tím i potřebu kompetitivního trhu s hypotečními úvěry) a velkého množství externalit (nutnost urbanistického plánování a alespoň minimálních stavebních norem, jejichž neexistence by vedla k živelné a nekvalitní zástavbě ovlivňující užitek již bydlících domácností) je však pravděpodobné, že redukcionistické liberálně-konzervativní ekonomické předpoklady fungování trhu předpokládající za všech okolností elastickou nabídku nemusí být zcela relevantní pro trh s bydlením, který, minimálně ve velmi krátkém období, nereaguje na poptávkové šoky vždy efektivně.

V dlouhém období (10 a více let ve standardním tržním prostředí) však může na trhu bydlení stejně jako na ostatních trzích dojít k rovnováze, resp. přiblížení se k rovnováze. Dokonce je to možné i v krátkém období (5-10 let), pokud trh splňuje kritéria efektivity. Efektivita trhu se může například měřit porovnáním minulých a současných cen bydlení (tzv. autokorelací); pokud spolu ceny nesouvisí (nízká či žádná

autokorelace cen), pak je trh považován za efektivní. Existuje přirozeně celá škála jiných složitějších postupů k měření efektivity trhu (odhady cenové elasticity nabídky či komplexní hodnocení bariér na straně tržní nabídky), jejichž výčet však není smyslem této kapitoly. *Z logiky věci je zřejmé, že čím méně je rozvinutý trh s hypotečním úvěrováním, čím rigidnější je urbanistické plánování, čím monopolnější je postavení nabízejících (developerů, pronajímatelů, vlastníků pozemků), čím větší jsou bariéry pro provozování developerské či investiční činnosti v dané zemi (byrokracie, korupce), čím méně je obchodování transparentní a čím více jsou cenové signály zkresleny administrativními zásahy, tím méně efektivní nutně trh musí být i v dlouhém období a produkováný výsledek je tím vzdálenější od výsledku v situaci tržní rovnováhy* (zpravidla se pohybuje pod úrovní optima, ale nemusí tomu tak nutně být).

Alternativní pohled na problém bytového nedostatku spočívá pak nikoliv ve srovnání počtu domácností (občanů) a bytů a srovnávání výsledného indikátoru se situací v jiných vyspělejších státech, ale v odhadu tzv. efektivní poptávky po bydlení. Lépe řečeno, dříve než dojde k jakémukoliv vyčíslení bytového nedostatku, analyzuje se efektivita bytového trhu a odpovídá na otázku, zda-li je daný trh schopen produkovat optimální výsledek a blížit se k rovnováze. Pokud tomu tak alespoň v krátkém a dlouhém období je (velmi krátké období není zřejmě vzhledem ke specifičnosti bydlení vhodné pro kruciólní soudy), pak v zásadě neexistuje bytový nedostatek, jakkoliv i za této situace mohou existovat domácnosti bez samostatného bydlení a krátkodobá tržní nerovnováha.

Otázka, zda-li je nedostatek bytů, se z hlediska ekonomické teorie a nakonec i praxe může tudíž přeformulovat na otázku, zda-li funguje trh s bydlením v dlouhém a krátkém období efektivně. Měření efektivity bytového trhu v České republice by musel být věnován speciální výzkumný projekt, jelikož data jsou z velké části nedostupná, a to i z toho důvodu, že se naše země stále ještě nachází v transformačním období. Analýza fungování nabídky na trhu bydlení se zpravidla provádí v rozsáhlých studiích vycházejících z velkého množství dostupných či zvláště pro tento účel sebraných informací (UK: Barker 2004). Pro tento účel, například, dosud postrádáme spolehlivý cenový index pro rezidenční bydlení, jakkoliv existuje již několik pokusů o jeho založení, a proto nejsme schopni provést ani zmíněné relativně jednoduché testování

autokorelace cen. Pokusme se však odpovědět na některé indikátory alespoň intuitivně a tak, jakkoliv částečně, využít tržně orientovaný přístup k odpovědi na reformulovanou otázku odhadem.

Ve vlastnickém sektoru bydlení:

– *rigidnost urbanistického plánování je formálně*, bohužel jen dle našeho odhadu (neexistují srovnávací studie), *srovnatelná se situací ve „starých“ zemích EU* a i z důvodu zděděných korupčních a klientelistických vzorců chování z kultury minulého režimu umožňující obcházet ustavené normy *je možné očekávat, že fakticky je vliv regulace urbanistického plánování či stavebního řízení na efektivitu fungování bytového trhu ještě méně významný*, než by se dalo usuzovat z analýzy formálních pravidel, resp. je jistě daleko menší než v zemích jako např. Švédsko, Švýcarsko, Rakousko či Velká Británie. Obcházení zákona sice na jednu stranu zvyšuje flexibilitu nabídky a tím i efektivnost trhu, na straně druhé však zvyšuje riziko u bydlení chápané jako investice, jelikož si ani noví kupující nemohou být jisti, že někdy v budoucnu společnost mající zájem postavit chemickou továrnu v lokalitě určené k rezidenčnímu využití v jejich sousedství bude z důvodu přijátého urbanistického plánu se svým záměrem nutně neúspěšná. Jakkoliv může být vliv dvousměrný, dá se předpokládat, že celkový negativní dopad na efektivitu trhu je zřejmě menší než ve vyspělejších evropských zemích.

– *efektivnost trhu s hypotečními produkty (úvěry) se v České republice v posledních pěti letech relativně prudce zvýšila*. Z důvodu poklesu nominálních i reálných úrokových měr a atraktivity nerozvinutého trhu s velkým budoucím potenciálem se zvýšil počet bankovních domů nabízejících hypoteční úvěry, rozvinulo hypoteční bankovníctví a provedlo několik úspěšných emisí hypotečních zástavních listů zajišťujících dostatečnou likviditu pro dlouhodobé úvěry. V modulové části této studie jako loňské studie jsou uvedeny některé základní informace o rozdělení trhu mezi několik „hlavních hráčů“: jakkoliv existuje tendence v posilování podílu na trhu u jednoho bankovního domu (Česká spořitelna), z rozdělení úhrnu všech poskytnutých úvěrů je patrná vysoká kompetitivnost českého trhu s hypotečními úvěry. V současnosti navíc probíhá relativně ostrý boj o klienta vedoucí ke snižování uplatňovaných marží bank i vytváření speciálních hypotečních produktů. Dal-

šímu rozvinutí hypotečního financování brání spíše stát neschopností zajistit včasnou registraci do katastru nemovitostí či neúplnou legislativou zvyšující do určité míry riziko poskytovatelů hypoték.⁷

- Je těžké odhadnout výsledný efekt současné situace na trhu s hypotečním financováním na efektivitu trhu s bydlením celkově, ale je možné očekávat, že stále existují jisté mezery, které svědčí o tom, že trh s hypotečními úvěry není zcela efektivní a tudíž má negativní vliv na efektivitu celého trhu s vlastnickým bydlením. Tyto mezery jsou však spíše než soukromým sektorem zapříčiněny nedostatečnou legislativou, pomalou prací soudů a katastrálních úřadů.
- **transparentnost trhu s vlastnickým bydlením v České republice je velmi nízká.** Databáze informací použitelných pro důsledné zmapování současné situace a odhad budoucích podmínek je nedostatečná, a to i z důvodu, že nejen stát, ale také samotný soukromý sektor nevěnuje této sféře pozornost, kterou si vzhledem k vlivu na ziskovost bank i firem působících v oblasti nabídky vlastnického bydlení ve vyspělých zemích zaslouží. Chybí nejen spolehlivý cenový index, ale také komplexnější zpracování demografických faktorů ve vztahu ke změnám na trhu s bydlením, odhady investičních aktivit zahraničních investorů působících na trhu prostřednictvím formálně založených právnických osob, důsledná analýza výnosů, cash flow a zisku pro potenciální institucionální investory i prezentace stejných indikátorů pro existující developery, odhady příjmové a cenové elasticity poptávky v českém prostředí, informace o preferencích současných i potenciálních klientech stejně jako zmapování vývoje změn v kariéře bydlení, základní databáze o existujících developerských projektech

a jejich úspěšnosti, podrobnější analýza dopadů státních intervencí na poptávku po bydlení a ceny. **Nízká transparentnost trhu a nedostatek spolehlivých informací přispívají negativně na efektivnost fungování českého trhu s vlastnickým bydlením.**

- jak v oblasti existujícího tak nového bydlení existuje relativně velké množství vzájemně si konkurujících nabízejících, a proto **nelze vypožorovat žádný monopol na straně nabídky.** Vlastníci pozemků a někdy také developři využívají opce na výstavbu nových bytů a prodlužují začátek výstavby, ale to je fenomén běžný všude na světě. Jisté bariéry by také mohly vzniknout při neflexibilní reakci imigrační politiky vlády omezující příliv zahraniční pracovní síly do stavebnictví (problém nedostatku kapacit a nedostatečné nabídky ve stavebnictví). Tento vliv je však hypotetický (s odkazem na relativně velké množství pololegální či nelegálních pracovníků v zemi), a tudíž lze očekávat, že negativní vliv na efektivitu trhu s vlastnickým bydlením je v této souvislosti zanedbatelný.

Zejména tedy z důvodu stále ještě ne zcela rozvinutého trhu s hypotečním financováním (dodatečná rizika plynoucí z neschopnosti státu zajistit efektivní fungování tržně zakořeněných nástrojů financování bydlení), **fatálnímu nedostatku informací a nízké transparentnosti trhu** (vysoká rizika se zřejmě odráží v relativně vysokých očekávaných ziscích developerů, kde, jakkoliv neexistují bariéry při vstupu, požadují investoři dodatečné garance a vysokou rizikovou prémii) **je možné očekávat, že trh s vlastnickým bydlením v ČR není zcela efektivní, a tudíž se i v dlouhém období může objevit vzhledem k relativně nízké závažnosti těchto bariér nevelký, regionálně závislý bytový nedostatek (nadbytek).** Jak jsme uvedli výše, není vhodné při hodnocení vycházet z údajů pro velmi

⁷ Je známo, že např. v Praze registrace převodu v katastru nemovitostí stále trvá okolo tří měsíců a ani delší doba není výjimkou. Proto je prodej bytu, na kterém vážne hypotéka, za tržní cenu často nemožný, jelikož nový kupující nemůže pro koupi využít hypoteční úvěr (nebo alespoň nikoliv od jiné banky než prodávající), a byty se prodávají i hluboko pod tržní cenou. Ve vyspělých zemích, včetně zemí označovaných za méně vyspělé jako např. Portugalsko, se předčasné splacení jednoho úvěru, vystavení nového úvěru a registrace v katastru provede během jediného okamžiku (jednoho dne) a proto skutečnost, zda-li je původní hypoteční úvěr splacen či nikoliv nehraje žádnou podstatnou roli na cenu prodávané nemovitosti. Rychlý zápis mimo jiné také výrazným způsobem usnadňuje stěhování lidí a obrát na trhu s bydlením, jakkoliv stále existují relativně vysoké transakční náklady oproti stěhování v nájemním bydlení. Protože tomu však v ČR není, kupující využívající hypoteční úvěr na sebe berou dodatečné riziko prodeje bytu pod jeho tržní cenou, pokud to bude nutné z důvodu poklesu příjmu domácnosti či jakýchkoliv jiných změn v domácnosti (ztráta zaměstnání v současném bydlišti). Na druhou stranu, zdoluhavé soudní rozhodování v případech uplatnění zástav a vystěhování domácnosti v případě neplacení úvěru zvyšuje významným způsobem úvěrové riziko pro poskytovatele hypotečních úvěrů; kritéria bonity užívané bankami pak mohou být mnohem konzervativnější a bankami uplatňovaná marže vyšší, než by tomu bylo, pokud by úvěrové riziko bylo menší. Mimo to, dle současné legislativy platí, že pokud je klient vůči bance v dluhu, pak banka může využít zástavy a sama prodat nemovitost. Může se však stát, že z důvodu poklesu cen nemovitostí získané prostředky nestačí na pokrytí původního dluhu klienta, avšak banka nemá žádné jiné legální možnosti donutit klienta zaplatit zbývající dlužnou část. V některých zemích (rovněž Portugalsku, ale také Velké Británii) může banka požadovat splacení zbylé dlužné částky, a tak například i provádět jisté restrikce na jeho budoucí příjmy. Absence této úpravy v ČR má za následek, že ztráta zůstane ztrátou banky, a tudíž opět zvyšuje riziko z hypotečního úvěrování pro banky.

krátké období (do 5 let), a proto dočasné výkyvy existující na všech trzích (i když v jiné časové periodě) by neměly být při hodnocení efektivity trhu brány v potaz. Například vliv vstupu České republiky do EU, kdy se vytvořila do velké míry umělá očekávání o vlně zahraničních investorů a rychlé apreciaci cen po datu našeho vstupu, vyvolal poptávkový šok. Prudký nárůst cen bytů byl, minimálně v Praze, výrazným způsobem korigován zpětným poklesem cen jen o několik měsíců později. Taková fluktuace však žádným způsobem nemůže sloužit k hodnocení, zda-li je bytů málo či mnoho.

V oblasti nájemního bydlení platí v zásadě vše uvedené pro vlastnické bydlení s výjimkou monopolu: obce často vytváří lokální monopol nabídky nájemního bydlení či alespoň reprezentují dominantního hráče na lokálním bytovém trhu. Vzhledem k tomu, že cílem obcí není (či alespoň nemělo být) maximalizace vlastního zisku, jako je tomu u soukromých investorů, a že v případě nájemního sektoru za tzv. tržní nájemné není žádný monopol prokazatelný, neměla by mít tato skutečnost výraznější vliv na efektivitu fungování trhu s nájemním bydlením. Chování obcí je sice jen těžko zobecnitelné, existují však jasné indicie, že obce stále část uvolněného bytového fondu pronajímají za nižší než tržní nájemné a tudíž nevyužívají svého výsadního postavení na lokálním trhu k zajištění monopolního zisku jako klasické soukromé monopoly.

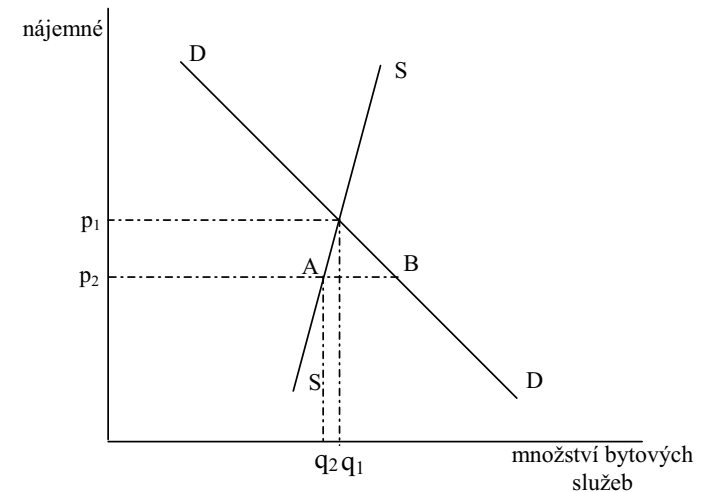
Mnohem horší vliv na efektivitu fungování trhu má existující plošná regulace nájemného, bez ohledu na to, zda-li se jedná o regulaci uplatňovanou v obecním bydlení či bytech soukromých pronajímatelů. Teoreticky tuto situaci zachycují následující grafy.

Počáteční rovnováhu na trhu pro krátkodobou křivku nabídky zachycuje graf 11, ve kterém křivka DD představuje poptávku po nájemním bydlení a křivka SS je křivkou nabídky nájemního bydlení v krátkém období. Na ose y je vynášena cena nájemního bydlení (tj. výše nájemného), na ose x množství poptávaných bytových služeb⁸. Trh je v rovnováze (neboli je „vyčištěn“) v situaci, kdy je při ceně p_1 poptáváno množství q_1 . Jestliže se vláda rozhodne zavést regulaci nájemného na úrovni ceny p_2 , pak se krátkodobě sníží množství nabízeného nájemního bydlení z q_1 na q_2 a vzniká tržní

nerovnováha daná nadměrnou neuspokojenou poptávkou ve výši AB . Výše nadměrné poptávky je dána cenovou elasticitou nabídkových a poptávkových funkcí (sklonem křivek nabídky a poptávky) a mírou regulace (tj. rozdílem mezi p_1 a p_2).

Stát se zpravidla snaží zabránit poklesu v nové bytové výstavbě v případě regulace nájemného vyloučením nových nebo nově pronajímáných bytů z regulačních omezení. Díky tomu pak na trhu s nájemním bydlením vznikají dva hlavní segmenty: segment s regulovaným nájmem a segment tržního nájmu. Situaci zachycuje následující graf 12. Původní tržní rovnováhu reprezentuje množství q_1 a cena p_1 v místě, kde se tržní nabídka SS protíná s křivkou tržní poptávky DD . Předpokládejme, že se poptávková křivka DD z nějakých níže specifikovaných důvodů posune doprava na DD' . Aby se zabránilo v růstu nájemného na úroveň p_2 , stát stanoví maximální nájemné v původní výši p_1 , avšak vyloučí z regulace novou výstavbu. Ve chvíli zavedení regulace vznikne nerovnováha a nadměrná poptávka AB . Předpokládejme, že posun

Graf 11: Důsledky regulace nájemného na trhu s nájemním bydlením



Zdroj: Fallis (1985, 203)

⁸ Bydlení je velmi heterogenním, komplexním zbožím, jednotlivé domy a byty se liší celou řadou charakteristik (atributů), které poskytují spotřebitelům specifické bytové služby. Takovými atributy mohou být velikost užitné plochy, design, stáří, kvalita použitých materiálů pro výstavbu, právní důvod užívání, počet a kvalita přidružených prostor (garáž, sklep, zahrada...), kvalita okolního prostředí apod. Trh s bydlením je fakticky složen z nesčetného množství trhů s bytovými službami, na nichž se setkávají preference spotřebitelů s nabídkou investorů.

zřejmé, že odpověď je podstatně ovlivněna i tím, jak je bytový nedostatek definován, resp. jaký přístup k hodnocení dostupnosti bydlení zvolíme. V této kapitole jsme využili dva odlišné přístupy ke zkoumání dostupnosti bydlení: prostorový přístup, který se soustřeďuje na analýzu fyzické dostupnosti bydlení a tržní přístup, který je vhodnějším nástrojem k úvahám o finanční dostupnosti bydlení. *Všechny dosud prezentované údaje o fyzické dostupnosti bytů naznačují, že situace v České republice se nijak významně neliší od situace v zemích rozšířené Evropské unie ve vybavenosti obyvatel a domácností byty, odlišuje se ale nižší kvalitou bytů, resp. jejich menší velikostí.* Pokud jde o fyzickou dostupnost bydlení měřenou počty bytů připadajících na 1000 obyvatel nebo 100 domácností, patří Česká republika v nové Unii mezi „průměrné“ země. *Použité ukazatele v žádném případě nepotvrzují rozšířenou představu, že je v České republice fyzický nedostatek bytů, a že se tím situace v naší zemi výrazně odlišuje od ostatních zemí Evropské unie.* Relativně dobré postavení České republiky v rámci EU je sice do jisté míry „vylepšeno“ skutečností, že deset nových členských zemí poněkud snížilo průměrný evropský standard, nicméně i ve srovnání se starými zeměmi Unie si Česká republika nestojí v tomto ohledu nijak špatně. Mezinárodní srovnání ovšem také potvrzuje, že Česká republika za zeměmi Západní Evropy zřetelně zaostává ve velikosti obytné plochy připadající na jednoho bydlícího obyvatele. To není způsobeno významnými odlišnostmi ve velikosti domácností, ale menší průměrnou velikostí bytů, především bytů v panelové výstavbě, a vyšším podílem takových bytů s podstandardními rozměry v bytovém fondu.

Analýza fyzické vybavenosti obyvatel a domácností byty v jednotlivých okresech České republiky zjistila, že existují relativně významné regionální rozdíly v počtu bytů na 1000 obyvatel okresu, ale jen malé rozdíly v počtu bytů na 100 domácností. Analýza vztahu mezi fyzickou a finanční dostupností bydlení na úrovni jednotlivých okresů České republiky navíc poněkud překvapivě ukázala, že mezi oběma typy ukazatelů není žádná statistická souvislost. Neprokázalo se, že by vysoké ceny a s nimi související špatná finanční dostupnost bydlení v některých regionech byly důsledkem fyzického nedostatku bytů v těchto regionech. Je tudíž zřejmé, že příčiny špatné finanční dostupnosti bydlení v určitých regionech souvisejí spíše s neefektivitou využívání existujícího bytového fondu než s fyzickým nedostatkem bytů. *Z toho ovšem vyplývá, že ani zvětšení počtu bytů v okrese, např. formou výstavby nových bytů, nemusí ve svém důsledku nutně znamenat snížení cen a dobrou finanční dostupnost bydlení,*

pokud nebudou zároveň odstraněny překážky bránící efektivnějšímu fungování trhu a lepšímu využití existujícího bytového fondu. K tomu je třeba zprůhlednit trh s bydlením, poskytnout veřejný přístup k věrohodným informacím o trhu s bydlením a cenách pro co nejširší veřejnost, důsledně dodržovat princip „stejná pravidla pro všechny“ a vytvořit sociálně cílené programy podporující lidi, kteří by měli bez pomoci společnosti problémy se zajištěním svých základních bytových potřeb. Státní politika bydlení musí nutně zahrnovat i opatření podporující flexibilitu akterů na trhu bydlení, a to jak těch, co se vyskytují nebo potenciálně mohou vyskytovat na straně nabídky (obce i soukromí vlastníci nájemních bytů, družstva, neziskové bytové asociace, developeři), i těch, kteří se vyskytují na straně poptávky (zájemci o nové nájemní i vlastnické bydlení, ale také zájemci o stěhování z jednoho bytu do jiného v rámci obce i mezi obcemi) a v maximální možné míře snižovat transakční náklady administrativního typu spojené s jejich činností.

Údaje o vybavenosti obyvatel a domácností byty nepodporují představu, že je nutné zachovávat stávající způsob regulace nájemného. Tato regulace starého typu drží majitele bytů i jejich nájemníky v pasti právně nevyjasněných vztahů a nejistoty ohledně budoucnosti a zároveň vytlačuje nové zájemce o nájemní bydlení do sektoru tržního nájemního bydlení, pro něž nejsou naopak stanoveny prakticky žádná pravidla. Efektivnější využití stávajícího bytového fondu, které by navíc bylo zároveň sociálně spravedlivější, než je současný stav, by ve svém důsledku nepochybně zahýbalo i s cenami bydlení a jeho finanční dostupností (nutno dodat, že oběma směry). Tím by ovšem významně přispělo k dalšímu zprůhlednění bytového trhu a větší předvídatelnosti jeho vývoje, a poskytlo spolehlivější informace investorům v bytové výstavbě, pronájemcům a zájemcům o vlastnické i nájemní bydlení.

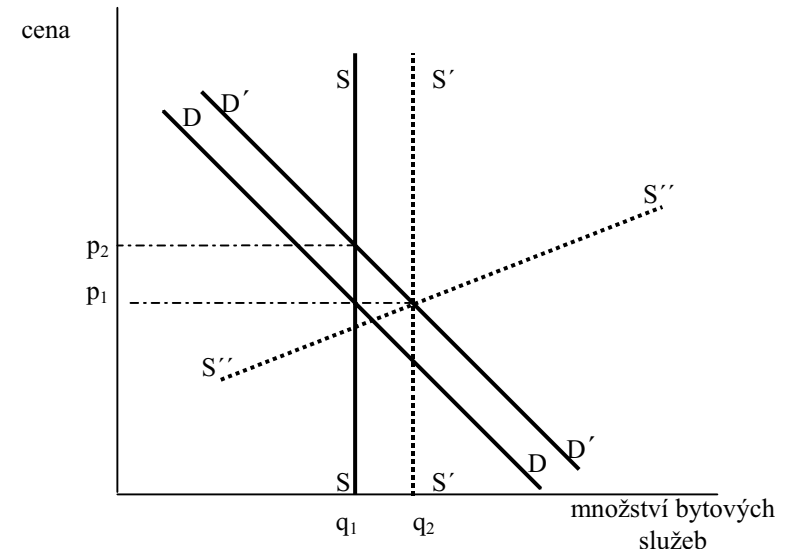
Oba přístupy mají přirozeně své meze a ani jeden z nich rovněž neodmítl existenci nevelkého regionálně odvislého bytového nedostatku v ČR. Jakkoliv smyslem této úvodní kapitoly není ještě přicházet s řešeními, pokusme se alespoň stručně a pohledem teoretické ekonomie ukázat výhody a nevýhody dvou základních modelů nasycení případného regionálně odvislého bytového nedostatku: bytové výstavby financované státem proti úsilí ke zvýšení elasticity tržní nabídky na trhu.

Pokud trh není efektivní, je tomu zejména proto, že nabídka reaguje na poptávku pomalu a tudíž je tzv. neelastická (sklon nabídkové křivky je malý). Uvažujme, pouze názorně, o extrémní situaci zcela neelastické nabídky SS a vzniku dodatečné poptávky mající za následek posun poptávkové křivky DD na $D'D'$, jež za této situace vyvolá růst rovnovážné ceny z p_1 na p_2 . Aby stát zabránil růstu cen vyvolaného dodatečnou poptávkou a osvětliv odmítne regulovat ceny administrativně, může se rozhodnout pro jedno ze dvou řešení: dodatečnou státem financovanou bytovou výstavbu, jež by posunula stávající křivku nabídky SS do $S'S'$, přičemž ponechá trh se svými omezeními v původní podobě. Druhým řešením je však omezit byrokracii při stavebním řízení, urychlit zápisy do katastrů a deregulovat v oblasti bankovníctví a hypotečního financování, zprůhlednit trh vytvořením reliabilních indikátorů a databází, omezit regulační pravidla v oblasti urbanistického plánování atd., tj. jinými slovy se snažit o zvýšení elasticity nabídky. V takovém případě by se nabídková křivka SS posunula do $S''S''$ a dodatečná bytová výstavba do úrovně q_2 by nebyla financována státem, ale soukromým kapitálem. Výsledkem obou řešení je pokles rovnovážné ceny zpět na úroveň p_1 .

První modulové řešení prostřednictvím státem financované bytové výstavby je jistě jednodušší, ale na druhou stranu může být z pohledu výdajů státního rozpočtu neefektivní. Jelikož výstavba bytů je velmi drahou záležitostí a jelikož veřejnými rozpočty financovaná výstavba je politickým tématem, zcela zákonitě dojde k neefektivnímu využití určených prostředků (obcházení zákona o veřejných zakázkách, uplatnění lobbyistických tlaků zájmových skupin, nekvalitní výstavba a nedostatečná kontrola). Taková intervence mimo jiné může z trhu na dlouhou dobu (i po skončení jednorázového plánu) vytěsnit soukromé investice z oblasti výstavby bytů a vytvořit falešná očekávání mezi občany, jelikož ti se budou spoléhat i do budoucna více na stát než na soukromý sektor.

Druhé modulové řešení je bezpochyby složitější na realizaci i přípravu, předpokládá důkladnou analýzu současného stavu a stopování hlavních příčin neelasticity nabídky se znalostí zahraničních zkušeností a za využití existujících či realizace doplňkových výzkumů, následně pak také relativně flexibilní ustavení politického konsensu nad hlavním zaměřením změn v dané oblasti, což vzhledem k výraznému vlivu lobbyistických sdružení na jednání politiků v České republice není vůbec jednoduché. Efektivita druhé varianty řešení je ovšem zřejmě nesrovnatelně vyšší.

Graf 13: Reakce státu v případě zvýšení poptávky na trhu bydlení a neelastické nabídky



Literatura

- Anderle, A. 2003: Nové demografické skutečnosti a jejich důsledky pro bytovou politiku. *Urbanismus a územní rozvoj*, Vol. 6, No. 4, pp. 2-12.
- Barker, K. 2004. *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*. London: HM Treasury.
- Doyal, L., Gough, I. 1991: *A Theory of Human Need*. New York: Guilford Press.
- Jacobs, K., Kemeny, J., Manzi, T. 2003: Power, Discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems. *Housing studies*, Vol. 18, No. 4, pp. 429-446.
- Fallis, G. 1985. *Housing Economics*. Toronto: Butterworths.
- Finger, H. 1969. The housing shortage. *Operation Breakthrough. Vital speeches of the day*, 1969, pp. 709-712.

Kleinman, M. 1995: Meeting housing needs though the market: An assesment of housing policie and the supply/demand balance in France and Great Britain. *Housing Stusies*, Vol. 32, No. 1, pp. 17-38.

Lux, M. (ed.) 2002. *Bydlení – věc veřejná*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Lux, M. 2002. *Mikroekonomie bydlení*. Praha: Vysoká škola ekonomická.

Mouillart, M. 1990: La montee des besoins insatisfaits, L'Observateur de l'immobilier, pp. 32-35.

Myers, D. 1990: Introduction: the emerging concept of housing demography. In.: D. Myers (ed.). *Housing Demography*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.

Paris, Ch. 1995: Demographic Aspects of Social Change: Implications for Strategic Housing Policy. *Urban Studies*, Vol. 32, No. 10, pp. 1623-1643.

Sabatier, P. 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-orientated learning therein. *Policy Science*, 21, pp. 129-168.

Sunega, P. 2002. *Makroekonomie bydlení*. Praha: Vysoká škola ekonomická.

Ytrehus, S. 2001: Interpetation of housing needs – a critical discussion. *Housing, Theory and Society*, 17: 166-174.

Townsend, P. 1979: *Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standard sof Libiny*. Hrmondsworth: Penguin.

Výběrové šetření o pohybu bytového fondu v období 1991-2001 2002: Český statistický úřad, zveřejněno na <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/p/41n1-02>.

Wildavski, A. 1979: *Speaking Truth to Power*. Boston: Little Brown.

Záměry a opatření vlády v oblasti bydlení (1997): Ministerstvo pro místní rozvoj, květen 1997.

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 nejpobulárnější 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 výdajů na bydlení prostřednictvím trhu (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 premie 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, přihlédneme-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 nej-různějších 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 nejrůznějších 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 vyšší nájemného ve starších a nových bytech se stal nejvýznamnějším 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 nájmu 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 nejrůznějších 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 regulatorní 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 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 výdajů 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 obšírněji 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 změna 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 (Ghekiére 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 ji 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 stanoveno 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 diferenciací 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 podnajat 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 diferenciaci 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 vyplatí, pokud se mu vůbec vyplatí, 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 reprezentováni. 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:

$$y = p_1x_1 + p_2'x_2$$

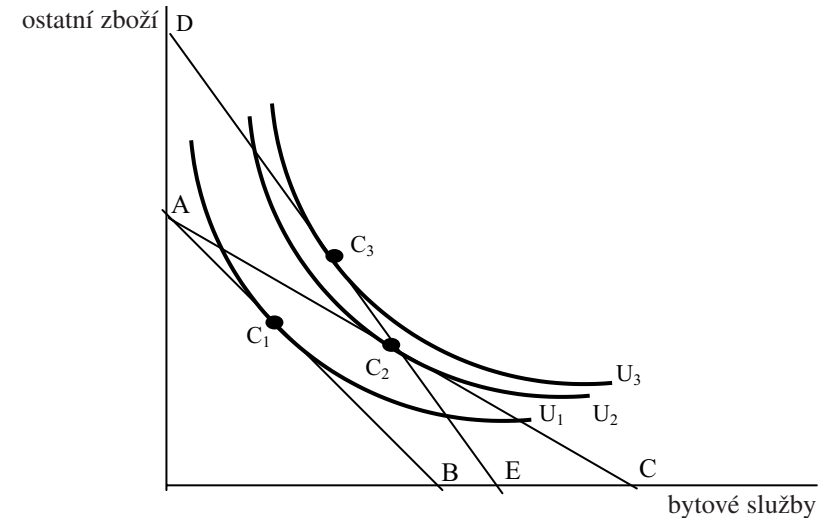
Jelikož se sníží pouze cena bydlení, výchozím bodem křivky příjmového omezení v ose měřící spotřebu ostatního zboží zůstává bod A . V takovém případě pak racionálně chovající se domácnost zvolí kombinaci spotřeby v bodě C_2 na vyšší indifferenční křivce U_2 ; bude spotřebovávat více bydlení ($x_{2,2}$) 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 užítku (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 užítku. 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 užítku 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.

Vybrané nástroje bytové politiky v českém prostředí

V předcházející kapitole jsme se pokusili ukázat, že nelze obecně zcela odmítnout ani jeden ze dvou základních pilířů bytové politiky směřující k vyšší dostupnosti bydlení, tj. ani podporu nabídky prostřednictvím podpory výstavby sociálních (finančně dostupných) nájemních bytů s nižší než tržní úrovní nájemného, ani podporu poptávky prostřednictvím příspěvku na bydlení (nájemné).

Podpora výstavby či koupě vlastnického a družstevního bydlení

Záměrně jsme se v předcházející kapitole vyhnuli podporám vlastnického či družstevního (kvazi-vlastnického) bydlení, jelikož ty se mohou stát, a zpravidla také stávají, předmětem spekulací a/nebo, pokud chybí jakékoliv zacílení dle příjmu žadatelů, mají výrazný regresivní charakter, což znamená, že napomáhají více příjmově silnějším než příjmově slabším domácnostem. Jak se snažila ukázat studie *Standardy bydlení 2002/03*, míra efektivity a efektivnosti veřejných výdajů by se měla stát hlavním měřítkem úspěšnosti jakéhokoliv programu či dotace ze státních i lokálních veřejných zdrojů. *Efektivita a efektivnost je však v případě podpory vlastnického či družstevního bydlení (družstevní bydlení má, z tzv. transformačního zákona, jednoznačně v České republice spíše charakter vlastnického bydlení) nutně nízká.* „Zneužití“ dotačního programu Ministerstva pro místní rozvoj známého pod zkratkou „320+80“ platného do konce roku 2002 (dotace na výstavbu „nájemních bytů“ ve výši 380.000,- Kč na výstavbu a 80.000,- Kč na infrastrukturu) ke spekulacím drobných investorů, výstavbě luxusních kvazi-vlastnických bytů pro příjmově silné domácnosti a v neposlední řadě též k neoprávněnému zvýšení zisků developerů je ukázkovým příkladem neefektivního čerpání veřejných prostředků.

Nízká elasticita nabídky v krátkém období a specifčnost bydlení (např. omezená nabídka pozemků či rostoucí cena opce vlastníků pozemků) jsou zpravidla důvody, proč je přímá i nepřímá fiskální podpora při pořizování vlastnického bydlení (např. státní půjčky či možnost odečtu úroků z hypotečních úvěrů od daňového základu pro výpočet daně z příjmu) nejen příjmově regresivní, ale také, minimálně v krátkém období, neefektivní. Podpora dostupnosti vlastnického bydlení se v českém prostředí v minulých letech, stejně jako tomu prokazatelně bylo i ve vyspělých zemích,

zřejmě odrazila ve zvýšení cen nabízených nemovitostí. Pokud se výše podpory zvyšující poptávku po bydlení následně projeví v krátkém období (na trhu s bydlením až do 5 let) pouze ve zvýšení cen nabízených nemovitostí, pak jediný, kdo z takové podpory skutečně získává, je v dané chvíli prodávající, ale v žádném případě ne ten, kdo je hlavním příjemcem podpory. Mimo to, regresivní charakter takové podpory (podpora slouží zejména nejbohatší části české populace) je možné relativně spolehlivě doložit a takový důkaz byl podán rovněž ve studii *Standardy bydlení 2002/03*. **Je tomu prostě z důvodu, že cílení této podpory na příjmově slabší je zpravidla nedostatečné a vlastnické bydlení je drahé všude na světě – tj. pořizují si jej domácnosti příjmově silnější či případně příjmově nejsilnější.** Nedostatečné cílení má svou „politickou“ logiku, jelikož pokud by podpora měla skutečně pomoci příjmově slabším, pak by musela být relativně vysoká a to by neúměrně zatížilo výdaje veřejných rozpočtů. Pro politiky je přitom snazší a prokazatelnější argumentovat, že pro lepší dostupnost bydlení něco udělali, např. bezúročné půjčky mladým lidem, které jsou sice relativně k cenám zanedbatelné a navíc se z důvodu specifčnosti trhu s bydlením alespoň částečně odrazí v jejich zvýšení, než se dát složitější a méně prokazatelnou cestou efektivních podpor nabídky či poptávky na trhu s nájemním bydlením.

Podpora příjmově slabších domácností prostřednictvím podpor uvnitř sektoru nájemního bydlení má též další relativní pragmatické výhody. Zatímco příjmově slabší vlastníci mají ve svém bydlení jistý majetek, který by mohli v případě nouze a stěhování do nájemního bydlení prodat a realizovat tím kapitálový příjem (i když asi nikoliv za všech okolností), nájemníci takovou možnost nemají. V oblasti nabídkově orientovaných podpor pak jednou podporovaný nájemní byt (např. dotací při jeho výstavbě) lze použít i pro více potřebných domácností, pokud je právo na sociální bydlení jasně vymezeno příjmovými limity. To je však nemožné v případě jednou podporovaného vlastnického bydlení, a to i když se výrazným způsobem změní původní sociální či příjmové podmínky žadatele.

Otázka, zda-li podporovat či nikoliv dostupnost vlastnického bydlení, není však, jako obvykle, úplně jednoznačná. Existují země, které se zaměřují zejména na podporu vlastnického bydlení, např. země jihoevropské či některé země skandinávské (Norsko, Finsko). Většina lidí si v těchto zemích, podobně jako u nás, přeje bydlet „ve vlastním“. Pokud pak stát má dostatečné prostředky na to zajistit, aby si vlastnické

bydlení mohly pořídit všechny vrstvy společnosti včetně sociálně potřebných domácností s nižšími příjmy, a to i do budoucna, jelikož se žádné byty pro sociálně potřebné ze stávajícího fondu v budoucnu již „neuvolní“, pak tím do jisté míry plní přání svých občanů více nežli v případě podpory v oblasti nájemního bydlení (případ Norska, Finska). Zaměření na podporu vlastnického bydlení v jihoevropských zemích má jiné důvody: podpory jsou spíše symbolické, pomoc státu je zde obecně velmi nízká a tradiční role širší rodiny krucióální. V této studii však budeme vycházet z reality českých kulturních vzorců zřetelně odlišných od kultury v jihoevropských zemích, a také z reality českých veřejných financí, které, minimálně v průběhu několika let, možná i desítek let, nebudou schopny alokovat potřebné prostředky umožňující všem domácnostem pořídit si vlastní bydlení.

V této souvislosti je zajímavá ještě jedna zkušenost z vyspělých evropských zemí. Na individuální úrovni ve všech vyspělých zemích platí, že příjem a bohatství zvyšuje poptávku po vlastnickém bydlení, tj. vlastní bydlení si pořizují zejména bohatší a příjmově silnější domácnosti. Při srovnání vyspělých evropských zemí však dojdeme k překvapivému paradoxu, na který poukázal již dříve Thalman (1997). „Pro 12 členských zemí EU plus Švýcarsko byl v roce 1990, například, korelační koeficient mezi výší GDP na hlavu a podílem vlastnického bydlení na bytovém fondu $R = -0.65$, což je velmi významný, ale negativní vztah. Minimálně v západní Evropě platí, že prosperující společnost tenduje k vyššímu podílu nájemního bydlení, zatímco na individuální úrovni bohatství a příjem korelují s pravděpodobností vlastnit své bydlení.“ (str. 338). Nájemní bydlení, vedle výše uvedené výhody spočívající v efektivnější podpoře příjmově slabších domácností, umožňuje větší mobilitu domácností a flexibilitu na trhu práce, což je dnes velmi podstatný faktor. Společnost vlastníků svázaných z důvodu vysokých transakčních nákladů a v ČR stále i z důvodu ne zcela jednoduchého prodeje domu (bytu), na kterém vážne hypotéka, s určitou lokalitou, může flexibilnější a operativnější společnosti daleko hůře konkurovat v „globální hře“ o přilákání rozhodujících kapitálových investic.

Česká bytová politika, a to bez rozdílu vládnoucí garnitury, dávala v průběhu transformace a dává i dnes přednost podpoře vlastnického bydlení. Nevyrovnanost je zcela zřetelná: existence dotovaného systému stavebního spoření, úroková dotace při koupi staršího (donesávna též nového) bytu, možnost odpisu úroků z úvěrů z daně

z příjmu, vyloučení zdanění implicitního nájemného a pokud od nabytí k prodeji bytu uplyne doba delší než dva roky, pak též vyloučení zdanění kapitálového zisku, zanedbatelná daň z nemovitosti, různé krátkodobé dotace typu nízko-úročených půjček či dnes avizovaných novomanželských půjček. Neřešení situace okolo regulace nájemného taktéž přispívá k rychlejšímu rozhodnutí obcí o prodeji (privatizaci) bytů, dokonce za nižší než tržní ceny. Podpora nájemního bydlení prostřednictvím programu „320+80“ v platné podobě do konce roku 2002 byla fakticky podporou nového vlastnického bydlení. I přes tento trend se však v této studii budeme snažit o možná nemožné: ukázat, že vedle privatizace a neefektivních podpor vlastnického bydlení (jak z ekonomických tak sociálních důvodů), které finanční dostupnost potřebných žádným výraznějším způsobem nezvyšují ani zvýšit příliš nemohou, existuje alternativa obnovy váhy nájemního bydlení a zavedení efektivních cílených podpor v této oblasti, tj. zejména formou v českém prostředí vhodného systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné.

Systém regulace nájemného druhé generace v českém prostředí

Jak jsme však upozornili již v předcházející kapitole, pokud by nájemní bydlení mělo představovat skutečně dlouhodobě živoucí alternativu k vlastnickému bydlení, muselo by výrazným způsobem změnit svůj charakter. To se týká zejména výše nájemného. Přejít od systému regulace nájemného první generace k některému ze systémů regulace nájemného druhé generace je v této souvislosti zcela krucióální. Vzhledem k liberalizačním trendům ve všech vyspělých zemích se domníváme, že hlavní inspirační prvky bychom měli hledat právě tam, kde se podařilo udržet významný „nepodporovaný“ sektor nájemního bydlení, tedy zejména ve Švýcarsku a Německu. Tyto systémy se také nejvíce liší a systémy v ostatních „starých“ zemích EU je v zásadě kopírují, jakkoliv každý má přirozeně své specifické rysy. Oba systémy byly popsány v kapitole předcházející.

Ustavení systému regulace nájemného druhé generace v České republice by měla předcházet relativně široká veřejná diskuse o jejím smyslu, minimálně diskuse mezi politiky, odborníky, zástupci majitelů, investorů a nájemníků. Ze srovnání dvou základních systémů, švýcarského a německého, provedeného v minulých kapitolech, vyplynulo, že každý z nich má jistou „komparativní“ výhodu proti druhému, avšak ze

stejného důvodu má přirozeně též jistou „komparativní“ nevýhodu. Otázkou je, zda-li by bylo vhodné a zejména dlouhodobě efektivní hledat kompromis mezi oběma systémy, tj. definovat druhogenerační systém kontroly nájemného u nás jako kombinaci místně příslušného nájemného a kontroly zisku pronajímatelů. Jak bylo uvedeno, zatímco „nákladový“ princip v pozadí švýcarského systému regulace nájemného garantuje investorům bez ohledu na aktuální situaci na trhu relativně stejnou míru výnosu, což snižuje riziko z investice a tak vytváří lákadlo zejména pro institucionální investory, německý systém takovou „výhodu“ nemá, avšak nájemné více odráží skutečnou nabídku a poptávku po daném bydlení v dané lokalitě, než je tomu v případě systému švýcarského.

*S přihlédnutím ke konkrétní realitě českého prostředí (pomalá a v mnoha ohledech neefektivní práce soudů, většina soukromých nájemních bytů byla získána z restituce majetku zkonfiskovaného minulým režimem avšak bez znalosti o výši původních investic při jejich pořízení atd.) se zdá, že zavedení systému místně příslušného nájemného by bylo mnohem reálnější. Disputace kolem kalkulace nákladů či aktuální hodnoty původních investic by byla zřejmě velmi zdoluhavá a poznamenaná sociálním napětím podobně jako diskuse kolem stávající regulace nájemného první generace. V dnešní demokratické společnosti neexistuje arbitr, který by mohl určit míru oprávněného výnosu a normativní výši původní investice, případné expertní posudky by se mohly i výrazným způsobem odlišovat dle formy provedených kalkulací a soudy bez jakékoli praxe v této oblasti by zřejmě, minimálně zpočátku, nedokázaly tento spor spolehlivěji rozhodnout. **Existence zrcadel nájemného mimo to nájemníkům může dát jasný obrázek o aktuální výši místně příslušného nájemného a zmenšuje výrazným způsobem informační asymetrii patrnou ve švýcarském systému, kde zpravidla jen pronajímatel může znát detaily nákladových kalkulací a oprávněnost zvýšení nájemného.***

Jakkoliv místně příslušné nájemné představuje zřejmě vhodnější model druhogeneračního systému regulace nájemného u nás, určitá míra kontroly výnosu pronajímatele (např. minimálně 30 % z úhrnu vybraného nájemného musí pronajímatel v průběhu roku vykázat jako náklady spojené s údržbou a správou domu) by vzhledem k do velké míry uměle vyvolané skepsi k aktivitám soukromých pronajímatelů mohla sloužit jako spíše formální pojistka proti majitelům snažícím se pouze o co nejvyšší

krátkodobý zisk a relativně transparentní záruka nájemníkům, že nikoliv bezvýznamná část vybraného nájemného bude zpětně užitá pro krytí nákladů bezprostředně svázaných s jejich bydlením. Do budoucna by rovněž v žádném případě neměla existovat dnes rozšířená praxe modernizací a oprav bytů na vlastní náklady nájemníků – pronajímatel by byl povinen zajišťovat veškerý servis užívaných zařízení (výtahů, kuchyní, rozvodů, koupelen atd.) a promptně reagovat v případě stížnosti odstraněním závad na vlastní náklady. V případě souhlasu pronajímatele s modernizací bytu a souhlasu nájemníka s uhrazením nákladů z vlastních prostředků by pak pronajímatel byl povinen umožnit nájemníkovi si náklady „odbydlet“ (tj. snížit nájemné) a v případě přestěhování vrátit v plné „neodbydené“ výši.

V závěru k této části je však nutné upozornit na to, že systém regulace druhé generace je možné zavést až ve chvíli, kdy se nůžky mezi tržním a regulovaným nájemným prakticky uzavřou, tj. před jeho zavedením bude zapotřebí zřejmě v různých regionech různě dlouhé přechodné období. Během přechodného období by pouze strop regulovaného nájemného byl relativně rychle zvyšován podobně jako dosud na základě státem určených limitů. Prudší zvyšování nájemného povede přirozeně nejen ke zvýšení efektivity fungování nájemního bydlení a zvýšení nabídky uvolněných bytů, avšak pro mnoho domácností též k neúměrnému poklesu finanční dostupnosti jejich bydlení. Proto by již v přechodném období měly být v České republice připraveny a zavedeny takové nástroje bytové politiky státu, které finanční dostupnost nájemního bydlení naopak zvyšují, avšak mnohem efektivněji a cíleněji než plošná regulace nájemného první generace – sociální bydlení a příspěvek na bydlení.

Systém sociálního bydlení v českém prostředí

V minulé kapitole jsme uvedli mnohé nevýhody systému sociálního bydlení. Některé z nich nelze nikdy zcela vyloučit, jiné však lze vhodnou strategií minimalizovat. Uvedli jsme, například, že z důvodu nízké efektivity správy, nízké efektivity výstavby, nebezpečí politického zneužití, neřešení černého trhu a korupce se v současné době upřednostňuje v mnohých „starých“ zemích Evropské unie model na politické reprezentaci (i lokální) nezávislých neziskových bytových asociací fungujících se „sociálním“ cílem (tj. zajistit nájemní bydlení příjmově slabším domácnostem), avšak, v zásadě, na tržním principu jako každá jiná podnikající právnická osoba odpo-

vědná za své ztráty a nevhodně zvolenou strategii. Veřejné dotace určené na provoz či výstavbu sociálních nájemních bytů pak směřují nikoliv k obcím, ale právě k bytovým asociacím, přičemž však úzká spolupráce bytových asociací s obcemi zůstává svým způsobem nutností. Míra spolupráce je různá u různých systémů; obec, například, může asociaci poskytnout pro novou výstavbu sociálních bytů pozemek zdarma (a má proto právo požadovat splnění některých podmínek) nebo v některých systémech nemá bytová asociace v zásadě vůbec šanci získat státní podporu na výstavbu bytů, pokud příslušná obec s projektem nesouhlasí.

Hlavní výhodou nezávislých bytových asociací je zejména skutečnost, že jsou do větší míry nezávislejší na lokální politické reprezentaci a případném politickém populismu, a podobně jako každý podnikatel musí mnohem pečlivěji vážit své současné i budoucí aktivity. Ztráty z prázdných nepronajatých bytů stejně jako ztráty z nedoplatků na nájemné či existence černého trhu je pak trápí mnohem více než lokální politiky. Ze zahraničních zkušeností, kde vedle sebe koexistují oba typy sociálního bydlení, obecní byty i byty bytových asociací, vyplývá, že lidé jsou v bytech bytových asociací spokojenější než lidé z bytů obecních, jelikož mají daleko větší možnost participovat na správě bytového fondu a ovlivňovat rozhodování o důležitých změnách (More et al. 2003). Asociace také mnohem více uplatňují efektivní principy strategického či portfoliového managementu známého od institucionálních investorů z oblasti soukromého nájemního bydlení, jelikož tím snižují budoucí rizika ztrát a získávají lepší pověst u soukromého kapitálu nutného pro jejich developerské aktivity.

Nevýhodou, či spíše nebezpečím, na které upozorňuje Donner (2000), je však, například, skutečnost, že dříve či později mohou bytové asociace dosáhnout zrušení svého neziskového charakteru a stát se v podstatě jen dalším soukromým na zisk orientovaným investorem v oblasti nájemního bydlení. Jak jsme ukázali v předešlé kapitole, razantní změna bytové politiky v Nizozemí vedla taktéž ke zrušení neziskového charakteru bytových asociací. Podobně byl princip neziskovosti zrušen i pro německé neziskové vlastníky sociálních bytů vládou poté, co došlo ke krachu jednoho z největších neziskových provozovatelů sociálního bydlení v tehdejší západní Evropě *Neue Heimat* v 80. letech minulého století. Zrušením principu neziskovosti však neziskové organizace přirozeně nepřišly o svůj majetek získaný i prostřednictvím

štědrých dotací ze státního (federálních, lokálních) rozpočtů, což vytváří vůči soukromým pronajímatelům nekalou konkurenci.

Je tudíž relativně pravděpodobné, že v dlouhém období na základě změny kormidla v oblasti bytové politiky nebo jen na základě účinného lobby asociací dojde ke zrušení neziskového charakteru bytových asociací a veřejné dotace mohou být v delším období zneužity k nekalé konkurenci vůči nedotovaným soukromým investorům. Mimo to, samotný neziskový charakter bytových asociací zpravidla nebrání jejich „štědré“ mzdové či výdajové politice, jelikož mzdy i, například, drahá reklama, jsou náklady a nikoliv ziskem asociace.

Jiným problémem, souvisejícím zejména s nepříliš stabilním legislativním prostředím v tranzitivních zemích, je nebezpečí rychlého zneužití veřejných dotací prostřednictvím v České republice dobře známého „tunelování“. Případný krach asociace by mohl být v zájmu vlastníka, pokud by se mu podařilo její majetek nelegálně či pololegálně převést na jiné společnosti, ke kterým má on či jeho rodina vlastnický vztah. Tato námitka je skutečně velmi závažná a minimálně poukazuje na nutnost doplnit případnou legislativu pro bytové asociace o vznik speciální kontrolní instituce, jež bude mít přístup do účetnictví a všech ostatních dokumentů asociace a bude moci účinně zasáhnout v případě nesrovnalostí. Ve Velké Británii tuto činnost například vykonává polo-státní organizace Bytová korporace (blíže v Lux 2002 (ed.)), odkud lze čerpat mnohé zkušenosti a inspiraci.

Přes výše zmíněné nebezpečí existuje však příklad takové tranzitivní ekonomiky, kde bytové asociace vznikly již v polovině 90. let a téměř 10 let velmi úspěšně fungují, přičemž nedošlo ani ke změně neziskového charakteru asociací a ani ke krachu jediné asociace – Polsko. Jedním z největších přínosů komplexní reformy nájemního bydlení v Polsku bylo vytvoření nezávislých provozovatelů sociálního bydlení – bytových asociací, TBS (*Towaryszystwa Budownictwa Społecznego*) prostřednictvím *Zákona o vybraných formách podpory bytové výstavby* z roku 1995. TBS může být založen v rozličných právních formách: jako společnost s ručením omezeným, akciová společnost nebo družstvo právních osob (konsorcium); nikoliv fyzických osob, které mohou založit klasické bytové družstvo. Ve skutečnosti má více než 90 % bytových asociací v Polsku podobu společnosti s ručením omezeným. TBS může

být založen i samotnou obcí a ve skutečnosti více než 90 % současných bytových asociací bylo založených obcemi. I kdyby však vlastníky bytové asociace byly jiné osoby, obec nebo obce, na jejichž území TBS operuje, mají právo jmenovat své zástupce do dozorčí rady asociace. TBS je neziskovou společností (neplatí daň z příjmu) a jeho stanovy stejně jako všechny změny stanov musí být schváleny prezidentem Státního úřadu pro bydlení a urbanistický vývoj.

Vedle své hlavní aktivity (výstavba a správa nájemních finančně dostupných bytů) může TBS kupovat nájemní byty, pronajímat nebytové prostory ve svých domech, spravovat byty jiných vlastníků za příslušnou komisi (např. spravovat obecní byty) a dokonce i stavět vlastnické byty k prodeji na volném trhu. Veškerý zisk z ostatních činností však musí být převeden do financování hlavní činnosti asociace a navíc pro tyto další komerční aktivity nemůže TBS využít výhodné úvěry ze zdrojů Státního fondu bydlení.

Nájemné v bytech asociací je regulováno zákonem (4 % reprodukční hodnoty, odrážející nákladovou hodnotu bytu, ročně), ale suma vybraného nájemného musí pokrýt veškeré náklady asociace včetně splátek všech úvěrů a úroků. TBS může pronajmout byt pouze fyzickým osobám a to jen tehdy, nemá-li žadatel ani žádná jiná osoba žadatelské domácnosti legální právo na žádný jiný byt a pokud celkový příjem žadatelské domácnosti v den uzavření nájemní smlouvy nepřekračuje průměrný měsíční příjem v daném regionu o více než 20 % u jednočlenné domácnosti, 80 % u dvoučlenné domácnosti a dalších 40 % pro každou další osobu domácnosti. Průměrný měsíční příjem v daném regionu je vyhlášován Ústředním statistickým úřadem dvakrát ročně pro každý region Polska zvlášť. Žadatel je povinen navíc každé dva roky předkládat deklaraci průměrných měsíčních příjmů své domácnosti v předešlé roce a jsou stanoveny sankce pro případ zpožděné nebo zfalšované příjmové deklarace. Jestliže v průběhu nájemního poměru opakovaně deklarovaný příjem domácnosti převyší zákonem stanovená příjmová omezení, je asociace oprávněna zrušit nájemní smlouvu v pasáži dotýkající se výše nájemného a uplatnit nájemné až na úrovni tržního nájemného.

Bytové asociace jsou nuceny zajistit 30 % celkových nákladů výstavby finančně dostupných bytů z vlastních nebo soukromých zdrojů, 70 % je hrazeno z úvěru Státního fondu bydlení. Legislativní a následná resortní úprava fungování Státního fondu

bydlení z roku 1995 ostře kontrastuje s velmi obecným a otevřeným ustanovením českého zákona o fondu bydlení. Fond je financován z prostředků státního rozpočtu, splátek a úroků z poskytnutých úvěrů, úroků z deposit Fondu u komerčních bank a darů. Jeho finanční prostředky mohou být poskytovány pouze ve formě úvěru (s jedinou níže zmíněnou výjimkou) bytovým asociacím a bytovým družstvům na novou nájemní výstavbu (družstvům jen na výstavbu „nájemních družstevních“ bytů), stavebním spořitelním na udržení finanční likvidity a obcím pro zajištění technické infrastruktury potřebné pro novou bytovou výstavbu. Podle upřesňující vyhlášky Ministerstva financí je úroková sazba u kvalifikovaných úvěrů poskytovaných Fondem stanovena na úrovni poloviny diskontní sazby národní banky. Vazba výše úroku kvalifikovaného úvěru na diskontní sazbu je velmi důležitá, jelikož úroková sazba tak flexibilně reaguje na změny v inflaci. Vyhláška Ministerstva pro výstavbu specifikuje rovněž pravidla pro poskytování kvalifikovaných úvěrů, mezi něž, například, patří:

1. náklady na výstavbu nesmí překročit reprodukční hodnotu na m² podlahové plochy čtvrtletně vyhlášovanou výnosem vojvody, přičemž je však vždy brána v úvahu velikost sídla (vyhlášená hodnota se týká průměrných nákladů v celém vojvodství bez ohledu na velikost sídla), struktura bytového fondu a jiné faktory;
2. žadatel o poskytnutí kvalifikovaného úvěru musí poskytnout dostatečnou záruku (hypotéka na stávající nebo nově postavené bytové domy);
3. pevně stanovené podmínky pro splacení kvalifikovaného úvěru (např. první splátka musí tvořit minimálně 0,24 % celkové výše úvěru);
4. nové nájemní byty musí splňovat explicitní požadavky týkající se izolace stěn, podlahy a stropu (podmínky jsou přesně specifikovány) a velikost bytu musí být větší, než je stanoveno ve vyhlášce (např. jednopokojový byt musí být větší než 32 m², dvoupokojový větší než 44 m², atd.);
5. Státní fond bydlení má právo amortizovat 10 % celkových nákladů v případě, že výstavba byla provedena ve stanovených termínech a podle podmínek uvedených v úvěrové smlouvě (to je jediná forma možné nevratné dotace ze zdrojů Fondu).

Jakkoliv existují i jisté negativní rysy celého programu (neočekávaný velký zájem a z toho plynoucí finanční náročnost na prostředky Fondu; nedostatečná aktivita TBS v největších městech, kde je jich nejvíce potřeba; příliš vysoké nájemné pro příjmově nejslabší domácnosti), obecně je program hodnocen velmi kladně, a to i z toho

důvodu, že nedošlo k jeho zneužití a že asociace byly schopny ve velmi krátké době nabídnout velké množství nových finančně dostupných nájemních bytů. Příjmový strop pro oprávnění požádat o přidělení bytu stanovený zákonem není natolik restriktivní, aby vedl k sociálnímu vyloučení a koncentraci sociálních problémů do bytového fondu asociací. Pečlivě připravená legislativa a efektivní kontrola se ukázaly být dostatečnou zárukou pro naplnění původního cíle. Chtělo by se proto říci: pokud to šlo v Polsku, proč by to nemohlo jít také v České republice?

Pokud tedy potenciálně existuje regionálně závislý a zřejmě nepřilíš vysoký bytový nedostatek v České republice, či lépe pokud je trhem nabízené nájemní i vlastnické bydlení finančně nedostupné pro určitou část populace, pak cesta omezené výstavby nájemních bytů realizované neziskovými asociacemi za podpory Státního fondu rozvoje bydlení je možná schůdnou efektivní variantou, jak dodatečnou nabídku finančně dostupných bytů zajistit. Výhradní spoléhání se na příspěvek na bydlení a soukromé investice má svá úskalí uvedená v předcházející kapitole a omezené dobře cílené (legislativně vhodně zakotvené) podpory nabídky mohou být, jak vyplývá zejména ze zkušeností vyspělých zemí, efektivněji využity soukromým neziskovým sektorem než obcemi.

Taková podpora by však nutně musela mít spíše formu kvalifikovaných úvěrů poskytovaných pouze za splnění celé sady nutných podmínek týkajících se omezení nákladů na m² podlahové plochy bytu, kvality výstavby, financování úvěru, maximálního příjmu pro oprávnění požádat o přidělení bytu, výše nájemného atd. Je přitom nutné se snažit, aby tato omezená podpora skutečně směřovala pouze tam, kde soukromé investice dlouhodobě chybí. Přestože to může být velmi obtížné, analýza zisku soukromých developerů, příjmů domácností, demografického vývoje a jiných relativně dosažitelných informací v určitém regionu může posloužit jako spolehlivé vodítko bránící zbytečnému vytěsnění soukromých investic. Neziskový charakter asociací by měl být, alespoň v dlouhodobém výhledu, rozhodně nezpochybnitelný, aby nedošlo k nekalé konkurenci se soukromými investicemi. Vytvoření zastřešující a zároveň hlavní kontrolní veřejné instituce dohlížející na zakládání a činnost asociací je, zřejmě, nezbytné.

Hlavní aktivitou asociací by měla být omezená výstavba nových finančně dostupných nájemních bytů a jejich následný pronájem příjmově slabším a středně příjmově sil-

ným domácnostem. Asociace by přitom mohly vést i jiné ziskové aktivity v oblasti bydlení (development bytů k prodeji, úplatnou správcovskou činnost bytů pro společenství vlastníků nebo obce), jež by však nebyly podporovány veřejnými rozpočty a případný zisk by byl použit pouze na hlavní aktivitu asociací, tj. výstavbu nových bytů s neziskovým nájemným. Státní fond rozvoje bydlení by přednostně (pokud ne výlučně) fungoval jako zdroj levných půjček pro bytovou výstavbu asociací, přičemž jednotlivé asociace by si se svými projekty předloženými Fondem vzájemně konkurovaly (ty asociace, které by byly schopny zajistit krytí větší části nákladů ze soukromých zdrojů, by získaly výhodnější postavení). Finanční zdroje pro levné úvěry by mohly rovněž poskytnout stavební spořitelny, které se dnes často, z důvodu velkého množství střadatelů a malého množství poskytnutých úvěrů, potýkají s nadbytkem financí (například převodem přebytků do Státního fondu rozvoje bydlení odkupem jím emitovaných obligací). Teprve pokud by kvalifikované (případně neúročené) úvěry s dlouhou splatností od těchto institucí nestačily na snížení vstupního nájemného na finančně dostupnou úroveň, mohl by program financování doplnit restriktivní a podmíněný systém nevratných dotací z programů Ministerstva pro místní rozvoj.

Z důvodu zajištění dostatečné efektivnosti takové podpory by bylo vhodné, podobně jako v Polsku, aby domácnosti i po přidělení bytů musely předkládat deklaraci svých příjmů a pokud by došlo ke zvýšení příjmů nad úroveň stanovenou zákonem, pak by s jistým, například ročním, zpožděním, směla asociace uplatnit vyšší než regulované nákladové nájemné. Jakkoliv takové opatření může vést k situaci *pasti chudoby*, návaznost podpory na poptávkovou podporu prostřednictvím příspěvku na bydlení (na který by domácnost nárok neztratila) by negativní vliv růstu příjmu zmírnil. Dodatečná podpora zaměstnanosti prostřednictvím širších programů Ministerstva práce a sociálních věcí by přitom motivaci zapojit se do pracovní činnosti mohla dále zvýšit.

Otázkou v českém prostředí tak ani není, odkud by asociace mohly čerpat financování pro svou hlavní aktivitu, jako spíše kdo by měl vytvářet takové asociace a zda-li by se pro tento účel nedalo využít již existujících institucí. Jednou z cest je, podobně jako v Polsku, zakládání asociací obcemi, avšak pak může, alespoň částečně, zmizet jejich hlavní výhoda, kterou je jejich nezávislost na lokální politice. Jinou cestou je zakládání asociací na základě dobrovolné volby existujících nadací či neziskových organizací působících již dnes v jiných oblastech. Dobročinnost a soukromá snaha

nadačních fondů či přímo konkrétních bohatých měšťanských rodin pomoci sociálně slabším zajistit důstojné podmínky k bydlení byly prvotním impulsem pro zakládání bytových asociací v druhé polovině 19. století v Nizozemí či Velké Británii. Postupně asociace mohly měnit majitele i strukturu, nicméně jejich původní smysl, kterým byla dobrovolná snaha pomoci sociálně slabším, zůstal v mnoha ohledech v těchto zemích zachován dodnes. Bytové asociace by mohly zakládat jako dceřinné neziskové organizace též dosavadní soukromé organizace vykonávající správu obecních bytů či stavební firmy, jelikož obě mají zájem na produkci nových bytů, jakkoliv by asi v takové situaci bylo důležité pečlivě kontrolovat vzájemné vztahy mezi mateřskou a dceřinnou organizací.

Na závěr ve výčtu možných provozovatelů nových sociálních bytů jsme nechali asi nejzřetelnějšího kandidáta, bytová družstva. Pro účel výstavby a provozu klasických nájemních bytů formou „správy zblízka“ by se mnohá česká bytová družstva tvořící kolosy vlastníci někdy i tisíce bytových jednotek musela zřejmě zásadněji transformovat do menších a transparentnějších jednotek a na základě zvláštní legislativy změnit svůj původní kvazi-nájemní kvazi-vlastnický status na běžného vlastníka nájemních bytů určených k pronájmu domácnostem s nižšími příjmy. Avšak relativně dlouhodobá tradice družstevního bydlení v ČR (jakkoliv pokřivená v období minulého režimu) a na ojedinělé případy slušná finanční historie jsou velmi pádné argumenty pro to, aby takový program dal družstevnímu bydlení v ČR nový obsah a impuls. Pokud by se našlo takové legislativní řešení, aby žádná z výše jmenovaných možností nebyla apriori vyloučena, pak by rozmanitost možných zakladatelů bytových asociací (obce, nadace, soukromé dobročinné organizace, existující neziskové organizace, správní firmy, stavební společnosti, bytová družstva či jakákoliv kombinace výše zmíněného) byla, dle našeho názoru, spíše přínosem.

Pokud by developery a provozovatele nových sociálních bytů byly neziskové bytové asociace a nikoliv přímo obce, muselo by nájemné být regulováno na nákladové úrovni a celý systém doplněn o příspěvek na bydlení (nájemné) těm domácnostem, pro které je i nákladové nájemné příliš vysoké. Jak jsme uvedli v kapitole popisující systémy sociálního bydlení v zemích EU obecně, nájemné v sektoru sociálního bydlení je v některých zemích stanoveno ve vztahu k příjmu domácnosti a progresivně klesá s rostoucím příjmem domácnosti (Belgie, Portugalsko, Irsko). Takový systém je však

vhodný spíše tehdy, kdy jsou vlastníky sociálních bytů obce (veřejné orgány), jelikož se příjem z nájemného může významněji měnit každý rok a je tudíž zapotřebí pečlivého výpočtu měnících se každoročních provozních dotací. Dotování soukromých organizací provozními dotacemi je sice možné, ale účetně relativně složité a také náročné na kontrolu (v zájmu soukromé organizace by bylo uvádět příjem domácností nižší než skutečný, jelikož rozdíl by byl hrazen z provozní dotace a přitom příjmově silnější domácnosti jsou větší zárukou pravidelných plateb nájemného). Pokud existují provozní dotace pro soukromé neziskové organizace v zemích EU, pak jsou normativně odhadnutelné dle rozdílu mezi nákladovým a maximálním regulovaným nájemným. Provést odhad nákladového nájemného není tak složité a časově náročné jako kontrolovat příjem z nájemného deklarovaný asociacemi na základě jimi zjišťovaných příjmových podmínek nájemníků.

Sledováním a vyhodnocováním sociálních a ekonomických indikátorů aktivit bytových asociací by se, podobně jako v Nizozemí a Velké Británii, měla zabývat nezávislá zastřešující výkonná a kontrolní instituce; takový dohled by měl zajistit jejich úspěšné fungování a tak i zvýšení důvěry pro případné soukromé finanční investory či věřitele. Obce by na aktivity bytových asociací měly vliv prostřednictvím nutného souhlasu s projektem výstavby v případě žádosti asociace o finanční krytí části konstrukčních nákladů z veřejných prostředků (Státního fondu rozvoje bydlení) a prostřednictvím přímé aktivní spolupráce na lokální úrovni. Taková spolupráce by se nejčastěji odehrávala ve formě bezplatných převodů pozemků pro výstavbu nových nájemních bytů z obecního vlastnictví do vlastnictví asociací kompenzovaných závazkem asociace pronajmout část nového sociálního bytového fondu obcí navrženým kandidátům; podpora procesu filtrace, tedy odchodu některých domácností z obecního bydlení do dražšího nového sociálního bydlení bytových asociací, by jistě napomohla větší nabídce obecních bytů.

Jak vysoké by bylo nájemné v bytech asociací postavených za podpory státu? Této otázce jsme se částečně věnovali v Lux (2002). Nájemné v bytech bytových asociací by v případě využití veřejných prostředků mělo být regulováno zákonem na úrovni nákladového nájemného; v tomto případě, jelikož se jedná o nové dražší bydlení a jelikož rozhodná část nákladů bude hrazena prostřednictvím úrokově zvýhodněných či nezvýhodněných úvěrů, by se výše regulovaného nájemného mohla v souladu

s analogickou situací v Polsku stanovit např. na úrovni 4 % repořizovací hodnoty bytu ročně. Z důvodu rozsáhlé diference mezi aktuální příjmovou hladinou a aktuální cenovou hladinou nové výstavby by minimálně v počátečním období byty bytových asociací sloužily spíše domácnostem dosahujícím průměrných či nižších příjmů než domácnostem dosahujícím nejnižších příjmů; prostřednictvím aktivní spolupráce s obcí a podporou procesu filtrace by však nová výstavba nájemních bytů bytových asociací napomohla zprostředkovaně i zvýšené nabídce stávajících obecních bytů pro sociálně nejpotřebnější část populace.

Průměrná pořizovací cena nového bytu v Praze evidovaná ČSÚ v roce 2002 (Stavby pro bydlení...2003) byla 25.400,- Kč za m² podlahové plochy bytu. Tato cena nezahrnuje cenu pozemku, ale předpokládejme, že by pozemek asociace získala zdarma od obce na základě zvláštní dohody. Celkové náklady výstavby bytu o velikosti 50 m² (s vyloučením zisku developera) pak dosahují 1.270.000,- Kč. Pokud by pak, například, bytová asociace v Praze získala bezúročný úvěr Státního fondu rozvoje bydlení pro výstavbu daného bytu s dobou splatnosti 30 let, pak by ročně musela na anuitních splátkách zaplatit přibližně 42.333,- Kč; vybrané roční nájemné ve výši 50.800,- Kč (měsíční nájemné ve výši 4.230,- Kč je za nový dvoupokojový byt v Praze nízké, domácnost by navíc měla nárok na příspěvek na nájemné) by pak pokrylo i ostatní výdaje související s opravami či správou bytového fondu. Pokud by úvěr byl při stejné době splatnosti úročen 1 %, pak by anuitní splátky činily již 49.210,- Kč, což by výrazně snížilo schopnost asociace dostát svým finančním závazkům.

Regulované nájemné ve výši 4 % z repořizovací hodnoty bytu se rovněž může vztahovat pouze ke krytí kapitálových nákladů a náklady udržení a správy bytů by byly hrazeny zvlášť, například ve výši 1 % z repořizovací hodnoty bytu. V takovém případě by za situace kvalifikovaného úvěru Fondu úročeného 1% sazbou měly asociace dostatečný příjem na úhradu kapitálových nákladů a nájemné u bytu by vzrostlo na 5 % z repořizovací hodnoty ročně, tj. 5.290,- Kč měsíčně.

Náklady na výstavbu lze, přirozeně, snížit též prostřednictvím omezených a podmíněných (např. kvalitou bytu, kvalitou izolace šetřící spotřebu energií) nevratných dotací z programů Ministerstva pro místní rozvoj. Ve výše simulovaných příkladech by nájemné kryjící kapitálové náklady dosáhlo 84,5,- Kč za m² podlahové plochy

bytu měsíčně, což je sice pod rovnovážnou tržní cenou nájemného pro nový byt o dané velikosti v Praze, nicméně zřejmě nad úroveň rovnovážného nájemného pro existující byty v Praze. Nevratná dotace ve výši 270.000,- Kč by snížila kapitálové náklady na 1.000.000,- Kč a dluhovou službu na 2.777,- Kč měsíčně (resp. 3.230,- Kč), tj. na nájemné ve výši 55,5,- Kč (resp. 64,6,- Kč) za m² podlahové plochy bytu, což by bylo nájemné zřejmě i pod úroveň rovnovážného tržního nájemného pro existující byty.

Jakkoliv úhrnná výše dotací není malá, náklady výstavby bytů jsou bohužel vysoké a soukromý sektor by o výstavbu nových nájemních bytů měl asi pramalý zájem i po zvýšení nájemného na jeho rovnovážnou úroveň. Protože podpora nabídky má jisté nemalé komparativní výhody ve srovnání s příspěvkem na bydlení, zejména pak přímo zvyšuje nabídku finančně dostupných nájemních bytů pro příjmově slabší a nevytváří silný inflační tlak na zvýšení nájemného u existujících bytů (naopak, vytváří tlak na snížení tržního nájemného u existujících bytů), program omezené výstavby nových sociálních bytů i přes svou relativní nákladnost by měl svůj význam. Bytové asociace by také přirozeně mohly kupovat existující starší byty na trhu (např. některé uvolněné byty obcí) a ty pak následně pronajímat svým nájemníkům, což by na jedné straně snížilo jejich kapitálové náklady i výši nájemného, na straně druhé by však zmizel původní význam podpory nabídky, jelikož by takovou aktivitou nejen byty nepřibývaly, ale naopak v tržním sektoru ubývaly, což by tržní nájemné spíše než dolů tlačilo vzhůru (podobně jako u příspěvku na bydlení). Na druhou stranu však vytváření portfolia bytů složených jak z nových tak starších bytů je svým způsobem z finančního hlediska žádoucí, jelikož asociace by pak mohly, například, stanovit mírně vyšší než nákladové nájemné u starších bytů a mírně nižší než nákladové nájemné u nových bytů, což by dále snížilo vstupní nájemné u nových nájemních bytů asociací (tzv. *rent pooling*).

Domníváme se rovněž, že Česká republika by při vytváření systému sociálního bydlení měla rozhodně využít příležitosti, kterou jí poskytuje stávající dosud relativně rozsáhlý sektor obecního nájemního bydlení. Doporučujeme proto, aby byly vytvořeny takové podmínky, které by obce motivovaly k rozdělení jejich nájemního fondu na dvě části: část určenou k pronájmu za rovnovážné tržní nájemné a část určenou k pronájmu za sociální nájemné. Rozdělení bytů by mělo proběhnout takovým způs-

sobem, aby nevznikla žádná prostorová ghetta sociálního bydlení (tj. rozdělit byty určené k pronájmu i v jednotlivých bytových domech). Právo na sociální nájemné by získaly pouze domácnosti sociálně potřebné a podobně jako v bytech bytových asociací by se nájemné mohlo zvýšit na úroveň tržního nájemného, pokud by původní podmínky přestaly platit (např. převodem nájmu by byt získala domácnost, jejíž příjmová situace je lepší). Nájemné v sociálních bytech by bylo stanoveno na nákladové úrovni. Dle odhadů STÚ-e a Ministerstva pro místní rozvoj se výše nákladového nájemného u existujících nájemních bytů rovná přibližně 2,8 % reparačních hodnot bytu ročně.

Prvotní rozdělení fondu by proběhlo dle aktuální příjmové a sociální situace domácností, a to tak, aby v žádné lokaci (městě) nebylo více než 30-40 % obecních bytů se sociálním nájemným. Takové omezení by mělo zabránit tomu, aby pronajímání za nákladové nájemné nemělo výraznější vliv na soukromé investice a výši tržního nájemného u ostatních obecních bytů a bytů soukromých pronajímatelů. Je nutné rovněž počítat s tím, že přestože dle prvotního rozdělení by sociální bydlení tvořilo „pouze“ 30 % obecních bytů, v budoucnu budou o přidělení obecních bytů žádat spíše příjmově slabší domácnosti a zejména pak ty, které budou odcházet ze soukromého nájemního bydlení, tudíž se podíl sociálních bytů může i rychleji zvyšovat. Pokud by bylo pronajímáno více než 50 % obecních bytů za nákladové nájemné pouze domácnostem příjmově slabším, hrozila by situace sociálního vyloučení a proto by měla být kritéria stanovena velmi restriktivně. Vedle příjmu domácnosti by kritéria pro přidělení statutu sociálního bydlení měla vzít speciálně v úvahu též věk přednosty u domácností bez ekonomicky aktivních členů. Stěhování z bytu, kde prožili velkou část života, je pro starší lidi vždy velmi složité. Všechny domácnosti bez ekonomicky aktivních členů s předností starším 70 let bez ohledu na příjem by, například, mohly mít právo na sociální nákladové nájemné.

Jelikož specifickým českého obecního bydlení je zejména skutečnost, že se rozhodně nejedná o segregované bydlení (spíše naopak) a že dosud na ojedinělé výjimky je patrný sociální mix populace i v nepříliš atraktivních lokacích panelových sídlišť, nemělo by zavedení dvojího statutu obecních bytů dle výše popsaného postupu (rozdělit byty dle aktuální příjmové a sociální situace jednotlivých nájemníků v obecních bytech) vést k přílišné segregaci, a sociální byty by se velmi pravděpodobně octly společně

s byty pronajímanými za tržní nájemné v jednom bytovém domě. Jakkoliv je tato politika pokračováním v politice dvojího nájemného, pokud je nižší úroveň nájemného vhodně zacílena, nemělo by docházet ke zneužití či nadspotřebě bydlení. Podobně jako u systému finančně dostupného bydlení bytových asociací je nutné ustavit přísné pokuty v případě opožděné či zfalšované příjmové deklarace domácnosti a obce i asociace by měly mít právo přímo spolupracovat s příslušnými lokálními finančními úřady. Je pravděpodobné, že by se některým domácnostem nemuselo líbit, že platí nájemné vyšší než jejich „chudší“ sousedé, ale tito se vždy budou moci odstěhovat do soukromého nájemního bydlení, kde bude výše nájemného logicky jednodušší, na úrovni tržního nájemného.

Motivačním impulsem pro rozdělení obecních bytů do dvou navrhovaných forem by mohl být nátlak státu při zavedení (novelizaci) příspěvku na bydlení (nájemné). Kritéria pro určení statutu bytu (sociálního bydlení) by měla být stanovena centrálně s přihlédnutím k regionálním odlišnostem, aby nedošlo k přílišné rozdrobenosti systémů a netransparentnosti. Taková kritéria by pro obce přirozeně nebyla závazná. Obce jako vlastníci bytů by mohly, po zrušení maximálního nájemného regulovaného státem, zavést vlastní systém stanovení nájemného i kompenzací sociálně slabším. Pokud by však chtěly využít prostředků ze státního rozpočtu při výplatě příspěvků na bydlení (nájemné), či pokud by chtěly využít těchto příspěvků ve větší míře, než by bylo obvyklé, pak by musely přistoupit na jistá pravidla, mezi kterými, například, by bylo i pronajímání části bytů za nižší než tržní nájemné dle centrálně stanovených kritérií sociálního bydlení.

Taková dohoda by v konci zřejmě přispěla ke snížení výdajů státu na příspěvek na bydlení (nájemné), jelikož velká část bytů, kde bydlí příjmově slabší domácnosti s oprávněním získat příspěvek na bydlení (nájemné), by byla pronajímána za nižší než tržní nájemné. Zároveň by tento nepřímý motivační impuls nebránil obcím vytvořit si vlastní systém sociálního bydlení i příspěvků na nájemné. Je přitom velmi pravděpodobné, že většina obcí by, možná „se skřípěním zubů“, nakonec přistoupila na státem definovaná kritéria sociálního bydlení, což by výrazným způsobem přispělo k usnadnění mobility domácností. Do systému místně příslušného nájemného (tržního nájemného v dané lokaci, map nájemného) by se přitom uvádělo, přirozeně, pouze tržní nájemné u nově pronajatých obecních a soukromých nájemních bytů, nikoliv

nákladové nájemné z pronajatých obecních sociálních bytů či sociálních bytů bytových asociací. Konkrétní model rozřazení obecních bytů a vytvoření sektoru obecního sociálního bydlení v České republice bude uveden v závěrečné kapitole analytické části této studie věnující se výsledkům ekonometrických simulací tržního rovnovážného nájemného a sociálních a finančních důsledků zavedení obou nástrojů bytové politiky – sociálního bydlení a příspěvku na bydlení – v Praze.

Systém příspěvků na nájemné v českém prostředí

V předchozí kapitole byly popsány principy, na nichž jsou založeny modely příspěvků na bydlení uplatňované v ekonomicky nejrozvinutějších zemích starých členských zemí EU, včetně konkrétního příkladu německého příspěvku na bydlení. Popsány byly rovněž výhody a nevýhody této individuální poptávkové formy podpory bydlení. Dříve než přejdeme k diskusi o možné budoucí podobě příspěvku na bydlení v ČR, pokusme se shrnout základní obecné požadavky na „optimální“ systém příspěvku na bydlení. Gibb (1995) uvádí tři hlavní kritéria, které by měl takový systém splňovat:

- a) **efektivita** – příspěvek by měl být konstruován tak, aby byly minimalizovány případné distorze na trhu s bydlením vznikající v důsledku jeho zavedení a současně by měl v maximální možné míře umožňovat jednotlivým aktérům bytového trhu svobodné rozhodování, které se následně promítá do cenových signálů na trhu.
- b) **efektivnost** – příspěvek by měl pomáhat potřebným domácnostem napříč všemi segmenty bytového trhu (*horizontální efektivnost*). Současně míra pomoci prostřednictvím příspěvku by měla být odstupňována dle míry potřeby domácnosti (*vertikální efektivnost*). Vertikální efektivnost úzce souvisí se zacílením a progresivitou příspěvku na bydlení.
- c) **makroekonomická stabilita** – příspěvek by měl podporovat mobilitu domácností a efektivnější využívání bytového fondu (optimálnější rozmístění domácností v rámci stávajícího bytového fondu); měl by být konstruován tak, aby v delším období podněcoval růst nabídky na trhu s bydlením a neprojevoval se pouze růstem cen bydlení; příspěvek by měl být konstruován tak, aby domácnosti byly motivovány zvyšovat své příjmy na trhu práce (neměl by krýt náklady na bydlení

v plné výši a současně by neměl být příliš progresivní, aby se domácnosti nedostávaly do tzv. *pasti chudoby*); příspěvek by měl být konzistentní s ostatními prvky sociálního systému; příspěvek by měl být konstruován tak, aby byly minimalizovány náklady veřejných rozpočtů spojené s jeho administrací a celkovou finanční náročností.

Z předchozí kapitoly, kde je uveden příklad německého příspěvku na bydlení, případně z dalších publikací (Sunega 2001) je zřejmé, že vzorec pro výpočet příspěvku má ve většině zemí v zásadě podobu rozdílu mezi skutečnými či tarifně určenými výdaji na bydlení a tarifně určenou částí příjmu domácnosti (danou normativní mírou zatížení).

Výsledné efekty příspěvku na bydlení se liší mimo jiné v závislosti na následujících klíčových faktorech, které je třeba brát v úvahu při konstrukci konkrétního vzorce příspěvku. Má příspěvek zohledňovat tarifní nebo skutečné výdaje domácností? Pokud jsou brány v úvahu tarifní výdaje na bydlení, jak mají být stanoveny? Pokud jsou brány v úvahu skutečné výdaje domácností, do jaké výše mají být pro účely výpočtu příspěvku zohledněny (jakou úroveň spotřeby bydlení má příspěvek garantovat)? Je třeba zohledňovat regionální rozdíly ve výši nákladů na bydlení? Jak určit, jakou minimální část svých příjmů by domácnost měla vydávat na bydlení (jinými slovy, jak určit hranici „únosného“ či „žádoucího“ zatížení domácností výdaji na bydlení)? Měly by být stanoveny explicitní příjmové hranice, jejichž překročením nárok na příspěvek zaniká? Z jakých zdrojů by měly být financovány náklady na výplatu příspěvku na bydlení? Tyto otázky se pokusíme zodpovědět v následujícím textu.

Jestliže je příspěvek počítán na základě tarifně určených nákladů na bydlení, hovoří Gibb (1995) o tzv. *ex ante* příspěvku, tj. příspěvku, jehož výše nezávisí na skutečných výdajích na bydlení dané domácnosti spojených s konkrétním typem bydlení, které si zvolila. Příspěvek je v tomto případě subvencí, která umožňuje domácnosti dosáhnout na určitý standard bydlení (daný výší normativně určených nákladů). Dvě domácnosti se stejným příjmem obdrží příspěvek ve stejné výši bez ohledu na jejich skutečné výdaje na bydlení. V praxi pak může nastat situace, kdy výdaje na bydlení dané domácnosti jsou nižší, než je částka příspěvku. Případný růst nákladů na bydlení (do výše příspěvku) spojený s přestěhováním do lepšího bytu je v takovém případě hrazen příspěvkem ze 100 % (jinými slovy, mezní náklady zvýšení spotřeby bydlení jsou

u takové domácnosti nulové). Příspěvek tak představuje čistý peněžní transfer, který může domácnost použít na zvýšení své spotřeby bydlení (např. přestěhováním do bytu s vyššími náklady na bydlení), nebo jej realizovat v jiných oblastech spotřeby než je bydlení.

Ex post příspěvek je naopak kalkulován na základě skutečných výdajů na bydlení konkrétní domácnosti (výše započitatelných nákladů je přitom zpravidla shora omezena úrovní maximálních výdajů) a kryje tak pouze část skutečných výdajů na bydlení, které by z hlediska systému představovaly nadměrné zatížení domácnosti. Mezi výhody *ex ante* systému patří (Gibb 1995, Nordvik 2004) větší svoboda domácností při rozhodování o výši jejich spotřeby bydlení (domácnost přichází na trh s určitou částkou a rozhoduje se, jakým způsobem ji využije). Výhodou mohou být rovněž nižší náklady administrace, jelikož odpadá nutnost prokazování výše skutečných nákladů na bydlení. Nevýhodou *ex ante* systému jsou jednoznačně vyšší nároky na veřejné finance (krytí výplaty příspěvku), menší vertikální efektivnost (výše příspěvku závisí na výši příjmů, ale už nikoliv na výši výdajů domácností) a s tím spojený menší tlak na optimalizaci spotřeby bydlení ze strany domácností (přestěhování do menšího bytu v situaci, kdy domácnost „nadužívá“ bydlení, tj. žije v bytě větší velikosti, než jaká by odpovídala velikosti domácnosti) a relativně silný inflační tlak pro nájemné do úrovně vypláceného paušálu, jelikož se v zásadě jedná o zvýšení příjmů a nabídka bydlení je relativně příjmově neelastická.

Volba mezi *ex ante* a *ex post* příspěvkem na bydlení úzce souvisí s prioritami bytové a sociální politiky v dané zemi. Systém *ex ante* je doporučován zejména v těch zemích, kde jeden z klíčových problémů představuje sociální vyloučení a velmi nízká spotřeba bydlení u příjmově slabších domácností, tj. nadspotřeba bydlení je spíše ojedinělá (Gibb 1995, Hills 2001). Jestliže prioritou bytové politiky je podporovat spotřebu bydlení pouze určitých skupin domácností, pak je *ex ante* příspěvek neefektivní, jelikož je hůře zacílen na potřebné domácnosti (Nordvik 2004).

V českém prostředí představuje neefektivní alokace bytového fondu (nadspotřeba bydlení) poměrně významný problém (viz Lux (ed.) 2002, Sunega 2003, Standardy bydlení 2002/03). Naopak, sociální vyloučení je doposud spíše marginálním problémem. Mimo to existuje stále větší tlak na zeštíhlování výdajové stránky veřejných

rozpočtů a *ex ante* příspěvek by i z důvodu specifčnosti trhu s bydlením byl relativně velmi drahý. **Z těchto důvodů by, podle našeho názoru, zavedení systému regulace nájemného druhé generace mělo být doprovázeno zavedením příspěvku na bydlení založeného na skutečných a nikoliv normativních nákladech na bydlení.** Příspěvek kalkulovaný na základě domácnostmi skutečně placených nákladů na bydlení (do limitu představovaného maximálními výdaji na bydlení) odráží regionální a lokální diferenciaci ve výši nákladů na bydlení (resp. nájemného) a **více podněcuje domácnosti k hledání jejich možností přiměřenějšího bydlení, což je spojeno s menšími nároky na zdroje, z nichž je příspěvek vyplácen.**

V období přechodu od současného systému regulace k regulaci nájemného druhé generace lze uvažovat o přechodné formě *ex ante* příspěvku na bydlení s normativy výdajů na bydlení, která by více změkčila dopady deregulace na příjmově slabší domácnosti a zjednodušila administraci systému příspěvku v podmínkách rychle se měnící výše nájemného. Současně je však nutno upozornit, že tato forma příspěvku může vést ke stimulaci spotřeby v jiných oblastech než je bydlení (viz výše zmíněné nevýhody *ex ante* příspěvků na bydlení), může do značné míry kompenzovat tlaky na optimálnější realokaci bytového fondu a bude pravděpodobně finančně náročnější než příspěvek založený na skutečných nákladech na bydlení domácností. Kromě toho může vést ke střetu poptávky příjmově silnějších a příjmově slabších domácností ve „středním“ segmentu bytového fondu (projevujícím se prudkým růstem poptávky po průměrných bytech) spojeném s výraznějším růstem cen.

Jestliže by příspěvek na bydlení po skončení přechodného období a konečném zavedení regulace nájemného druhé generace měl odrážet skutečné výdaje na bydlení (dále budeme hovořit pouze o výdajích na nájemné, předpokládáme, že ostatní výdaje na bydlení se s přechodem k regulaci nájemného druhé generace zásadněji měnit nebudou, a pokud ano, tak pro všechny domácnosti stejně, resp. úměrně jejich spotřebním návykům), je třeba stanovit maximální limit těchto výdajů, protože není žádoucí, aby příspěvek kryl náklady na bydlení domácností žijících v luxusních nebo nadměrně velkých bytech. Jinými slovy, je třeba určit výši maximálního nájemného. **Maximální nájemné by mělo být určeno (podobně jako v německém modelu příspěvku) jako součin normativně stanovené velikosti bytu (v závislosti na velikosti domácnosti) a maximálního tarifního nájemného na m² podlahové plochy bytu.**

Normativní velikost bytu může být určena například na základě průměrné plochy bytů dané velikosti (např. průměrná plocha bytů 1+kk, resp. 1+1, průměrná plocha bytů 2+kk, resp. 2+1 atd.), přičemž normativem bude pro jednotlivé velikostní kategorie domácností pravidlo „počet členů domácnosti = počtu obytných domácností“ (tj. normativ pro domácnosti s jedním členem by odpovídal průměrné podlahové ploše bytů 1+kk, resp. 1+1, normativ pro domácnosti se dvěma členy průměrné podlahové ploše bytů 2+kk, resp. 2+1 atd.). Maximální tarifní nájemné na m² podlahové plochy bytu by mělo odrážet lokalitu, vybavení, stáří a případně další charakteristiky bytu a mělo by být odvozeno ze zrcadel nájemného (viz předchozí kapitola) například na úrovni mediánového nájemného pro daný segment bytového trhu.

Efekt stanovení maximálního tarifního nájemného na m² podlahové plochy bytu bez zohlednění regionálních diferenciací v cenách nájemného a při jejich zohlednění byl demonstrován ve studii Sunegy (2001, graf 13). V situaci, kdy bylo maximální nájemné na m² stanoveno s ohledem na regionální rozdíly v cenách nájemného, se při stejné výši veřejných výdajů v regionech s nižšími průměrnými výdaji na nájemné skutečná míra zatížení domácností (SMZ) vlivem příspěvku snížila méně než v situaci, kdy bylo maximální nájemné stanoveno plošně. Naopak v regionech, kde průměrné nájemné bylo vyšší, se SMZ vlivem příspěvku snížila více. **Zohlednění regionálních diferenciací při stanovení maximálního nájemného tak vedlo prostřednictvím příspěvku k podstatně většímu sblížení SMZ domácností žijících v oblastech s vyšší hladinou nájemného a domácností žijících v regionech s nižší hladinou nájemného.** Popsaný efekt by v konečném důsledku mohl vytvářet lepší předpoklady pro migraci pracovní síly (zejména z ekonomicky deprivovaných oblastí s nižší hladinou nájemného do center s lepší nabídkou pracovních příležitostí a zpravidla i vyššími nájmými).

Rovněž tarifní výdaje na bydlení vstupující do výpočtu příspěvku v přechodném období před konečným zavedením regulace nájemného druhé generace by měly zohledňovat již existující nezanedbatelné regionální rozdíly ve výši nájemného vzniklé z doposud uplatňované formy deregulace (nájemné v bytě první kategorie v Praze je již dnes více než dvojnásobné v porovnání s nájemným bytu stejné kategorie v obcích do 10 000 obyvatel). Kromě toho by bylo vhodné stanovit normativy výdajů na bydlení odděleně pro jednotlivé segmenty bytového trhu (nájemní a vlastnický) s ohledem na významné rozdíly ve výši výdajů na bydlení mezi nájemníky a vlastníky.

Zavedení příspěvku na bydlení zohledňujícího skutečné výdaje na bydlení po skončení přechodného období s sebou nese riziko spekulativních dohod mezi nájemníky a pronajímateli o výši nájemného na úkor plátce příspěvku (*up-marketing*). Pronajímatel by se mohl s nájemníkem domluvit na vyšším nájemném (pod hranici maximálního nájemného), které bude nájemníkovi uhrazeno formou příspěvku. Potenciální spekulativní dohody lze velmi efektivně omezit zejména prostřednictvím institutu tzv. rostoucí normativní míry zatížení (viz níže) a důsledné administrace příspěvku, kdy příspěvek bude nájemníkovi vyplácen pouze na základě písemné žádosti, v níž bude, mimo jiné náležitosti, deklarovat výši placeného nájemného prostřednictvím kopie nájemní smlouvy nebo potvrzení vystaveného pronajímatelem bytu. Výše nájemného uvedená v kopii nájemní smlouvy nebo potvrzení vystaveném pronajímatelem bude současně sloužit jako podklad finančnímu úřadu při výpočtu (resp. kontrole) výše daně z pronájmu placené pronajímatelem.

V případě zjištění nesrovnalostí bude pronajímatel riskovat platbu vyšší daně (včetně případného penále a poplatků z prodlení) a nájemník ztrátu nároku na výplatu příspěvku včetně povinnosti vrátit neoprávněně získanou částku příspěvku a doplatit penále. Povinnost pronajímatele vystavit nájemníkovi potvrzení o výši aktuálně placeného nájemného by měla být stanovena zákonem (včetně případných sankcí za její nedodržení). Období, na něž bude příspěvek přiznáván, by mohlo být stanoveno na jeden rok, po jeho uplynutí (resp. v určité lhůtě před jeho uplynutím) bude muset nájemník znovu zažádat o příspěvek a doložit všechny potřebné podklady pro posouzení nároku na příspěvek.

Nejúčinnější metodou, jak omezit spekulativní dohody pronajímatelů a nájemců o výši nájemného pro účely výpočtu výše příspěvku na bydlení, představuje však stanovení normativní míry zatížení (definice NMZ byla uvedena v předchozí kapitole) **v závislosti na výši deklarovaných výdajů na bydlení.** Jestliže bude NMZ růst s rostoucími výdaji na bydlení, nájemníci se budou ve větší míře bránit spekulativnímu navýšení nájemného ze strany pronajímatelů, protože se bude zvyšovat míra jejich participace na úhradě rostoucích nákladů na bydlení. Příspěvek se sice s růstem výdajů na bydlení bude v absolutní hodnotě zvyšovat (dokud výdaje nedosáhnou hranice maximálních výdajů), ale klesajícím tempem (tj. nebude plně kompenzovat zvýšení výdajů).

V některých zemích střední a východní Evropy (např. Slovensko, Rusko) najdeme modely příspěvku na bydlení s konstantní NMZ (NMZ se nemění s příjmy, s výdaji, ani počtem osob v domácnosti). Testování variant příspěvku na bydlení lišících se mimo jiné tvarem křivky NMZ v českém prostředí bylo náplní studie Sunegy (2001). Simulace byly prováděny v podmínkách regionálně diferencované úrovně tržního¹⁴ nájemného, které bylo s využitím regresní analýzy implementováno do souboru s údaji o struktuře a výši příjmů a výdajů českých domácností (SRÚ 1999). Z porovnání varianty příspěvku s NMZ rostoucí s výdaji na nájemné (ve studii označována jako varianta A) a varianty příspěvku s konstantní NMZ (ve studii označována jako varianta B) mimo jiné vyplynulo, že varianta A:

- **více podporuje ty domácnosti, které jsou již dnes výdaji na bydlení nejvíce zatíženy** (měřeno podílem výdajů na bydlení k celkovým čistým příjmům domácností), především tedy domácnosti jedno- a dvoučlenné, zejména pak domácnosti důchodců;
- **více vyrovnává rozdíly v míře zatížení méněčlenných a vícečlenných domácností** výdaji na nájemné;
- v menší míře podporuje domácnosti příjmově silnější a naopak více podporuje domácnosti příjmově slabší – rozdíly jsou patrné zejména na obou koncích příjmového spektra;
- **je efektivnější (levnější), pokud jde o nároky na finanční zdroje, z nichž by měla být výplata příspěvku hrazena;**
- **respektuje princip marginálních nákladů**, tzn. jestliže se domácnost přestěhuje do atraktivnější lokality či lépe vybaveného bytu, za který platí vyšší nájemné, není rozdíl mezi výší původního a nového nájemného hrazen zcela zvýšením příspěvku, ale zčásti se na něm podílí domácnost ze svých příjmů (a to tím více, čím vyšší je zmiňovaný rozdíl). **Více tak motivuje domácnosti k vyhledávání jejich možností přiměřenějšího bydlení a přispívá k optimálnější alokaci bytového fondu.**

S ohledem na uvedené výsledky simulací i efekt bránící ve spekulativním navyšování nájemného se pro české prostředí jeví vhodnější model příspěvku s NMZ rostoucí s výdaji na bydlení. Konkrétní podoba takového modelu může být modifikována

tak, aby například více podporovala domácnosti s dětmi (NMZ těchto domácností by s výdaji rostla pomaleji) nebo jinou konkrétní skupinu potřebných domácností (např. domácnosti důchodců). Z praktického hlediska však takový model vykazuje i jisté nedostatky projevující se zejména relativní složitostí a obtížnějším nastavením hlavních parametrů příspěvku. Komplikované je zejména stanovení minimální a maximální NMZ a funkčního vztahu, na jehož základě bude NMZ určována v závislosti na výši výdajů na bydlení. Domácnosti by dle výše svých výdajů na bydlení měly být zařazeny do jednotlivých výdajových kategorií, přičemž každé kategorii bude odpovídat určitá výše NMZ. Výdajové kategorie by měly mít poměrně úzké rozpětí (aby se předcházelo spekulativnímu zvyšování výdajů na bydlení v rámci daného výdajového intervalu, které se neodrazí v růstu NMZ domácnosti), na druhé straně příliš „podrobné“ výdajové kategorie vedou k nízkému zastoupení domácností a potřebě větší progresivity systému.

V přechodném období před ustavením regulace nájemného druhé generace, kdy bude nájemné růst zejména z titulu administrativních zásahů a nebude známa výše místně příslušného nájemného, by zavedení příspěvku s NMZ rostoucí v závislosti na výdajích na bydlení vedlo k postupnému přesouvání domácností do vyšších výdajových kategorií a růstu jejich NMZ (aniž by se měnila úroveň spotřeby bydlení domácností). Rovnice pro výpočet příspěvku by musela být relativně často upravována s ohledem na měnící se výši nájemného, což by bylo spojeno s dodatečnými administrativními náklady a nepřispívalo k průhlednosti systému ze strany potenciálních žadatelů o příspěvek. Problematické by bylo rovněž stanovení maximálních výdajů na bydlení. **Pro přechodné období lze proto uvažovat o variantě příspěvku s konstantní NMZ (i přes výše zmíněné nevýhody takového příspěvku v porovnání s rostoucí NMZ), přičemž z hlediska efektivity a efektivnosti příspěvku by bylo vhodné již dopředu počítat s jeho novelizací po dokončení přechodného období a přechodu na nový systém regulace nájemného druhé generace.**

¹⁴ Jednalo se o výši nájemného odvozenou od úrovně „tržního“ nabídkového nájemného v letech 1996/97, které bylo následně diferencovaně sníženo v průměru o třetinu (předpokládaný pokles současných uměle nadhodnocených cen nájmu na volném trhu). Nejednalo se tedy o sofistikovanější simulace rovnovážné tržní úrovně nájemného, která by se ustavila na trhu v případě deregulace nájemného (sofistikovanější simulace nalezneme čtenář v Lux et. al. (2002), Lux & Sunega (2003), a následující kapitole této publikace).

V některých zemích jsou explicitně stanoveny příjmové hranice, jejichž překročením domácnost ztrácí nárok na příspěvek, v jiných zemích tyto hranice implicitně vyplývají ze vzorce pro výpočet příspěvku. Explicitní stanovení maximálních příjmových limitů na jedné straně přispívá k lepšímu zacílení příspěvku na příjmově nejslabší domácnosti (příkladem může být současná podoba příspěvku na bydlení v ČR, kdy 20 % příjmově nejslabších domácností si za předpokladu stoprocentního *take-upu*¹⁵ mezi sebe rozdělí všechny prostředky vyplácené formou příspěvku, jak vyplynulo ze simulací popsanych v publikaci *Standardy bydlení 2002/03*) a nese s sebou nižší nároky na zdroje, z nichž je příspěvek vyplácen. Na druhé straně může necitlivé stanovení těchto limitů odrazovat domácnosti od větší pracovní aktivity (v situaci, kdy příjem domácnosti v důsledku vstupu dalšího člena domácnosti na pracovní trh překročí kritickou mez, domácnost ztratí nárok na příspěvek a její příjmy se sníží více, než kdyby daná osoba zůstala doma). Explicitní příjmové limity rovněž zpravidla vylučují z nároku na příspěvek příjmově středně silné domácnosti, ačkoliv jejich míra zatížení může být výrazně vyšší než u domácností s nízkými příjmy, které příjmové limity pro nárok na příspěvek splňují. *Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovaná podoba příspěvku na bydlení pro období po zavedení regulace nájemného druhé generace v sobě obsahuje implicitní příjmové a výdajové limity a vzhledem k uvedeným nedostatkům explicitních příjmových limitů se přikláníme k variantě bez explicitně stanovených příjmových limitů pro nárok na příspěvek.*

Na financování příspěvku na bydlení v ČR by měly participovat kromě státního rozpočtu rovněž obce (podobně jako je tomu například v Polsku), pro něž bude zvýšení nájemného znamenat výrazné posílení příjmové stránky místních rozpočtů (kalkulace potenciálních nákladů na příspěvek a příjmů obecních rozpočtů z deregulace nájemného jsou náplní následující kapitoly). Participace obecních rozpočtů na výplátě příspěvku by mohla být podobně jako v Polsku stanovena na základě zastoupení příjemců příspěvku v jednotlivých sektorech bytového fondu (dle podílu nákladů na příspěvek vyplacených domácnostem v obecním nájemním bydlení k celkovým nákladům na příspěvek), resp. dle výše *per capita* příjmu (příjmu na hlavu) v dané obci. Obcím by mělo být umožněno reagovat na místní podmínky a ovlivnit například

výši vypláceného příspěvku změkčením kritérií stanovených na úrovni státu, tj. například snížením progresivity růstu NMZ s výdaji, avšak dodatečné náklady, které by z takové potenciální úpravy příspěvku vyplývaly, by byly hrazeny výhradně z rozpočtu obce (bez nároku na spolufinancování ze státního rozpočtu). *Větší finanční spoluúčast státu na úhradě celkových nákladů příspěvků na bydlení by měla být vázána na povinnost obce zavést centrálně ustavený systém obecního sociálního bydlení, jak bylo uvedeno výše. Kromě toho by po zavedení regulace nájemného druhé generace obce měly být odpovědné za vytvoření zrcadel nájemného* (ve spolupráci s místními sdruženími nájemníků či pronajímatelů) *v souladu se zákonnou úpravou a doporučeními platnými pro celé území státu.*

Administrace příspěvku by měla být svěřena obecním úřadům (resp. úřadům městských částí) podobně, jako tomu bylo do 1.4.2004, případně místním úřadům práce (dle situace po 1.4.2004). Podmínkou přiznání nároku na výplatu příspěvku by mělo být podání písemné žádosti, v níž žadatel kromě výše skutečně placených výdajů na bydlení prokáže výši rozhodného příjmu za předchozí kalendářní rok a uvede počet členů domácnosti (tj. počet osob, které se v bytě trvale zdržují). *Přiznání nároku na příspěvek by mělo být dále vázáno na splnění následujících podmínek: žádný z členů žadatelovy domácnosti nemá jiný nájemní byt a není spoluvlastníkem ani vlastníkem nemovitosti vhodné k trvalému bydlení; nájemce má řádně zapláceno nájemné i poplatky za služby spojené s užíváním bytu; žádný z členů domácnosti nemá nadstandardní majetek; všichni členové domácnosti dají souhlas k tomu, aby příslušné orgány státní správy kontrolovaly výši jejich příjmů a jejich majetkové poměry.* Rozhodný příjem domácnosti pro určení nároku na příspěvek by měl být určen jako součet průměrných celkových čistých příjmů všech členů domácnosti v předcházejícím kalendářním období. Pokud rozhodný příjem domácnosti nedosáhne výše životního minima dané domácnosti, za rozhodný příjem bude pro účely výpočtu výše příspěvku považována částka životního minima domácnosti. Nárok na výplatu příspěvku by mohl být přiznán na období jednoho roku (počínaje prvním kalendářním dnem měsíce následujícího po měsíci, v němž byl žadateli přiznán nárok na výplatu příspěvku), po uplynutí této doby bude žadatel muset znovu požádat o při-

¹⁵ *Take-up* udává, jaká část oprávněných (tj. takových, které na příspěvek mají nárok) domácností o příspěvek skutečně požádá.

znání dávky. Zákonem by měla být obdobně jako dosud stanovena povinnost žadatele oznámit případné změny skutečností rozhodných pro nárok na výplatu příspěvku, resp. pro určení výše příspěvku ve stanovené lhůtě od okamžiku, kdy tyto změny nastaly. Pokud příjemce příspěvku přestane plnit své závazky vůči pronajímateli (včasná úhrada nájemného a plnění za služby spojené s užíváním bytu,) měl by zákon umožňovat poukazovat platby příspěvku přímo pronajímateli dané nemovitosti.

Konkrétní model příspěvku na bydlení bude uveden v závěrečné kapitole analytické části této studie věnující se výsledkům ekonometrických simulací tržního rovnovážného nájemného a sociálních a finančních důsledků zavedení obou nástrojů bytové politiky – sociálního bydlení a příspěvku na bydlení.

Literatura

- Donner, Ch. 2000. *Housing Policies in the European Union*. Vienna.
- Gibb, K. 1995. A Housing Allowance for the UK? Preconditions for an Income-related Housing Subsidy. *Housing Studies* 10 (4): 517-533.
- Hills, J. 2001. Inclusion or Exclusion? The Role of Housing Subsidies and Benefits. *Urban Studies* 38 (11): 1887-1902.
- Lux, M. – Sunega, P. 2003. Modelování rovnovážné úrovně nájemného a důsledků aplikace vybraných nástrojů bytové politiky. *Finance a úvěr* 53 (1-2): 31-59.
- Lux, M. 2002. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 10/2002. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Lux, M. et al. 2002. *Bydlení – věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Praha: SLON.
- Lux, M., Sunega, P., Kostecký, T., Čermák, D. 2003. *Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- More, A., Pawson, H., Scott, S. 2003. *Evaluation of English Housing Policy Since 1975*. Research commissioned by the ODPM. First draft.
- Nordvik, V., Ahren, P. 2004. *The Norwegian Housing Allowances – Efficiency and Effects*. Paper for the ENHR Conference in Cambridge.
- Stavby pro bydlení dokončené v roce 2002*. (2003). Praha: Český statistický úřad.
- Sunega, P. 2001. *Adresný příspěvek na nájemné v prostředí České republiky: komparace vybraných modelů*. Sociological Papers 01:3. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Sunega, P. 2003. *Objektivní a subjektivní hodnocení finanční dostupnosti bydlení v ČR v průběhu 90. let*. Sociological Papers 03:5. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Jak rychle deregulovat nájemné v českém prostředí (z pohledu efektivity veřejných výdajů na bydlení)?

Problematika regulace/deregulace nájemného je relativně složitá a záměr shrnout ji do transparentních závěrů vycházejících z dokonalého simulačního modelu se nutně musí setkat s nezdarem, resp. s kritikou, že některé relevantní faktory nebral příslušný model v úvahu. Není tomu proto, že by snad vědci odvedli špatně svou práci, ale spíše z důvodu, že jakýkoliv model může počítat pouze s omezeným počtem parametrů (faktorů) a navíc lze jen velmi těžko predikovat budoucí podmínky. Přesto však výsledky simulačních modelů mohou sloužit (a zpravidla i slouží) jako velmi významný mantinel při přípravách nejrůznějších opatření v oblasti bytové politiky; o to více pak v tak ožehavé oblasti, jakou je deregulace nájemného.

Cílem této kapitoly studie je na základě výsledků několikarozměrného simulačního modelování popsat a odhadnout vztah mezi náklady veřejných rozpočtů a výší nájemného v sektoru regulovaného nájemního bydlení v ČR, tedy popsat a odhadnout výši celkových veřejných nákladů souvisejících se sociálními a ekonomickými následky deregulace nájemného. Cílem je navrhnout metodiku stanovení **ročních** mantinelů pro případný růst nájemného v regulovaném nájemním bydlení a otestovat tuto metodu na situaci v roce 2002 (tj. vytvoření konkrétních mantinelů pro rok 2002). Jakkoliv deregulace nájemného a přechod k systému regulace druhé generace je, jak vyplývá ze závěrů loňských Standardů i předcházejících kapitol této studie, žádoucí, tato kapitola má zejména prokázat, že radikální a šokový typ deregulace nájemného není zcela racionální, byť pouze z úhlu pohledu efektivity veřejných výdajů.

Zkušenost mnohých vyspělých zemích uplatňujících v 80. a 90. letech zásadní odklon od „dotací na cihlu“ k „dotacím na hlavu“ související s prudkým zvyšováním nájemného v sektoru tzv. sociálního bydlení poukazuje na nebezpečí „přestřelení“ v deregulaci nájemného. V mnohých zemích (Francie, Velká Británie) bylo nájemné tak prudce zvýšeno, že se bydlení v sektoru sociálního bydlení přestalo téměř zcela „vyplácet“ všem domácnostem, které nepobíraly příspěvek na bydlení, a většina těchto domácností sektor opustila (odešla do vlastnického bydlení). Podobně noví žadatelé o přidělení sociálního bytu se v současnosti rekrutují pouze mezi domácnostmi s ekonomicky neaktivními členy (invalidé, penzisté) či domácnostmi nezaměstnanými.

Společným jmenovatelem obou případů je velmi nízký příjem domácnosti, ve velké většině (Velká Británie) se jedná o domácnosti pobírající životní minimum.

Cílem této kapitoly však není pohlížet na tento proces z hlediska popisu sociálních následků (jež jsou často hodnotící), ale s využitím ekonometrických analytických nástrojů popsat jejich ekonomickou nákladnost pro veřejné rozpočty. S deregulací nájemného sice klesají dotace provozovatelům regulovaného nájemního bydlení plynoucí ze ztrátovosti provozu (a tento pokles autoři budou rozhodně monitorovat, ačkoliv se v českém prostředí jedná o fiktivní dotaci, jelikož ve skutečnosti ani obce ani soukromí majitelé žádnou provozní dotaci nedostávají) a dotace plynoucí do výstavby nových podporovaných bytů z důvodu poklesu poptávky po těchto bytech (i tento proces budeme monitorovat za použití jistého normativu), na stranu druhou však rostou náklady na příspěvek na nájemné a ztráty z nepronajatých (nepronajatel-ných) bytů. Mezi náklady veřejných rozpočtů přirozeně patří rovněž valorizace dávek a důchodů, jelikož nájemné se odráží ve spotřebním koši využívaném při výpočtu inflace a vysoký růst nájemného může vést k výše zmíněné valorizaci.

Definujme, nyní, procentuální (relativní) růst/pokles veřejných nákladů (státního i obecních rozpočtů) VN_{t+1} vyvolaný změnou výše nájemného v situaci $t+1$ jako relativní veřejné náklady RVN_{t+1} :

$$RVN_{t+1} = \frac{VN_{t+1}}{VN_t}$$

Následující veřejné náklady VN_t byly započítány do simulačního modelu: fiktivní provozní subvence obcím dorovnávací rozdíl mezi nákladovým a skutečně place-ným regulovaným nájemným (NPD_t), veřejné náklady na výstavbu nových nájemních bytů s regulovaným nájemným ($NVYS_t$), výdaje na příspěvek na bydlení ($NAPB_t$), náklady valorizace sociálních dávek a důchodů ($NVALOR_t$) a ztráta z nepronajatých (prázdných) obecních bytů ($NPAZ_t$). Relativně nízká míra regrese u stávajícího českého příspěvku na bydlení umožňuje vynechat náklady plynoucí z dopadu příspěvku na bydlení na pracovní trh (*past chudoby*), jež se zpravidla kalkuluje při podobných analýzách ve Velké Británii (Wilcox & Meen 1995, Holmans & Whitehead 1997, Lux 2004). Vzhledem k níže zmíněným úpravám příspěvku na bydlení není započítávána též ztráta z neplacení nájemného, jelikož plná kompenzace růstu nájemného příspěv-

kem má zpravidla za následek, že výše nájemného nemá na pravděpodobnost neplacení nájemného vliv (More et al 2003, 88; Housing Corporation 1997, 12; podobně pro ČR též Lux, Sunega 2003). Rovnice pro výpočet VN_t je tudíž následující (znaménko odkazuje ke znaménku korelace dané nákladové položky s výší nájemného):

$$VN_t = NPD_t^- + NVYS_t^- + NAPB_t^+ + NVALOR_t^+ + NPRAZ_t^+$$

Je logické, že deregulace nájemného spojená s přechodem na systém podpory prostřednictvím příspěvku na bydlení (nájemné) však nemusí být při započítání všech veřejných nákladů spojena pouze s úsporami na straně veřejných financí (tyto úspory jsou navíc v českých podmínkách fiktivního charakteru, jelikož český stát dosud nepřijímá odpovědnost za důsledky regulace nájemného, například prostřednictvím poskytování provozních subvencí majitelům regulovaných nájemních bytů a dodatečně relativně extenzivní státem financované či významně podporované bytové výstavby vyvolané falešnými očekáváním, umělým nedostatkem bytů i pokřivením tržního nájemného). Naší hypotézou je, že existuje takový bod obratu v růstu nájemného, od kterého celkové veřejné náklady (i po započítání fiktivních nákladů) začínají s dalším růstem nájemného růst. To může být způsobeno např. vedlejšími účinky politiky preferující podporu poptávky před podporou nabídky (např. akcelerace procesu sociální segregace), tj. dodatečnými implikacemi plynoucími ze zaměření na příspěvek na bydlení (nájemné). Tyto skutečnosti bychom se měli snažit rovněž změřit, jakkoliv budeme předpokládat, že příspěvek na bydlení efektivně pomáhá těm, kteří pomoc potřebují.

Úroveň nájemného, při kterém jsou v úhrnu dosaženy nejnižší celkové veřejné náklady, můžeme považovat za jakýsi ekonomický kvazi-normativ pro výši nájemného v regulovaném nájemním bydlení z hlediska efektivity veřejných výdajů v daném roce. Růst nájemného nad tuto úroveň by znamenal vyšší celkové veřejné náklady a tudíž neefektivní jednání státu, jakkoliv by takový krok mohl urychlit deregulaci v této oblasti a promptněji nastavit standardní tržní vztahy. Abychom však takový kvazi-normativ mohli kalkulovat, musíme, jako při všech simulacích, vycházet z určitých předpokladů, z nichž nejdůležitější je předpokládané nastavení příspěvku na bydlení.

Abychom mohli analyzovat čistě vztah mezi úrovní nájemného a veřejnými výdaji, musíme při analýze odstranit vnější vlivy vyvolávané, například, tím, že současný model příspěvku na bydlení by byl již při mírném zvýšení nájemného neúčinný a v zásadě nepoužitelný. Při analýze veřejných nákladů různých úrovní nájemného je nutné předpokládat, že příspěvek efektivně pomáhá těm, kteří pomoc potřebují. Jelikož potenciálních nových modelů příspěvku může být mnoho, budeme v této kapitole ještě vycházet z aktuálně platného modelu příspěvku, avšak z důvodu jeho nastavení (využívání tarifů pro výdaje na bydlení namísto skutečných výdajů na bydlení) budeme muset přistoupit k určitým úpravám sloužícím pouze pro účel této analýzy.

Současná právní úprava příspěvku na bydlení je v České republice obsažena v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění. Ze zákona má v ČR nárok na příspěvek vlastník nebo nájemce bytu (obytné místnosti), který je v něm hlášen k trvalému pobytu, jestliže rozhodný příjem v rodině je nižší než částka součinu životního minima rodiny a koeficientu 1,60. Za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu. Na příspěvek nemají nárok osoby žijící v podnájmech. Výše příspěvku se vypočte podle rovnice:

$$HA = FC - \frac{FC * Y}{SL * 1.60}$$

kde:

HA – měsíční výše příspěvku na bydlení vypláceného žadateli.

FC – tarifně stanovená částka nákladů na domácnost rodiny.

Y – rozhodný příjem rodiny pro zjištění nároku na přiznání dávky prokazovaný za kalendářní čtvrtletí.

SL – částka životního minima rodiny.

Výdaje na bydlení jsou v uvedeném vzorci stanoveny tarifně ve formě tzv. nákladů na domácnost rodiny (*FC*). Náklady na domácnost rodiny jsou normativně určenou částkou tvořící část životního minima domácnosti. Podle počtu členů domácnosti jsou stanoveny čtyři různé úrovně částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost (*FC*).

Vzorec pro výpočet příspěvku na bydlení tedy zohledňuje prostřednictvím částky životního minima velikost a složení rodiny. Kritériem, které je při výpočtu výše příspěvku zohledňováno ve skutečné výši, zůstává (kromě zmíněné velikosti a složení rodiny) rozhodný příjem rodiny (Y). Rozhodný příjem je kalkulován jako příjem čistý, tj. po odpočtu povinného pojistného a daně z příjmů. Jak je zřejmé ze vzorce pro výpočet příspěvku, skutečné výdaje na bydlení do výpočtu vůbec nevstupují. Platí, že čím nižší je podíl rozhodného příjmu domácnosti (Y) k maximálnímu příjmu ($SL * 1.60$), tím větší část tarifně určených nákladů na bydlení je hrazena příspěvkem.

Z popisu českého příspěvku na bydlení jasně vyplývá, že jakkoliv je příspěvek skutečně zacílen na příjmově slabší domácnosti, růst skutečných nákladů na bydlení není příspěvkem kompenzován, jelikož ten vychází z tarifů využitých z konceptu životního minima. Výpočet příspěvku lze formálně přepsat do následující podoby:

$$APB = NN \frac{(MP - SP)}{MP},$$

kde NN jsou normativní náklady, MP maximální příjem domácnosti pro oprávnění požádat o příspěvek (1,6násobek životního minima) a SP skutečný příjem domácnosti. Aby byla splněna podmínka efektivity příspěvku a zároveň vyrušení „šumů“ daných současným modelem na hlavní výsledky této analýzy, je nutné předpokládat, že těm domácnostem, které již dnes příspěvek pobírají, bude zvýšení nájemného v průběhu deregulace více méně kompenzováno (tj. nebude se příliš zvyšovat jejich normativní míra zatížení) a přitom i další domácnosti, kterým zvýšení nájemného způsobí vysoké zatížení výdaji na nájemné, budou mít nárok na příspěvek, přestože jejich příjem bude vyšší než současný příjmový limit – 1,6násobek současného životního minima. V našich simulacích budeme proto valorizovat nejen výši tarifů (nákladů na domácnost) v modelu příspěvku, ale také výši části životního minima týkající se nákladů na domácnost (což zvýší i úroveň dosavadního příjmového limitu). U obou částek budeme valorizovat pouze poměrnou část tarifu, jež se týká nájemného (přibližně 50 % nákladů na domácnost obsažených v modelu), kterou jsme zjistili poměrem průměrné výše nájemného a průměrné výše tarifů (nákladů na domácnost) před započtením simulací (tj. dle údajů v *SRÚ 2002* a imputovaných tarifů pro náklady na domácnost do *SRÚ 2002*). Tato část tarifu je pak následně valorizována stejným tempem, jakým zvyšujeme úroveň nájemného při simulacích.

Domníváme se rovněž, že tento způsob dvojí valorizace (nákladů na domácnost v modelu příspěvku i nákladů na domácnost v životním minimu v poměrné části týkající se nájemného) do určité míry odráží logiku dosavadního příspěvku, jakkoliv ani po úpravách příspěvek zdaleka nepůsobí zcela efektivně, jelikož rozšiřuje počet oprávněných příjemců relativně pomalu (tj. jedná se o relativně restriktivní variantu příspěvku). Pro cíl této kapitoly a našich simulací nám však tato úprava postačuje.

Metodologie a předpoklady

Simulace růstu nájemného bude provedena pouze s cílem vytvořit **roční mantinely pro růst nájemného** (resp. mantinely růstu pro následující jeden rok). Jinými slovy, analýza bude schopna pouze nabídnout, jaký má být maximální růst/pokles nájemného v následujícím jednom roce z úhlu pohledu efektivity veřejných výdajů, a bude tudíž při simulacích růstu předpokládat všechny ostatní faktory (příjem domácnosti, složení domácnosti) za konstantní. Pokud by se měl model rozšířit na několikaletý výhled umožňující vytvoření dlouhodobější koncepce, pak by rozhodně musel být upravován o celou řadu prognóz týkajících se vzniku nových domácností, růstu reálných příjmů, nezaměstnanosti, ostatních demografických proměnných, ale také o předpoklady zvyšování efektivity obecní bytové politiky (např. do jaké míry obce uplatní demolice případných prázdných nepronajatých bytů v rámci programů regenerace).

Pro simulace růstu nájemného a odhadu nákladů na příspěvek na bydlení bylo standardně využito *Statistiky rodinných účtů 2002* obsahující jak údaje o příjmech, tak zejména výdajích domácností. Základní soubor pro testování tvoří sektor regulovaných nájemních bytů. Jak jsme však ukázali již v loňském roce, ze *SRÚ* nelze spolehlivě rozlišit, jaké nájemné daná domácnost platí, jelikož, dle našeho názoru, dochází ke zkreslení při evidenci údajů, kdy mnohé domácnosti zřejmě do nájemného zahrnují i jiné výdaje spojené s bydlením. V loňském roce jsme proto při hodnocení finanční dostupnosti bydlení upravili nájemné u všech nájemních bytů tak, že nesmělo převyšovat mez maximálního regulovaného nájemného v dané velikostní kategorii obce z dnes již zrušeného, i když fakticky stále platného, cenového výměru, s připočítáním určité odchylky dané opět maximální cenou nájemného za předměty užívání v těchto bytech (např. sporák). Tento postup se setkal s kritikou, jelikož tak mohlo dojít k nepřipustnému vyloučení některých domácností platících skutečně již dnes

smluvní nájemné, jakkoliv tento argument vzhledem k charakteru šetření SRÚ i nadále nepovažujeme za odůvodněný. Kritika však upozornila rovněž na skutečnost, že v některých případech může být nájemné vyšší než maximálně určená mez daná zrušenou vyhláškou z toho důvodu, že se snížil počet obyvatel v dané obci a tudíž by sice dle vyhlášky měla platit nižší maximální mez nájemného, ale fakticky ji obce již nesnížily a zůstala na původní vyšší úrovni platné pro vyšší kategorii velikosti obce.

Z tohoto důvodu jsme pro účely letošních simulací provedli v této oblasti následující změny. Za prvé, nájemné deklarované domácností v rámci výzkumu nebude žádným způsobem upravováno pro účel simulací a pouze budou vybrány z celkového souboru respondentů ty domácnosti, které s velkou pravděpodobností platí nájemné regulované. Za druhé, abychom se vyhnuli druhé kritické připomínce zmíněné výše, budou mezi domácnosti platící s velkou pravděpodobností regulované nájemné zařazeny ty, které deklarují nájemné nižší než maximální nájemné na m² podlahové plochy nebo shodné s daným cenovým stropem nikoliv v dané kategorii velikosti obce zrušeného cenového výměru, kam by obec byla dnes zařazena, ale v kategorii o jednu vyšší. Jinými slovy, za domácnosti platící regulované nájemné budou považovány všechny domácnosti v obci s 80.000 obyvateli, které uvádějí nájemné nižší nebo rovné maximálnímu nájemnému pro kategorii obce „100.000 a více obyvatel mimo Prahu“ v cenovém výměru. Toto neplatí pro obce, které mají dnes více než 100.000 obyvatel a pro Prahu, jelikož v těchto případech nemohlo logicky dojít k žádným změnám. Mimo to, do tolerance bylo opět započteno 5%ní navýšení námi užitého stropu z důvodu možnosti platby nájemného za předměty užívání příslušející k nájemnímu bytu.

Při růstu nájemného v sektoru regulovaného nájemního bydlení dojde k jedné, velmi podstatné sociální změně, a to k **odchodu části domácností do vlastnického sektoru bydlení**. Je tomu zejména z důvodu, že se těmto domácnostem „vyplatí“ pořídit si vlastnické bydlení, a to i přes skutečnost, že stát bude poskytovat příspěvky na bydlení (některé z nich totiž příspěvek vůbec nedostanou, jiné zase dostanou jen malý příspěvek). Analýza odchodu domácností do vlastnického sektoru bydlení byla pro účel této studie však provedena mnohem důsledněji než dříve (viz Lux (ed.) 2002 v knize *Bydlení – věc veřejná*), tedy nikoliv pouze za použití redukcionistických ekonomických předpokladů.

K tomu, aby se respondent při dané úrovni nájemného odstěhoval z postupně deregulovaného nájemního bydlení do vlastního bydlení (ve stejné lokaci, stejného standardu i velikosti), budou muset být splněny tři základní podmínky:

1. domácnosti respondenta se to vyplatí, jelikož uživatelské náklady vlastního bydlení (viz níže) budou nižší než výše aktuálně simulovaného nájemného po snížení případným příspěvkem na bydlení, pokud na něj domácnost bude mít nárok;
2. domácnost respondenta splní bonitní kritéria pro poskytnutí hypotečního úvěru na koupi vlastního bytu;
3. domácnost respondenta patří mezi ty domácnosti, které by se s větší pravděpodobností ze současného bydlení odstěhovaly (u starších lidí bude tato pravděpodobnost, například, výrazně nižší než u mladších ročníků).

Teorie „*tenure choice*“, výběru právního důvodu užívání, vychází ve své ekonomické části z rozhodování, zda-li je pro danou domácnost výhodnější si byt pronajmout či si koupit vlastní byt. Pro tento účel pak domácnost srovnává čisté náklady na nájemné (tj. nájemné po odečtení případného příspěvku na bydlení) s tzv. uživatelskými náklady vlastnického bydlení. Standardní výpočet uživatelských nákladů UN upravený pouze o specifikum hypotečního financování v ČR, jež je zpravidla poskytováno maximálně na 70 % odhadní ceny nemovitosti, je následující:

$$UN_0 = [(1-t)*i + \delta + \alpha - g]*0,7P^e + [i_0 + \delta + \alpha - g]*0,3P^e ,$$

kde t označuje marginální daňovou sazbu příjmově nejsilnějšího člena domácnosti, i nominální úrokovou míru hypotečního úvěru, β je míra opotřebení (finance určené do fondu oprav), α je sazba daně z nemovitosti, g očekávaná míra cenového zhodnocení dané nemovitosti v budoucnu a i_0 náklady obětované příležitosti z užití vlastních úspor na krytí 30 % ceny nemovitosti. Jinými slovy, do ročních uživatelských nákladů se započítává průměrná suma splacených úroků z hypotečního úvěru za rok (a případně výnos z možného využití vlastních úspor na jinou investici, např. nákup obligací), která je však snížena o možnost daňového odpočtu úroků z hypotečních úvěrů z daně z příjmu (a předpokládáme, že odpočet uplatní ta osoba domácnosti, jež dosahuje nejvyšších příjmů). Vedle sumy upravených splacených úroků z úvěru se do uživatelských nákladů započítává odhadovaný příspěvek do fondu oprav (zahrnující též,

například, pojištění) a daň z nemovitosti. Z úhrnu se následně odečítá očekávané cenové zhodnocení nemovitosti, jelikož koupě vlastnického bydlení je narozdíl od užívání nájemního bydlení též investicí, často tou největší v životě domácnosti.

Pro účel našich simulací jsme i stanovili ve výši průměrné úrokové sazby z hypotečních úvěrů poskytnutých na bydlení v roce 2002 (6,7 %) upravené podle podmínek programu *TOP Bydlení* České spořitelny snižující úročení části jistiny o tři procentní body (výsledná sazba je rozdílná dle velikosti jistiny), i_0 ve výši průměrného úrokového zhodnocení z dlouhodobých vládních obligací v roce 2002 (4,5 %), β ve výši 1 %, t dle aktuálních sazeb daně z příjmu platných v roce 2002 a α byla z rovnice vyloučena z důvodu jejího marginálního významu. Odhad očekávaného cenového zhodnocení nemovitosti g byl proveden zvlášť pro 8 separátních geografických zón vytvořených dle výše průměrného nabídkového tržního nájemného v daném okrese a velikostní kategorii obce v roce 1996 (metodika převzata z Lux 2002 (ed.)). Průměrné roční zhodnocení v dlouhém 20-letém výhledu (snažící se určitým způsobem pominout krátkodobé výkyvy v cenách) se pak pohybovalo od 1,5 % v Praze až k nulovému zhodnocení v regionech s nejnižší úrovní nabídkového nájemného. Alternativně jsme přitom zpracovali též simulační variantu nepočítající s žádným cenovým zhodnocením vlastnického bydlení, jelikož není zcela jasné, zda-li české domácnosti při svém rozhodování aspekt zhodnocení berou skutečně v úvahu (zejména pokud jde o koupi bydlení pro vlastní potřebu na relativně dlouhé období života).

Cena bytu P^e v roce 2002 byla odhadnuta za pomoci testování hedonických cenových (OLS) regresních modelů na datech Ministerstva financí (MF) a ČSÚ o kupních cenách bytů v roce 2002 získaných z přiznání k platbě daně z převodu nemovitostí. Údaje v datovém souboru zahrnují mimo jiné ceny sledovaných druhů nemovitostí zjištěné podle znaleckého posudku při oceňování nemovitosti nebo sjednané v kupních smlouvách v případě prodeje těchto nemovitostí. Sledovány jsou údaje o bytech, rodinných domech, bytových domech, zděných garážích a stavebních pozemcích. Výše uvedené datové soubory předává MF v agregované podobě jednou za dva roky ČSÚ pro účely zpracování cenových přehledů. Se svolením MF bylo možno tyto datové soubory využít pro účely vytvoření hedonického regresního modelu predikujícího ceny bytů. Konkrétním datovým souborem použitým pro výpočty byl tudíž soubor s daty o cenách bytů, který zahrnoval následující proměnné: datum

(zaevidování finančním úřadem), typ nemovitosti, cenu kupní, cenu odhadní, počet měrných jednotek (m^2), cenu kupní a cenu odhadní na měrnou jednotku, koeficient vybavenosti stavby, opotřebením nemovitosti (v %), velikostní kategorii obce a okres.

Vzhledem ke skutečnosti, že data zahrnují rovněž prodeje bytů, jejichž cena byla silně ovlivněna různými administrativními zásahy (zejména prodeje bytů v rámci privatizace za cenu nižší než tržní), bylo třeba je nejdříve očistit o tyto případy a další extrémní pozorování. Z datového souboru proto byly vyřazeny všechny byty, u kterých cena kupní byla nižší než cena odhadní, byty, u nichž cena kupní byla více než desetinásobně vyšší v porovnání s cenou odhadní, a dále údaje o extrémně malých a velkých bytech (bytech menších než $25 m^2$ a větších než $150 m^2$). V závislosti na velikostní kategorii obce byly dále vyloučeny z datového souboru údaje o prodejkách s extrémně vysokou nebo naopak extrémně nízkou jednotkovou kupní cenou (cenou za m^2). Například v Praze se jednalo o byty s jednotkovou prodejní cenou nižší než 4.000 Kč/ m^2 nebo naopak vyšší než 100.000 Kč/ m^2 . Z původního počtu 6.374 pozorování za rok 2002 v souboru po očištění zůstalo 4.325 relevantních údajů.

Na očištěném datovém souboru byla následně testována řada hedonických regresních modelů s cílem vytvořit takový model, který bude maximalizovat procento vysvětlené variability závislé proměnné. Závislou proměnnou byl přirozený logaritmus kupní (nikoliv odhadní) ceny bytu. Při výběru vysvětlujících proměnných vstupujících do regresního modelu jsme byli omezeni jednak faktickou absencí některých proměnných, které reálně velmi významně ovlivňují ceny obchodovaných bytů (jako je např. počet obytných místností, převažující materiál použitý při výstavbě domu, počet podlaží, přesnější geografická lokace bytu apod.), ale také skutečností, že výsledný regresní model musel zahrnovat pouze ty proměnné, které jsou též sledovány v souboru *SRÚ 2002*, kde byl aplikován. Pro účely našich simulací byl použit model vysvětlující 63,97 % (Adjusted R^2) variability závislé proměnné a zahrnující následující vysvětlující proměnné: počet měrných jednotek (m^2), počet měrných jednotek na druhou, dummy proměnné pro kategorie opotřebením bytu (v závislosti na stáří domu, resp. období výstavby), dummy proměnné pro kraje a velikostní kategorie obce. Podrobná specifikace modelu je uvedena v příloze A.

Jak jsme uvedli výše, uživatelské náklady vlastnického bydlení se srovnávají s ročním čistým nájemným po odečtu příspěvku na bydlení a pokud jsou relativně nižší, pak je splněna první z podmínek pro odchod domácnosti do vlastnického sektoru bydlení. Druhá podmínka, bonita klienta, byla testována standardním postupem využívaným největším poskytovatelem hypotečních úvěrů v ČR, Českou spořitelnou, následovně: domácnost musí dosahovat celkového čistého příjmu vyššího než je součet 1,5násobku životního minima pro danou domácnost, anuitní splátky hypotečního úvěru a případných splátek dalších úvěrů. Anuitní splátka hypotečního úvěru byla vypočtena na 70 % odhadované ceny bytu P^e při užití průměrné roční úrokové míry z poskytnutých úvěrů na bydlení v roce 2002 snížené podmínkami programu *TOP Bydlení* (viz výše) a dvacetileté splatnosti úvěru.¹⁶

Jelikož užití hypotečního úvěru v ČR je ve srovnání s vyspělými zeměmi stále ještě daleko méně považováno za standardní prostředek při koupi nemovitostí, přidali jsme navíc dodatečná kritéria bonity klienta, jež možná neodpovídají požadavkům bank, ale více odrážejí skutečné užívání hypotečních úvěrů v ČR. Dle těchto dodatečných bonitních kritérií musí být věk hlavy domácnosti nižší než 45 let a pokud je vyšší, pak je doba splatnosti hypotečního úvěru stanovena jako rozdíl mezi věkovou hranicí 65 let a skutečným věkem hlavy domácnosti (doba splatnosti úvěru pro domácnosti s přednostou ve věku nad 45 let se tím zkracuje a tím se, přirozeně, zvyšuje měsíční anuitní splátka); mimo to jsme vložili předpoklad, že anuitní splátka by neměla tvořit více než 50 % celkového čistého příjmu domácnosti. Ostatní úvěrové závazky domácnosti byly zjištěny z informací obsažených v *SRÚ 2002*, kde byla také vypočtena výše životního minima pro danou domácnost.

Poslední podmínka pro odstěhování, pravděpodobnost, že si daná domácnost bude v budoucnu hledat jiné bydlení, byla odhadnuta pomocí logistické regrese na datech z reprezentativního výzkumu *Postoje k bydlení 2001* realizovaného Sociologickým

ústavem AV ČR na vzorku více než 3.000 respondentů. Rovnice modelu je uvedena v příloze B.¹⁷ Dle předpokladů je pravděpodobnost, že se domácnost odstěhuje z dosavadního bydlení, dána velikostí bydliště (odstěhování je pravděpodobnější v městech s více než 100.000 obyvateli), věkem respondenta (odstěhování je pravděpodobnější u mladších respondentů), datem výstavby (odstěhování je pravděpodobnější u starších bytů) a relativní plochou bytu na počet osob domácnosti (odstěhování je pravděpodobnější tehdy, žije-li v domácnosti mnoho osob na počet pokojů).¹⁸

První sledovanou nákladovou položkou při samotné sumarizaci veřejných nákladů jsou následně *výdaje na upravený příspěvek na bydlení* kalkulované jako podíl domácností s oprávněním pobírat příspěvek na bydlení (předpokládá se 100% *take-up* příspěvku) simulovaný ze *SRÚ 2002* pro danou simulovanou úroveň nájemného násobený úhrnným počtem domácností žijících v nájemních bytech dle *Sčítání lidu 2001* a průměrné simulované výše příspěvku pro danou úroveň nájemného. Při každém zvýšení nájemného se tak nejdříve na datech *SRÚ 2002* testuje odchod domácností do vlastnického bydlení dle výše uvedeného tří-podmínkového algoritmu a teprve po odečtení těch, kteří by pravděpodobně odešli do vlastního, se zjišťuje podíl domácností oprávněných žádat o příspěvek na bydlení a průměrná výše příspěvku. Logicky přitom předpokládáme, že nové domácnosti, které získají uvolněné nájemní byty, budou mít stejnou sociální a příjmovou skladbu jako ty, které v regulovaném nájemním bydlení i po zvýšení nájemného zůstaly. Výše veřejných nákladů na příspěvek na bydlení se tak nezvyšuje lineárně, tj. pouze z důvodu zvýšení nájemného, ale geometricky z důvodu rostoucího podílu domácností pobírajících příspěvek.

Původním záměrem bylo zahrnout do simulací rovněž *take-up* příspěvku na bydlení, tj. upravit náklady na příspěvek na bydlení o podíl skutečných příjemců dávky ve srovnání s počtem oprávněných příjemců. Po mnohých marných pokusech získat nějaký datový soubor, jež by vedle různých příjmových a socio-demografických

¹⁶ Informace byly potvrzeny zástupcem České spořitelny, p. ing. T. Kuhnem.

¹⁷ Otázka užitá pro zjištění pravděpodobnosti stěhování byla následující: „Můžete nám říci, jak by mělo vypadat a kde by mělo být ideální obydlí, ve kterém byste se chtěl(a) usadit a mít tady svůj domov, rodinu, dožít? Pokud takovým je Vaše současné bydlení, uveďte to prosím.“ Varianty odpovědi: současné bydlení, jiné bydlení. Testování bylo provedeno jen na podsouboru respondentů žijících v nájemních bytech.

¹⁸ Pokud bychom nemuseli testovat takový model, který by bylo možné použít na omezených informacích ze Statistiky rodinných účtů (jelikož hlavní simulace probíhají v *SRÚ 2002*), mohli bychom i výrazným způsobem zvýšit reliabilitu modelu. Z důvodu transferu regresních koeficientů do jiného datového souboru (z dat *Postoje k bydlení 2001* do dat *SRÚ 2002*) však toto není možné.

charakteristik domácností evidoval rovněž skutečnost, zda-li domácnost pobírá příspěvek na bydlení či nikoliv (*Statistika rodinných účtů* bohužel tuto skutečnost nezachycuje), jsme od tohoto záměru museli upustit.¹⁹

Jak bylo zmíněno výše, mezi veřejné náklady bude zahrnuta také „fiktivní“ **provozní dotace** na obecní nájemní bydlení ve výši rozdílu mezi nákladovým nájemným (tj. nájemným kryjícím náklady provozu, správy, údržby a modernizace, nikoliv však kapitálové náklady pořízení bytu) a aktuálním simulovaným regulovaným nájemným. Logika zavedení této dotace je zřejmá: její absence se přirozeně projevuje jinde, tj. zejména pak v chátrání bytového fondu a zvyšování dluhu na údržbě bytů (tyto náklady je však velmi obtížné měřit). Výše nákladového nájemného u existujících (již splacených) regulovaných nájemních bytů byla stanovena v souladu se zjištěními STÚ-e a Ministerstva pro místní rozvoj na úrovni 2,8 % repořizovací hodnoty bytu ročně. Repořizovací hodnotou pro účel našich simulací rozumíme, jakkoliv ne zcela přesně, aktuální tržní cenu daného bytu, jež byla odhadnuta pomocí hedonické cenové funkce již pro účely odhadu stěhování domácností z dat Ministerstva financí a ČSÚ (viz výše). Jak bylo uvedeno, tato úroveň nájemného neodráží kapitálové náklady pořízení existujících obecních bytů, jelikož ty jsou u bytů postavených před rokem 1990 nulové (obce získaly byty převodem ze státu zdarma). Pro účely zjednodušení model nepočítá s nově postavenými obecními byty, kde výstavba nebyla plně kryta ze státního rozpočtu.

Provozní dotace byla vypočtena pouze pro obecní regulované nájemní byty, nikoliv pro soukromé nájemní byty, jelikož v případě soukromého nájemního bydlení se nejedná o ztrátu, která by byla hrazena z veřejných zdrojů. Simulační model tak reflektuje skutečnost, že při růstu nájemného zůstává pouze část dodatečného příjmu z nájemného jako příjem veřejných (obecních) rozpočtů, zatímco druhá část je příjmem soukromých pronajímatelů. Příspěvek na bydlení jako výdaj veřejných rozpočtů je však vyplácen domácnostem v obou typech nájemního bydlení, a proto od určité úrovně nemusí být další zvyšování nájemného z hlediska veřejných rozpočtů racionální (výdaje na příspěvek na bydlení začnou růst rychleji než příjmy z nájemného při

vyšších úrovních nájemného). Provozní dotace obcím může být při vyšší úrovni nájemného, než je nákladová úroveň, záporná, tj. považuje se za dodatečný příjem veřejných rozpočtů nad úroveň nutných nákladů pro udržení a modernizaci bytů. Záporná provozní dotace přirozeně snižuje celkové veřejné náklady pro danou simulovanou úroveň nájemného.

Mezi náklady veřejných rozpočtů budou podobně zahrnuty i **náklady na výstavbu nových státem podporovaných nájemních (např. obecních) bytů**. Logika zavedení tohoto „fiktivního“ výdaje na výstavbu nových bytů je rovněž zřejmá: nekonečné seznamy čekatelů, nepředstavitelně dlouhá čekací doba na přidělení bytu pro žadatele, nižší poptávka po tržním bydlení, paternalistická očekávání, politické tlaky a zejména pak negativní následky politiky nízkého nájemného na fungování volného trhu s bydlením má své nemalé náklady, část z nich zřetelně postihující i veřejné rozpočty. Podobně jako v případě provozních dotací jsou však tyto náklady jen těžko vyčíslitelné.

První otázkou je, kolik nových podporovaných nájemních bytů by se při dané úrovni nájemného mělo postavit? Abychom na ni mohli odpovědět, bylo potřeba předpokládat jistý logický i reálný *normativ potřeby* nové podporované bytové výstavby. Pro účel této analýzy jsme *normativ potřeby* stanovili jako počet bytů, který by uspokojil 10 % z odhadovaného počtu nebydlících v daném regionu. „Počet nebydlících“ v jednotlivých regionech ČR byl odhadnut s využitím dat z výzkumu *Sociální situace domácností 2001 (SSD 2001)* realizovaného ČSÚ v roce 2001. Mezi nebydlící domácnosti byly zařazeny hospodařící domácnosti, které bydlí v jednom bytě s jinou hospodařící domácností nebo více domácnostmi, a které zároveň uvedly, že soužití s jinou domácností pro ně představuje problém. Mezi nebydlící byly rovněž zahrnuty ty hospodařící domácnosti sdílející byt s jednou nebo více dalšími domácnostmi, které v šetření uvedly, že mají příliš malý byt (čelí nedostatku místa). Takto odhadovaný počet nebydlících byl následně převážen dle rozdílu mezi tržním nabídkovým nájemným (dle informací z databáze KISEB Institutu regionálních informací) a aktuálním průměrným regulovaným nájemným (dle *SRÚ 2002*) pro jednotlivé české regiony. To

¹⁹ V této souvislosti byli kontaktováni zejména doc. L. Průša, ředitel VÚPSV, a doc. P. Mareš z Masarykovy univerzity v Brně, kteří se problematikou take-upu již dříve analyticky zabývali.

znamená, že celkový odhadovaný počet nebydlících zůstal stejný, ale v jednotlivých regionech se tento počet zvýšil/snížil dle aktuální situace na trhu (v regionech s velkým rozdílem mezi tržní a regulovanou úrovní nájemného se, například, zvýšil, jelikož cenové signály v relaci k cenovým signálům v jiných regionech poukazují na nezahrnutou dodatečnou poptávku). Tato úprava byla provedena z toho důvodu, že není možné z žádného datového zdroje podchytit všechny faktory vytvářející bytovou potřebu v daném regionu (migrace, rozvodovost atd.) a tak zcela spolehlivě odhadnout počet nebydlících. Cenové signály tyto faktory naopak mnohem lépe odráží.

Dle nastavení *normativu potřeby* ve výši 10 % z celkového počtu nebydlících v daném regionu je jasné, že předpokládáme, že se stát nevypořádá s důsledky regulace okamžitě, ale v delším časovém horizontu, tj. každoročně pokryje pouze potřebu 10 % z těch domácností, které zůstaly nebydlíci. Počet nebydlících domácností nezůstává v průběhu simulace konstantní. V každém kroku (tj. po každém zvýšení nájemného) se počet nebydlících nejdříve sníží o ty domácnosti, které by získaly byty z uvolněných nájemních bytů (a čím vyšší úroveň nájemného, tím větší část nebydlících je uspokojena z uvolněných existujících bytů) a teprve poté jsme vypočítali náklady na výstavbu takového počtu bytů, jež je roven 10 % ze zbývajících nebydlících domácností.

Model relativně logicky předpokládá, že nájemné u nové výstavby bude ve svém absolutním vyjádření vyšší (jelikož reprodukční pořizovací hodnota těchto bytů je vyšší), ale že bude stanoveno podobně jako u ostatních regulovaných nájemních bytů, tj. procentuální podíl na reprodukční pořizovací hodnotě bude stejný jako u existujících nájemních bytů. Jinými slovy, pokud simulovaná úroveň nájemného v daném regionu tvoří v dané fázi simulace, například, v průměru 1,5 % reprodukční pořizovací hodnoty (tedy odhadované tržní ceny bytu) ročně, pak i u nových bytů bude nájemné stanoveno ve výši 1,5 % reprodukční pořizovací hodnoty ročně (přičemž v absolutním vyjádření bude pro stejně velké byty ve stejné lokalitě vyšší než u stávajících bytů, jelikož tržní cena nových bytů je zpravidla vyšší než tržní cena existujících bytů ve stejné lokalitě).

I takto „navýšené“ nájemné však nemusí pokrývat náklady spojené s výstavbou a provozem těchto bytů (zejména pak v počátečních fázích simulace před zásadnějším růs-

tem nájemného) a proto přichází na řadu druhá důležitá otázka: jak vysoké budou veřejné náklady na výstavbu takového počtu podporovaných bytů, který by uspokojil *normativ potřeby* při dané úrovni nájemného? „Nákladové“ nájemné, tj. nájemné kryjící veškeré náklady výstavby a provozu, bylo stanoveno jako součet všech kapitálových nákladů (splátek hypotečních úvěrů při standardní komerční úrokové míře a 100%ním krytí nákladů z komerčních hypotečních úvěrů) a ostatních nákladů správy a provozu, jež byly oproti situaci u stávajících obecních bytů sníženy na úroveň 2 % reprodukční pořizovací ceny. Průměrné náklady výstavby bytu byly zjištěny z údajů ČSÚ (Stavby pro bydlení... 2002). Pokud by tudíž výstavba nových obecních bytů probíhala pouze za komerčních podmínek bez jakékoliv pomoci státu, pak by v průměru nákladové nájemné u nových obecních bytů dosahovalo dle našich předpokladů přibližně 9 % reprodukční pořizovací hodnoty ročně (z důvodu, že jsme v tomto případě zahrnuli do nákladového nájemného též kapitálové náklady pořízení bytu).

Rozdíl mezi placeným nájemným v nových podporovaných nájemních bytech a „nákladovým“ nájemným musí být přirozeně hrazen z veřejných zdrojů, a to buď formou nevratné kapitálové dotace či kvalifikovaného úvěru (v některých případech u počátečního nízkého nájemného kvalifikovaný úvěr vůbec nepřipadá v úvahu, jelikož by nájemné nestačilo na splátky úvěru a proto lze využít pouze nevratné dotace). Náklady veřejných rozpočtů plynoucí z dotací a kvalifikovaných úvěrů budou vyjádřeny v jejich čisté současné hodnotě, aby se tak zřetelně rozlišila výše nákladů státu v případě nevratné dotace od nákladů v případě kvalifikovaného úvěru.

Pro účel co nejnižších nákladů státu při případné nové výstavbě jsme vyvinuli finanční optimalizační program, který hledá optimální kombinaci nevratné dotace, kvalifikovaného a komerčního úvěru pro novou výstavbu obecních bytů při dané výši nájemného tak, aby veřejné náklady byly co nejnižší. Program hledá optimální úročení kvalifikovaného úvěru, jež by doplnil případný komerční úvěr, a to tak, aby náklady státu byly z hlediska čisté současné hodnoty co nejnižší; přičemž však musí být splněna podmínka, že aktuální stanovené nájemné za daných okolností nesmí být nižší než „nákladové“ nájemné. Pokud však tato situace nemá řešení (tj. aktuální nájemné stále nedosahuje „nákladové“ úrovně, a to i přes to, že úročení doplňkového kvalifikovaného úvěru je nulové), pak teprve přichází na řadu nevratná dotace, jež je z hlediska státu při předpokladu stejné výše podpory nejdražší. Program následně nabídne nejlevnější

kombinaci soukromé půjčky, kvalifikovaného úvěru (včetně výše úročení do maximální výše úroku 5 %) a nevratné dotace pro daný program výstavby podporovaných obecních bytů. Úhrnná podpora státu z obou typů financování se následně vyjádří ve své čisté současné hodnotě. Algoritmus optimalizace je uveden v příloze C.

Vedle uvedených nákladů jsme se pokusili do modelování zahrnout i některé tzv. **náklady rezidualizace nájemního bydlení**. Mezi nimi jsme se zejména pokusili o zachycení dodatečných nákladů souvisejících se **ztrátou nájemného z prázdných bytů**. Sektor sociálního bydlení ve vyspělých zemích se často potýká se situací, kdy jsou byty v určité lokalitě obydleny výhradně domácnostmi s nízkými příjmy, případně sociálně problémovými domácnostmi. Pak přestože existuje poptávka po sociálních bytech, většina žadatelů odmítá přijmout byt v této stigmatizované lokalitě a uvolněné byty zůstanou prázdné. Ztráta z nepronajatých prázdných bytů může být i velmi významná a proto se s ní při podobných simulacích vždy kalkuluje. V českých podmínkách nejenže však dosud nedošlo, až na ojedinělé výjimky, k významnějšímu sociálnímu vyloučení a vzniku rezidualizovaných sídlišť, ale také počet skutečně prázdných obecních bytů je dle uskutečněných výzkumů velmi malý. Je ovšem možné očekávat, že v případě výraznější deregulace nájemného může tento počet narůstat.

Pro vytvoření smysluplného vztahu mezi deregulací nájemného a počtem prázdných nepronajatých obecních bytů (resp. ztrátou nájemného z důvodu prázdných bytů) jsme se snažili najít vhodný regresní model v datech *Local Government and Housing*, datech z výzkumu realizovaného v rámci projektu podpořeného Local Government Initiative formou dotazníkového šetření mezi všemi českými obcemi s počtem obyvatel vyšším než 5.000. Předpokládali jsme přitom, že čím menší je rozdíl mezi výší regulovaného a tržního nájemného v dané obci (tj. čím více je poptávka po bydlení uspokojována regulovaným nájemním bydlením), tím vyšší bude počet prázdných bytů (resp. ztráta z prázdných bytů). Přestože je však korelační koeficient záporný, vztah je statisticky nevýznamný. Pokusili jsme se najít i jiné významné vztahy (např. vztah k velikosti obce), nepodařilo se nám však najít ideální model: v případě, kdy se ukázal statisticky významný vztah, objevily se jiné metodologické problémy (např. nízký počet kategorií velikostí obce v daném výzkumu). Nepomohla ani změna nahlížení problému ze spojitě proměnné (tj. v návaznosti na relativní počet prázdných

bytů) na dichotomickou proměnnou (zda obec má či nemá prázdné byty), tj. namísto využití lineárního regresního modelu využití logistického vztahu.

Ve výsledku jsme tudíž využili jednoduchý předpoklad, že v současnosti neexistují žádné prázdné byty, a ty se objeví až ve chvíli, kdy počet uvolněných obecních bytů z důvodu odstěhování převyší odhadovaný počet nebydlících v daném regionu zjištěný na datech *SSD 2001* (viz výše). V této fázi však bylo, připomínáme, přihlíženo k regionálním odlišnostem, jelikož prázdné byty se objeví daleko pravděpodobněji dříve v regionu Severních Čech, než tomu bude v hlavním městě Praze.

Posledním nákladem, kterého jsme si v souvislosti s růstem nájemného v obecním bydlení všimli, byly **náklady plynoucí z valorizace důchodů a dávek**. Pro účely zhodnocení dopadu zvyšování nájemného na změnu indexu spotřebitelských cen (CPI) byla nejprve vyčíslena váha nájemného ve spotřebním koši. Váha nájemného ve spotřebním koši pro účel valorizací byla určena nikoliv ve stálých vahách roku 1999, ale přepočtených vahách k prosinci 2002, kdy činila 23,44 %, a to pro celý nájemní sektor tvořený byty s regulovaným nájemným. Na základě přepočtené váhy nájemného ve spotřebním koši byl určen procentuální přírůstek indexu spotřebitelských cen vyvolaný růstem nájemného. Desetiprocentní zvýšení nájemného by vyvolalo 0,215073 procentní zvýšení CPI. Změna indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) o jedno procento vyvolá následně zvýšení nákladů na výplatu dávek státní sociální podpory dle informací VÚPSV o 300 mil. až 330 mil. Kč. Důchody se však valorizují nejen v závislosti na změně spotřebitelských cen, ale taktéž v závislosti na změně reálných příjmů; procentní zvýšení důchodů se rovná součtu procentního zvýšení indexu spotřebitelských cen a třetiny procentuálního zvýšení reálných příjmů. Vzhledem k tomu, že předpokládáme konstantní příjmy (model je konstruován pouze na jeden rok), pak abstrahujeme od příjmové složky valorizace. Dle informací z VÚPSV vyvolalo zvýšení indexu spotřebitelských cen ve výši 2,5 % dodatečné zvýšení nákladů na výplatu důchodů o 4,6 mld. Kč; jednaprocentní zvýšení indexu spotřebitelských cen tak vyvolalo dodatečné úhrnné náklady na výplatu důchodů ve výši 1,84 mld. Kč.

Shrme-li dosavadní zjištění, pak desetiprocentní zvýšení nájemného by mohlo vyvolat dodatečné náklady plynoucí z valorizace důchodů a dávek ve výši 463 mil. Kč,

avšak je nepravděpodobné, že by v dané situaci stát k valorizaci přistoupil (pokud by se zvýšily pouze ceny nájemného, pak by to znamenalo, jak je uvedeno výše, pouze 0,21 procentní zvýšení CPI, přičemž stát valorizuje zpravidla až od chvíle, kdy se CPI zvýší o více než jedno procento). Nicméně pokud přihlídneme ke skutečnosti, že inflace v jiných oblastech spotřeby domácností by vedla k úhrnnému zvýšení indexu o více než jedno procento, pak je započítání těchto nákladů oprávněné. Vycházeli jsme tudíž z předpokladu, že ačkoliv jsou tyto náklady pouze hypotetické a mohou se objevit až mnohem později než v daném roce (jelikož se neví, zda-li inflace u jiného spotřebního zboží zvýší index spotřebitelských cen na takovou úroveň, jež „donutí“ valorizovat důchody a dávky v daném roce), budeme s nimi v modelu počítat.

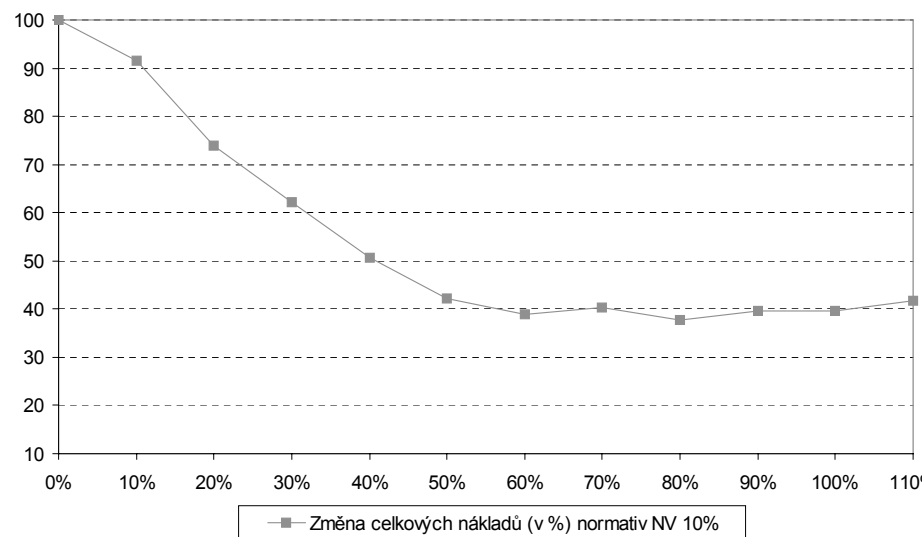
Samotný model se skládá ze dvou komponentů: syntaxový model pracující v softwarovém prostředí SPSS a doplňkový kalkulační model pro softwarové prostředí MS Excel. Z důvodu relativní složitosti vazeb není prozatím možné, aby s modelem mohl pracovat i laický uživatel. I přes snahu o co možná nejpřesnější vyjádření vztahu mezi růstem nájemného a veřejnými výdaji, je nutné upozornit na skutečnost, že ekonomické simulace, jakkoliv standardní v zemích EU, mohou při tak fatálním nedostatku kvalitních datových zdrojů v ČR přinést pouze odhady. Mnohé náklady jsou úmyslně či neúmyslně opomenuty, ať už z důvodu, že jejich vyčíslení je nemožné, či proveditelné jen za cenu nemalých finančních či časových nákladů.

Výsledky a diskuse

Následující graf uvádí vývoj relativních veřejných nákladů při variantě, jež zahrnuje cenové zhodnocení vlastnického bydlení do výpočtu uživatelských nákladů a tedy do rozhodování o stěhování z nájemního bydlení.

Pokud by výraznější deregulace nájemného započala již v roce 2002, pak by veřejné rozpočty i po započítání všech fiktivních výdajů dosáhly svých minimálních výdajů při úrovni nájemného zvýšeného z jeho deklarované úrovně v roce 2002 průměrně o 80 % (snížení relativních veřejných výdajů při 70%ním zvýšení nájemného oproti relativním výdajům při 60%ním zvýšení nájemného bylo zapříčiněno relativně prudkou změnou v rozsahu stěhování domácností). Zvýšení nájemného nad tuto úroveň by bylo, z hlediska výdajů státu, při daných příjmových a demografi-

Graf 2: Vývoj relativních veřejných nákladů při započtení zhodnocení do uživatelských nákladů



Zdroj: vlastní simulace, SRÚ 2002, *Postoje k bydlení*

ckých podmínkách v roce 2002 a při daném rozdělení bytového fondu v roce 2002, neracionální. Jelikož zvýšením dosavadního regulovaného nájemného o 80 % nebude ještě zřejmě dosaženo úrovně rovnovážného tržního nájemného v některých regionech státu (přesněji to ukážeme v další kapitole), je přesto z hlediska státu racionálnější dotovat novou výstavbu podporovaných bytů a případně vyplácet provozní dotace než zvyšovat nájemné více. Je tomu zejména proto, že se relativně promptně velká část domácností odstěhuje do vlastního bydlení (počítá se i se zhodnocením vlastnického bydlení při rozhodování o stěhování) a náklady na příspěvek na bydlení pro zbývající domácnosti v nájemním sektoru bydlení se i z toho důvodu zvyšují velmi rychle. Jinými slovy, pokud bude stát brát v potaz v SRÚ 2002 deklarovanou situaci domácností v roce 2002, není pro něj pravděpodobně možné přistoupit k šokovému způsobu deregulace nájemného, aniž by se nedostal do situace, kdy veřejné náklady z takové šokové reformy budou vyšší, než byly před započtením reformy, a to i při započítání fiktivních výdajů plynoucích z dysfunkcí zapříčině-

ných regulací nájemného. Jelikož úspora veřejných výdajů je zpravidla hlavní intencí reformem v oblasti nájemního bydlení z hlediska státu, je takové zjištění pro rozhodování o rychlosti deregulace nájemného relativně důležité.

Přirozeně, kvazi-normativ pro veřejné náklady se vztahuje velmi obecně na celé území ČR. V některých regionech by přitom relativní veřejné náklady začaly růst již při mírném zvýšení nájemného (Ústecký kraj), v jiných by naopak začaly růst až při vyšším než 80%ním zvýšení nájemného (Praha). Podrobnější regionální analýzy by však vyžadovaly vhodnější a větší datový soubor a zejména pak oddělené testování stěhování a všech položek veřejných nákladů pro každý region zvlášť, jež by bylo časově velmi náročné. Cílem této kapitoly bylo spíše demonstrovat užitek z metody vytváření kvazi-normativů (mantinelů) deregulace z hlediska efektivity veřejných výdajů a poukázat na skutečnost, že velmi pravděpodobně není z hlediska efektivity veřejných výdajů zcela racionální přistoupit k deregulaci nájemného šokovým způsobem (a to i když odhlédneme od dalších negativních dopadů šokové deregulace plynoucí ze specifčnosti bydlení jako zboží).

I přes to, že růst nájemného je dle předpokladů simulace v zásadě plně kompenzován příspěvkem pro ty, kteří mají na příspěvek nárok, je možné očekávat, že by se, narozdíl od podobné situace ve Velké Británii, zvýšily v českém prostředí nedoplatky na nájemném mezi těmi domácnostmi, pro něž by růst nájemného plně kompenzován nebyl, což by dále zvýšilo veřejné náklady na růst nájemného. Je nutné brát rovněž v úvahu, že jsme mezi tzv. náklady rezidualizace obecního bydlení zahrnuli pouze ty náklady, které byly alespoň do určité míry odhadnutelné. Náklady „ghettizace“ však ve skutečnosti zahrnují též velmi významné náklady související s kriminalitou a vandalismem geometricky rostoucí s koncentrací sociálně problémových a nízko-příjmových domácností v určitém segmentu bytového fondu. Z těchto důvodů je pravděpodobné, že odhadnutý kvazi-normativ je spíše „konzervativní“ a ve skutečnosti by se neefektivnost (z hlediska veřejných výdajů) zvýšení nájemného projevila i dříve než až při 80%ním navýšení dnešního regulovaného nájemného.

Vývoj relativních veřejných nákladů při různých úrovních regulovaného nájemného je, přirozeně, ovlivněn též modelem příspěvku na bydlení. Jak jsme uvedli výše, příspěvek, který jsme použili v této analýze, vychází z dosavadního českého modelu, a je

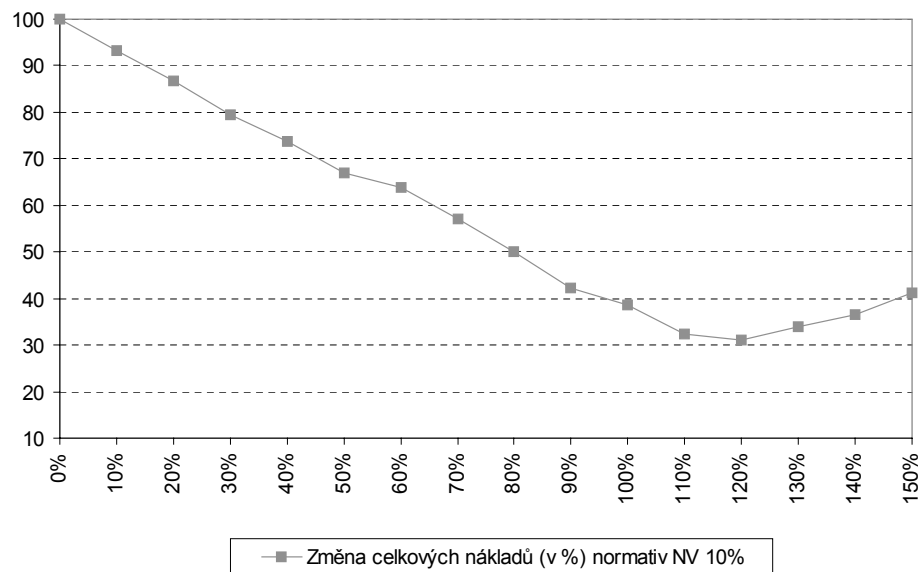
i po úpravách relativně restriktivní. Pokud bychom dosavadní příspěvek upravili tak, že by se valorizace týkala celých tarifů nákladů na domácnost (a nikoliv jen poměrné části připadající na nájemné), pak by „štedřejší“ příspěvek vedl k tomu, že by se kvazi-normativ veřejných nákladů posunul již na úroveň 60%ního zvýšení nájemného z dosavadní deklarované úrovně regulovaného nájemného. Přitom je spíše pravděpodobnější, že příspěvek na bydlení bude muset být při skutečné deregulaci nájemného „štedřejší“ než ten, který jsme použili v základní variantě simulací, a proto by opět kvazi-normativ pro růst nájemného mohl být nižší.

Na druhou stranu však pokud budeme předpokládat, že při rozhodování o stěhování nebudou domácnosti brát ohled na cenové zhodnocení vlastnického bydlení v budoucnosti, pak je rychlost stěhování při růstu nájemného daleko pomalejší, než tomu bylo v základní variantě. Následující graf uvádí vývoj relativních veřejných nákladů pro případ, kdy domácnosti při svém rozhodování o stěhování s cenovým zhodnocením vlastnického bydlení nepočítají.

Kvazi-normativ pro deregulaci nájemného by se v takovém případě přesunul z 80%ního zvýšení na 120%ní zvýšení z dosavadní deklarované úrovně regulovaného nájemného.

Na úplný závěr bychom rádi pouze poznamenali, že tato kapitola neměla nabídnout vyčerpávající informaci o vztahu mezi veřejnými výdaji a deregulací nájemného ve všech možných variantách. Existují přirozeně, jak bylo upozorněno, i jiné typy příspěvku na bydlení či příspěvku na nájemné nebo jiné představy o výši *normativu potřeby* nové podporované bytové výstavby (10 % z počtu nebydlících bytů klidně mohlo být i 20 % z počtu nebydlících). Ve chvíli, kdy bude existovat jistá přesnější koncepce bytové politiky s omezeným počtem variantních řešení, pak lze pomocí tohoto modelu relativně rychle a na nejaktuálnější *Statistice rodinných účtů* vypočítat nové mantinely (kritické body) pro efektivní bytovou politiku v této oblasti, stejně jako je možné uvést mnoho dalších podrobnějších údajů, které simulační model paralelně sleduje (např. míru rezidualizace obecního bydlení s růstem nájemného, počet příjemců příspěvku či jejich podíl při různých fázích deregulace nájemného atd.). Pro přesnější regionální odhady by přitom bylo zapotřebí rovněž vhodnějších datových zdrojů, například skutečně reprezentativního šetření *Statistika rodinných účtů* na velkém

Graf 2: Vývoj relativních veřejných nákladů při nezapočtení zhodnocení do užitvatelských nákladů



Zdroj: vlastní simulace, SRÚ 2002, *Postoje k bydlení*

vzorku domácností prováděného standardně ve vyspělých zemích Evropské unie. Uvedené výsledky v této studii by měly být považovány spíše jako otevření diskuse, přičemž větší hodnotu má nyní spíše samotný relativně náročně budovaný simulační model než některé vybrané výsledky vycházející z předpokladů zvolených autory.

Literatura

- Holmans, A., Whitehead, C. 1997. *Funding Affordable Social Housing*. London: National Housing Federation.
- Housing Corporation 1997. *Registered Social Landlords in 1996: Performance Indicators*. London: The Housing Corporation.
- Lux, M. (ed.) 2002. *Bydlení – věc veřejná*. Praha: SLON.

Lux, M. 2004. *Quasi-Normative Approach to Housing Affordability*. Housing Research Group. Discussion Paper No. 1. Glasgow: University of Glasgow.

Lux, M., Sunega, P. 2003. *Sociální a sociologické aspekty bydlení*. Studie pro Ministerstvo pro místní rozvoj. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.

More, A., Findlay, J., Gibb, K., Kasparova, D., Mills, C. 2003. *Determined Differences: Rent Structures in Scottish Social Housing*. Edinburgh: Social Research Unit, Scottish Executive.

Stavby pro bydlení 2001. (2002). Praha: Český statistický úřad.

Wilcox, S., Meen, G. 1995. *The Cost of Higher Rents*. London: National Federation of Housing Associations.

Příloha A

Hedonická cenová funkce – odhad tržních cen bytů

Filtrování dat MF/ČSÚ:

```
gen fil=cen_kup/ cen_odh
drop if fil<1
drop if fil>10
drop if podil<70
drop if pocet_mj<25
drop if pocet_mj>150
```

```
keep if ((repr==10601&typ=="J")|(repr==10601&typ=="J 1")|
(repr==10601&typ=="K")|(repr==10601&typ=="K 1")|
(repr==10602&zmeje=="m2"&uziti=="46.21.12.11.1"&typ=="J 1")|(repr==10602&zmeje=="m2"&
uziti=="46.21.12.15.1"&typ=="J 1")|(repr==10602&zmeje=="m2"&uziti=="46.21.12.21.1"&typ=="K 1"))
```

```
drop if cen_kup<=0
drop if cen_odh<=0
drop if pocet_mj<0
drop if velkat6=="pr"&(cen_kup_mj<4000|cen_kup_mj>100000)
drop if velkat6=="d"&(cen_kup_mj<1000|cen_kup_mj>25000)
drop if velkat6=="c"&(cen_kup_mj<700|cen_kup_mj>20000)
drop if velkat6=="b"&(cen_kup_mj<700|cen_kup_mj>12500)
drop if velkat6=="a"&(cen_kup_mj<700|cen_kup_mj>10000)
```

Výsledný regresní hedonický cenový model

Source	SS	df	MS	Number of obs =	4325
Model	1515,25812	23	65.8807879	F(23, 4301)	334,78
Residual	846,398513	4301	.196791098	Prob > F	0
Total	2361,65663	4324	.54617406	R-squared	0,6416
				Adj R-squared	0,6397
				Root MSE	0,44361

lcn_kup	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf. Interval]
pocet_mj	0,0236966	.0014514	16.33	0.000	.0208511 0,0265421
sqr	-0,0000542	.0000103	-5.29	0.000	-.0000743 -0,0000341
op1	-0,6447746	.038431	-16.78	0.000	-.7201192 -0,56943
op2	-0,4880771	.0373345	-13.07	0.000	-.5612719 -0,4148823
op3	-0,3629427	.0379136	-9.57	0.000	-.4372729 -0,2886125
op4	-0,2744983	.0381146	-7.20	0.000	-.3492225 -0,1997741
op5	-0,2109235	.0421033	-5.01	0.000	-.2934677 -0,1283794
stred	-0,5800259	.028568	-20.30	0.000	-.636034 -0,5240178
jih	-0,8846489	.0311851	-28.37	0.000	-.9457878 -0,82351
plzen	-0,7710393	.0409981	-18.81	0.000	-.8514168 -0,6906618
karv	-0,7649516	.032605	-23.46	0.000	-.8288742 -0,7010289
ustec	-1,457525	.0401228	-36.33	0.000	-1.536187 -1,378864
lib	-0,8448741	.0534833	-15.80	0.000	-.949729 -0,7400192
krah	-0,6617855	.0315036	-21.01	0.000	-.7235488 -0,6000223
par	-0,6600079	.0374882	-17.61	0.000	-.733504 -0,5865117
vyso	-0,720403	.0357831	-20.13	0.000	-.7905564 -0,6502497
jihm	-0,5635517	.0285063	-19.77	0.000	-.6194387 -0,5076647
olom	-0,7836234	.0451744	-17.35	0.000	-.8721885 -0,6950583
zlin	-0,6226611	.0298811	-20.84	0.000	-.6812436 -0,5640787
mosl	-1,155942	.0312179	-37.03	0.000	-1.217145 -1,094739
vel_kat1	-0,9885236	.0318039	-31.08	0.000	-1.050876 -0,9261715
vel_kat2	-0,6011283	.0212055	-28.35	0.000	-.642702 -0,5595546
vel_kat3	-0,4257507	.018123	-23.49	0.000	-.4612811 -0,3902204
_cons	13,17018	.0591379	222.70	0.000	13.05424 13,28612

kde:

- pocet_mj – počet měrných jednotek (m²);
- sqr – kvadrát počtu měrných jednotek (m²)²;
- op1 – kategorie opotřebení bytu pro byty v domech postavených před rokem 1946 (nabývá hodnoty 1, jinak 0);
- op2 – kategorie opotřebení bytu pro byty v domech postavených v letech 1946 – 1960 (nabývá hodnoty 1, jinak 0);
- op3 – kategorie opotřebení bytu pro byty v domech postavených v letech 1961 – 1970 (nabývá hodnoty 1, jinak 0);
- op4 – kategorie opotřebení bytu pro byty v domech postavených v letech 1971 – 1980 (nabývá hodnoty 1, jinak 0);
- op5 – kategorie opotřebení bytu pro byty v domech postavených v letech 1981 – 1990 (nabývá hodnoty 1, jinak 0);
- stred – Středočeský kraj (proměnná nabývá hodnoty 1, jestliže byt se nachází ve Středočeském kraji, jinak 0);
- referenční kategorií bylo opotřebení pro byty v domech postavených po roce 1990.
- jih – Jihočeský kraj;
- plzen – Plzeňský kraj;
- karv – Karlovarský kraj;
- ustec – Ústecký kraj;
- lib – Liberecký kraj;
- krah – Královéhradecký kraj;
- par – Pardubický kraj;
- vyso – Vysočina;
- jihm – Jihomoravský kraj;
- olom – Olomoucký kraj;
- zlin – Zlínský kraj;
- mosl – Moravskoslezský kraj;
- referenční kategorií byla Praha.
- vel_kat1 – velikostní kategorie obcí do 1 999 obyvatel (jestliže byt se nacházel v obci do 1 999 obyvatel, proměnná nabývala hodnoty 1, jinak 0);

Jak rychle deregulovat nájemné v českém prostředí (z pohledu efektivity veřejných výdajů na bydlení)?

vel_kat2 – velikostní kategorie obcí od 2 000 do 9 999 obyvatel;
 vel_kat3 – velikostní kategorie obcí od 10 000 do 49 999 obyvatel;

referenční kategorií byla velikostní kategorie obcí nad 50 000 obyvatel.

Příloha B

Logistická regrese – pravděpodobnost stěhování

$$s_steho = EXP(1.437 - 0.049*vek_p + 0.368*zaplnen - 0.570*velbyd1 - 0.172*velbyd2 + 0.087*velbyd3 + 1.020*vystav1 + 0.629*vystav2 + 0.402*vystav3 + 0.773*vystav4).$$

kde: *vek_p* – věk přednosta domácnosti (q82_1.r v tabulce)
zaplnen – počet osob připadajících na 1 obytnou místnost bytu (počet osob v domácnosti/počet obytných místností)
velbyd1 – *velbyd3* – velikostní kategorie obce; *velbyd1* = do 5 000 obyv.;
velbyd2 = 5 001 – 100 000 obyv.; *velbyd3* = nad 100 000 obyv. kromě Prahy; referenční kategorie = Praha (q97_3 v tabulce)
vystav1 – *vystav4* – období výstavby domu, v němž domácnost žije; *vystav1* = do roku 1945; *vystav2* = 1946-1960; *vystav3* = 1961-1980; *vystav4* = 1981-1990; referenční kategorie = po roce 1990 (q_19.r v tabulce)

$N = 742$

Výsledky:

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	880,783 ^a	,176	,235

a. Estimation terminated at iteration number 4 because parameter estimates changed by less than ,001.

Classification Table^a

Observed	Predicted			Percentage Correct
	Q77_R			
	ideální současné bydlení	jiné bydlení		
Step 1 Q77_R	ideální současné bydlení	217	125	63,5
	jiné bydlení	101	299	74,8
Overall Percentage				69,5

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 Q82.1_R	-,049	,005	81,188	1	,000	,952
ZAPLNEN	,368	,169	4,755	1	,029	1,445
Q97_3KAT			6,442	3	,092	
Q97_3KAT(1)	-,570	,270	4,453	1	,035	,566
Q97_3KAT(2)	-,172	,226	,578	1	,447	,842
Q97_3KAT(3)	,087	,297	,086	1	,769	1,091
Q19_R			10,174	4	,038	
Q19_R(1)	1,020	,488	4,367	1	,037	2,774
Q19_R(2)	,629	,497	1,602	1	,206	1,875
Q19_R(3)	,402	,476	,713	1	,398	1,495
Q19_R(4)	,773	,495	2,442	1	,118	2,167
Constant	1,437	,579	6,168	1	,013	4,209

a. Variable(s) entered on step 1: Q82.1_R, ZAPLNEN, Q97_3KAT, Q19_R.

Příloha C

Optimalizační model

1. krok

Parametry: J_i – jistina komerčního úvěru pro region i
 J_{Ki} – jistina kvalifikovaného úvěru pro region i
 i_{Ki} – úroková sazba kvalifikovaného úvěru pro region i

$$SE = f(J_p, J_{Kp}, i_{Kp}, i, n, i_{Kmax})$$

i, n, i_{Kmax} jsou exogenní proměnné.

Model hledá minimum funkce:

$$\text{MIN} \left[\left(J_{Ki} \times \frac{i_{K \max}}{1 - \frac{1}{(1+i_{K \max})^n}} - J_{Ki} * \frac{i_{Ki}}{1 - \frac{1}{(1+i_{Ki})^n}} \right) * \frac{1 - \frac{1}{(1+i)^n}}{i} \right]$$

kde: $i_{K \max}$ – maximální úroková sazba, za níž by stát mohl poskytnout kvalifikovaný úvěr (stanovena 5 % p.a.)

i – diskontní sazba, stanovena ve výši 5 % p.a.

n – doba splatnosti úvěru, stanovena na 25 let

Jestliže jsou zároveň splněny následující podmínky:

$$J_i \geq 0$$

$$J_{Ki} \geq 0$$

$$0,0000000001 \leq i_{Ki} \leq 0,05$$

$$Pi = J_i + J_{Ki}$$

$$J_i \times \frac{i_T}{1 - \frac{1}{(1+i_T)^n}} + J_{Ki} \times \frac{i_{Ki}}{1 - \frac{1}{(1+i_{Ki})^n}} + OC_i \leq NR_i$$

kde: P_i – pořizovací cena průměrného nového bytu v regionu (kraj);

i_T – tržní úroková sazba z hypotečních úvěrů, odpovídá průměrné úrokové sazbě z hypotečních úvěrů poskytnutých fyzickým osobám v roce 2002;

OC_i – ostatní náklady (depreciace) ve výši 2 % z průměrné pořizovací ceny nového bytu v regionu;

NR – normativní nájem určený jako součin podílu průměrného aktuálně placeného nájemného k repořizovací ceně starších bytů a průměrné pořizovací ceny nového bytu v regionu (P_i).

Jestliže v prvním kroku není nalezeno optimální řešení, tj. neplatí:

$$J \times \frac{i_T}{1 - \frac{1}{(1+i_T)^n}} + J_K \times \frac{i_K}{1 - \frac{1}{(1+i_K)^n}} + OC_i \leq NR$$

i tehdy, kdy $i_{Ki} \approx 0$ a $J_i = 0$, pak se ve druhém kroku postupně snižuje výše jistiny kvalifikovaného úvěru (na základě vztahu $J_{Ki}(1-z)$, kde $z = 0,0001$), který je v hypotetické struktuře finančních zdrojů, které by investor využil na výstavbu nového bytu, postupně nahrazován nevratnou státní dotací. V každém kroku iteračního procesu se tudíž s klesající částkou jistiny kvalifikovaného úvěru snižují hypotetické celkové náklady developera spojené s výstavbou nového bytu (vyjádřené vztahem na levé straně výše uvedené nerovnice) až do okamžiku, kdy náklady developera jsou menší nebo rovny normativnímu nájemnému nebo je kvalifikovaný úvěr plně nahrazen nevratnou státní dotací (výstavba bytu je v takovém případě financována zcela prostřednictvím státní nevratné dotace). Jestliže stále není splněna výše uvedená podmínka (tj. normativní nájem nepostačuje k úhradě nákladů developera, což nastává v situaci, kdy částka ostatních nákladů převyšuje normativní nájem), pak je rozdíl mezi náklady developera a normativním nájemným hrazen prostřednictvím provozní dotace.

Simulace výše rovnovážného tržního nájemného v českém prostředí a finančních a sociálních dopadů zavedení cílených nástrojů bytové politiky

Regulace nájemného první generace s sebou nese řadu negativních ekonomických i sociálních jevů, které byly popsány v předchozích kapitolách. Z ekonomického hlediska vede mimo jiné k významnému vychýlení nájemného v sektoru neregulovaného nájemního bydlení nad rovnovážnou úroveň, která by byla dosažena v situaci, kdy by žádná forma regulace nájemného neexistovala. Současná výše neregulovaného (či tzv. „tržního“) nájemného v ČR je tudíž relativně významně vyšší, než jaká by se ustavila po přechodu k regulaci nájemného druhé generace. Smyslem této kapitoly je pokusit se prostřednictvím relativně komplexního simulačního modelu odhadnout výši rovnovážného nájemného v českém prostředí, minimálního nájemného požadovaného investory v oblasti nájemního bydlení, navrhnout konkrétní možnou podobu dvou základních nástrojů zvyšujících finanční dostupnost bydlení – sociálního bydlení a příspěvku na bydlení – a kvantifikovat jejich sociální a ekonomické dopady.

V porovnání s dříve publikovanými výsledky simulací rovnovážné úrovně nájemného (Lux 2002, Lux et al. 2002, Lux, Sunega 2003) byl simulační model modifikován, některé z provedených úprav byly uvedeny již v předcházejících kapitolách této studie. Další úpravy spočívající zejména v rozšíření modelu o určení minimální výše nájemného požadovaného investory v oblasti nájemního bydlení, stěhování domácností v reakci na rostoucí náklady na bydlení a zohlednění časového hlediska deregulace (rozložení deregulace v delším časovém období) budou popsány níže.

V zahraniční odborné literatuře jsou obvykle prezentovány modely predikující ceny na trhu nemovitostí na základě více či méně komplexních poptávkových a nabídkových funkcí. Například Leishman (2003, 84) uvádí řadu technik, které lze využít pro modelování trhů s nemovitostmi – jednoduché regresní modely, regresní modely s více rovnicemi, vektorové autoregresní modely (VAR), autoregresní modely a modely klouzavých průměrů (AR, MA, ARMA, ARIMA) a řada dalších. Jejich použití je komplikováno skutečností, že bydlení představuje komplexní kompozitní zboží, musí být nahlíženo jako investiční i spotřební statek a velká část poptávky je uspokojována na trhu s existujícími byty (tj. nikoliv výhradně na trhu s novými byty).

Modelování poptávky po bydlení na mikro úrovni je převážně založeno na tzv. hedonických cenových modelech (Leishman 2003, Gibb 2001). Hedonické cenové modely vychází z předpokladu, že poptávka spotřebitele po bydlení je odvozenou poptávkou po jednotlivých atributech bydlení, tj. poptávka spotřebitele po daném bytě je odvozenou poptávkou po daném počtu obytných místností, dané lokaci bytu, daném typu použitého stavebního materiálu, daném vybavení bytu, stáří budovy, v níž se byt nachází atd. Implicitní ceny jednotlivých atributů bydlení lze pak prostřednictvím relativně jednoduchého regresního modelu odvodit při znalosti tržní ceny bytu a typu a množství jednotlivých atributů (charakteristik), z nichž sestává. Mezi cenou bytu a implicitními cenami jednotlivých atributů se obvykle předpokládá lineární aditivní vztah (cena bytu je tvořena součtem cen jednotlivých atributů).

Modelování poptávky po bydlení na makro úrovni je založeno na předpokladu, že primárním determinantem cyklických změn v cenách bydlení jsou fluktuace ve výši příjmů, resp. spotřebě bydlení (Leishman 2003, 137). Makroekonomické modely poptávky po bydlení tedy kromě disponibilních příjmů (resp. úrovně spotřeby) zahrnují obvykle jako vysvětlující proměnné rovněž výši úrokových sazeb z hypotečních úvěrů, míru tvorby nových domácností (případně míru růstu počtu domácností určitých věkových skupin, které zejména vytvářejí tlak na růst poptávky po bydlení) a proměnné zastupující očekávání domácností (zejména očekávání týkající se růstu nebo poklesu cen nemovitostí).

Z hlediska čistě ekonomické teorie by mělo platit, že cena nemovitosti by při splnění jistých podmínek (dokonale konkurenční trh, dokonalá informovanost aktérů na trhu, nulové transakční náklady atd.) měla být určena jako součet očekávaných diskontovaných příjmů z investice do této nemovitosti, tj. součet očekávaných diskontovaných příjmů z nájemného (plus případného kapitálového výnosu z prodeje nemovitosti v okamžiku jejího prodeje):

$$P_A = \frac{R_1}{(1+i)} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \frac{R_3}{(1+i)^3} + \frac{R_4}{(1+i)^4} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n} + \frac{P_p - P_k}{(1+i)^n}$$

kde:

P_A – aktuální rovnovážná cena nemovitosti;

$R_1 \dots R_n$ – nájem v roce 1 až nájem v roce n;

- i – diskontní úroková sazba (úroková sazba z alternativních aktiv, resp. hypotečních úvěrů);
- P_p – prodejní cena nemovitosti v roce n;
- P_k – kupní cena nemovitosti;
- n – doba držby nemovitosti.

Vzhledem ke skutečnosti, že investice do nemovitostí mají obvykle dlouhodobý charakter, cena nemovitosti by měla být určena jako podíl nájemného a diskontní sazby (zpravidla na úrovni sazeb z hypotečních úvěrů, resp. alternativních aktiv). Jinými slovy, pro dostatečně velká n (např. n = 30) a přibližně stejná R, abstrahujeme-li od kapitálového výnosu při prodeji, platí:

$$P_A = \frac{R}{i} \quad \text{a tudíž: } R = P_A * i$$

Jestliže známe aktuální tržní cenu nemovitosti a tato cena je cenou rovnovážnou, pak by výše nájemného měla být vypočtena jako součin tržní ceny nemovitosti a diskontní sazby. Uvedený princip stanovení rovnovážné úrovně nájemného vycházející z principu dividendových diskontních modelů (modelů, s jejichž pomocí se určuje „správná“ cena akcie na kapitálových trzích, tato cena se porovnává s aktuální tržní cenou a umožňuje určit, zda je daná akcie na trhu spíše podhodnocena nebo nadhodnocena) však v případě bydlení vykazuje četné nedostatky, pro něž je kritizován. Důvodem je zejména skutečnost, že bydlení jako ekonomický statek vykazuje řadu specifik, která jej odlišují od jiných aktiv (například právě od akcií), za některá jmenujme: vysoké transakční náklady při nákupu/prodeji, značná heterogenita (žádné dva byty nejsou stejné), nahlížení na bydlení nejen jako na investiční statek, ale rovněž spotřební statek, nižší efektivita trhů s nemovitostmi než kapitálových trhů. Z tohoto důvodu může být uvedený postup určení rovnovážné úrovně nájemného do jisté míry zavádějící, a to zejména v českých podmínkách, kde jsou ceny bydlení do jisté míry vychýleny v důsledku přetrvávající (ač z právního hlediska již neexistující) regulace nájemného první generace. „Investorské hledisko“ však zůstává klíčové, a proto s ním počítáme i v níže uvedených odhadech týkajících se situace v České republice.

Metodologie a předpoklady

Problém hledání rovnovážné úrovně nájemného byl v rámci simulací nahlížen ze dvou vzájemně se doplňujících hledisek. Prvním bylo hledání dílčí krátkodobé rovnováhy na trhu nájemního bydlení. Předpokladem pro ustavení takové rovnováhy bylo nasycení potenciální poptávky ztělesňované „nebydlíci“ domácnostmi. Pojem „nebydlíci“ uvádíme v uvozovkách, protože se ve skutečnosti nejedná o nebydlící domácnosti ve smyslu domácností bez příštířeš, ale o takové domácnosti, které by v případě uvolnění trhu s nájemním bydlením pravděpodobně na tomto trhu mohly vytvářet dodatečnou poptávku; jejich odhad v českém prostředí byl uveden již v předcházející kapitole.

Dle předpokladů modelu se rovnováha na trhu nájemního bydlení ustaví v okamžiku, kdy se v důsledku deregulace nájemného v sektoru regulovaného nájemního bydlení uvolní takový počet bytů, který uspokojí dodatečnou poptávku ztělesňovanou „nebydlíci“ domácnostmi. Za předpokladu racionálně uvažujících a jednajících domácností by k uvolnění části nájemních bytů došlo v důsledku odchodu některých domácností z nájemního do vlastnického sektoru bydlení. Princip odchodu příjmově silnějších domácností z nájemního bydlení, srovnávání výše nájemného a uživatelských nákladů vlastnického bydlení stejně jako podrobný popis výpočtu uživatelských nákladů vlastnického bydlení a tří podmínek pro odstěhování byly rovněž uvedeny v předcházející kapitole. Předpokládáme, že ve chvíli, kdy se počet uvolněných bytů v nájemním sektoru bydlení vyrovná s celkovým počtem „nebydlících“, by se deregulační proces zastavil a vznikla krátkodobá rovnovážná tržní cena nájemného.

Z hlediska dopadů na trh s nájemním bydlením je podstatná otázka, jak by se výše rovnovážného tržního nájemného, které by se ustavilo výše popsáním způsobem, odrazila v chování investorů na trhu s nájemním bydlením. Jinými slovy, zda by rovnovážné tržní nájemné poskytovalo investorům alespoň minimální požadovaný výnos z investovaného kapitálu, za který by byli ještě ochotni byty pronajímat. Cílem našich simulací bylo proto nalézt rovněž dlouhodobou rovnovážnou úroveň nájemného vycházející zejména z investorského hlediska, tj. nalézt minimální výši nájemného, při které by byli soukromí pronajímatelé ještě ochotni byty pronajímat a neprodávat. Výchozím krokem bylo určení minimálního požadovaného výnosu z investice do nájemního bydlení.

V zahraničí jsou obvykle publikovány různé typy indexů měřící celkový čistý výnos z investic do nemovitostí, který je následně porovnáván s výnosem z investic do jiných typů aktiv. Celkový výnos (*total return*) má v případě nájemního bydlení obvykle dvě složky – první představuje výnos z nájemného (*income return*), druhou kapitálový výnos (*capital growth*). Výnos z nájemného je kalkulován jako čistý příjem odvozený z nájmů vybraných v průběhu roku očištěný o majetkové daně, pojistné, provozní, správní náklady a transakční náklady vztahený ke kapitálovým nákladům. Vzhledem ke skutečnosti, že v ČR nejsou informace o průměrném výnosu z investic do nemovitostí publikovány a ani banky poskytující developerům finance na výstavbu nemovitostí nemají údaje o požadovaných výnosech k dispozici, vycházeli jsme z hodnot výnosového indexu publikovaného pro různé země prostřednictvím *Investment Property Databank (IPD)*, přesněji jeho složky reprezentující výnos z nájemného (*income return*). Hodnoty indexu v jednotlivých zemích byly následně porovnávány s výnosovou mírou z alternativních aktiv, konkrétně dlouhodobých vládních obligací (viz příloha A). Účelem tohoto srovnání bylo zjistit, do jaké míry se výnosová míra z investic do nemovitostí liší od výnosové míry z relativně bezpečných investic do dlouhodobých vládních obligací, resp. zda investoři na zahraničních trzích požadují dodatečnou rizikovou prémii při investicích do nájemního bydlení. Zatímco v některých zemích (Kanada, Portugalsko) se výnos z nájemného pohybuje výrazněji nad výnosovou mírou z dlouhodobých vládních obligací, v zemích s relativně rychlým růstem cen na trhu nemovitostí v posledních letech (Švédsko, Nizozemsko) se pohybuje zhruba na úrovni průměrného výnosu do doby splatnosti dlouhodobých vládních obligací. Vzhledem ke skutečnosti, že v ČR je v posledních letech patrný rovněž výrazný růst cen nemovitostí, byl minimální požadovaný výnos z investice do nájemního bydlení stanoven na úrovni průměrného výnosu do doby splatnosti dlouhodobých vládních obligací, tj. na úrovni 4 %. Minimální požadovaná výnosová míra byla následně navýšena o očekávanou deprecii ve výši 1 %.

Pro účely zjištění minimální investory požadované výše nájemného jsme přirozeně potřebovali údaj o „dlouhodobé“ ceně vlastnického bydlení v ČR. Ceny nemovitostí obvykle oscilují kolem své dlouhodobé rovnovážné úrovně, s ohledem na měnící se ekonomické podmínky a další faktory se střídají období, kdy ceny vzrostou nad rovnovážnou úroveň s obdobími, kdy klesnou pod tuto úroveň. Zahraniční zkušenosti ukazují, že ceny nemovitostí obvykle v dlouhém období kopírují vývoj příjmů, hod-

nota *price-to-income ratio* (obvykle podíl mediánové ceny nemovitostí k mediánovému příjmu) v dlouhém období pozvolna roste a pohybuje se kolem určitého trendu. Z dlouhodobého hlediska není udržitelné, aby hodnota *price-to-income (PTI)* byla v ČR o tolik vyšší v porovnání s vyspělými západoevropskými zeměmi, jako je tomu dnes.

S využitím regresní analýzy byla proto vypočtena rovnovážná hodnota *PTI* pro české podmínky. Regresní rovnice použitá pro odhad rovnovážného *PTI* v Praze byla vypočtena na datech publikovaných za jednotlivé regiony Velké Británie v roce 1997. Rok 1997 byl zvolen proto, že z dlouhodobého hlediska (na základě dlouhodobých řad s údaji o *PTI*) se hodnota *PTI* ve Velké Británii v tomto roce nejvíce blížila rovnovážnému stavu (ten byl odhadnut proložení hodnot *PTI* v jednotlivých letech přímkou – lineární regresí). Závislou proměnnou byla hodnota *PTI*, nezávislými proměnnými údaje o počtu bytů na 1 000 obyvatel v daném regionu, disponibilním příjmu připadajícím na jednu domácnost v regionu, počtu lidí tvořících v průměru cenovou domácnost, výši HDP na 1 obyvatele regionu a mediánové ceně bytů v regionu. Všechny nezávislé proměnné byly standardizovány (převedeny na z-skóry), aby koeficienty výsledné regresní rovnice byly použitelné v českém prostředí. Následně byl hledán takový vztah mezi závislou proměnnou a jednotlivými nezávislými proměnnými, který by vysvětlil co největší procento variability závislé proměnné, regresní rovnice přinášející nejlepší výsledky je uvedena v příloze B. Prostřednictvím výsledné regresní rovnice byla určena rovnovážná hodnota *PTI* pro Prahu ve výši 3,75.

Při znalosti minimálního požadovaného výnosu z investice do nájemního bydlení a dlouhodobé cenové hladiny byl minimální požadovaný nájem vypočten jako součin těchto dvou hodnot. V situaci, kdy by minimální nájemné požadované investory bylo výrazně vyšší než rovnovážné nájemné, které se ustaví na trhu nájemního bydlení po nasycení poptávky představované „nebydlícími“ domácnostmi, dá se předpokládat, že soukromí pronajímatelé by pravděpodobně začali nemovitosti ve zvýšené míře prodávat, což by vedlo k poklesu tržních cen, snížení nabídky na trhu nájemního bydlení a v konečném důsledku k růstu nájmů. Naopak, jestliže minimální nájemné požadované investory by bylo nižší než rovnovážné nájemné, pak lze očekávat zvýšenou poptávku po nemovitostech, které budou následně pronajímány, což zvýší nabídku bytů k pronájmu a mělo by vést k poklesu rovnovážného nájemného v delším období.

Pro účely určení rovnovážné tržní úrovně nájemného byl vyvinut syntaxový model deregulace nájemného pracující v prostředí SPSS. Simulace byly prováděny na datovém souboru *Statistiky rodinných účtů (SRÚ)* Českého statistického úřadu s údaji o příjmech a výdajích vybraného vzorku domácností za rok 2002. V základním souboru *SRÚ 2002* byly sledovány příjmy a výdaje 3.290 domácností, z nichž byly následně postupem popsáním detailně v předcházející kapitole vybrány ty z nich, které žily v nájemních bytech a s velkou pravděpodobností platily regulované nájemné. Vzhledem k tomu, že rozsah podsouboru se tak zmenšil na 688 domácností, bylo nutné upustit od původního záměru sledovat výsledky za jednotlivé regiony (kraje), a rozhodli jsme se zaměřit se pouze na Prahu, kde byl podsoubor relevantních domácností jednoznačně nejčetnější (186 domácností).

Pro účely simulací bylo nutno rozdělit domácnosti sledované v *SRÚ 2002* podle toho, zda žijí v obecních nájemních bytech nebo nájemních bytech soukromých pronajímatelů (pro účely vymezení sektoru sociálního bydlení a sledování ekonomických dopadů deregulace zvláště na veřejné rozpočty a soukromé pronajímatele). Vzhledem k tomu, že ze *SRÚ* nelze odlišit nájemní domácnosti v bytech soukromých pronajímatelů od nájemníků v obecních bytech, bylo toto rozčlenění provedeno dodatečně prostřednictvím logistické regrese. Rovnice logistické regrese byla odhadnuta na datech z šetření *Sociální situace domácností 2001* ČSÚ, které bylo realizováno na vzorku více než 10.000 domácností z celé ČR. Regresní rovnice je uvedena v příloze C.

Dalšími datovými zdroji, které byly použity pro účely odhadu minimálního nájemného požadovaného investory, byly údaje o celkovém výnosu z investic do nemovitostí (a jeho jednotlivých složkách) publikované na stránkách *Investment Property Data-bank* (IPD, <http://www.ipdindex.co.uk>). Při stanovení rovnovážné hodnoty *price-to-income ratio* v českém prostředí jsme vycházeli z dlouhodobých časových řad tohoto indikátoru publikovaných ve Velké Británii na stránkách *Office of the Deputy Prime Minister* (<http://www.odpm.gov.uk>), kde jsou uvedeny rovněž hodnoty tohoto ukazatele pro britské regiony. Doplňující údaje pro určení regresní rovnice, s jejíž pomocí byla určována rovnovážná hodnota *price-to-income* v českém prostředí, byly čerpány rovněž z dat publikovaných britským statistickým úřadem. Datovým zdrojem pro stanovení minimální požadované výnosové míry z investic do nájemního bydlení byly stránky centrálních bank vybraných evropských zemí, údaje o průměrném výno-

su do doby splatnosti dlouhodobých vládních obligací v ČR byly čerpány z internetové prezentace firmy *Conseq Finance* (www.conseq.cz).

Simulace „šokové“ deregulace nájemného

Model „šokové“ deregulace nájemného vychází z předpokladu, že deregulace nájemného by proběhla ve velmi krátkém období (prakticky „přes noc“), tj. jediným měnícím se parametrem modelu byla v tomto případě výše nájemného (ostatní parametry jako například příjmy domácností, výše úrokových sazeb, daňové sazby atp. se při simulacích neměnily). Domácnostem v datovém souboru *SRÚ 2002* žijícím v nájemních bytech s regulovaným nájemným byla výše jimi uváděného nájemného zvyšována až do okamžiku, kdy se uvolnil potřebný počet nájemních bytů, který by uspokojil poptávku „nebydlících“ domácností (v Praze odhadem 18.321 domácností).

Z rovnice pro výpočet uživatelských nákladů (uvedena je v předcházející kapitole) je zřejmé, že výši uživatelských nákladů ovlivňuje zejména cena vlastnického bydlení, výše úrokové sazby z poskytnutého úvěru na pořízení vlastnického bydlení, výše marginální daňové sazby domácnosti, míra opotřebení, výnosová míra z alternativních aktiv (náklady obětované příležitosti) a očekávaná míra zhodnocení nemovitosti. Na rozdíl od předcházející kapitoly byly uvažovány čtyři různé modifikace modelu.

Pro účely simulací byla kromě varianty s úrokovou sazbou stanovenou dle podmínek programu TOP Bydlení České spořitelny uvažována rovněž varianta, kdy úroková sazba byla stanovena na úrovni průměrné úrokové sazby z poskytnutých hypotečních úvěrů fyzickým osobám v roce 2002 (tj. 6,7 % p.a. podle údajů České bankovní asociace). Důvodem pro alternativní nastavení parametrů modelu byla skutečnost, že zvýhodněné úrokové sazby, které banky poskytují svým klientům, jsou obvykle fixovány jen na krátké období (5 let). Z dlouhodobého hlediska (předpokládáme standardní dobu splatnosti poskytnutého úvěru 20 let) je za předpokladu racionálního uvažování pro rozhodování domácností o odchodu do vlastnického sektoru bydlení relevantnější spíše průměrná úroková sazba bez krátkodobého zvýhodnění. Parametrem, který působí ve směru snížení uživatelských nákladů vlastnického bydlení (za jinak neměnných podmínek), je očekávané budoucí zhodnocení nemovitosti. Vzhledem k tomu, že není zřejmé, do jaké míry české domácnosti uvažují o vlastním byd-

lení čistě jako o spotřebním statku, resp. do jaké míry zohledňují ve svém rozhodování potenciální zhodnocení jejich majetku, rozhodli jsme se opět pro dvě varianty modelu – v první domácnost počítá s roční mírou zhodnocení nemovitosti ve výši 1,5 %, ve druhé zhodnocení vůbec neuvažuje.

Shrme-li výše uvedené, při simulacích šokové deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň v Praze byly uvažovány čtyři varianty modelu: varianta s průměrnou úrokovou sazbou z poskytnutých hypotečních úvěrů s očekávaným nulovým zhodnocením (označme ji jako **A1**), varianta s průměrnou úrokovou sazbou z poskytnutých hypotečních úvěrů s očekávaným ročním zhodnocením ve výši 1,5 % (označme tuto variantu **A2**), varianta s úrokovou sazbou stanovenou dle podmínek programu TOP Bydlení České spořitelny s očekávaným nulovým zhodnocením (varianta **B1**) a varianta s úrokovou sazbou stanovenou dle podmínek programu TOP Bydlení České spořitelny s očekávaným ročním zhodnocením ve výši 1,5 % (varianta **B2**).

Tabulka 1 uvádí srovnání průměrných simulovaných cen rovnovážného nájemného v Praze pro jednotlivá alternativní nastavení modelu. Z tabulky je zřejmé, že v závislosti na vstupních parametrech modelu se hodnota rovnovážného tržního nájemného v krátkém období pohybuje v poměrně širokém rozpětí od 39,5 Kč/m² měsíčně do 82,8 Kč/m² měsíčně, v každém případě však výrazně pod průměrnou hodnotou nabídkového nájemného, která dle údajů Institutu regionálních informací (IRI) v listopadu 2002 činila v Praze 142 Kč/m². Podle očekávání došlo k dosažení rovnovážné úrovně nájemného při nejmenším zvýšení nájmu v případě varianty B2, tj. v situaci, kdy model pracuje s výhodnější úrokovou sazbou (stanovenou dle podmínek programu TOP Bydlení) a rovněž předpokládá, že domácnosti při výpočtu uživatelských nákladů vlastnického bydlení kalkulují s budoucím zhodnocením nemovitosti. **Z údajů v tabulce je zřejmé, že varianty A2 a B1 vykazují velmi srovnatelné výsledky a je tudíž velmi pravděpodobné, že krátkodobá rovnovážná tržní hodnota nájemného v Praze by se reálně pohybovala na úrovni 60 – 70 Kč/m² měsíčně.** Je třeba upozornit, že údaje uvedené v tabulce 1 představují průměrné hodnoty za celý soubor domácností. V praxi lze předpokládat, že v atraktivních lokalitách (centrum města) by rovnovážné nájemné bylo ve skutečnosti vyšší, zatímco v méně atraktivních oblastech (zejména některá panelová sídliště) naopak nižší.

Tabulka 1: Srovnání regulované a simulované rovnovážné úrovně nájemného v Praze

Varianta	Průměrná výše měsíčního nájemného (Kč/m ²)		Koefficient navýšení nájemného (2)/(1)
	podle SRÚ 2002 (1)	po deregulaci (2)	
A1	27,8	82,8	2,98
A2	27,8	62,5	2,25
B1	27,8	60,0	2,16
B2	27,8	39,5	1,42

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Otázkou však také je, jaká by byla dlouhodobá výše nájemného beroucí v úvahu minimální výnos z investovaného kapitálu u investorů. Na základě odhadu rovnovážné hodnoty *PTI* (3,75) byla při znalosti aktuální příjmové úrovně českých domácností dopočtena v souboru *SRÚ 2002* dlouhodobá rovnovážná cena bydlení – rovnovážná cena průměrného bytu v Praze byla odhadnuta na 1.071.300 Kč. Při znalosti minimálního požadovaného výnosu z investice do nájemního bydlení (5 %) a dlouhodobé cenové hladiny byl minimální požadovaný nájem vypočten jako součin těchto dvou hodnot. Minimální požadovaný roční nájem za průměrný byt v Praze byl tudíž odhadnut na 53.565 Kč, tedy přibližně 72,1 Kč/m²/měsíc. Uvedená hodnota je opět průměrem za celý sektor nájemních bytů v Praze, reálně lze předpokládat, že výnosová míra a následně tudíž i minimální požadovaný nájem by se významně lišily s ohledem na lokalitu a typ bydlení.

Minimální výše nájmu požadovaného investory se pohybuje mezi krátkodobými rovnovážnými tržními hladinami nájemného dosaženými v modelu šokové deregulace při variantách A1 a A2. **Lze očekávat, že v případě šokové deregulace nájemného by se hladina nájemného v dlouhém období v Praze (při platnosti ostatních parametrů, jako jsou například příjmy domácností k roku 2002) ustálila právě někde v rozmezí mezi 63,3 Kč/m²/měsíc (rovnovážná úroveň nájemného odpovídající variantě A2 modelu při zavedení sociálního bydlení a příspěvku na nájemné) a 72,1 Kč/m²/měsíc (minimální nájem požadovaný investory v oblasti nájemního bydlení).**

V dalším textu budeme pracovat s odhadem krátkodobé rovnovážné úrovně nájemného. V tabulce 2 je vyčíslen očekávaný přínos z deregulace nájemného pro jednotlivé provozovatele nájemního bydlení, tj. výnos z deregulace pro rozpočty městských částí a pro soukromé pronajímatele. Očekávaný přínos byl odhadnut jako rozdíl mezi úhrnným příjmem z vybraného nájemného po deregulaci a příjmem z vybraného nájemného před deregulací. Konkrétní postup výpočtu byl následující: počet nájemních bytů ve vlastnictví státu/obce byl zjištěn z výsledků SLDB 2001 (116.862 bytů v Praze), obdobně počet nájemních bytů ve vlastnictví ostatních soukromých pronajímatelů (fyzických i právnických osob s výjimkou státu/obce, celkem 117.737 bytů v Praze). Jelikož předpokládáme růst nájemného pouze v bytech s regulovaným nájemným, bylo třeba určit, jakou část z celkového počtu nájemních bytů tvoří byty s regulovaným nájemným. Předpokládali jsme, že zastoupení domácností platících regulované nájemné v SRÚ 2002 je reprezentativní, tj. byl zjištěn podíl domácností platících regulované nájemné na celkovém počtu nájemních domácností v SRÚ 2002 (zvlášť pro sektor obecních nájemních bytů a soukromých nájemních bytů) a příslušnou hodnotou byl vynásoben celkový počet nájemních bytů v Praze (opět zvlášť pro obecní nájemní byty a soukromé nájemní byty). Následně byl v SRÚ 2002 zjištěn rozdíl v průměrné výši ročního nájemného před deregulací²⁰ a po deregulaci (tj. průměrný dodatečný příjem z deregulace) a hodnotou rozdílu byl vynásoben počet regulovaných nájemních bytů v příslušném segmentu nájemního sektoru.

Z tabulky 2 je zřejmé, že celkový dodatečný roční příjem pražských městských částí i soukromých pronajímatelů z deregulace nájemného by se mohl pohybovat přibližně v rozmezí od 1,7 do 7,8 mld. Kč, s největší pravděpodobností by se pohyboval kolem 4,5 – 5 mld. Kč (varianty A2, B1). Je však třeba upozornit, že se jedná o hypotetický výnos bez zohlednění nákladů sociálních nástrojů zvyšujících finanční dostupnost bydlení (sociální bydlení a příspěvek na bydlení – viz dále).

Tabulka 2: Průměrný dodatečný příjem z deregulace nájemného

Varianta	Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (Kč)		
	městské části	soukromí pronajímatelé	celkem
A1	4 278 420 916	3 508 234 997	7 786 655 912
A2	2 701 021 823	2 214 790 914	4 915 812 738
B1	2 506 549 035	2 055 321 964	4 561 870 998
B2	907 542 941	744 167 199	1 651 710 140

Zdroj: SRÚ 2002, SLDB 2001, vlastní výpočty.

Tabulka 3 uvádí skutečnou míru zatížení (SMZ) bazickými výdaji²¹ na bydlení pro různé skupiny domácností před deregulací a po skončení deregulačního procesu a ustavení krátkodobé rovnovážné úrovně nájemného.

Z tabulky 3 je zřejmé, že prudké zvýšení nájemného na jeho rovnovážnou úroveň by znamenalo podstatný růst zatížení některých skupin domácností (zejména jednočlenných domácností nepracujících důchodců a domácností s nízkými a středními příjmy) výdaji na bydlení. Lze rovněž předpokládat, že v případě skokové deregulace by ceny vlastnického bydlení s ohledem na nízkou cenovou elasticitu nabídky v krátkém období zaznamenaly výrazný růst v důsledku přechodu části domácností z nájemního do vlastnického sektoru bydlení, což by se projevilo i snížením finanční dostupnosti vlastnického bydlení. Z těchto důvodů se domníváme, že deregulaci nájemného (přechod od regulace první generace k regulaci nájemného druhé generace) je nutno rozložit v delším časovém horizontu, během něhož budou negativní sociální dopady částečně kompenzovány růstem příjmů domácností, domácnosti budou mít prostor

²⁰ Opět zvlášť pro sektor regulovaných nájemních bytů ve vlastnictví obce a nájemních bytů ve vlastnictví soukromých subjektů. Průměrné roční nájemné v obecních bytech s regulovaným nájemným činilo před deregulací 22 091 Kč, v bytech soukromých pronajímatelů 19 469 Kč. Rozdílné hodnoty mohou být zapříčiněny skutečností, že mezi byty soukromých pronajímatelů v Praze jsou častěji zastoupeny byty nižších kategorií (kategorie bytu přitom byla jednou z vysvětlujících proměnných v regresní rovnici, jejímž prostřednictvím byly v SRÚ 2002 dodatečně odlišeny obecní nájemní byty a byty ve vlastnictví soukromých pronajímatelů – viz výše).

²¹ Definice SMZ byla uvedena v předchozí kapitole. Bazické výdaje na bydlení tvoří součet výdajů na nájemné, kapalná a tuhá paliva, plyn v bombách, elektrickou energii, plyn ze sítě, teplo a teplou vodu, vodné a stočné a ostatní služby související s bytem.

Tabulka 3: Míra zatížení pražských domácností výdaji na bydlení před deregulací a po deregulaci nájemného na rovnovážnou tržní úroveň

	Průměrná SMZ bazickými výdaji (v %)				
	před deregulací	po deregulaci			
		varianta A1	varianta A2	varianta B1	varianta B2
<i>Sociální skupina přednosty</i>					
dělník	21,43	39,17	32,95	32,18	25,87
samostatně činný	18,98	35,80	29,51	28,31	22,03
zaměstnanec	18,37	35,60	29,37	28,39	22,10
důchodce	29,66	57,56	47,28	46,01	35,58
<i>Počet osob v domácnosti</i>					
1 členná dom.	27,27	53,40	43,85	42,67	32,99
2 členná dom.	20,96	39,60	32,78	31,84	24,79
3 členná dom.	17,41	36,15	29,86	29,08	22,71
4 členná dom.	18,12	32,84	27,47	26,38	21,13
5 a více členná	20,21	35,90	30,24	29,55	23,81
<i>Věk přednosty domácnosti</i>					
18 – 25 let	18,08	30,78	25,36	24,69	19,19
26 – 35 let	16,33	29,67	24,92	24,24	19,52
36 – 45 let	18,61	33,29	27,88	26,85	21,46
46 – 55 let	19,53	38,78	31,90	30,89	23,75
56 – 65 let	22,40	42,44	35,17	34,27	26,90
nad 65 let	28,55	55,49	45,56	44,33	34,27
<i>Celkový čistý příjem domácnosti</i>					
1. kvintil	31,51	62,08	50,94	49,57	38,28
2. kvintil	23,15	44,82	36,83	35,84	27,74
3. kvintil	23,48	42,91	35,78	34,83	27,32
4. kvintil	18,69	35,50	29,40	28,38	22,27
5. kvintil	13,21	23,40	19,57	19,21	15,21

Poznámka: Míra zatížení před deregulací byla vypočtena jako průměr za všechny nájemní domácnosti platící regulované nájemné, míra zatížení po deregulaci je průměrem za ty nájemní domácnosti, které neodešly do sektoru vlastnického bydlení.

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

optimalizovat svou spotřebu bydlení a zmírní se rovněž nároky na veřejné rozpočty (či přinejmenším rozloží do delšího časového období).

Ačkoliv rozložení deregulace do delšího období bude pravděpodobně znamenat zmírnění negativních dopadů na české domácnosti (časové hledisko deregulace nájemného jsme se v rámci simulací pokusili rovněž zohlednit – výsledky jsou uvedeny v poslední části této kapitoly), pro udržení finanční dostupnosti bydlení bude nezbytné přijmout nové a efektivnější nástroje bytové politiky, zejména sociální bydlení a příspěvek na bydlení.

V souladu s návrhy v předchozí kapitole by byl sektor sociálního bydlení v Praze vyčleněn v rámci stávajícího obecního nájemního bytového fondu. Rozhodnutí o tom, zda daný byt má mít charakter sociálního bytu, by bylo vázáno na sociální situaci domácnosti, která byt užívá. V praxi by to znamenalo, že v jednom domě vedle sebe budou žít domácnosti platící za obdobný byt rozdílnou výší nájemného v závislosti na tom, zda splňují podmínky pro nárok na sociální nájemné. Sociální situace domácností by byla pravidelně prověřována a v okamžiku, kdy domácnost přestane splňovat kritéria pro nárok na sociální bydlení, by ztratila charakter sociálního bytu a bude dále pronajímán za místně příslušné nájemné. Naopak v případě domácností, které platily tržní (místně obvyklé) nájemné, ale jejich životní situace by se změnila tak, že by začaly splňovat kritéria pro zavedení sociálního nájemného, by měly nárok požádat o sociální nájemné.

Tento postup jsme využili rovněž při našich simulacích. Kritérii pro rozřazení pražského obecního nájemního bytového fondu na sektor sociálních bytů a bytů pronajímávaných za rovnovážné tržní (místně příslušné) nájemné v simulačním modelu se staly věk přednosty domácnosti a výše celkového čistého příjmu domácnosti. Na sociální nájemné měly nárok domácnosti:

- s přednostou starším 70 let bez ohledu na výši příjmu domácnosti;
- s přednostou mladším 70 let, jestliže celkový čistý příjem domácnosti nepřesáhl 1,5 násobek životního minima této domácnosti.

Při aplikaci těchto kritérií necelých 35 % pražských domácností v sektoru regulovaného obecního nájemního bydlení splňovalo podmínky pro nárok na sociální nájemné. V drtivé většině případů se jednalo o jedno- a dvoučlenné domácnosti důchodců, v několika málo případech pak o vícečlenné domácnosti s jedním ekonomicky aktivním členem a nízkými příjmy. Výše sociálního nájemného byla stanovena v souladu se zjištěními MMR a STÚ-e na úrovni 2,8 % z reprodukční pořizovací ceny bytu ročně, tj. na úrovni nákladového nájemného.

Je třeba podotknout, že zvolená kritéria pro nárok na sociální nájemné na rozdíl od praxe v některých západoevropských zemích neberou v potaz aktuální velikost bytu užívaného domácností, tj. nárok na sociální nájemné by získaly i některé domácnosti žijící v „příliš velkých“ bytech (bytech s větším počtem obytných místností než je počet členů domácnosti, resp. s větší obytnou plochou než by odpovídalo normativu pro domácnosti s daným počtem členů). Vzhledem ke skutečnosti, že tzv. nadspotřeba bydlení je rozšířena zejména mezi domácnostmi důchodců (viz například Lux 2002, Lux (ed.) 2002, Sunega 2003), nezohlednění kritéria přiměřené velikosti bytu by právě jim poskytovalo větší ochranu, což však lze ospravedlnit faktem, že osoby ve vysokém věku jsou z objektivních důvodů znevýhodněny při hledání nového bydlení a případné stěhování je pro ně vždy obtížnější.

V tabulce 4 jsou uvedeny průměrné hodnoty rovnovážného tržního a sociálního nájemného, včetně upraveného dodatečného příjmu městských částí, který se snížil v důsledku zavedení systému sociálního bydlení. Z tabulky je zřejmé, že v průměru je sociální (nákladové) nájemné nižší než rovnovážné tržní nájemné. Je tomu tak i z toho důvodu, že pokud nákladové nájemné v daném bytě bylo vyšší než rovnovážné tržní nájemné, výše sociálního nájemného byla v modelu stanovena na úrovni tržního nájemného (z tohoto důvodu se průměrná výše sociálního nájemného u jednotlivých variant liší).

Zavedením systému sociálního bydlení se vybraným skupinám domácností sníží míra zatížení bazickými výdaji na bydlení. Současně se při zvolených kritériích pro nárok na sociální nájemné nevyskytla žádná domácnost, která by při původní výši rovnovážného nájemného odešla do sektoru vlastnického bydlení, ale v důsledku zavedení systému sociálního bydlení by se rozhodla i nadále setrvat v sektoru nájemního byd-

lení. Jinými slovy, je zřejmé, že nárok na sociální nájemné by získaly pouze ty domácnosti, které by se dle předpokladů modelu do vlastnického bydlení stejně neodstěhovaly. Při takovém zacílení systému sociálního bydlení by neexistoval prakticky žádný tlak na další růst rovnovážného nájemného (minimálně ne z titulu této formy státní intervence v nájemním sektoru bydlení).

Tabulka 4: Průměrná výše simulovaného rovnovážného tržního a sociálního nájemného a průměrný dodatečný roční příjem městských částí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení v Praze

Varianta	průměrné roční nájemné (Kč)			průměrný dodatečný příjem městských částí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení (Kč)
	před deregulací	rovnovážné tržní	sociální	
A1	20 840,8	63 938,9	28 682,3	3 421 056 140
A2	20 840,8	48 276,0	27 898,9	2 266 182 546
B1	20 840,8	46 345,0	27 748,4	2 121 967 699
B2	20 840,8	30 467,5	24 639,7	872 484 081

Poznámka: průměrné roční nájemné před deregulací (nájemné uváděné domácnostmi v SRÚ 2002) a rovnovážné tržní nájemné bylo vypočteno jako průměr za všechny nájemní byty (bez ohledu na vlastníka).

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Z porovnání tabulek 2 a 4 vyplývá, že zavedením systému sociálního bydlení by se snížil průměrný dodatečný roční příjem městských částí plynoucí z deregulace nájemného o přibližně 400 mil. Kč (uvažujeme-li varianty A2 a B1). Tabulka 5 uvádí hodnoty míry zatížení bazickými výdaji na bydlení různých skupin domácností před deregulací, po deregulaci a po zavedení systému sociálního bydlení.

Z tabulky 5 je zřejmé, že zavedení systému sociálního bydlení by se projevilo zejména snížením průměrné míry zatížení domácností důchodců, jedno- a dvoučlenných domácností a příjmově nejslabších domácností (domácností z 1. příjmového kvintili-

Tabulka 5: Míra zatížení pražských domácností po zavedení systému sociálního bydlení

	Průměrná SMZ bazickými výdaji (v %)								
	před dereg.	varianta A1		varianta A2		varianta B1		varianta B2	
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Sociální skupina přednosty</i>									
dělník	21,43	39,17	38,71	32,95	32,76	32,18	32,02	25,87	25,87
samostatně činný	18,98	35,80	35,80	29,51	29,51	28,31	28,31	22,03	22,03
zaměstnanec	18,37	35,60	35,60	29,37	29,37	28,39	28,39	22,10	22,10
důchodce	29,66	57,56	44,69	47,28	40,90	46,01	40,38	35,58	35,20
<i>Počet osob v domácnosti</i>									
1 členná dom.	27,27	53,40	46,38	43,85	40,43	42,67	39,66	32,99	32,83
2 členná dom.	20,96	39,60	35,49	32,78	30,68	31,84	29,95	24,79	24,61
3 členná dom.	17,41	36,15	36,15	29,86	29,86	29,08	29,08	22,71	22,71
4 členná dom.	18,12	32,84	32,84	27,47	27,47	26,38	26,38	21,13	21,13
5 a více členná	20,21	35,90	32,24	30,24	28,73	29,55	28,30	23,81	23,81
<i>Věk přednosty domácnosti</i>									
18 – 25 let	18,08	30,78	30,78	25,36	25,36	24,69	24,69	19,19	19,19
26 – 35 let	16,33	29,67	28,75	24,92	24,54	24,24	23,94	19,52	19,52
36 – 45 let	18,61	33,29	33,29	27,88	27,88	26,85	26,85	21,46	21,46
46 – 55 let	19,53	38,78	38,78	31,90	31,90	30,89	30,89	23,75	23,75
56 – 65 let	22,40	42,44	41,63	35,17	34,86	34,27	34,03	26,90	26,90
nad 65 let	28,55	55,49	43,57	45,56	39,59	44,33	39,05	34,27	33,90
<i>Celkový čistý příjem domácnosti</i>									
1. kvintil	31,51	62,08	50,40	50,94	45,25	49,57	44,55	38,28	38,01
2. kvintil	23,15	44,82	40,49	36,83	34,74	35,84	34,03	27,74	27,70
3. kvintil	23,48	42,91	42,20	35,78	35,45	34,83	34,54	27,32	27,32
4. kvintil	18,69	35,50	34,19	29,40	28,60	28,38	27,62	22,27	22,04
5. kvintil	13,21	23,40	23,40	19,57	19,57	19,21	19,21	15,21	15,21

lu). Nicméně i přes zavedení systému sociálního bydlení v sektoru obecního nájemního bydlení je patrné, že míra zatížení některých skupin domácností zůstává stále velmi vysoká. Z hlediska zachování finanční dostupnosti nájemního bydlení je proto nezbytné, aby těmto domácnostem byla poskytnuta další pomoc v podobě příspěvku na nájemné.

V předcházejících kapitolách byla již diskutována nutnost zavedení nového příspěvku na nájemné, resp. nutnost zavedení nového příspěvku po skončení deregulačního procesu a ustavení rovnovážného nájemného (tedy situace odpovídající simulacím „šokové“ deregulace nájemného). Obecná rovnice pro výpočet alternativního příspěvku na nájemné byla následující:

$$APN = \min(\text{skutečné výdaje na nájemné}; \text{MAXNAJ}) - \text{NMZ} * \text{příjem domácnosti}$$

APN – výše adresného příspěvku na nájemné,
 MAXNAJ – maximální tarifně stanovené výdaje na nájemné,
 NMZ – normativní míra zatížení (tarifně stanovená).
 MAXNAJ – tarifně stanovená maximální výše nájemného za m² * tarifně stanovená maximální velikost bytu v m²

Tarifně stanovená max. výše nájemného za m² = fce (kategorie bytu)

Tarifně stanovená maximální velikost bytu v m² = fce (počet osob v domácnosti)

Maximální nájemné bylo stanoveno jako průměrné tržní nájemné na m² placené domácnostmi v dané kategorii bytu (s vyloučením domácností s nárokem na sociální nájemné určené na úrovni nákladového nájemného), maximální velikost bytu byla pro jednočlenné domácnosti stanovena na 40 m², pro dvoučlenné domácnosti 55 m², pro tři a čtyřčlenné domácnosti na 70 m² a pro domácnosti s pěti a více členy na 85 m².

Poznámka: (1) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po deregulaci (v %);

(2) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po deregulaci a zavedení systému sociálního bydlení (v %).

Míra zatížení před deregulací byla vypočtena jako průměr za všechny nájemní domácnosti platící regulované nájemné, míra zatížení po deregulaci je průměrem za ty nájemní domácnosti, které neodešly do sektoru vlastnického bydlení.

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Tabulka 6: Vývoj míry zatížení pražských domácností bazickými výdaji na bydlení po zavedení sociálního bydlení a příspěvku na nájemné

	Průměrná SMZ bazickými výdaji (v %)										
	před dereg.	varianta A1			varianta A2			varianta B1		varianta B2	
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Sociální skupina přednosty</i>											
dělník	21,43	38,71	37,33	37,85	32,76	31,90	31,98	32,02	31,23	25,87	25,53
samostatně činný	18,98	35,80	36,06	36,95	29,51	29,96	29,53	28,31	28,24	22,03	22,03
zaměstnanec	18,37	35,60	33,89	34,43	29,37	28,31	28,39	28,39	27,41	22,10	21,74
důchodce	29,66	44,69	36,14	36,32	40,90	33,72	33,77	40,38	33,41	35,20	30,92
<i>Počet osob v domácnosti</i>											
1 členná dom.	27,27	46,38	38,32	38,76	40,43	34,06	34,12	39,66	33,51	32,83	29,18
2 členná dom.	20,96	35,49	33,88	34,28	30,68	29,58	29,44	29,95	28,68	24,61	23,98
3 členná dom.	17,41	36,15	35,92	36,51	29,86	29,76	29,84	29,08	28,99	22,71	22,71
4 členná dom.	18,12	32,84	32,84	33,50	27,47	27,47	27,54	26,38	26,38	21,13	21,13
5 a více členná	20,21	32,24	31,09	31,42	28,73	27,58	27,63	28,30	27,15	23,81	23,38
<i>Věk přednosty domácnosti</i>											
18 – 25 let	18,08	30,78	23,98	24,23	25,36	20,88	20,89	24,69	20,61	19,19	17,92
26 – 35 let	16,33	28,75	26,96	26,92	24,54	23,07	23,14	23,94	22,63	19,52	18,95
36 – 45 let	18,61	33,29	33,40	34,08	27,88	28,16	27,80	26,85	26,72	21,46	21,46
46 – 55 let	19,53	38,78	37,72	38,33	31,90	31,24	31,33	30,89	30,25	23,75	23,48
56 – 65 let	22,40	41,63	39,21	39,79	34,86	33,10	33,20	34,03	32,36	26,90	25,97
nad 65 let	28,55	43,57	35,62	35,82	39,59	33,05	33,10	39,05	32,71	33,90	30,10
<i>Celkový čistý příjem domácnosti</i>											
1. kvintil	31,51	50,40	38,17	38,52	45,25	35,28	35,32	44,55	34,89	38,01	32,04
2. kvintil	23,15	40,49	37,62	38,07	34,74	32,75	32,83	34,03	32,14	27,70	26,81
3. kvintil	23,48	42,20	41,35	41,95	35,45	35,11	34,99	34,54	34,02	27,32	27,27
4. kvintil	18,69	34,19	34,02	34,56	28,60	28,42	28,50	27,62	27,42	22,04	21,83
5. kvintil	13,21	23,40	23,40	23,70	19,57	19,57	19,62	19,21	19,21	15,21	15,21

Poznámka: (1) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po deregulaci a zavedení systému sociálního bydlení (v %);
 (2) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné;
 (3) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné a dalším zvýšení tržního nájemného vyvolaném zavedením příspěvku na nájemné.

Míra zatížení před deregulací byla vypočtena jako průměr za všechny nájemní domácnosti platící regulované nájemné, míra zatížení po deregulaci a zohlednění obou nástrojů zvyšujících finanční dostupnost bydlení je průměrem za ty nájemní domácnosti, které neodešly do sektoru vlastnického bydlení. Míra zatížení po deregulaci, sociálním bydlení a příspěvku na bydlení se u některých skupin domácností (např. domácnosti se samostatně činným přednostou) v průměru zvyšuje, protože v důsledku zavedení příspěvku v nájemním sektoru setrvávají domácnosti s poměrně vysokou mírou zatížení, které by jinak odešly do vlastnického sektoru bydlení.

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Výdaje domácností na nájemné byly pro účely určení výše příspěvku rozděleny do intervalů po 50 Kč, přičemž NMZ domácností v prvním výdajovém intervalu (0 – 800 Kč) byla stanovena na 6 %, s každým dalším výdajovým intervalem se zvyšovala o hodnotu 0,2060606, až na konečných 40 % pro domácnosti s výdaji na nájemné přesahujícími 9 000 Kč. Rovnice pro výpočet NMZ měla tudíž následující podobu:

$$NMZ = 6 + 0,2060606 * (\text{pořadí výdajového intervalu} - 1)$$

Minimální výše příspěvku činila 50 Kč, na rozdíl od současného českého příspěvku na bydlení nebyly stanoveny žádné explicitní příjmové limity, jejichž překročením by domácnost ztratila nárok na příspěvek. Při tomto nastavení se podíl domácností v nájemním sektoru s nárokem na příspěvek pohyboval od 29,2 % (varianta B2) do 48,0 % (varianta A1). Všem domácnostem s nárokem na příspěvek na nájemné byla o jeho výši snížena úroveň jimi placeného tržního nebo sociálního nájemného. V případě variant A1 a A2 se mezi nimi vyskytly domácnosti, které by při původní výši rovnovážného tržního nájemného nájemní sektor opustily, ale při nové výši nájemného sníženého o příspěvek by v nájemních bytech i nadále setrvaly. Z tohoto důvodu bylo třeba opětovně zvyšovat výši nájemného, aby byla zcela uspokojena poptávka za strany „nebydlících“ domácností. Tabulka 6 uvádí hodnoty skutečné míry zatížení domácností nájemního sektoru bazickými výdaji na bydlení po zavedení příspěvku na nájemné.

Růst rovnovážného tržního nájemného vlivem zavedení příspěvku na nájemné uvádí tabulka 7.

V tabulce 8 je uveden odhad ročních nákladů na výplatu příspěvku na nájemné po deregulaci nájemného na rovnovážnou tržní úroveň a dalším zvýšení nájemného v důsledku zavedení příspěvku pro jednotlivé varianty modelu. Předpokládán byl 100 % *take-up* příspěvku a nebyly uvažovány další dodatečné náklady spojené s jeho zavedením (např. administrativní).

Prostřednictvím simulačního modelu jsme se pokusili rovněž zohlednit skutečnost, že některé domácnosti by se v reakci na růst nájemného a s tím související rostoucí zatížení výdaji na bydlení i přes zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na byd-

Tabulka 7: Růst rovnovážné úrovně tržního nájemného v důsledku zavedení příspěvku na nájemné

Varianta	Průměrné roční nájemné po deregulaci na rovnovážnou tržní úroveň (Kč/rok)		Růst (%)
	bez státních intervencí	po státních intervencích (zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné)	
A1	63 938,9	65 440,8	2,35
A2	48 276,0	48 490,6	0,44
B1	46 345,0	46 345,0	0,00
B2	30 467,5	30 467,5	0,00

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Tabulka 8: Odhad ročních nákladů spojených s výplatou příspěvku na nájemné domácnostem v nájemním sektoru bydlení v Praze po deregulaci nájemného na rovnovážnou tržní úroveň a průměrný dodatečný příjem plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné

Varianta	Náklady na výplatu příspěvku na nájemné domácnostem v nájemním sektoru po deregulaci nájemného na rovnovážnou tržní úroveň (Kč/rok)	Průměrný dodatečný příjem plynoucí z deregulace nájemného pro veřejné rozpočty (státní rozpočet + rozpočty MČ a Prahy) (Kč/rok)	Průměrný dodatečný příjem z deregulace nájemného pro soukromé pronajímatele (Kč/rok)
A1	702 186 396	2 827 056 633	3 632 264 380
A2	507 558 010	1 774 077 073	2 232 510 698
B1	485 855 948	1 636 111 752	2 055 321 964
B2	260 045 635	612 438 446	744 167 199

Zdroj: SRÚ 2002, SLDB 2001, vlastní výpočty.

lení (nájemné) pravděpodobně snažily optimalizovat svou spotřebu bydlení, tj. hledaly by méně nákladné nájemní bydlení (jedná se o stěhování uvnitř sektoru nájemního bydlení a nikoliv již simulované stěhování do vlastního bydlení).

Z metodologických důvodů bylo třeba při simulování bytových výměn vycházet z následujících předpokladů. S velkou pravděpodobností by ke stěhování byly nuceny především ty domácnosti, jejichž zatížení výdaji na bydlení (i po případném získání sociálního bydlení a příspěvku na nájemné) by překročilo jistou „únosnou“ mez, zejména z důvodu nadspotřeby bydlení. Stanovení této meze je vysoce individuální záležitostí každé domácnosti, pro účely simulací byla určena na úrovni 30 % míry zatížení výdaji na nájemné. Jestliže tedy aktuální čisté nájemné tvořilo alespoň 30 % celkových čistých příjmů domácnosti a současně domácnost nadspotřebovala bydlení (tj. počet obytných místností v bytě, kde žila, byl vyšší než počet členů domácnosti), předpokládali jsme, že taková domácnost by s velkou pravděpodobností hledala menší a levnější bydlení. Skupinu kandidátů na výměnu rovněž tvořily domácnosti podspotřebovávající bydlení (žijící v bytech s počtem obytných místností menším než počet členů domácnosti) s mírou zatížení výdaji na nájemné nižší než 10 %. Algoritmus, jehož prostřednictvím probíhala výměna bytů mezi oběma skupinami domácností, zajišťoval, že domácnosti nadužívající bydlení s vysokou mírou zatížení by hledaly byt pro výměnu tak, aby pro ně tato výměna představovala minimální snížení standardu bydlení (tj. nejprve hledaly mezi domácnostmi s nízkou mírou zatížení žijícími v bytech s počtem obytných místností o jednu menší, než počet obytných místností v jejich aktuálním bytě). Současně bylo prostřednictvím algoritmu zajištěno, aby výměna bytů mezi domácnostmi z obou skupin znamenala po zohlednění nároku na sociální bydlení a příspěvek na nájemné na jedné straně skutečně snížení míry zatížení domácností s původně vysokou mírou zatížení a na druhé straně nezpůsobila růst míry zatížení domácností s původně nízkou mírou zatížení nad únosnou mez. Rovněž domácnosti s nárokem na sociální bydlení mohly prostřednictvím výměny bytu optimalizovat svou spotřebu bydlení, avšak s omezením, že pokud se přestěhovaly do bytu s počtem obytných místností větším než počet členů domácnosti, ztratily by nárok na sociální nájem. Pokud se do bytu, v němž původně bydlela domácnost splňující kritéria nároku na sociální nájemné, přistěhovala jiná domácnost, bylo znovu testováno, zda i nová domácnost splňuje nárok na sociální bydlení či nikoliv. Přesný popis algoritmu, jehož prostřednictvím byly výměny simulovány, je uveden v příloze D.

Tabulka 9: Vývoj míry zatížení pražských domácností bazickými výdaji na bydlení po zavedení systému sociálního bydlení, příspěvku na nájemné a po stěhování domácností

	Průměrná SMZ bazickými výdaji (v %)								
	před dereg.	varianta A1		varianta A2		varianta B1		varianta B2	
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Sociální skupina</i>									
<i>přednosti</i>									
dělník	21,43	37,85	37,85	31,98	30,56	31,23	29,87	25,53	26,13
samostatně činný	18,98	36,95	36,32	29,53	28,70	28,24	27,63	22,03	22,58
zaměstnanec	18,37	34,43	31,94	28,39	26,89	27,41	26,28	21,74	21,07
důchodce	29,66	36,32	35,31	33,77	32,96	33,41	31,48	30,92	30,21
<i>Počet osob v domácnosti</i>									
1 členná dom.	27,27	38,76	36,05	34,12	30,95	33,51	30,01	29,18	27,75
2 členná dom.	20,96	34,28	31,81	29,44	27,58	28,68	26,71	23,98	24,36
3 členná dom.	17,41	36,51	35,52	29,84	30,32	28,99	28,66	22,71	23,30
4 členná dom.	18,12	33,50	36,08	27,54	29,94	26,38	29,25	21,13	21,38
5 a více členná	20,21	31,42	31,42	27,63	27,63	27,15	27,15	23,38	23,38
<i>Věk přednosti domácnosti</i>									
18 – 25 let	18,08	24,23	24,23	20,89	20,89	20,61	20,61	17,92	17,92
26 – 35 let	16,33	26,92	29,00	23,14	27,59	22,63	26,64	18,95	19,68
36 – 45 let	18,61	34,08	35,67	27,80	30,48	26,72	29,34	21,46	22,45
46 – 55 let	19,53	38,33	33,86	31,33	25,78	30,25	25,68	23,48	22,78
56 – 65 let	22,40	39,79	38,11	33,20	30,84	32,36	29,09	25,97	25,22
nad 65 let	28,55	35,82	34,25	33,10	31,98	32,71	31,08	30,10	29,41
<i>Celkový čistý příjem domácnosti</i>									
1. kvintil	31,51	38,52	35,25	35,32	32,57	34,89	31,50	32,04	30,55
2. kvintil	23,15	38,07	35,47	32,83	29,23	32,14	28,74	26,81	26,09
3. kvintil	23,48	41,95	40,55	34,99	34,25	34,02	32,78	27,27	29,24
4. kvintil	18,69	34,56	33,63	28,50	27,52	27,42	26,75	21,83	21,35
5. kvintil	13,21	23,70	26,96	19,62	23,07	19,21	22,36	15,21	16,86

Poznámka: (1) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné a dalším zvýšení tržního nájemného vyvolaném zavedením příspěvku na nájemné; (2) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po zavedení systému sociálního bydlení, příspěvku na nájemné, dalším zvýšení tržního nájemného vyvolaném zavedením příspěvku na nájemné a po stěhování.

Míra zatížení před deregulací byla vypočtena jako průměr za všechny nájemní domácnosti placící regulované nájemné, míra zatížení po deregulaci a zohlednění obou nástrojů zvyšujících finanční dostupnost bydlení je průměrem za ty nájemní domácnosti, které neodešly do sektoru vlastnického bydlení.

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Výměny bytů uvnitř nájemního sektoru neměly logicky dopad na výši průměrného rovnovážného tržního nájemného, avšak projevy se ve změně výše průměrné míry zatížení jednotlivých skupin domácností a výše nákladů na příspěvek na nájemné. Tabulka 9 uvádí hodnoty míry zatížení bazickými výdaji na bydlení pro vybrané skupiny domácností po stěhování v rámci sektoru nájemního bydlení.

Z údajů v tabulce je zřejmé, že nejvíce by si stěhování polepšily domácnosti v čele s přednostou důchodcem, jedno- a dvoučlenné domácnosti „na úkor“ domácností s více než třemi členy, domácnosti s přednostou ve věku nad 46 let „na úkor“ domácností s mladším přednostou a v neposlední řadě příjmově slabší domácnosti z prvních dvou příjmových kvintilů „na úkor“ příjmově nejsilnějších domácností.

Tabulka 10: Četnosti přechodů mezi jednotlivými velikostními kategoriemi bytů po deregulaci nájemného na rovnovážnou tržní úroveň, zavedení sociálního bydlení a příspěvku na nájemné

Varianta	1. nejčtetnější přechod	2. nejčtetnější přechod	3. nejčtetnější přechod
A1	3 → 2 (28,6 %)	4 → 3 (28,6 %)	2 → 1 (14,3 %)
A2	3 → 2 (33,3 %)	2 → 1 (16,7 %)	4 → 3 (16,7 %)
B1	3 → 2 (26,7 %)	2 → 1 (20,0 %)	3 → 1 (20,0 %)
B2	2 → 1 (66,7 %)	4 → 3 (33,3 %)	–

Poznámka: první číslo v tabulce (před šipkou) udává počet obytných místností bytu, ze kterého se domácnost stěhovala, druhé číslo za šipkou pak počet obytných místností bytu, do kterého se domácnost stěhovala. V závorkách jsou uvedeny procentuální četnosti jednotlivých výměn na celkovém počtu výměn (pro domácnosti s mírou zatížení vyšší než 30 %, kterým se podařilo výměnu realizovat).

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Po zavedení příspěvku na nájemné představují nejčastěji se stěhující skupinu domácností domácnosti s přednostou v zaměstnaneckém pracovním poměru. Výměny bytů by nejčastěji realizovaly jednočlenné a čtyřčlenné domácnosti, domácnosti s přednostou ve věku 46 – 55 let a 36 – 45 let.

Simulace postupné deregulace nájemného

Dosud prezentované výstupy byly založeny na předpokladu šokové deregulace nájemného na jeho rovnovážnou tržní úroveň. Jak již bylo několikrát zmíněno, šoková deregulace nájemného by i za předpokladu přijetí efektivních nástrojů bytové politiky znamenala pro některé domácnosti poměrně výrazné zvýšení míry zatížení výdaji na bydlení a současně by se projevila zvýšenými nároky na výdajovou stránku veřejných rozpočtů (úplná kalkulace všech nákladů zvýšení nájemného byla provedena v předcházející kapitole, v této se omezujeme pouze na některé z nich). S cílem zamezit významnějším sociálním otřesům bylo doporučováno rozložit deregulaci do delšího časového období. Prostřednictvím úpravy simulačního modelu jsme se proto pokusili odhadnout dopady deregulace v situaci, kdy by nájem v Praze byly uvolňovány postupně v časovém horizontu několika let.

Zohlednění časového hlediska v simulačních modelech je spojeno s nemalými metodologickými obtížemi spojenými s nutností předikovat budoucí vývoj řady parametrů modelu. Základní princip modelu se zohledněním časového hlediska nezměnil – i nadále bylo předpokládáno, že k ustavení krátkodobé rovnováhy na trhu s nájemním bydlením při rovnovážné tržní ceně nájemného dojde v okamžiku, kdy z nájemního do vlastnického sektoru odejde potřebný počet domácností, který by uspokojil dodatečnou poptávku vyvolanou „nebydlícími“ domácnostmi. Domácnosti se přitom i nadále budou o přechodu z nájemního do vlastnického sektoru rozhodovat na základě porovnání aktuální výše nájemného a nákladů na pořízení vlastnického bydlení. V okamžiku, kdy se jim pořízení vlastnického bydlení „vyplatí“ a splňují další výše popsané podmínky pro odchod do vlastnického sektoru, pak odejdou. Postupné uvolňování nájemného však bylo rozloženo do několika let, tempo zvyšování nájemného bylo stanoveno na 20 % ročně do okamžiku ustavení rovnovážné úrovně nájemného.

Časové hledisko bylo v rámci modelu akcentováno navázáním následujících parametrů na vývoj v čase:

- věk přednosti domácnosti se zvyšoval s každým dalším rokem deregulace (zvyšování věku přednosti domácnosti se mohlo odrazit na době splatnosti hypotečního úvěru na pořízení vlastnického bydlení a tudíž ve výši užitelských nákladů vlastnického bydlení);

- s každým dalším rokem deregulace byly zvyšovány příjmy domácností. Koeficienty růstu příjmů domácností byly odhadnuty na základě reálného růstu příjmů v letech 1996 – 2001, byly stanoveny zvlášť pro přednostu domácnosti a jeho manželku a jejich výše se lišila v závislosti na ekonomické aktivitě přednosta, resp. jeho manželky (viz příloha E). Celkové příjmy domácnosti byly zvyšovány prostřednictvím průměrného váženého koeficientu jehož hodnota byla určena na základě koeficientu růstu příjmů přednosta a koeficientu růstu příjmů manželky, vahami byl podíl příjmů přednosta/manželky na celkovém příjmu domácnosti.
- při výpočtu hypotetických výdajů pro posouzení nároku na přidělení hypotečního úvěru (bonity) byla v každém roce deregulace valorizována částka nákladů na domácnost, a to polovičním tempem v porovnání s tempem růstu nájmu.
- ceny vlastnického bydlení se zvyšovaly s ohledem na růst poptávky vyvolaný přechodem části domácností z nájemního do vlastnického sektoru bydlení. Růst vyvolaný jinými exogenními faktory nebyl uvažován. K odhadu dopadu růstu poptávky po vlastnickém bydlení na ceny bylo třeba odhadnout cenovou elasticitu poptávky²² po vlastnickém bydlení. Vzhledem k absenci relevantních odhadů cenové elasticity poptávky po bydlení v ČR a chybějící datové bázi, na jejímž základě by takový odhad mohl být proveden, jsme vycházeli z odhadů cenové elasticity poptávky v zahraničí (Bailey 2000). Pro české prostředí byla cenová elasticita poptávky po bydlení stanovena na -0,4.

Ostatní parametry modelu (např. výše úrokových sazeb, daňových sazeb, ostatních složek životního minima, výše očekávané míry zhodnocení nemovitostí, počet „nebydlících“, ostatní výdaje domácností na bydlení apod.) se neměnily, byly považovány za konstantní v čase (resp. alespoň v rámci období, kdy by probíhala deregulace).

V jednotlivých letech byly společně s růstem nájemného aplikovány oba nástroje bytové politiky zvyšující finanční dostupnost bydlení – sociální bydlení a příspěvek na bydlení. Alokační kritéria sociálního bydlení se neměnily, zůstala stejná jako v mode-

lu šokové deregulace nájemného. Jak jsme uvedli v předcházejících kapitolách, v přechodném období by bylo vhodnější využít jednodušší model příspěvku, jelikož příspěvek s rostoucí normativní mírou zatížení by se musel relativně často upravovat z důvodu růstu nájmu. Pro zjednodušení byla proto uvažována varianta s valorizovaným současným příspěvkem na bydlení (podobně jako v předcházející kapitole týkající se mantinelů deregulace). Kromě zohlednění sociálního bydlení a příspěvku na bydlení byla uvažována optimalizace spotřeby bydlení ze strany domácností, tj. v každém roce deregulace byly opět realizovány výměny bytů mezi domácnostmi s nízkými a vysokými hodnotami míry zatížení v rámci sektoru nájemního bydlení.

Na rozdíl od modelu šokové deregulace nájemného byla pro účely rozložení deregulace v delším časovém období uvažována pouze varianta s průměrnou úrokovou sazbou z poskytnutých hypotečních úvěrů a očekávaným ročním zhodnocením nemovitostí ve výši 1,5 % (v předchozím textu označována jako A2). Růst cen vlastnického bydlení v závislosti na přechodu části domácností z nájemního do vlastnického sektoru bydlení je kromě cenové elasticity poptávky (tj. sklonu poptávkové křivky) ovlivněn rovněž tvarem nabídkové křivky. Křivka nabídky na trhu bydlení je minimálně v krátkém období považována za výrazně či zcela neelastickou, tj. růst poptávky na trhu nemovitostí se v krátkém období odrazí prakticky výhradně v růstu cen. Vzhledem k chybějícím údajům o cenové elasticitě nabídky v českém prostředí byly uvažovány dvě varianty lišící se sklonem nabídkové křivky – varianta se zcela cenově neelastickou nabídkou a varianta s cenovou elasticitou nabídky ve výši 0,5 (odpovídá odhadům dlouhodobé cenové elasticity nabídky ve Velké Británii, Meen 1996).

Postupná deregulace nájemného za předpokladu cenově elastické nabídky

V tabulce 11 je vyčíslen očekávaný přínos z deregulace nájemného v jednotlivých letech pro provozovatele nájemního bydlení, tj. výnos z deregulace pro rozpočty městských částí a pro soukromé pronajímatele. Očekávaný přínos byl odhadnut jako rozdíl mezi úhrnným

²² Cenová elasticita poptávky po bydlení α je definována jako procentuální změna poptávaného množství bytových služeb k procentuální změně ceny, formálně: $\alpha = \frac{\frac{\Delta Q}{Q}}{\frac{\Delta P}{P}}$, kde Q je poptávané množství bytových služeb a P je cena.

příjmem z vybraného nájemného po zvýšení nájemného v daném roce a příjmem z vybraného nájemného před deregulací (při průměrném nájemném placeném domácnostmi v SRÚ 2002). V tabulce je rovněž uveden výnos z deregulace pro městské části snížený o náklady zavedení sektoru sociálního bydlení a zvlášť jsou vyčísleny náklady na valorizovaný současný příspěvek na bydlení v jednotlivých letech deregulace.

Tabulka 11: Odhad očekávaného výnosu z deregulace nájemného pro jednotlivé provozovatele nájemního bydlení (za předpokladu cenově elastické nabídky)

Rok	Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (Kč/rok)		Průměrný dodatečný příjem městských částí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení sociálního bydlení (Kč/rok)	Odhad ročních nákladů na výplatu valorizovaného současného příspěvku na bydlení (Kč)
	městské části	soukromí pronajímatelé		
1	432 159 579	354 359 265	424 882 020	28 770 715
2	949 221 271	777 140 376	916 185 311	25 874 696
3	1 455 073 537	1 267 697 155	1 306 313 356	24 754 821
4	2 057 722 036	1 764 524 572	1 698 782 587	25 976 083
5	2 376 652 715	2 063 294 501	1 970 681 153	19 160 734

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty

Z údajů v tabulce 11 je zřejmé, že dodatečný výnos z deregulace nájemného se v jednotlivých letech zvyšuje až na úroveň kolem 2 mld. Kč v posledním roce deregulace. Při předpokladu každoročního zvyšování nájmů o 20 % a výše uvedených parametrů modelu začaly první domácnosti odcházet z nájemního do vlastnického sektoru ve třetím roce deregulace. Přechod domácností z nájemního do vlastnického sektoru bydlení ve třetím roce deregulace vyvolal růst cenové hladiny vlastnického bydlení²³

o 2,8 %, odchod domácností z nájemního do vlastnického sektoru bydlení ve čtvrtém roce deregulace by pak za předpokladu cenově elastické nabídky vyvolal další zvýšení cen v sektoru vlastnického bydlení o 11,5 %. Za výše uvedených předpokladů by k zastavení deregulace a ustavení rovnovážné úrovně nájemného došlo v pátém roce, kdy by se již při zvýšení nájmů o 9,1 % uvolnil dostatečný počet nájemních bytů, který by uspokojil poptávku „nebydlících“ domácností. Odchod domácností z nájemního do vlastnického sektoru v pátém roce deregulace by znamenal další zvýšení cenové hladiny v sektoru vlastnického bydlení o 2,8 %. Koeficient navýšení nájemného na rovnovážnou tržní hodnotu činil 2,26 (tj. růst nájmů o 126 %), průměrná výše nájemného v sektoru nájemního bydlení (po vyloučení domácností s nárokem na sociální bydlení a domácností, které by odešly do vlastnického sektoru bydlení) se ustavila na úrovni 62,63 Kč/m²/měsíc. Výše rovnovážného tržního nájemného je v tomto případě prakticky naprosto totožná s výší rovnovážného nájemného, které bylo dosaženo prostřednictvím modelu skokové deregulace nájemného (viz tabulka 1).

Roční náklady na výplatu valorizovaného současného příspěvku na bydlení v tabulce 11 s postupující deregulací nejprve klesají, ale je třeba si uvědomit, že současně s růstem nájemného byly v každém roce zvyšovány příjmy domácností. Například průměrný růst celkových čistých příjmů domácností v prvním roce deregulace činil 6,8 % (pro domácnosti v sektoru původně regulovaného nájemního bydlení), přitom minimálně vzrostly příjmy některých domácností o 4 %, maximálně o 10 % (v závislosti na ekonomické aktivitě přednosta a jeho manželky). Příjmy domácností přitom v absolutních částkách rostly rychleji než o kolik se zvyšovaly náklady na domácnost ve vzorci pro výpočet příspěvku (částka nákladů na domácnost je vždy nižší než příjem domácnosti). Náklady na výplatu příspěvku v dalších letech setrvávají na přibližně konstantní úrovni s výjimkou posledního roku deregulace, kdy jsou výrazně nižší. Snížení nákladů na výplatu příspěvku v posledním roce deregulace je dáno skutečností, že zatímco náklady na domácnost vzrostly přibližně o 4,5 % (polovina růstu nájemného), příjmy domácností rostly stejně jako v předchozích letech.

²³ Růst cenové hladiny v sektoru vlastnického bydlení byl vypočten na základě výše uvedeného odhadu cenové elasticity poptávky (-0,4) a cenové elasticity nabídky (0,5). Předpokládali jsme jednoduchý lineární tvar nabídkové i poptávkové křivky ($\ln Q = a \cdot \ln P + b$), výchozí cena byla určena na úrovni průměrné tržní ceny bytu v Praze odhadnuté prostřednictvím hedonické cenové funkce, výchozí množství představoval počet bytů v osobním vlastnictví v Praze dle SLDB 2001.

Tabulka 12: Průměrné roční nájemné v jednotlivých letech deregulace (za předpokladu cenově elastické nabídky)

Rok	Průměrné roční nájemné v Kč		
	před deregulací	po deregulaci	sociální
1	20 840,8	25 666,9	21 703,5
2	20 840,8	30 875,6	24 564,2
3	20 840,8	36 102,2	26 089,2
4	20 840,8	42 412,7	26 089,8
5	20 840,8	46 213,1	28 378,9

Poznámka: hodnoty průměrného ročního nájemného po deregulaci byly vypočteny s vyloučením domácností, které by odešly do sektoru vlastnického bydlení a s vyloučením domácností s nárokem na sociální bydlení.

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Tabulka 13: Míra zatížení bazickými výdaji na bydlení v jednotlivých letech deregulace (za předpokladu cenově elastické nabídky)

	Průměrná SMZ bazickými výdaji (v %)										
	před dereg.	rok 1		rok 2		rok 3		rok 4		rok 5	
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Sociální skupina přednosty</i>											
dělník	21,43	21,59	21,81	22,40	22,21	22,98	22,39	22,81	22,81	22,56	22,42
samostatně činný	18,98	19,40	19,35	20,00	20,42	21,32	21,40	22,66	21,51	20,98	20,98
zaměstnanec	18,37	18,79	18,79	19,38	19,30	19,91	19,50	20,47	20,47	20,16	20,16
důchodce	29,66	30,25	29,24	30,40	28,45	29,83	27,36	30,99	27,57	30,50	26,95
<i>Počet osob v domácnosti</i>											
1 členná dom.	27,27	27,89	27,13	28,21	26,48	27,64	25,81	28,16	26,43	27,42	26,05
2 členná dom.	20,96	21,29	21,51	22,09	21,94	22,79	21,34	22,73	20,75	21,81	20,11
3 členná dom.	17,41	17,80	17,80	18,35	19,09	19,92	19,89	21,94	21,59	21,44	21,44
4 členná dom.	18,12	18,36	18,33	18,75	18,93	19,35	20,19	20,61	21,63	21,22	21,22
5 a více členná	20,21	20,45	19,02	20,86	19,53	21,76	20,22	22,54	21,33	22,26	21,10
<i>Věk přednosty domácnosti</i>											
18 – 25 let	18,08	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
26 – 35 let	16,33	16,71	16,34	16,87	16,88	18,15	18,30	20,92	20,41	22,90	22,90
36 – 45 let	18,61	18,33	18,91	18,64	19,19	19,67	20,50	19,59	20,03	19,87	19,66
46 – 55 let	19,53	20,18	20,15	20,74	20,43	21,11	20,73	21,69	21,92	20,83	20,83
56 – 65 let	22,40	22,38	22,30	22,33	22,33	23,05	21,75	22,38	21,87	21,93	21,93
nad 65 let	28,55	29,15	28,23	29,71	27,87	28,57	26,38	29,75	26,52	28,46	25,51
<i>Celkový čistý příjem domácnosti</i>											
1. kvintil	31,51	32,21	30,93	32,26	29,35	30,46	28,08	32,02	29,50	31,52	29,04
2. kvintil	23,15	23,20	23,02	24,00	24,06	25,72	23,01	24,57	23,61	24,20	23,64
3. kvintil	23,48	24,25	24,62	25,10	25,08	25,81	25,94	27,71	25,34	26,36	24,63
4. kvintil	18,69	19,01	18,95	19,50	19,49	20,34	19,29	20,16	19,82	19,33	18,86
5. kvintil	13,21	13,46	13,46	13,82	14,02	14,36	15,68	16,34	16,96	16,96	16,96

Poznámka: (1) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po deregulaci;
(2) – průměrná SMZ bazickými výdaji na bydlení po zavedení systému sociálního bydlení, valorizovaného současného příspěvku na bydlení a po stěhování.

Míra zatížení před deregulací byla vypočtena jako průměr za všechny nájemní domácnosti platící regulované nájemné, míra zatížení po deregulaci, zohlednění obou nástrojů zvyšujících finanční dostupnost bydlení a po stěhování je průměrem za ty nájemní domácnosti, které neodešly do sektoru vlastnického bydlení. Je třeba upozornit, že např. hodnoty míry zatížení domácností podle věku přednosty nejsou zcela srovnatelné mezi jednotlivými roky vzhledem k modelem předpokládanému stárnutí populace (v každém roce deregulace se současně zvyšuje věk přednosty, proto se domácnosti mezi jednotlivými uvedenými kategoriemi mohou přesouvat).

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

V tabulce 12 jsou uvedeny hodnoty ročního nájemného v průměrném nájemním bytě v jednotlivých letech deregulace (zvláště pro sociální byty). Tabulka 13 uvádí vývoj míry zatížení bazickými výdaji na bydlení různých skupin domácností v průběhu deregulačního období.

V tabulce 13 je na první pohled překvapující skutečnost, že i přes každoroční zvyšování nájemného o 20 % (s výjimkou posledního, pátého roku, kdy nájem pouze o 9,1 %) se míra zatížení bazickými výdaji po deregulaci před aplikací sociálního bydlení i příspěvku na bydlení a před stěhování domácností zvyšuje jen nepatrně. Důvodem je fakt, že současně s růstem nájemného byl předpokládán i růst příjmů domácností. Za výše uvedených předpokladů z tabulky vyplývá, že po skončení deregulačního období při uplatnění sociálního bydlení, příspěvku na bydlení a za předpokladu mobility domácností v rámci nájemního bytového fondu, by na tom některé skupiny domácností mohly být hypoteticky lépe než před deregulací. Konkrétně domácnosti důchodců, jednočlenné domácnosti, domácnosti s přednostou ve věku nad 56 let a domácnosti prvního příjmového kvintilu vykazují nižší hodnoty průměrné míry zatížení bazickými výdaji než před deregulací. Nejvíce by se deregulace dotkla tří- a čtyřčlenných domácností, domácností s přednostou ve věku 26 – 35 let a příjmově nejsilnějších domácností, jejichž míra zatížení vzrostla nejvíce. Znovu je však třeba zdůraznit, že vzhledem k přijetí řady zjednodušujících předpokladů, na nichž je model postaven, je třeba uvedené výsledky považovat do značné míry za orientační a interpretovat je s velkou obezřetností.

Postupná deregulace nájemného za předpokladu cenově zcela neelastické nabídky

V závěru této kapitoly shrneme pouze stručně výsledky modelu postupné deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň vycházejícího z předpokladu cenově zcela neelastické nabídky. Ostatní parametry modelu se neměnily, předpoklad cenově neelastické nabídky měl za následek podstatně rychlejší růst cen v sektoru vlastnického bydlení vyvolaný zvýšenou poptávkou domácností odcházejících z nájemního sektoru, což následně zpomalovalo přechod dalších domácností z nájemního do vlastnického sektoru a vedlo k prodloužení deregulačního období a vyšší úrovni rovnovážného tržního nájemného.

V tabulce 14 je vyčíslen očekávaný přínos z deregulace nájemného v jednotlivých letech deregulace pro provozovatele nájemního bydlení. Z tabulky je zřejmé, že v prvních třech letech deregulace by byl dodatečný roční výnos z deregulace stejný jako v situaci cenově elastické nabídky (domácnosti by podle modelu začaly odcházet z nájemního do vlastnického sektoru až ve třetím roce deregulace), v dalších letech by se zvyšoval až na úroveň cca 2,5 mld. Kč (této úrovně by v sektoru obecního nájemního bydlení dosáhl po zohlednění nákladů na zavedení sociálního bydlení).

Tabulka 14: Odhad očekávaného výnosu z deregulace nájemného pro jednotlivé provozovatele nájemního bydlení (cenově zcela neelastická nabídka)

Rok	Průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (Kč/rok)		Průměrný dodatečný příjem městských částí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení sociálního bydlení (Kč/rok)	Odhad ročních nákladů na výplatu valorizovaného současného příspěvku na bydlení (Kč)
	městské části	soukromí pronajímatelé		
1	432 159 579	354 359 265	424 882 020	28 770 715
2	949 221 271	777 140 376	916 185 311	25 874 696
3	1 455 073 537	1 267 697 155	1 306 313 356	24 754 821
4	2 095 683 453	1 798 699 090	1 774 352 197	25 908 545
5	2 855 694 301	2 515 326 451	2 458 911 936	26 611 469
6	2 929 768 460	2 625 722 431	2 478 199 838	16 673 406

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Za předpokladu cenově zcela neelastické nabídky a ročního růstu nájmů o 20 % by ve třetím roce deregulace odchod stejného počtu domácností jako v předchozí variantě modelu znamenal zvýšení cenové hladiny v sektoru vlastnického bydlení o 6,5 %, což mělo ve čtvrtém roce deregulace za následek snížení počtu domácností, které by odešly do sektoru vlastnického bydlení (v porovnání s variantou s elastickou křivkou nabídky). I s ohledem na menší počet domácností, které by ve čtvrtém roce deregulace opustily nájemní sektor bydlení, by jejich odchod vyvolal další růst cen vlastnického bydlení v průměru o 22,6 %. K zastavení deregulace a ustavení rovnovážné úrovně nájemného by došlo v šestém roce, v pátém roce by se ceny vlastnického bydlení v důsled-

ku zvýšené poptávky domácností z nájemního sektoru zvýšily o dodatečných 2,1 %. V posledním roce deregulace by k odchodu dostatečného počtu domácností z nájemního do vlastnického sektoru postačovalo zvýšení nájemného o 4,1 %; úhrnem za celé období deregulace by nájmy vzrostly o 159 % (koeficient navýšení nájemného 2,59). Průměrné nájemné (po vyloučení domácností s nárokem na sociální bydlení a domácností, které by odešly do sektoru vlastnického bydlení) by činilo přibližně 72,3 Kč/m²/měsíc. Při takovémto nastavení modelu tudíž výše rovnovážného tržního nájemného odpovídá odhadu minimálního nájemného požadovaného investory (pronajímateli) v oblasti nájemního bydlení.

V tabulce 15 jsou uvedeny hodnoty ročního nájemného v jednotlivých letech deregulace v průměru za všechny provozovatele nájemního bydlení a zvláště pro sektor obecních sociálních bytů. Průměrná výše nájemného v sociálním nájemním sektoru se měnila v závislosti na výši deregulovaného nájemného a v závislosti na stěhování domácností (některé domácnosti by v důsledku výměny bytu přišly o nárok na sociální bydlení).

Tabulka 15: Průměrné roční nájemné v jednotlivých letech deregulace (za předpokladu cenově neelastické nabídky)

Rok	Průměrné roční nájemné v Kč		
	před deregulací	po deregulaci	sociální
1	20 840,8	25 666,9	21 703,5
2	20 840,8	30 875,6	24 564,2
3	20 840,8	36 102,2	26 089,2
4	20 840,8	43 263,2	25 944,2
5	20 840,8	51 875,8	31 106,1
6	20 840,8	52 818,2	31 794,6

Poznámka: hodnoty průměrného ročního nájemného po deregulaci byly vypočteny s vyloučením domácností, které by odešly do sektoru vlastnického bydlení a s vyloučením domácností s nárokem na sociální bydlení.

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

Vývoj míry zatížení bazickými výdaji na bydlení by byl velmi podobný jako v případě předpokladu částečně cenově elastické nabídky bydlení. Za výše uvedených předpokladů, by se i v případě varianty s cenově zcela neelastickou nabídkou zvýšila míra zatížení zejména tří- a čtyřčlenných domácností, domácností s přednostou ve věku 26 – 35 let a domácností nejvyššího příjmové kvintilu. Naopak, v případě domácností důchodců, jednočlenných domácností, domácností s přednostou starším 56 let a příjmově nejslabších domácností, by se změny vyvolané deregulací nájemného mohly projevit dokonce snížením průměrných hodnot míry zatížení výdaji na bydlení.

Závěr

Prostřednictvím simulačního modelu prezentovaného v této kapitole byly testovány ekonomické i sociální dopady skokového zvýšení nájemného na jeho rovnovážnou tržní úroveň v Praze, včetně postupné deregulace nájemného rozložené v delším časovém období. Kromě mechanismu ustavení rovnováhy na trhu nájemního bydlení založeném na principu racionálního rozhodování domácností o setrvání v sektoru nájemního bydlení nebo přechodu do sektoru vlastnického bydlení bylo zohledněno rovněž hledisko ekonomické kalkulace nájemného z pohledu investorů v oblasti nájemního bydlení. Prezentovány byly důsledky zavedení sociálních nástrojů zvyšujících finanční dostupnost bydlení – sociálního bydlení a příspěvku na bydlení, resp. příspěvku na nájemné.

I přes řadu zjednodušujících předpokladů, na nichž je model založen, se podařilo prokázat, že reforma v oblasti nájemního bydlení spočívající v přechodu k regulaci nájemného druhé generace by znamenala v úhrnu významné posílení finančních rozpočtů pronajímatelů nájemního bydlení a za předpokladu rozložení deregulace v delším časovém období by mohla být realizována při zachování finanční dostupnosti nájemního bydlení pro stávající nájemníky. Jejím důsledkem by bylo mimo jiné zvýšení finanční dostupnosti nájemního bydlení pro nové domácnosti vstupující na trh s bydlením, odstranění dvojích cen na trhu s nájemním bydlením a efektivnější využívání stávajícího nájemního bytového fondu, což by přineslo celou řadu dalších pozitivních efektů na trh s bydlením v ČR, které byly diskutovány v předchozích kapitolách. Realizace zásadní reformy v oblasti nájemního bydlení, jejíž konkrétní kroky byly navrženy v této publikaci, je podle našeho názoru nezbytným předpokladem pro zachování stávajícího sektoru nájemního bydlení v ČR.

Literatura

- Ayuso, J., Restoy, F. 2003. *House Prices and Rents: An Equilibrium Asset Pricing Approach*. Madrid: Banco de Espana.
- Bailey, N., Findlay, J., Gibb, K. 2000. *Deregulation and the Structure of Urban Rental Housing Markets*. Glasgow: University of Glasgow.
- Barot, B., Yang, Z. 2002. House Prices and Housing Investment in Sweden and the UK: Econometric Analysis for the Period 1970 – 1998. *RURDS* Vol. 14 (2), 189 – 216.
- DiPasquale, D., Wheaton, W. 1996. *Urban Economics and Real Estate Markets*. New Jersey: Prentice – Hall.
- Ermisch, J., Findlay, J, Gibb, K. 1996. The Price Elasticity of Housing Demand in Britain: Issues of Sample Selection. *Journal of Housing Economics* 5, 64-86.
- European Economic Outlook 2002*. PricewaterhouseCoopers.
- Gibb, K., Mackay, D. 2001. *The Demand for Housing in Scotland: New Estimates from the Scottish House Condition Survey*. Glasgow: University of Glasgow.
- Chen, A. 1996. China's Urban Housing Reform: Price-Rent Ratio and Market Equilibrium. *Urban Studies* Vol. 33 (7), 1077-1092.
- Leishmann, Ch. 2003. *Real Estate Market Research and Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lux, M. – Sunega, P. 2003. Modelování rovnovážné úrovně nájemného a důsledků aplikace vybraných nástrojů bytové politiky. *Finance a úvěr* 53 (1-2): 31-59.
- Lux, M. 2002. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 10/2002. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Lux, M. et al. 2002. *Bydlení – věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Praha: SLON.
- Lux, M., Sunega, P., Kostecký, T., Čermák, D. 2003. *Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Meen, G. 1995. Is Housing Good for the Economy? *Housing Studies* Vol. 10 (3), 405 – 425.
- Meen, G. 1996. Ten Propositions in UK Housing Macroeconomics: an Overview of the 1980s and early 1990s. *Urban Studies* Vol. 33 (3).
- Meen, G. 1998. Modelling Sustainable Home-ownership: Demographics or Economics? *Urban Studies* Vol. 35 (11), 1919-1934.
- Montezuma, J., Gibb, K. 2004. *Residential Property as an Institutional Asset: The Swiss, Dutch and Swedish Cases*. Glasgow: University of Glasgow.
- Pagés, J., Maza, L. 2003. *Analysis of House Prices in Spain*. Madrid: Banco de Espana.
- Pryce, G. 2001. *Cycles in the Price Elasticity of Demand for Housing*. Glasgow: University of Glasgow.
- Skaburskis, A. 1999. Modelling the Choice of Tenure and Building Type. *Urban Studies* Vol. 36 (13), 2199-2215.
- Sunega, P. 2001. *Adresný příspěvek na nájemné v prostředí České republiky: komparace vybraných modelů*. Sociological Papers 01:3. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Sunega, P. 2003. *Objektivní a subjektivní hodnocení finanční dostupnosti bydlení v ČR v průběhu 90. let*. Sociological Papers 03:5. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Werczberger, E. 1997. Home Ownership and Rent Control in Switzerland. *Housing Studies* Vol. 12 (3), 337-354.
- Wohngeld – und Mietenbericht 2002*. Berlin: 2002.

Příloha A

Income Return a výnosová míra z dlouhodobých vládních obligací ve vybraných zemích

Income Return (% p.a.)		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Průměr
SRN	All Residential	5,2	5,3	4,6	4,6	4,3	4,3	4,4		4,7
	Bonds	6,3	5,7	4,8	4,7	5,5	5,0	4,9	4,1	5,1
	Rozdíl	-1,1	-0,4	-0,1	0,0	-1,2	-0,7	-0,4		
Francie	Residential				4,1	4,4	4,4	4,7	4,7	4,5
	Bonds	6,4	5,6	4,7	4,7	5,5	5,0	4,9	4,2	5,1
	Rozdíl				-0,6	-1,1	-0,6	-0,2	0,5	
UK	All Residential						6,1	5,4	4,3	5,3
	Bonds	7,8	7,1	5,5	5,1	5,3	4,9	4,9	4,5	5,6
	Rozdíl						1,2	0,5	-0,2	0,5
Dánsko	Residential					5,1	5,3	4,9	4,2	4,9
	Bonds		6,3	5,0	4,9	5,7	5,1	5,1	4,3	5,2
	Rozdíl					-0,6	0,2	-0,1	-0,1	-0,2
Nizozemsko	Residential				5,8	5,3	4,7	4,3	4,2	4,9
	Bonds			4,6	4,7	5,4	5,0	4,9	4,1	4,8
	Rozdíl				1,2	-0,1	-0,3	-0,6	0,1	0,1
Kanada	Residential					8,1	7,8	7,5	6,5	7,5
	Bonds	7,5	6,4	5,5	5,7	5,9	5,8	5,7	5,3	6,0
	Rozdíl					2,2	2,0	1,8	1,2	1,8
Finsko	Residential			4,3	4,9	4,8	5,0	5,2	5,5	5,0
	Bonds				4,7	5,5	5,0	5,0	4,1	4,9
	Rozdíl				0,2	-0,7	0,0	0,2	1,4	0,2
Švédsko	Residential				6,8	5,9	5,6	5,0	4,7	5,6
	Bonds	8,0	6,6	5,0	5,0	5,4	5,1	5,3	4,6	5,6
	Rozdíl				1,8	0,5	0,5	-0,3	0,1	0,5
Portugalsko	Residential/Other					7,2	8,0	7,4		7,5
	Bonds						5,2	5,0		5,1
	Rozdíl						2,9	2,4		2,6
Španělsko	Residential						3,7	3,6		3,7
	Bonds	5,5	5,1	4,9	5,0	5,6	5,1	5,0	4,1	5,0
	Rozdíl						-1,4	-1,4		-1,4

Zdroj: IPD (Investment Property Databank, <http://www.ipdindex.co.uk>), centrální banky jednotlivých zemí.

Příloha B

Regresní rovnice pro odhad rovnovážného *price-to-income ratio* v českém prostředí

PTI = 2,574 + 0,323 * disponibilní příjem na domácnost – 0,079 * počet bytů na 1 000 obyvatel – 0,226 * počet osob připadajících na 1 cenovou domácnost
Adjusted R²=0,458.

Výsledky:

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	880,783 ^a	,176	,235

a. Estimation terminated at iteration number 4 because parameter estimates changed by less than ,001.

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	7,338	3	2,446	25,525	,000 ^a
	Residual	8,050	84	,096		
	Total	15,388	87			

a. Predictors: (Constant), Zscore(Byty1000obyv), Zscore(OdhadGDI), Zscore(Osobnadoma)

b. Dependent Variable: OdhadPTIR

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,574	,033		78,012	,000
	Zscore(OdhadGDI)	,323	,041	,768	7,855	,000
	Zscore(Osobnadoma)	-,226	,068	-,537	-3,305	,001
	Zscore(Byty1000obyv)	-,079	,072	-,188	-1,093	,277

a. Dependent Variable: OdhadPTIR

Příloha C

Logistická regrese – odlišení soukromých a obecních nájemních bytů

Logistický regresní model použitý v SRÚ 2002 pro odlišení nájemních bytů pronajímaných obcemi a nájemních bytů ve vlastnictví soukromých pronajímatelů.

Výsledná regresní rovnice má následující podobu:

s_najem = EXP(-0.307- 0.960*vusc11 - 0.363*vusc21 - 0.487*vusc31 - 0.718*vusc32 - 0.341*vusc41 + 0.209*vusc42 - 0.718*vusc51 - 0.873*vusc52 - 1.275*vusc53 - 0.983*vusc61 + 0.175*vusc62 - 0.659*vusc71 - 0.634*vusc72 - 1.471*velob1 - 0.755*velob2 - 0.260*velob3 + 0.228*velob4 + 0.146*velob5 - 0.030*velob6 + 0.059*velob7 + 1.272*kat1 + 0.427*kat2 + 0.821*kat3 - 0.600*skup_sr1 - 1.011*skup_sr2 - 0.485*skup_sr3 - 1.508*skup_sr4 + 0.573*t_voda1 + 0.239*rec_osob - 0.357*dom_ssd1 - 0.183*dom_ssd2 - 0.141*dom_ssd3 - 0.068*dom_ssd4 + 0.734*dom_ssd7 + 0.050*dom_ssd8).

kde:

vusc11 až vusc72

- kraje ČR, referenční kategorie Moravskoslezský kraj (vusc81, resp. kraj(14) v tabulce);

vusc11 (kraj(1) v tabulce)

- Praha;

vusc21 (kraj(2))

- Středočeský kraj;

vusc31 (kraj(3))

- Jihočeský kraj;

vusc32 (kraj(4))

- Plzeňský kraj;

vusc41 (kraj(5))

- Karlovarský kraj;

vusc42 (kraj(6))

- Ústecký kraj;

vusc51 (kraj(7))

- Liberecký kraj;

vusc52 (kraj(8))

- Královéhradecký kraj;

vusc53 (kraj(9))

- Pardubický kraj;

vusc61 (kraj(10))

- Vysočina;

vusc62 (kraj(11))

- Jihomoravský kraj;

vusc71 (kraj(12))

- Olomoucký kraj;

vusc72 (kraj(13))

- Zlínský kraj.

velob1 až velob7

- velikostní kategorie obce, referenční kategorie = Praha;

velob1 (vell(1) v tabulce)

- velikostní kategorie obce do 499 obyvatel;

velob2 (vell(2))

- obce s 500 – 999 obyvateli;

velob3 (vell(3))

- obce s 1 000 – 1 999 obyvateli;

velob4 (vell(4))

- obce s 2 000 – 4 999 obyvateli;

Simulace výše rovnovážného tržního nájemného v českém prostředí a finančních a sociálních dopadů zavedení cílených nástrojů bytové politiky

velob5 (vel1(5))	- obce s 5 000 – 9 999 obyvateli;
velob6 (vel1(6))	- obce s 10 000 – 49 999 obyvateli;
velob7 (vel1(7))	- obce s více než 50 000 obyvateli kromě Prahy.
kat1 až kat4	- kategorie bytu, referenční kategorie = byty 4. kategorie;
skup_sr1 až skup_sr5	- sociální skupina přednosti domácnosti, referenční kategorie = důchodce;
skup_sr1	- dělník;
skup_sr2	- osoba samostatně výdělečně činná;
skup_sr3	- zaměstnanec;
skup_sr4	- zemědělec.
t_voda1	- proměnná udávající, zda je v bytě k dispozici tekoucí teplá voda (1 = ano, 0 = ne).
rec_osob (osob v tabulce)	- spojitá proměnná udávající počet osob v domácnosti.
dom_ssd1 až dom_ssd8	- kategorické proměnné charakterizující typ domácnosti, referenční kategorie = domácnosti jednotlivců – žen;
dom_ssd1 (dom(1))	- čistá úplná rodina;
dom_ssd2 (dom(2))	- smíšená úplná rodina;
dom_ssd3 (dom(3))	- čistá neúplná rodina s dětmi;
dom_ssd4 (dom(4))	- smíšená neúplná rodina s dětmi;
dom_ssd7 (dom(5))	- nerodinná domácnost;
dom_ssd8 (dom(6))	- domácnost jednotlivce – muže.

N= 2 613.

Výsledky:

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	2861,543 ^a	,096	,138

a. Estimation terminated at iteration number 4 because parameter estimates changed by less than ,001.

Variables in the Equation

Step		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
1	KRAJ			90,556	13	,000	
	KRAJ(1)	-,960	,212	20,500	1	,000	,383
	KRAJ(2)	-,363	,206	3,107	1	,078	,695
	KRAJ(3)	-,487	,219	4,939	1	,026	,614
	KRAJ(4)	-,718	,214	11,270	1	,001	,488
	KRAJ(5)	-,341	,269	1,605	1	,205	,711
	KRAJ(6)	,209	,197	1,132	1	,287	1,233
	KRAJ(7)	-,718	,245	8,630	1	,003	,488
	KRAJ(8)	-,873	,222	15,531	1	,000	,418
	KRAJ(9)	-1,275	,257	24,506	1	,000	,280
	KRAJ(10)	-,983	,265	13,727	1	,000	,374
	KRAJ(11)	,175	,207	,710	1	,399	1,191
	KRAJ(12)	-,659	,232	8,057	1	,005	,517
	KRAJ(13)	-,634	,309	4,208	1	,040	,531
	VEL1			46,779	7	,000	
	VEL1(1)	-1,471	,316	21,685	1	,000	,230
	VEL1(2)	-,755	,252	8,949	1	,003	,470
	VEL1(3)	-,260	,242	1,158	1	,282	,771
	VEL1(4)	,228	,226	1,016	1	,314	1,256
	VEL1(5)	,146	,219	,441	1	,506	1,157
	VEL1(6)	-,030	,177	,029	1	,864	,970
	VEL1(7)	,059	,201	,086	1	,769	1,061
	KAT			18,565	3	,000	
	KAT(1)	1,272	,527	5,827	1	,016	3,568
	KAT(2)	,427	,532	,644	1	,422	1,532
	KAT(3)	,821	,547	2,249	1	,134	2,272
	SKUP_SR1			34,429	4	,000	
	SKUP_SR1(1)	-,600	,141	18,095	1	,000	,549
	SKUP_SR1(2)	-1,011	,191	28,051	1	,000	,364
	SKUP_SR1(3)	-,485	,138	12,432	1	,000	,616
	SKUP_SR1(4)	-1,508	,633	5,680	1	,017	,221
	T_VODA1	,573	,260	4,880	1	,027	1,774
	OSOB	,239	,063	14,434	1	,000	1,269
	DOM			11,652	6	,070	
	DOM(1)	-,357	,174	4,190	1	,041	,700
	DOM(2)	-,183	,255	,516	1	,473	,832
	DOM(3)	-,141	,258	,297	1	,586	,869
	DOM(4)	-,068	,225	,092	1	,761	,934
	DOM(5)	,734	,479	2,355	1	,125	2,084
	DOM(6)	,050	,182	,074	1	,785	1,051
	Constant	-,307	,514	,358	1	,550	,735

a. Variable(s) entered on step 1: KRAJ, VEL1, KAT, SKUP_SR1, T_VODA1, OSOB, DOM.

Příloha D

Popis generování výměn bytů mezi domácnostmi s vysokou mírou zatížení a domácnostmi s nízkou mírou zatížení

1. V prvním kroku byly ze základního souboru SRÚ 2002 vybrány domácnosti s následujícími charakteristikami:

- domácnosti žijící v Praze;
- domácnosti žijící v nájemních bytech a platící s velkou pravděpodobností regulované nájemné;
- domácnosti setrvávající po deregulaci nájemného na rovnovážnou tržní úroveň v nájemním sektoru bydlení.

2. Ve druhém kroku byly z domácností vybraných v prvním kroku vytvořeny dvě skupiny domácností na základě následujících kritérií:

- skupina A (matice A) byla tvořena domácnostmi, jejichž míra zatížení výdaji na nájemné po deregulaci byla vyšší než 30 % a současně nadužívaly svůj současný byt (tj. počet obytných místností > počet osob v domácnosti);
- skupina B (matice B) byla tvořena domácnostmi, jejichž míra zatížení výdaji na nájemné po deregulaci byla nižší než 10 %.

Následně byly domácnosti ve skupině A seřazeny **sestupně** podle hodnoty jejich míry zatížení výdaji na nájemné. Domácnosti ve skupině B byly seřazeny **sestupně** podle počtu obytných místností jejich bytů a **vzestupně** podle aktuální výše rovnovážného tržního nájemného.

3. Ve třetím kroku byl spuštěn následující algoritmus, jehož prostřednictvím si domácnosti ze skupiny A mohly vyměnit byt s domácnostmi ze skupiny B.

Algoritmus vykonával následující operace:

1. Výběr v pořadí i-té domácnosti ze skupiny A a j-té domácnosti ze skupiny B. V případě, že porovnáním vybraných charakteristik obou domácností bylo zjištěno, že:

- i-tá domácnost ze skupiny A žije v bytě s počtem obytných místností větším než je počet obytných místností bytu, v němž žije j-tá domácnost ze skupiny B a současně,
- domácnost ze skupiny B podužívá svůj byt (tj. počet obytných místností < počet osob) a současně,
- výměna **by způsobila**, že míra zatížení domácnosti A by efektivně (tj. po zohlednění možné změny ve výši příspěvku na bydlení a změny v nároku na sociální nájem) klesla pod úroveň 30 % a současně,
- výměna **by nezpůsobila**, že míra zatížení domácnosti ze skupiny B by efektivně (tj. po zohlednění možné změny ve výši příspěvku na bydlení a změně v nároku na sociální nájem) vzrostla nad úroveň 30 %, a současně
- domácnost ze skupiny B si zatím nevyměnila byt s jinou domácností ze skupiny A, pak

i-tá domácnost ze skupiny A si vyměnila byt s j-tou domácností ze skupiny B a původní byt j-té domácnosti už nebylo možno v dalším průběhu algoritmu vyměňovat.

V případě, že minimálně jedna z výše uvedených podmínek nebyla splněna, vybrané charakteristiky i-té domácnosti ze skupiny A byly porovnávány s charakteristikami (j+1)-té domácnosti ze skupiny B.

V případě, že i-tá domácnost ze skupiny A nenašla vhodného kandidáta na výměnu mezi domácnostmi ze skupiny B (tj. ani v jednom případě nebyly současně splněny všechny výše uvedené podmínky), algoritmus přešel k (i+1)-té domácnosti ze skupiny A a začal porovnávat vybrané charakteristiky této domácnosti s charakteristikami j-té domácnosti ze skupiny B.

Příloha E
Odhadované koeficienty průměrného ročního růstu příjmů

Zaměstnání	Koeficienty ročního růstu příjmů	
	muž	žena
vedoucí pracovníci státní moci, správy a legislativy, vedoucí a řídicí pracovníci hospodářských, výrobních, nevýrobních a jiných organizací, vedoucí a ředitelé malého podniku, organizace	1,098	1,054
vědci a odborníci ve fyzikálních a příbuzných vědách, architekti, techničtí inženýři, tvůrčí pracovníci, vědci, odborníci a inženýři v biologických, lékařských a příbuzných oborech, ostatní kvalifikovaní odborníci	1,07	1,032
učitelé a pedagogičtí pracovníci, technici ve fyzikálních, technických a příbuzných oborech, techničtí, zdravotničtí a jiní laboranti, zdravotničtí asistenti, ošetřovatelé a pracovníci v zemědělských a příbuzných oborech	1,086	1,068
nižší administrativní pracovníci (úředníci)	1,076	1,062
úředníci ve službách a obchodě, obsluhující pracovníci, prodavači, manekýni a předváděči zboží	1,042	1,05
kvalifikovaní dělníci v zemědělství, lesnictví, rybářství, myslivosti – orientovaní na trh, dělníci získávající obživu v zemědělství a rybářství	1,054	1,05
kvalifikovaní dělníci při dobývání surovin a stavební dělníci, kvalifikovaní kovo-dělníci a strojírenští dělníci, kvalifikovaní dělníci zabývající se výrobou a opravou přesných přístrojů, uměleckými řemesly, tiskem a kvalifikovaní dělníci příbuzných oborů, ostatní kvalifikovaní zpracovatelé a výrobci	1,074	1,076
obsluha průmyslových zařízení, obsluha stacionárních zařízení a montážní dělníci, řidiči a obsluha pojízdných strojních zařízení	1,07	1,084
pomocní pedagogičtí pracovníci, jiní pomocní odborní pracovníci, nekvalifikovaná zaměstnání zaměřená na prodej a služby, nekvalifikovaní pracovníci v zemědělství, lesnictví, rybářství a příbuzných oborech, nekvalifikovaní pracovníci v dolech, průmyslu, stavebnictví a v dopravě	1,064	1,064
ostatní ekonomicky aktivní	1,08	1,068
ekonomicky neaktivní	1,0737	1,0737

Zdroj: Mikrocensus 1996, SRÚ 1997 – 2001.

Modulová část

Makroekonomický vývoj ČR

Úvodní kapitola modulové části publikace je věnována stručnému zhodnocení makroekonomického vývoje v ČR v uplynulém roce, zejména pak ve vztahu k sektoru bydlení a stavební produkci. Prostřednictvím tabulek a grafů využívajících data publikovaná zejména Českým statistickým úřadem, Ministerstvem financí, Českou národní bankou, Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem pro místní rozvoj je cílem této kapitoly podat základní přehled o hospodářském růstu, bilanci veřejných financí, cenovém vývoji, úrokových sazbách, objemu vkladů a úvěrů v ekonomice, výši nezaměstnanosti, bytové výstavbě a stavební produkci.

Vývoj výše hrubého domácího produktu bývá prvotním ukazatelem ekonomického vývoje země. V tabulce 1 je uvedena výše HDP v běžných i stálých cenách v letech 1993 – 2003, sledována je rovněž výše spotřebních výdajů domácností a vlády včetně tvorby hrubého kapitálu. Z tabulky je zřejmé, že mezi roky 2002 a 2003 měřeno prostřednictvím odhadovaného reálného HDP česká ekonomika rostla, a to zhruba o tři procenta. Podíl spotřebních výdajů domácností²⁴ na HDP v běžných cenách se v roce 2002 v porovnání s rokem 2001 nepatrně snížil, naopak podíl spotřebních výdajů vlády na HDP v běžných cenách ve stejném období vzrostl o 1,6 procentního bodu. Celkově se však podíl výdajů na konečnou spotřebu na HDP zvýšil o více než dva procentní body. Podíl tvorby hrubého fixního kapitálu na HDP se v roce 2002 v porovnání s rokem 2001 snížil. Z uvedeného se zdá, že růst české ekonomiky mezi roky 2001 a 2002 byl tažen spíše rostoucími spotřebními výdaji, než tvorbou hrubého kapitálu.

Tabulka 2 dává do souvislosti vývoj výše HDP, celkového objemu produkce všech odvětví národního hospodářství, celkového objemu stavební výroby a počtu zahájených bytů. Z tabulky je zřejmý zejména prudký růst stavební výroby v běžných cenách v roce 2003 v porovnání s předchozím rokem, podíl stavební výroby na produkci všech odvětví se však prakticky nezměnil. Graf 1 porovnává meziroční tempo růstu HDP, tempo růstu stavební výroby a počtu zahájených bytů. Z grafu je velmi dobře patrné, že stavební výroba (tedy nikoliv jen produkce bytů) s většími výkyvy

v postatě kopírovala vývoj HDP. Z grafu je rovněž zřejmé, že zatímco meziroční tempo růstu stavební výroby a HDP se mezi roky 2002 a 2003 zvýšilo, tempo růstu počtu zahájených bytů bylo v uplynulém roce nižší než v roce předešlém (po prudkém růstu mezi roky 2001 a 2002 nastalo jisté zklidnění).

Tabulka 3 informuje o vývoji výše HDP na obyvatele ve vybraných nových členských zemích EU v porovnání s některými starými zeměmi EU. Z tabulky je zřejmé, že mezi uvedenými zeměmi střední a východní Evropy (SVE) zaostala ČR v hodnotě tohoto ukazatele v roce 2003 pouze za Slovinskem, srovnání s dalšími zeměmi EU však již vyznívá poněkud pesimističtěji. Zatímco odstup ČR v hodnotách sledovaného ukazatele za zeměmi jako je Řecko a Portugalsko není příliš značný, v porovnání s ekonomicky vyspělými zeměmi jako jsou například v tabulce uvedené Rakousko a Německo, ČR podstatně ztrácí. Porovnáme-li mezi jednotlivými v přehledu uvedenými zeměmi tempo růstu HDP mezi roky 2001 a 2003, pak vyšší růst HDP na obyvatele vykazují z uvedených zemí pouze Maďarsko, Řecko a Slovensko.

Graf 2 a tabulka 4 poskytují informace o výsledcích hospodaření veřejných rozpočtů a podílu výdajů na bydlení na celkových výdajích vládního sektoru. Z grafu 2 je zřejmý rostoucí schodek veřejných financí, který se však v roce 2003 poněkud snížil. Z tabulky 4 je patrný klesající podíl výdajů na bydlení a společenskou infrastrukturu v poměru k celkovým výdajům vládního sektoru mezi roky 2001 a 2002. Tabulka 5 uvádí výsledky hospodaření Státního fondu rozvoje bydlení v letech 2000 až 2002. Fond v uvedeném období zejména akumuloval finanční prostředky v podobě přijatých dotací.

Základní přehled o vývoji cen a mezd v průběhu 90. let poskytují grafy 3 až 7 a tabulka 6. V grafu 3 je porovnáván vývoj tří cenových indexů – indexu spotřebitelských cen, indexu cen stavebních prací a indexu cen průmyslových výrobců. Zatímco ceny průmyslových výrobců a spotřebitelské ceny se mezi roky 2002 a 2003 prakticky neměnily, ceny stavebních prací pokračovaly v růstu stejným tempem jako v předchozím období. Tabulka 6 informuje o vývoji vybraných složek indexu cen stavebních prací, které se vztahují k cenám staveb určených pro bydlení.

²⁴ Uvažujeme výdaje na konečnou individuální spotřebu domácností, vládních institucí a neziskových institucí sloužících domácnostem podle účtu výrobků a služeb národních účtů.

V grafu 4 je znázorněn vývoj některých složek indexu spotřebitelských cen mezi roky 1994 a 2003. Z grafu je patrné, že mezi roky 2002 a 2003 klesaly ceny některých položek spotřebního koše (např. ceny odívání a obuvi, bytového vybavení, zařízení domácnosti, oprav), v případě cen bydlení a energií však pokles nenastal. V grafu 5 jsou uvedeny průměrné hodnoty jednoho metru čtverečního obytné plochy bytu dokončeného v bytovém/rodinném domě v daném roce. V roce 2003 došlo v porovnání s rokem 2002 k mírnému nárůstu průměrných cen 1 m² obytné plochy bytu dokončeného v rodinném i bytovém domě. Z uvedeného grafu však nelze jednoznačně říci, zda cenový růst nebyl vyvolán vyšší kvalitativní úrovní bytů dokončených v roce 2003 v porovnání s rokem 2002.

Vztah mezi výší průměrné hrubé mzdy zaměstnanců a průměrnou hodnotou metru čtverečního obytné plochy bytu dokončeného v daném roce znázorňují křivky v grafu 6. Relace mezi oběma proměnnými se i v roce 2003 vyvíjela „příznivě“, tj. průměrný zaměstnanec by si za svou hrubou měsíční mzdu mohl pořídit stále větší část průměrného bytu dokončeného v rodinném/bytovém domě. Vývoj míry inflace a růstu průměrné nominální a reálné hrubé mzdy uvádí graf 7. Meziročně se ceny v roce 2003 zvýšily pouze o 0,1 %, což bylo nejméně v průběhu sledovaného období 1994 – 2003.

Vývoj úrokových sazeb z vkladů a nově čerpaných úvěrů v letech 1993 – 2003 zachycuje graf 8. Jak úrokové sazby z vkladů, tak úrokové sazby z nově čerpaných úvěrů pokračovaly i v roce 2003 v dříve započatém trendu a zaznamenaly další pokles. Zajímavý je růst rozpětí mezi průměrnými úrokovými sazbami z vkladů a úvěrů od roku 1998. I přes neustále se snižující úrokové sazby z vkladů roste v posledních letech poměrně výrazně celkový objem vkladů (v domácí i zahraniční měně) klientů u bankovních institucí, zatímco celkový objem bankovních úvěrů se (poněkud překvapivě) snižuje. Pokles úrokových sazeb v ekonomice zvyšuje, za jinak neměnných okolností, dostupnost hypotečních úvěrů, případně úvěrů ze stavebního spoření (blíže k těmto nástrojům v kapitolách 6 a 7 této části publikace) a zvyšuje tak poptávku po vlastnickém bydlení a investice do bydlení obecně.

Graf 10 informuje o vývoji míry nezaměstnanosti v ČR v letech 1993 – 2003. Vysoká míra nezaměstnanosti provázená (v delším období) poklesem mezd (nebo alespoň zpomalením jejich růstu vzhledem ke značné nepružnosti mezd směrem „dolů“) vede

k poklesu kupní síly obyvatelstva a tudíž (za jinak neměnných okolností) i k poklesu poptávky po bydlení. V ČR je míra nezaměstnanosti silně regionálně diferencovaná (viz loňská publikace *Standardy bydlení*) a projevuje se především poklesem cen nemovitostí a nízkou hladinou „tržního“ nájemného v oblastech s vysokým podílem obyvatelstva bez zaměstnání. V grafu jsou uvedeny hodnoty míry nezaměstnanosti publikované Českým statistickým úřadem a dále údaje Ministerstva práce a sociálních věcí. Údaje obou institucí se liší z důvodu rozdílné definice nezaměstnanosti – ČSÚ používá v rámci Výběrového šetření pracovních sil definici Mezinárodní organizace práce (ILO), podle níž jsou za nezaměstnané považovány osoby, které v referenčním období neměly žádné zaměstnání, neodpracovaly ani jednu hodinu za mzdu nebo odměnu a aktivně hledaly práci, do které by byly schopny nastoupit do dvou týdnů. Za nezaměstnané jsou podle ILO považovány i osoby, které patří mezi registrované uchazeče o zaměstnání, ale nehledají si aktivně práci. MPSV vychází z počtu nezaměstnaných registrovaných na úřadech práce. Z obou zdrojů je však jasně patrný výrazný vzestup míry nezaměstnanosti v roce 2003 v porovnání s předchozím rokem.

Údaje o počtu zahájených, rozestavených a dokončených bytů uvádí graf 11 a tabulky 7 a 8. Počet zahájených bytů se od roku 2001 zvyšuje, nejinak tomu bylo v roce 2003. Společně s počtem zahájených bytů vzrostl výrazně i počet rozestavených bytů, počet bytů dokončených v roce 2003 zůstal přibližně na úrovni roku 2002. V roce 2002 vzrostl v porovnání s rokem 2001 podíl bytů zahájených v bytových domech na úkor bytů zahájených v rodinných domech, a to především díky růstu počtu bytů zahájených v komunální a družstevní výstavbě. Mezi dokončenými byty se v porovnání s rokem 2001 zvýšil podíl dokončených bytů jak v rodinných, tak bytových domech, a to na úkor bytů dokončených v nástavbách, vestavbách nebo přístavbách (viz tabulka 8). V roce 2002 se v porovnání s předchozím rokem snížil podíl bytů dokončených v bytových domech ve vlastnictví družstev a obcí a naopak zvýšil podíl bytů dokončených v bytových domech ostatních vlastníků. Výrazně se zvýšil i počet bytů dokončených v domech s pečovatelskou službou.

Na závěr této úvodní kapitoly modulové části studie uvádíme stručný přehled hlavních programů podpory bydlení vyhlášených v gesci Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu pro rozvoj bydlení pro rok 2004.

Tabulka 1: Vývoj výše hrubého domácího produktu a jeho složek v letech 1993 – 2002

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
HDP ve stálých cenách roku 1995 (mld. Kč)	(1)	1 275,3	1 303,6	1 466,7	1 527,7	1 516,6	1 499,2	1 517,3	1 576,3	1 617,9	1 642,0	1 693,1		
HDP v běžných cenách (mld. Kč)	(2)	1 020,3	1 182,8	1 381,1	1 660,6	1 785,1	1 962,5	2 041,4	2 150,1	2 315,3	2 414,70	2 532,4	2 707,0	2 884,0
HDP na obyvatele v běžných cenách (Kč)	(3)	98 763	114 432	133 683	151 906	163 042	178 640	184 998	193 218	212 754	236 714			
Spotřební výdaje domácností v běžných cenách (mld. Kč)	(4)	509,5	599,5	692,1	807,3	888,0	950,7	1 005,9	1 059,6	1 141,2	1 183,90			
Spotřební výdaje vlády v běžných cenách (mld. Kč)	(5)	131,5	158,5	169,0	196,1	205,2	210,8	221,4	219,2	233,9	283,3			
Tvorba hrubého fixního kapitálu v běžných cenách (mld. Kč)	(6)	289,6	339,8	442,5	500,6	514,5	535,5	528,3	561,5	610,9	599,3			
Výdaje na konečnou spotřebu v běžných cenách (mld. Kč)	(7)	732,9	862,6	976,7	1 130,7	1 232,5	1 308,6	1 392,5	1 462,4	1 570,7	1 687,70			
Tvorba hrubého kapitálu v běžných cenách (mld. Kč)	(8)	279,3	351,9	470,0	536,7	547,4	552,6	534,1	588,7	646,4	640,5			
Podíl spotřebních výdajů domácností na HDP (%)	(4)/(2)	49,9	50,7	50,1	48,6	49,7	48,4	49,3	49,3	49,3	49,0			
Podíl spotřebních výdajů vlády na HDP (%)	(5)/(2)	12,9	13,4	12,2	11,8	11,5	10,7	10,8	10,2	10,1	11,7			
Podíl tvorby hrubého fixního kapitálu na HDP (%)	(6)/(2)	28,4	28,7	32,0	30,1	28,8	27,3	25,9	26,1	26,4	24,8			
Podíl výdajů na konečnou spotřebu na HDP (%)	(7)/(2)	71,8	72,9	70,7	68,1	69,0	66,7	68,2	68,0	67,8	69,9			
Podíl tvorby hrubého kapitálu na HDP (%)	(8)/(2)	27,4	29,8	34,0	32,3	30,7	28,2	26,2	27,4	27,9	26,5			

Poznámka: údaje za roky 2001 – 2003 – předběžné údaje, údaje za roky 2004 a 2005 – predikce Ministerstva financí.

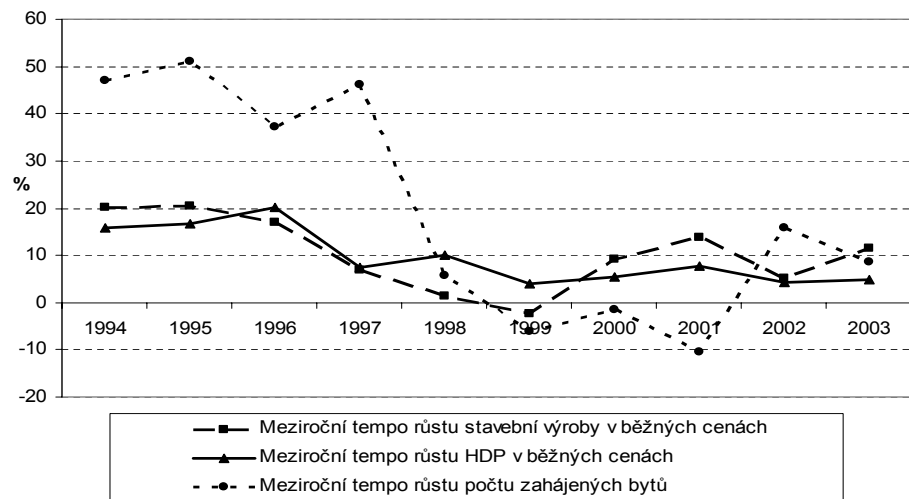
Zdroj: ČSÚ (Statistická ročenka 2003, národní účty), Ministerstvo financí (makroekonomická predikce).

Tabulka 2: Vývoj výše HDP, stavební výroby a počtu zahájených bytů v letech 1993 – 2003

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
HDP v běžných cenách (mld. Kč)	(1)	1 020,3	1 182,8	1 381,1	1 660,6	1 785,1	1 962,5	2 041,4	2 150,1	2 315,3	2 414,70	2 532,4
Produkce v běžných cenách (mld. Kč)	(2)	-	-	3 496,90	3 935,10	4 371,20	4 763,20	4 877,20	5 316,10	5 764,60	6 082,80	-
Stavební výroba v běžných cenách (mld. Kč)	(3)	118,9	142,7	171,7	200,8	214,5	217,4	212,2	231,9	264,0	277,8	-
Počet zahájených bytů	(4)	7 454	10 964	16 548	22 680	33 152	35 027	32 900	32 377	28 983	33 606	36 496
Podíl stavební výroby na produkci (%)	(3)/(2)	-	-	4,9	5,1	4,9	4,6	4,4	4,4	4,6	4,6	-
Meziroční tempo růstu stavební výroby v běžných cenách		-	20,0	20,3	16,9	6,8	1,4	-2,4	9,3	13,8	5,2	11,4
Meziroční tempo růstu HDP v běžných cenách		-	15,9	16,8	20,2	7,5	9,9	4,0	5,3	7,7	4,3	4,9
Meziroční tempo růstu HDP ve stálých cenách roku 1995		-	2,2	5,9	4,3	-0,8	-1,0	0,5	3,3	3,1	2,0	
Meziroční tempo růstu počtu zahájených bytů		-	47,1	50,9	37,1	46,2	5,7	-6,1	-1,6	-10,5	16,0	8,6

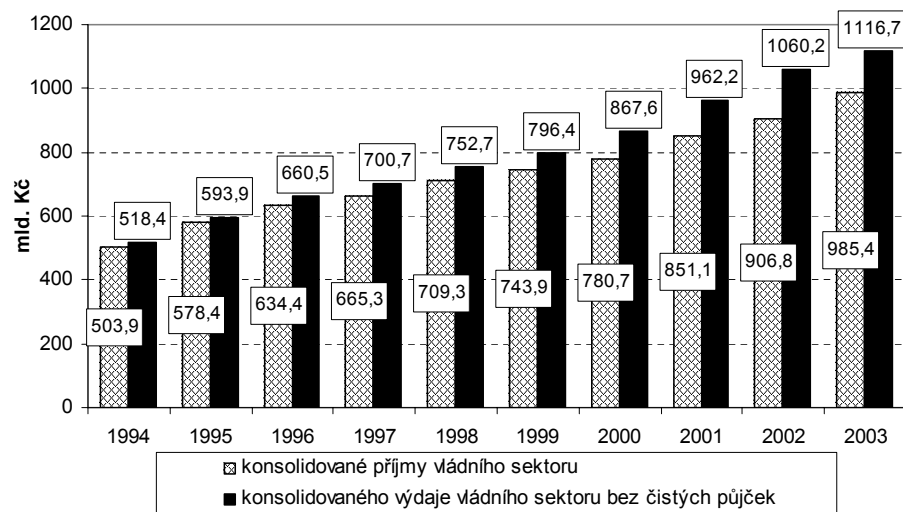
Zdroj: ČSÚ.

Graf 1: Porovnání růstu HDP, objemu stavební výroby a počtu zahájených bytů v letech 1993 – 2002



Zdroj: Český statistický úřad, vlastní výpočty.

Graf 2: Konsolidované příjmy a výdaje vládního sektoru v letech 1994 – 2003 (v mld. Kč)



Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Tabulka 3: Mezinárodní srovnání vývoje HDP na jednoho obyvatele ve vybraných zemích SVE a EU

Země	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/2001
Česká republika	n/a	n/a	n/a	12 800	13 500	14 300	14 600	114,1
Maďarsko	8 900	9 500	9 700	10 600	11 500	12 300	13 000	122,6
Německo	20 400	21 100	21 000	22 100	22 500	23 000	23 000	104,1
Polsko	7 800	8 300	8 500	9 000	9 400	9 600	9 800	108,9
Portugalsko	13 100	13 900	14 300	15 300	15 800	16 200	15 900	103,9
Rakousko	22 100	23 000	23 200	24 800	25 100	25 600	25 800	104,0
Řecko	12 700	13 300	13 300	14 300	15 100	16 400	17 000	118,9
Slovensko	8 300	8 800	8 700	9 500	10 000	10 900	10 900	114,7
Slovinsko	12 600	13 300	13 700	14 500	15 300	16 100	16 400	113,1

Poznámka: Hodnoty HDP na obyvatele v běžných cenách v EUR, přepočteno paritou kupní síly.

Zdroj: ČSÚ

Tabulka 4: Výdaje vládního sektoru ve funkčním členění v roce 2001

	2001		2002	
	mil. Kč	v %	mil. Kč	v %
Výdaje celkem	963 874	100,00	1 071 433	100,00
Z toho:				
– sociální věci	309 107	32,07	331 613	30,95
– zdraví	145 443	15,09	155 356	14,50
– vzdělávání	92 284	9,57	102 284	9,55
– doprava, pošty a telekomunikace	72 577	7,53	87 579	8,17
– bydlení a společenská infrastruktura	59 530	6,18	62 563	5,84
– všeobecné veřejné služby	54 243	5,63	57 866	5,40
– veřejný pořádek a bezpečnost	43 425	4,51	48 608	4,54

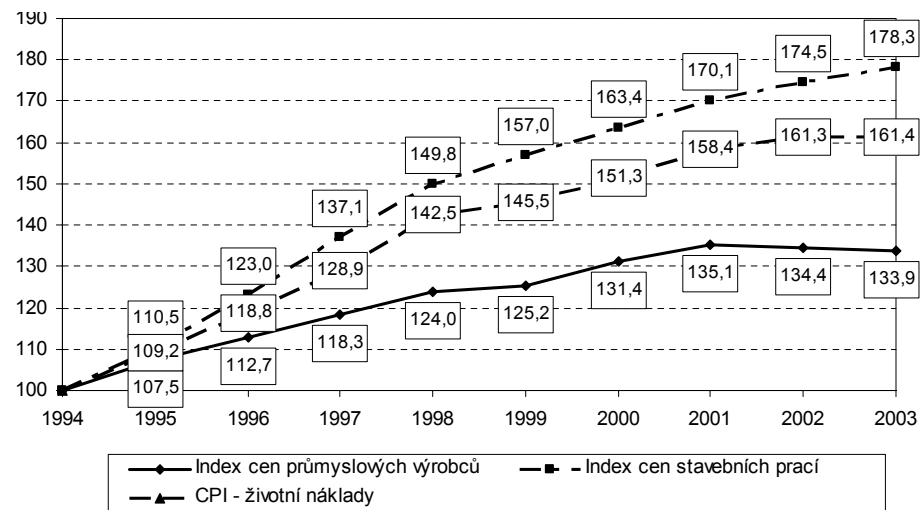
Zdroj: Statistická ročenka ČR 2002, 2003

Tabulka 5: Závěrečný účet Státního fondu rozvoje bydlení v letech 2000 a 2001

	2000	2001	2002
Příjmy (mil. Kč)	1 001	8 769	17 775
– daňové	0	0	0
– nedaňové	1	124	335
– kapitálové	0	0	0
– přijaté dotace	1 000	8 645	17 440
Výdaje (mil. Kč)	1	1 584	3 359
– běžné	1	108	49
– kapitálové	0	1 476	3 309
– ostatní	0	0	0
Saldo příjmů a výdajů (mil. Kč)	1 000	7 185	14 416
Zůstatek finančních prostředků k 31. 12.	1 000	8 185	22 598

Zdroj: Statistická ročenka ČR 2001, 2002, 2003.

Graf 3: Cenové indexy v letech 1994 – 2003



Poznámka: CPI (Consumer Price Index) – index spotřebitelských cen.

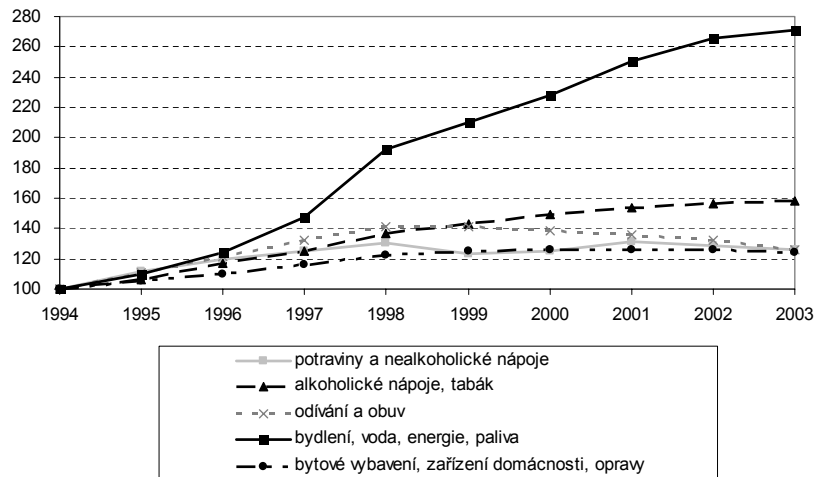
Zdroj: ČSÚ

Tabulka 6: Vývoj vybraných složek indexu cen stavebních prací v letech 1994 – 2002 (stavební díla podle směru výstavby)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
budovy bytové	100,0	110,9	123,4	137,8	151,2	158,3	163,9	169,6	174,1
budovy nebytové výrobní	100,0	110,6	123,1	137,0	149,8	157,1	163,6	169,8	173,7
budovy nebytové nevýrobní	100,0	110,8	122,3	135,4	148,2	154,5	159,7	165,3	169,6
inženýrské stavby	100,0	110,3	123,2	137,2	149,5	156,8	163,9	171,6	177,0
vodohospodářské stavby	100,0	111,7	123,2	137,6	149,5	157,7	164,1	172,3	177,7
domy jednobytové a dvoubytové	100,0	110,7	123,1	137,7	151,3	158,5	164,2	170,1	174,4
domy vícebytové	100,0	111,4	124,4	138,4	150,9	157,6	163,0	168,4	172,6

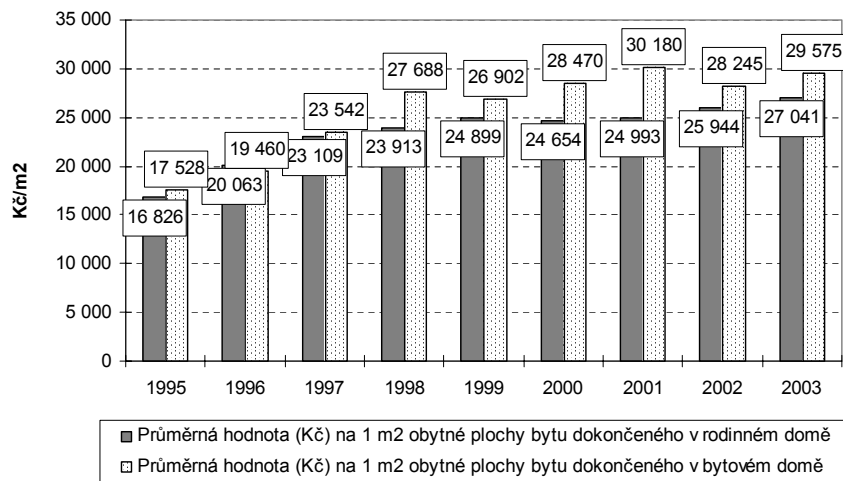
Zdroj: Statistická ročenka ČR 2002, 2003

Graf 4: Vývoj vybraných složek indexu spotřebitelských cen v letech 1994 – 2003



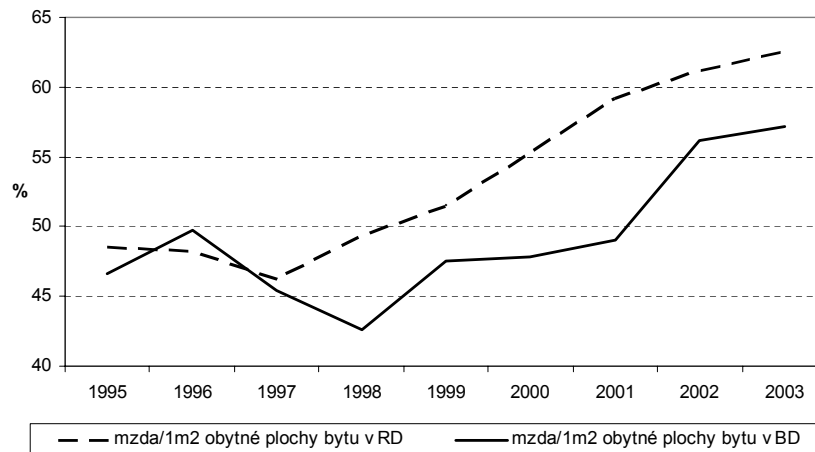
Zdroj: ČSÚ.

Graf 5: Průměrná hodnota 1 m² obytné plochy bytu dokončeného v rodinném/bytovém domě v letech 1995 – 2003



Zdroj: Český statistický úřad

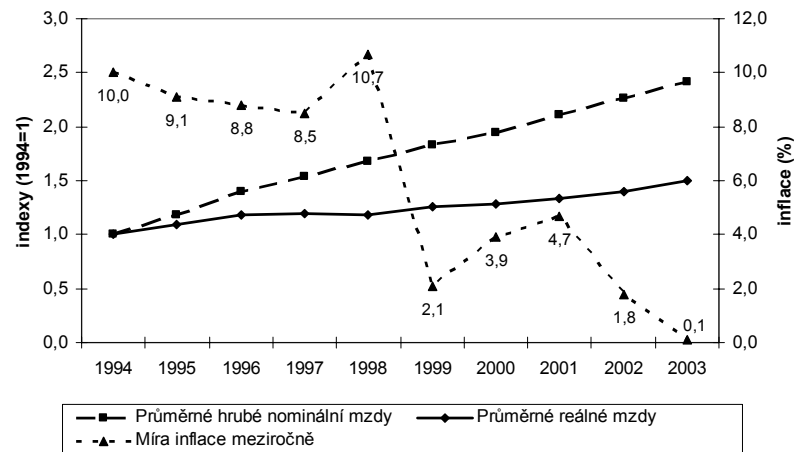
Graf 6: Vývoj poměru průměrné hrubé mzdy zaměstnanců k hodnotě 1 m² obytné plochy bytu dokončeného v bytovém/rodinném domě v daném roce



Poznámka: RD – rodinným dům, BD – bytový dům.

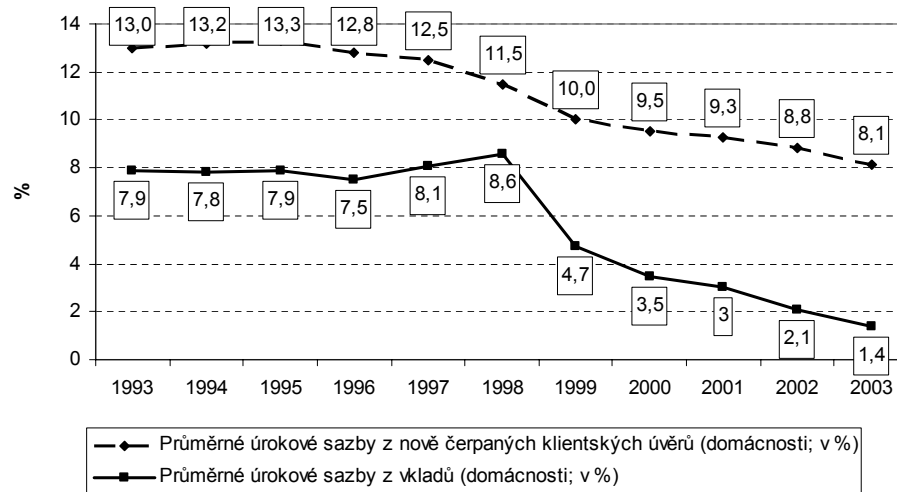
Zdroj: Český statistický úřad

Graf 7: Vývoj průměrné nominální a reálné hrubé mzdy a míry inflace vyjádřené přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen v letech 1994 – 2003



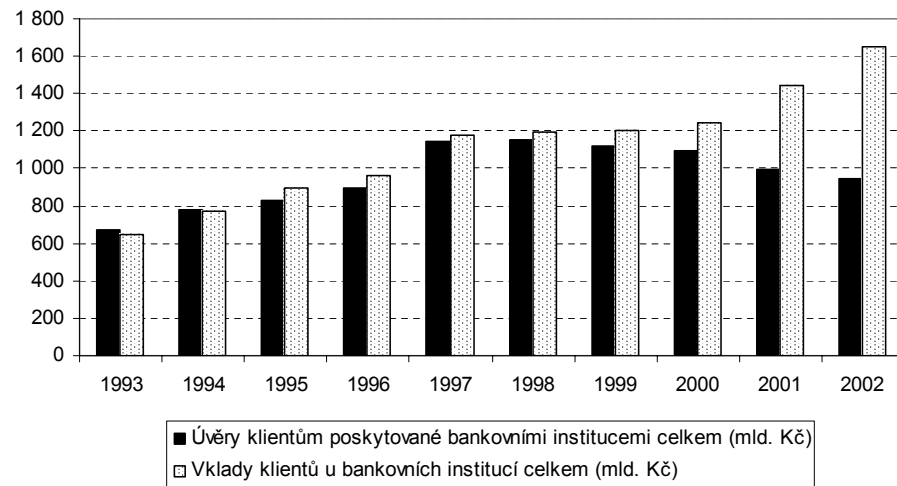
Zdroj: Český statistický úřad, ČNB, vlastní výpočty.

Graf 8: Průměrné úrokové sazby z vkladů a úvěrů v letech 1993 – 2003



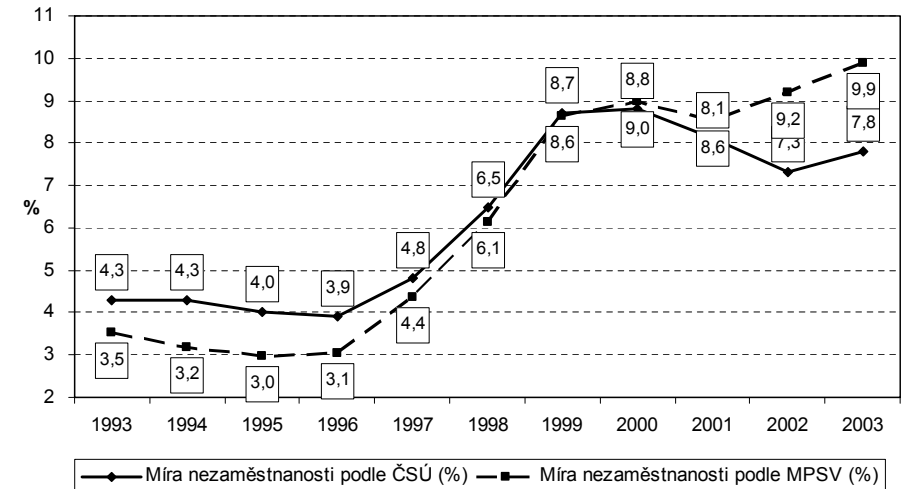
Zdroj: Česká národní banka (ČNB).

Graf 9: Výše vkladů a úvěrů klientů u bankovních institucí v letech 1993 – 2002



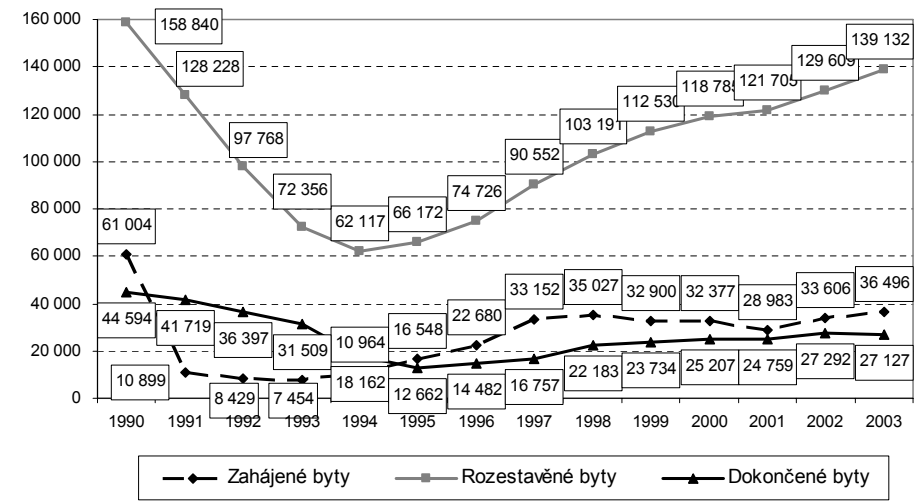
Zdroj: Statistická ročenka ČR 2002, 2003.

Graf 10: Míra nezaměstnanosti v letech 1993 – 2003



Poznámka: Míra nezaměstnanosti podle MPSV vypočtena jako roční průměr z měsíčních hodnot.
Zdroj: ČSÚ a Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV).

Graf 11: Počet zahájených, rozestavěných a dokončených bytů v letech 1990 – 2003



Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 7: Zahájené byty podle typu stavby a investora v letech 1995 – 2003

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	absolutně							v %						
Zahájené byty celkem	16 548	35 027	32 900	32 377	28 983	33 606								
v tom:														
Zahájené byty ve stavbách pro bydlení	16 548	32 014	28 695	27 204	24 858	29 355	36 496	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- v rodinných domech	7 205	14 933	12 489	12 177	12 895	13 659	17 250	43,5	46,6	43,5	44,8	51,9	46,5	47,3
- v bytových domech	5 007	7 961	7 192	7 097	6 276	10 246	10 043	30,3	24,9	25,1	26,1	25,2	34,9	27,5
v tom:														
- družstevní	57	356	393	712	754	1 246	1 316	1,1	4,5	5,5	10,0	12,0	12,2	13,1
- komunální	3 015	3 407	3 246	3 679	2 585	4 393	3 782	60,2	42,8	45,1	51,8	41,2	42,9	37,7
- ostatní	1 935	4 198	3 553	2 706	2 937	4 607	4 945	38,6	52,7	49,4	38,1	46,8	45,0	49,2
- v nástavbách, vestavbách nebo přístavbách	4 336	9 120	9 014	7 930	5 687	5 450	5 849	26,2	28,5	31,4	29,2	22,9	18,6	16,0
V domech s pečovatelskou službou	-	648	1 371	845	1 357	1 803	1 017							
V nebytových objektech	-	593	1 247	1 453	1 384	1 225	1 167							
V adaptovaných nebytových prostorách	-	1 772	1 587	2 875	1 384	1 223	1 170							

Zdroj: Statistická ročenka ČR 2002, 2003, Bytová výstavba za rok 2003.

Tabulka 8: Dokončené byty podle typu stavby a investora v letech 1995 – 2003

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	absolutně							v %						
Dokončené byty celkem	12 998	22 183	23 734	25 207	24 758	27 291								
v tom:														
Stavby pro bydlení	10 996	20 027	20 881	21 642	21 427	22 803	27 127	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
v tom:														
- v rodinných domech	5 430	8 336	9 238	10 446	10 693	11 716	11 397	49,4	41,6	44,2	48,3	49,9	51,4	42,0
- v bytových domech	3 583	6 827	6 598	5 926	5 912	6 393	7 720	32,6	34,1	31,6	27,4	27,6	28,0	28,5
v tom:														
- družstevní	1 176	138	97	536	890	791	1 468	32,8	2,0	1,5	9,0	15,1	12,4	19,0
- komunální	1 689	3 216	2 925	2 897	2 686	2 612	2 605	47,1	47,1	44,3	48,9	45,4	40,9	33,7
- ostatní	718	3 473	3 576	2 493	2 336	2 990	3 647	20,0	50,9	54,2	42,1	39,5	46,8	47,2
- v nástavbách, vestavbách nebo přístavbách	1 983	4 864	5 045	5 250	4 822	4 694	3 940	18,0	24,3	24,2	24,3	22,5	20,6	14,5
V domech s pečovatelskou službou	1 609	811	651	687	708	1 725	1 729							
V nebytových objektech	57	407	767	745	824	1 070	1 213							
V adaptovaných nebytových prostorách	336	938	1 435	2 133	1 799	1 693	1 128							

Zdroj: Statistická ročenka ČR 2002, 2003, Bytová výstavba za rok 2003.

Přehled státních programů na podporu bydlení v roce 2004

<i>Název programu</i>	<i>Program podpory nájemního bydlení a technické infrastruktury</i>	<i>Podpora regenerace panelových sídlišť</i>	<i>Program poskytování finanční podpory na opravy vad panelové výstavby</i>
Cíl opatření	1) Podpora výstavby nájemních bytů ve vlastnictví obcí pro jejich obyvatele s nízkými příjmy 2) Rozšířit nabídku zainvestovaných pozemků pro následnou výstavbu	Komplexní zlepšení prostředí panelových sídlišť	Pomoc vlastníkům bytových domů při nezbytných opravách nejzávažnějších vad způsobujících havarijní stav bytového domu.
Forma podpory	2004 Nevratná investiční dotace Ad 1) 550 tis. Kč/byt, 630 tis. Kč/byt je-li potřeba vystavět komunikace a tech. sítě Ad 2) 80 tis. Kč na technickou infrastrukturu jednoho budoucího bytu	Nevratná účelová dotace do výše 70 % rozpočtových nákladů na zpracování regulačních plánů panelových sídlišť a výstavbu dopravní a tech. infrastruktury. Prostředky mohou být použity na výstavbu veřejných prostranství, cyklistických stezek, ploch veřejné zeleně a na sanaci a zřizování hřišť.	Dotace na úhradu rozpočtových nákladů spojených s provedením oprav. do výše 40 %, maximálně však 45 tis. Kč na jednu bytovou jednotku. Týká se jen oprav v ceně vyšší než 160 tis. Kč.
Uchazeč	Obec, či několik obcí, příjemce dotace však musí mít minimálně 51 % spoluvlastnický podíl	Obec s panelovým sídlištěm o nejméně 150 bytech	Vlastníci bytových domů a bytů, tj. obce, bytová družstva a právnické osoby.
Podmínky	Ad 1) Pozemek, na kterém bude stavba provedena, musí být ve vlastnictví obce. Obec musí vždy zdůvodnit potřebnost výstavby bytů pro potřeby cílové skupiny dané tímto programem (jednotlivec s příjmem do 0,8 násobku životního minima, či domácnost s příjmem pod 1,5 násobek). Půjde-li o výstavbu bytového domu s 10 a více byty, musí nejméně 10 % bytů být upravitelnými byty. V bytových domech musí být nejméně 80% bytů do 60 m ² a nanejvýš 20 % bytů do 80 m ² . V rodinných domech musí být nejméně 50 % bytů do 70 m ² a nanejvýš 50 % bytů do 90 m ² Ad 2) Na pozemku bude provedena následná výstavba bytových nebo rodinných domů ve vlastnictví obce či budou zainvestované pozemky prodány za cenu v místě obvyklou.	Obec musí mít schválený územní plán a projekt regenerace panelového sídliště; nejméně 30 % nákladů financuje obec Na projekt nebyla poskytnuta podpora z jiných podpůrných programů. Dotaci lze poskytnout i na již zahájené úpravy.	Uhrazují se náklady na opravu do výše 40 %, maximálně však 45 tis. Kč na jednu bytovou jednotku. Týká se jen oprav v ceně vyšší než 160 tis. Kč.
Poznámky			

Makroekonomický vývoj ČR

<i>Název programu</i>	<i>Program výstavby podporovaných bytů</i>	<i>Program podpory rekonstrukce bývalých vojenských objektů pro účely nájemního bydlení</i>	<i>Podpora stavebního spoření</i>
Cíl opatření	Vytvořit podmínky pro výstavbu obecních nájemních bytů k řešení naléhavé bytové situace zdravotně či sociálně znevýhodněných skupin obyvatelstva	Využití, po provedení stavební rekonstrukce, vyklizených bývalých vojenských objektů pro obecní nájemní bydlení.	Zajištění systému financování stavebního spoření
Forma podpory	Nevratná účelová dotace na ve výši: - Chráněný byt max. 600 - 800 tis. Kč/byt - Byt na půli cesty max. 600 tis. Kč/byt - Vstupní byt 250 tis. Kč/byt	Dotace na změnu vojenských objektů na nájemní byty. Lze ji poskytnout až do výše 50 % celkových investičních nákladů, maximálně však 530 tis. Kč na jeden byt.	Nevratný příspěvek ke stavebnímu spoření
Uchazeč	Obec, či několik obcí, spolu s PO zaměřenými na poskytování zdravotních a sociálních služeb, příjemce dotace však musí mít minimálně 51% spoluvlastnický podíl.	Obec, která v rámci reformy armády převzala nepotřebný vojenský majetek darovací smlouvou.	Účastník stavebního spoření, který má uzavřenou smlouvu u jedné ze stavebních spořitelen.
Podmínky	Daně "Programem výstavby podporovaných bytů"	Obec bude stavebníkem, investorem i pronajímatelem vzniklých bytů. Může sružit finanční prostředky s jinými subjekty s výjimkou budoucích uživatelů bytů. Pozemek a budova, ve které vzniknou nájemní byty budou výlučně v majetku obce. Obec nesmí po dobu 20 let zastavit byty, ani je odprodat a musí po tuto dobu sloužit jako nájemní byty.	Příspěvek ve výši 15 % naspořené částky, maximálně 3 000 Kč/rok, platí pro všechny smlouvy uzavřené po 1. lednu 2004. Pro smlouvy uzavřené před tímto datem činí příspěvek 25 % naspořené částky, maximálně však 4 500 Kč/rok.
Poznámky			Přijaté úroky jsou osvobozeny od daně z příjmů.

<i>Název programu</i>	<i>Podpora hypotečního úvěrování osobám do 36 let</i>	<i>Zvýhodněný úvěr pro mladé lidi na novou bytovou výstavbu</i>	<i>Podpora hypotečního úvěrování</i>
Cíl opatření	Zvýšení dostupnosti vlastnického bydlení pro mladé lidi	Podpora výstavby bytů a domů pro mladé lidi do 36 let	Zvýšení dostupnosti dlouhodobých komerčních úvěrů pro stavebníky.
Forma podpory	Úhrada části úroku z úvěru jehož souhrnná výše nepřekročí: - 1,5 mil. Kč - pro rodinný dům s jedním bytem, - 800 tis. Kč na byt. Pokud úvěr tyto limity překročí, tak část úvěru přesahující limity nebude dotována. Podpora se poskytuje ve výši 1-4 procentní body v závislosti na výši úrokových sazeb.	Úvěr do výše 200 tis. Kč; úrok 3 % p.a.; splatnost 10 let.	Úhrada části úroku z úvěru, jehož souhrnná výše nepřekročí: - 2 mil. Kč - rodinný dům se dvěma byty - 1,5 mil. Kč - rodinný dům s jedním bytem - max. 800 tis. Kč na byt
Uchazeč	Mladí lidé mladší 36 let.	FO mladší 36 let.	Stavebník - FO, obec, družstvo
Podmínky	Úroková dotace je poskytována po celou dobu splácení úvěru, max. 10 let. Žadatel nesmí vlastnit ani spoluvlastnit byt, bytový či rodinný dům. Pořizovaný dům či byt byl zkolaudován nejméně před 2 roky.	Stavební povolení vydané nejdříve k 1. lednu 2000. Žadatel ani manžel(-ka) nesmí vlastnit ani spoluvlastnit byt, bytový či rodinný dům a musí být mladší 36 let. Podlahová plocha bytu či rodinného domu (bez lodžii, balkonů a garáží) nesmí překročit 80m ² u bytu a 120m ² u domu.	Příspěvek se vztahuje na výstavbu či dostavbu rodinného domu i bytu, koupi pozemku, na splacení úvěru sjednaného po 1.1.1995.
Poznámky	Dotace je poskytována ve výši 1 procentního bodu od 1. 2. 2004 do 31. 1. 2005.		Dotace je poskytována ve výši 0 procentních bodů od 1.2.2004 do 31.1.2005.

Fyzická dostupnost bytů a bytová výstavba v okresech České republiky

Následující série mapek podává základní přehled o fyzické dostupnosti bytů a bytové výstavbě v okresech České republiky. Data o fyzické dostupnosti pocházejí ze sčítání lidu z roku 2001, údaje o bytové výstavbě zachycují data z roku 2003. Mapa 1 ukazuje, jaká byla v jednotlivých okresech vybavenost obyvatelstva byty. Jako ukazatel byl použit počet trvale obydlených bytů připadajících na 1 000 trvale bydlících obyvatel okresu. Z mapy je zřejmé, že v tomto ohledu existují v České republice dosti významné regionální rozdíly, protože hodnota ukazatele kolísá v rozmezí 323 bytů na 1 000 obyvatel do 430 bytů na 1 000 obyvatel. Hodnoty ukazatele jsou obecně vyšší v Čechách než na Moravě. Jsou vyšší v městských okresech a dalších vysoce urbanizovaných okresech než v okresech venkovských. Je na místě upozornit, že takto měřená vybavenost obyvatelstva byty nijak nekoreluje s údaji o cenách bytů v jednotlivých okresech, resp. s jejich finanční dostupností pro místní obyvatelstvo. Mapa 2 ukazuje, jak se hodnoty tohoto ukazatele vybavenosti obyvatel byty změnily v letech 1991 až 2001. Je zřejmé, že ve všech okresech České republiky se počet bytů na 1 000 obyvatel zvýšil, ačkoliv přírůstek nebyl rovnoměrný. Nejmenší přírůstek byl zaznamenán ve středních Čechách a v okresech v zázemí Brna. Relativně rychle se vybavenost obyvatel byty zvyšovala na severní Moravě a v severočeském pohraničí, což bylo způsobeno spíše úbytkem obyvatel než přírůstkem počtu bytů.

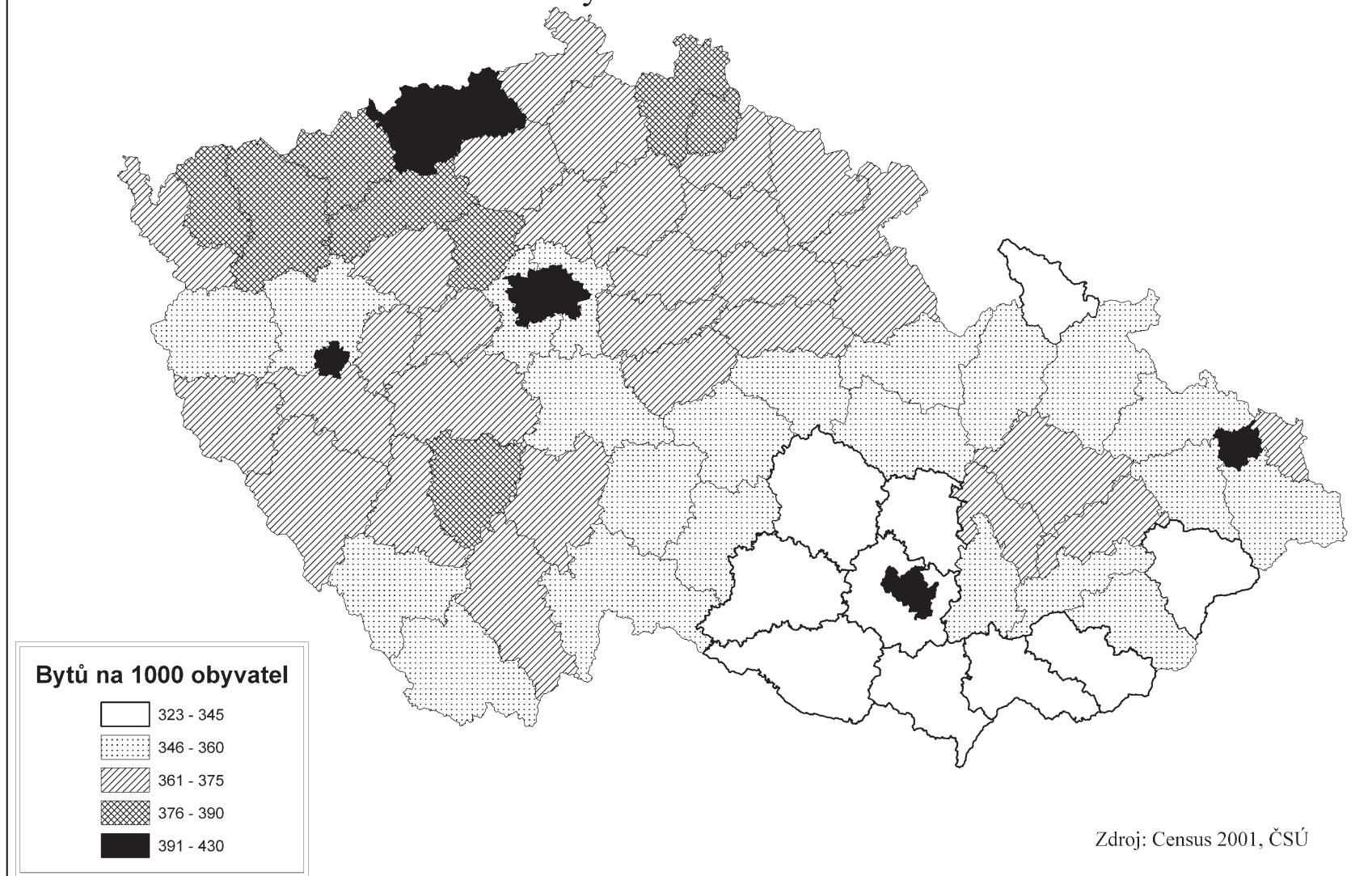
Mapy 3 a 4 analogicky zachycují vybavenost domácností byty měřenou počtem trvale obydlených bytů připadajících na 100 cenových domácností v okrese v roce 2001 a změnu mezi roky 1991 a 2001. Ze škály na mapě 3 je zřejmé, že regionální variabilita tohoto ukazatele je podstatně menší než u vybavenosti obyvatel byty – počty bytů na 100 cenových domácností kolísají v rozmezí 86,3 až 92,0. Nejvyšší hodnoty ukazatele jsou v severozápadních a jižních Čechách, nejnižší na jižní Moravě a v zázemí Prahy a Brna. Vybavenost domácností byty se v období 1991 až 2001 ve většině okresů snížila. Z mapy 4 je vidět, že relativně největší pokles byl zaznamenán v severozápadních Čechách a v okresech ležících na pomezí východních Čech a severní Moravy. V okresech na Českomoravské vrchovině a na střední Moravě došlo naopak k mírnému nárůstu hodnot ukazatele. Je nutné upozornit, že ani v pří-

padě vybavenosti domácností byty nebyly zjištěny žádné souvislosti s cenami bytů a finanční dostupností bydlení v okresech.

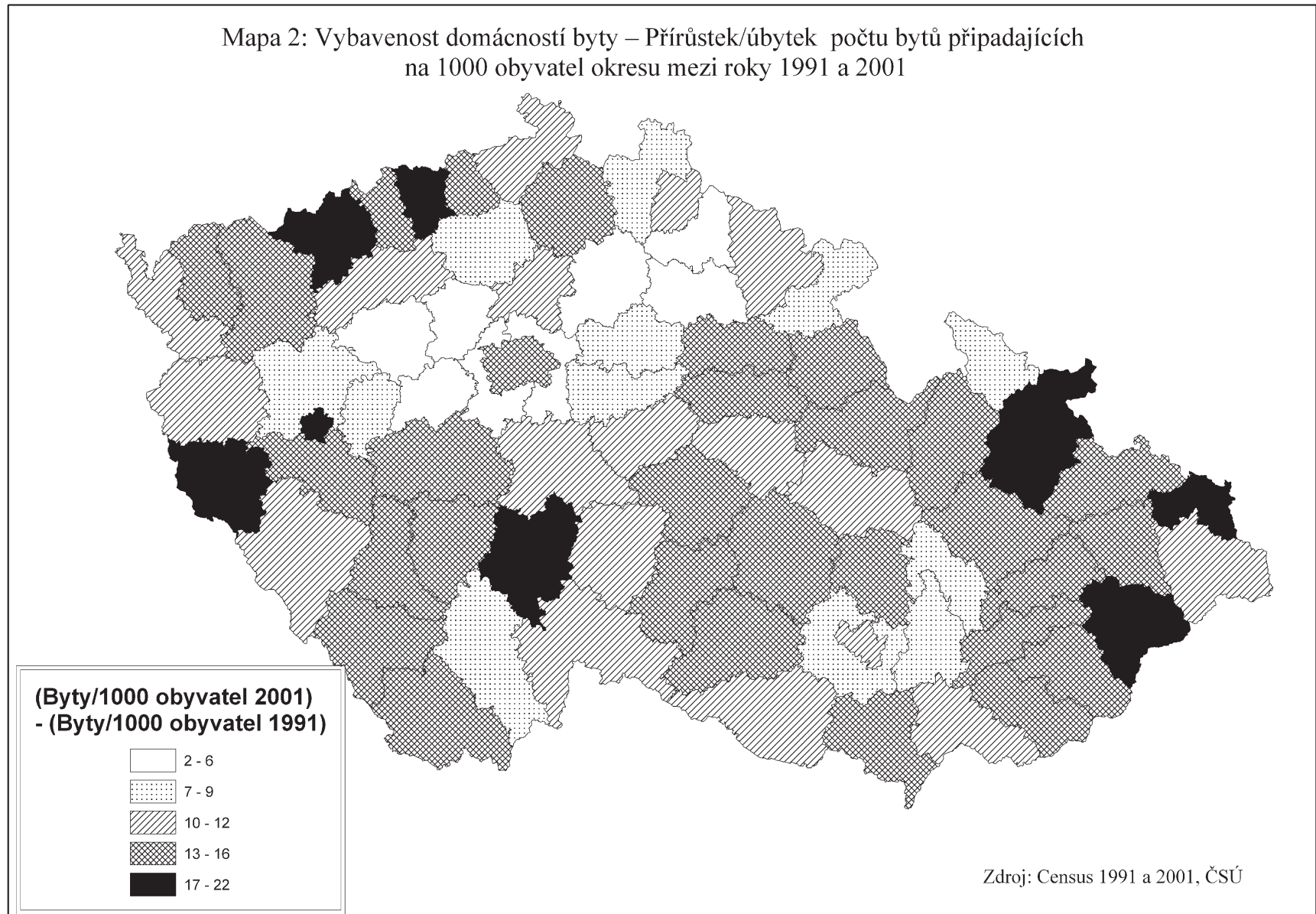
Mapy 5 a 6 ukazují průměrnou velikost obytné plochy připadající na 1 trvale bydlícího obyvatele okresu, zvláště pro byty v bytových domech a rodinných domech. Průměrná obytná plocha na obyvatele v bytě v bytovém domě není příliš regionálně variabilní, hodnota ukazatele kolísá v rozmezí 13,8 m² až 17,2 m² na osobu. Obecně je vyšší na Čechách než na Moravě (zvláště jižní) a dosahuje vyšších hodnot v největších městech. Průměrná velikost plochy na obyvatele v rodinných domech je značně větší, a je také o něco více regionálně variabilní (kolísá v rozmezí 19,1 m² až 24,2 m² na osobu). Z pohledu na mapu je zřetelný rozdíl mezi situací v Čechách, kde je plocha na osobu větší, a na Moravě, kde je průměrná plocha na osobu menší.

Mapy 7 až 10 informují o bytové výstavbě v okresech v roce 2003, tedy počtu dokončených a zahájených bytů v přepočtu na 10 000 trvale obydlených bytů a jejich strukturu z hlediska typu výstavby v členění na byty v rodinných domech, byty v bytových domech a byty v nástavbách a přístavbách. Z map je zřetelně vidět přetrvávající trendy v bytové výstavbě. Největší intenzitu výstavby zaznamenáváme v zázemí největších měst, zvláště v okresech Praha-východ a Praha-západ. Ačkoliv je základní charakter regionálního rozložení u dokončených i zahájených bytů podobný, je možné si povšimnout, že rozdíly v intenzitě výstavby mezi okresy, kde se staví nejvíce, a okresy, kde se staví nejméně, se zvětšují. Zahájené byty se více regionálně koncentrují. Současně je zřejmé, že ačkoliv se postupně zvyšuje podíl bytů stavěných v bytových domech, dominantní je stále výstavba bytů v rodinných domech. Relativně nejvíce bytů v bytových domech se dokončilo i zahájilo v největších městech a v dalších okresech s vysokými cenami nemovitostí. V okresech s nízkými cenami nemovitostí je podíl stavěných bytů v bytových domech zcela zanedbatelný nebo dokonce nulový.

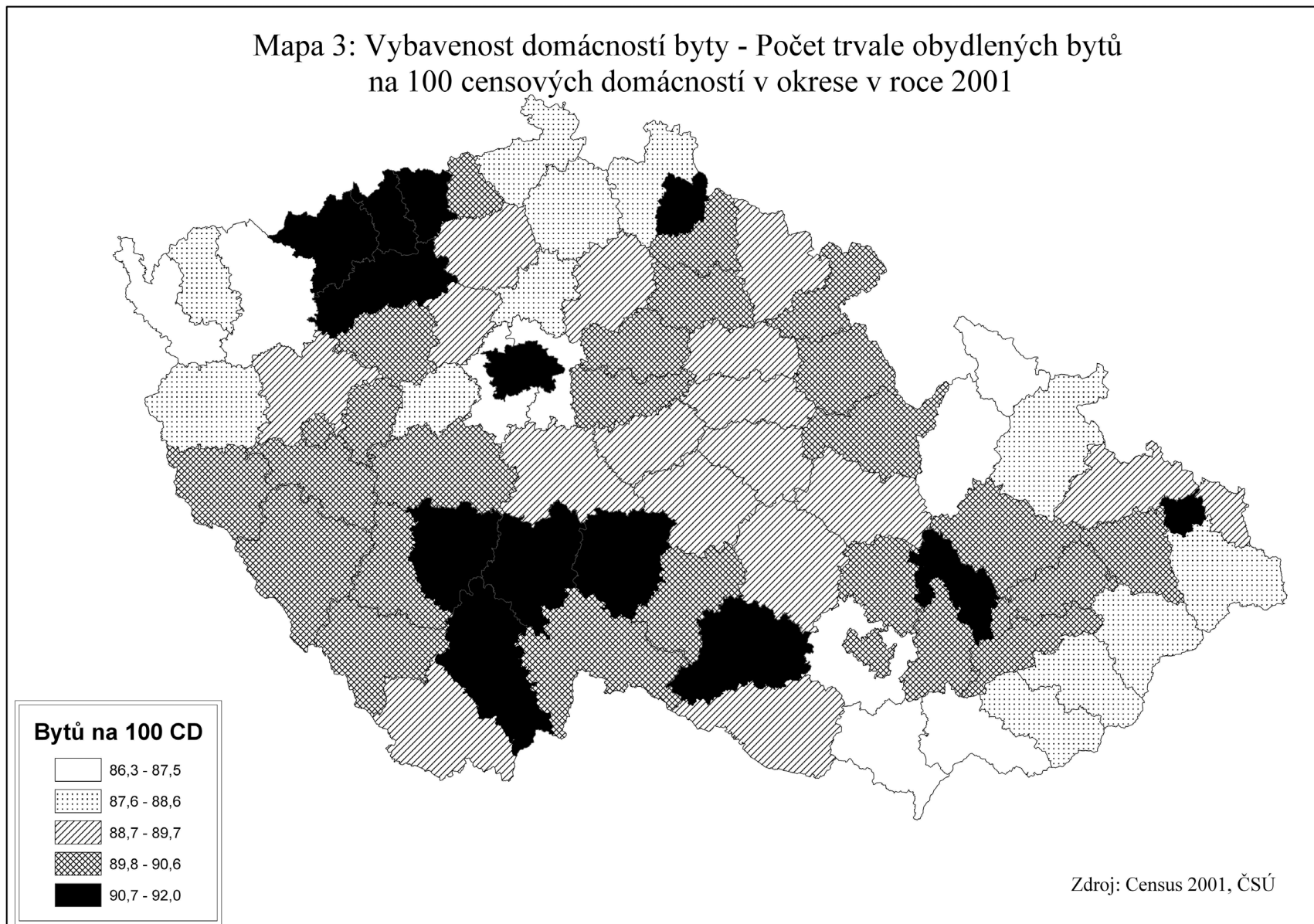
Mapa 1: Vybavenost obyvatelstva byty – Počet trvale obydlených bytů na 1000 obyvatel okresu v roce 2001



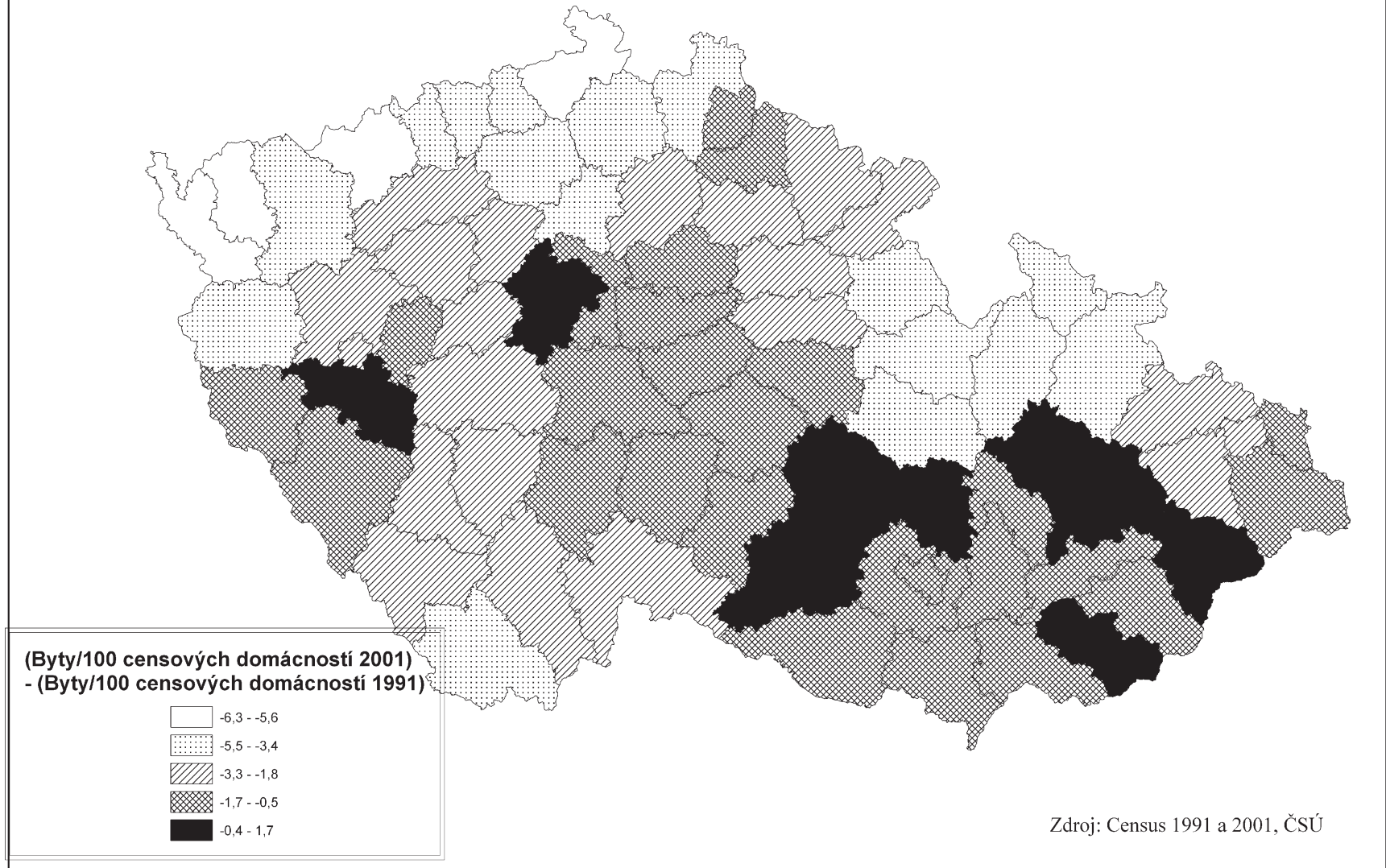
Mapa 2: Vybavenost domácností byty – Přírůstek/úbytek počtu bytů připadajících na 1000 obyvatel okresu mezi roky 1991 a 2001



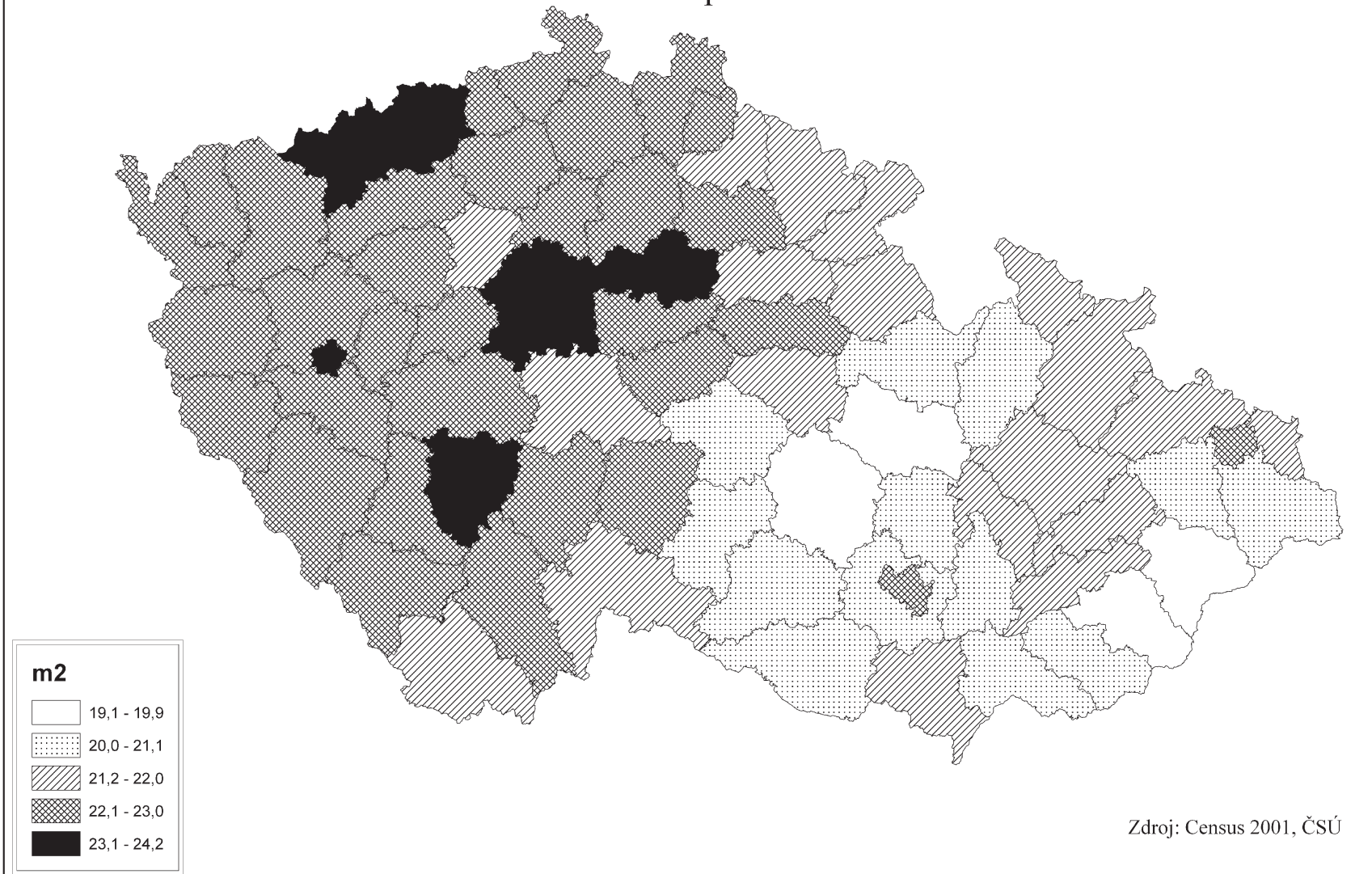
Mapa 3: Vybavenost domácností byty - Počet trvale obydlených bytů na 100 cenových domácností v okrese v roce 2001



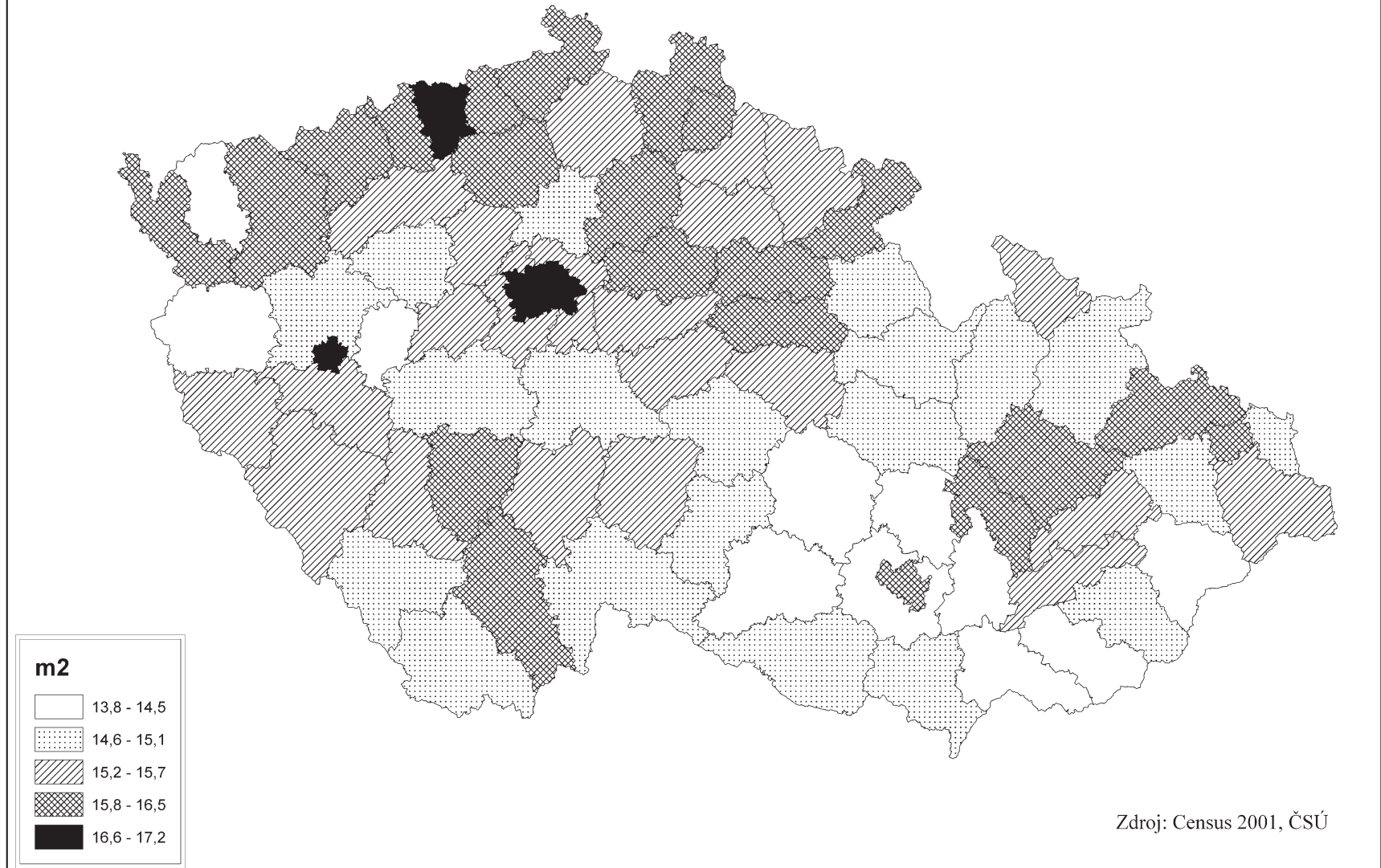
Mapa 4: Vybavenost domácností byty – Přírůstek/úbytek počtu bytů připadajících na 100 cenových domácností okresu mezi roky 1991 a 2001



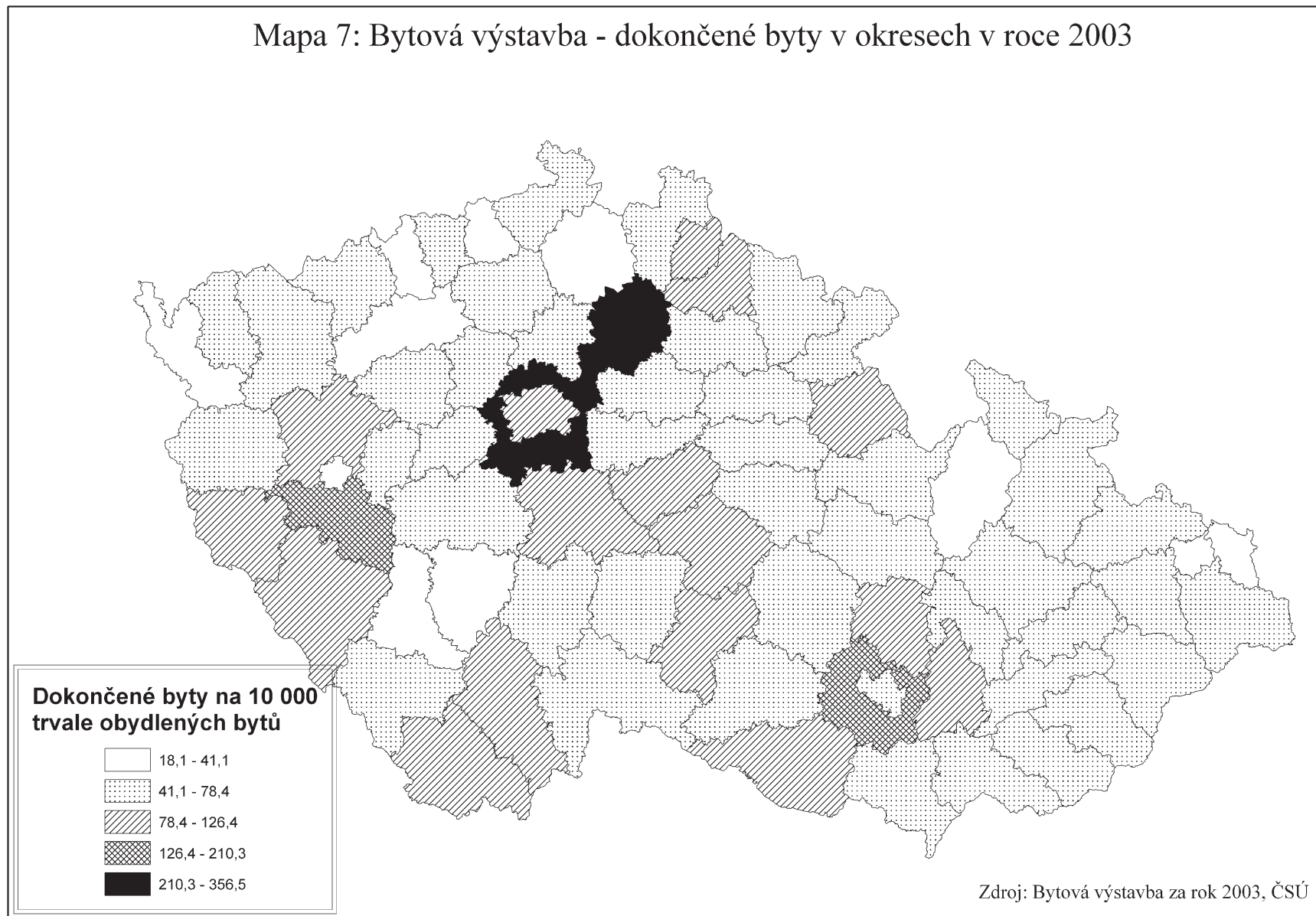
Mapa 5: Průměrná velikost obytné plochy bytu v rodinném domě připadající na 1 obyvatele v roce 2001 podle okresů



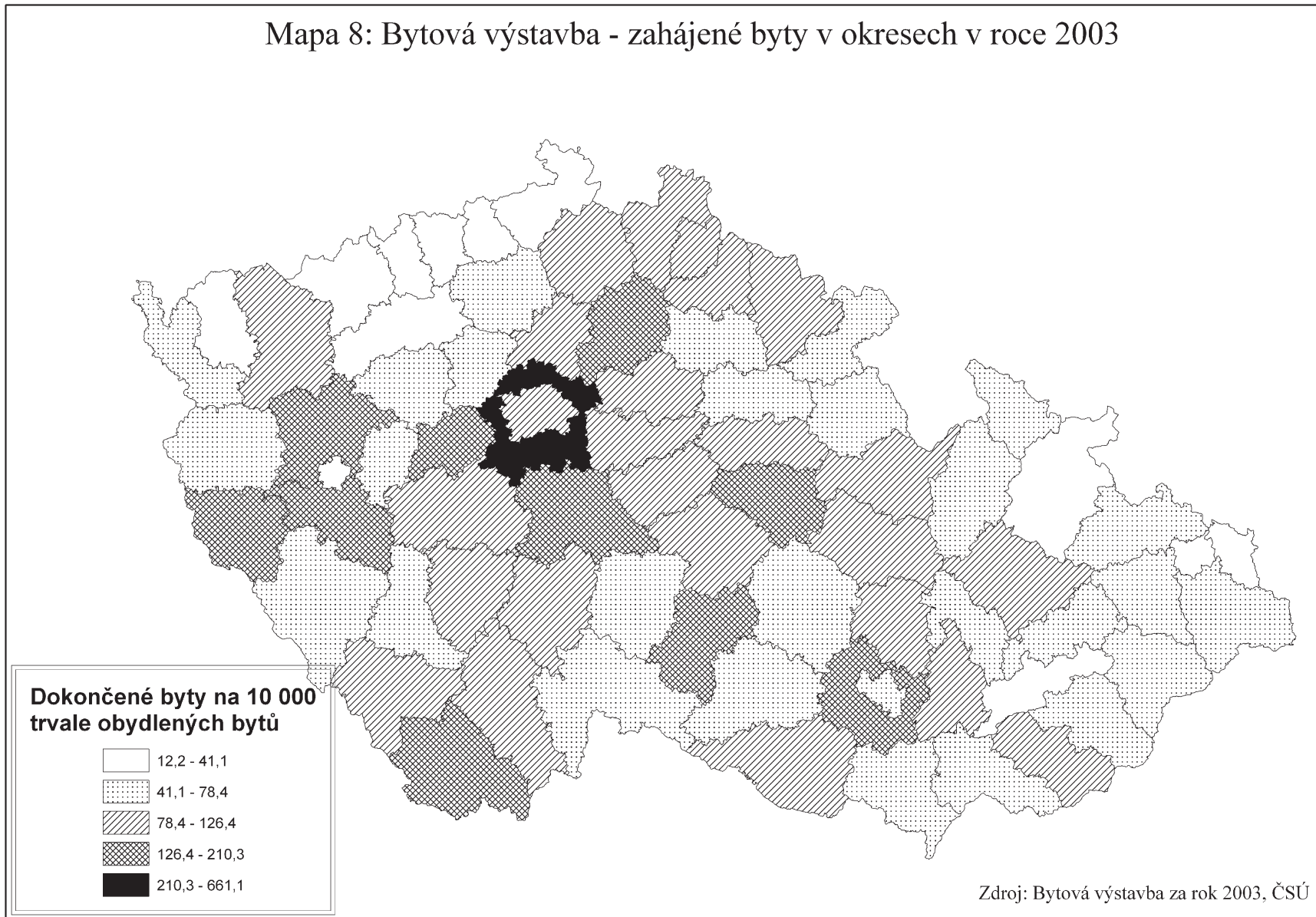
Mapa 6: Průměrná velikost obytné plochy bytu v bytovém domě připadající na 1 obyvatele v roce 2001 podle okresů (m²)



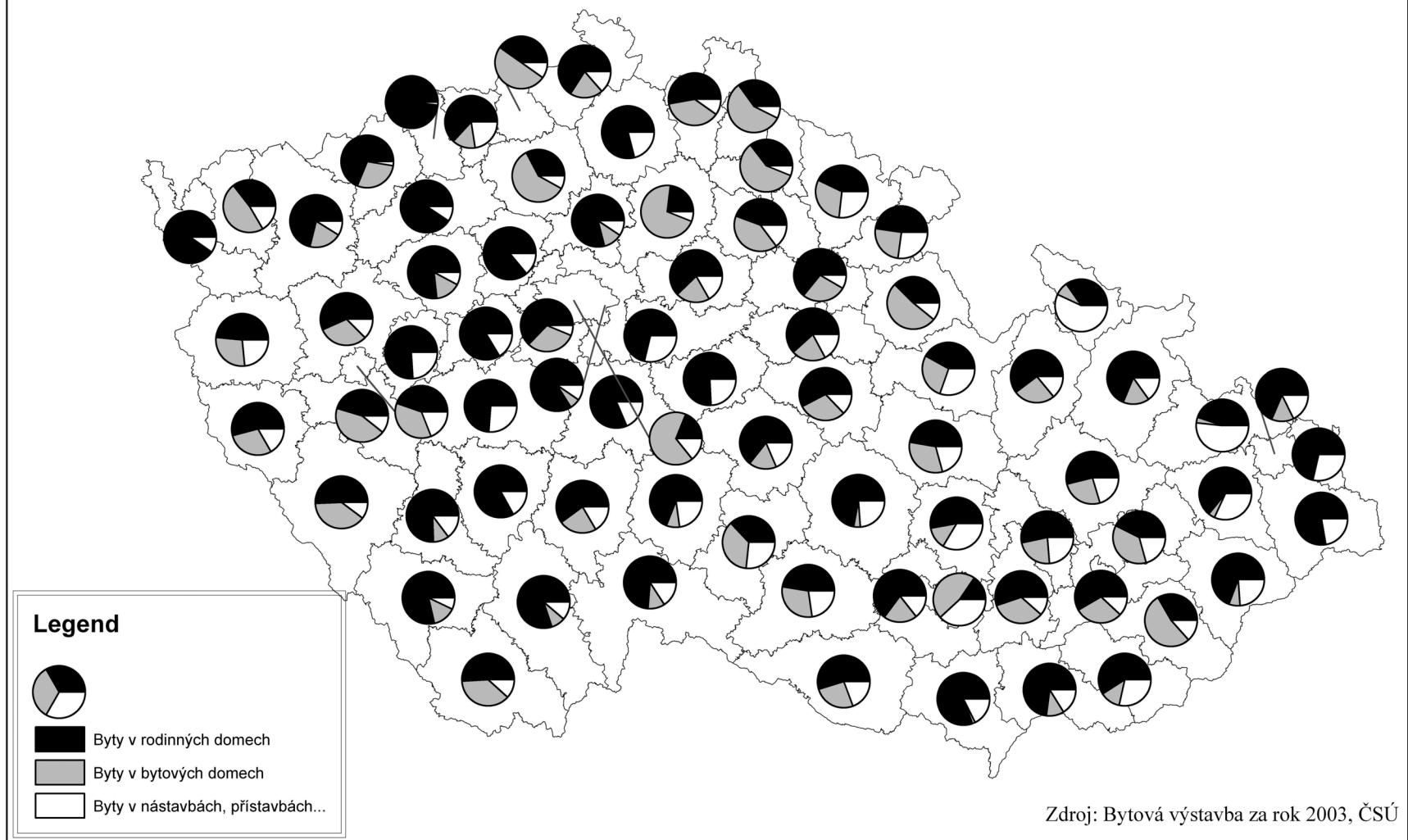
Mapa 7: Bytová výstavba - dokončené byty v okresech v roce 2003



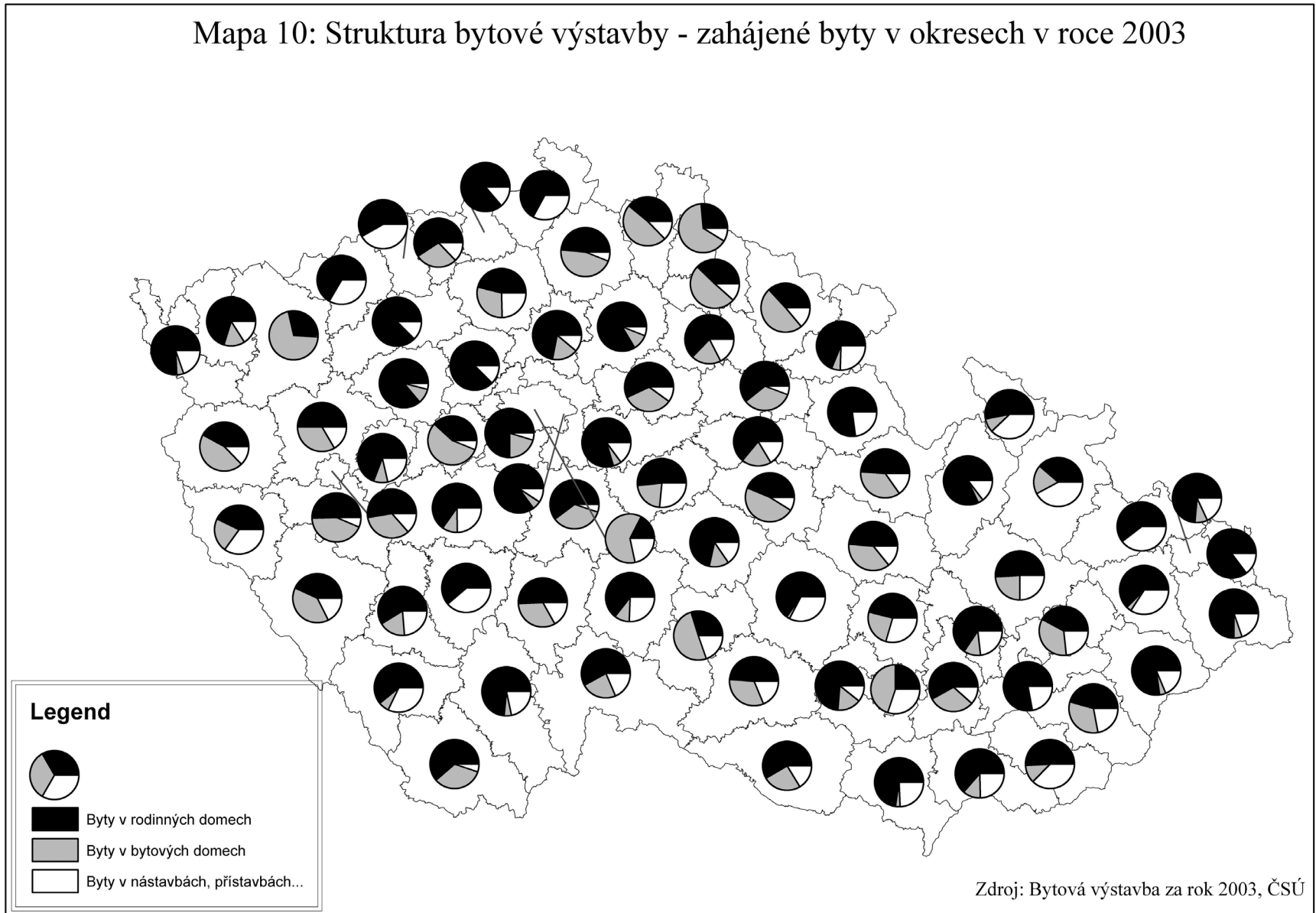
Mapa 8: Bytová výstavba - zahájené byty v okresech v roce 2003



Mapa 9: Struktura bytové výstavby - dokončené byty v okresech v roce 2003



Mapa 10: Struktura bytové výstavby - zahájené byty v okresech v roce 2003



Demografický vývoj v České republice v roce 2002

Vývoj demografických procesů přímo ovlivňuje situaci na trhu bydlení. Např. počty uzavřených sňatků a započatých nesezdaných soužití ovlivňují potřebu bytů pro mladé páry. Počty narozených dětí zase ovlivňují potřebu větších bytů pro tyto páry. Procesy sňatečnosti (resp. neuzavírání sňatků), rozvodovosti a úmrtnosti přímo ovlivňují utváření domácností jednotlivců atd. V této kapitole se proto zaměříme na stručné zhodnocení demografického vývoje v uplynulých letech. Obecně lze říci, že v roce 2002 nedošlo k žádné výrazné změně v demografických procesech. Nadále pokračovaly trendy započaté v předchozích letech.

Úroveň sňatečnosti zůstává na nízké úrovni, zvyšuje se průměrný věk nevěst a ženichů při prvním sňatku (viz tab. 1) a mladí lidé dávají často přednost nesezdaným soužitím. Sňatky svobodných snoubenců tvoří v současné době přibližně 64 % všech uzavřených sňatků. Zbytek připadá na sňatky při nichž vstoupil alespoň jeden ze snoubenců do manželství opakovaně. Vhodným ukazatelem úrovně sňatečnosti svobodných snoubenců je výpočet, který ukazuje, na základě zachování úrovně sňatečnosti v daném roce, kolik procent svobodných mužů či žen by uzavřelo sňatek do věku 50 let (viz tab. 2). Z tabulky je patrné, že zatímco v roce 1991 by uzavřelo sňatek zhruba 85 % mužů a 91 % žen, v roce 2002 se jedná již jen o 66 % mužů a 72 % žen.

Úroveň rozvodovosti je v ČR stále vysoká, jedna z nejvyšších v Evropě, tabulka 3 ukazuje, že v roce 2002 připadlo 60 rozvodů na 100 uzavřených sňatků (index rozvodovosti). Úhrnná rozvodovost byla 0,46, což znamená, že při zachování současné intenzity rozvodů by se rozvedlo do třiceti let 46 ze 100 uzavřených manželství.

V počtu živě narozených došlo v roce 2002 k mírnému nárůstu přibližně o dva tisíce dětí oproti roku 2001. Nejedná se o žádný mimořádný nárůst. Počet narozených dětí zůstává nadále velmi nízký, přestože ženy narozené v populačně silných ročnících 1973 až 1977 se nacházejí již několik let ve věku nejvyšší potenciální plodnosti. Malý počet

narozených dětí je způsoben odsouváním narození prvního dítěte do vyššího věku a s tím souvisejícím nízkým počtem dětí připadajících na 1 ženu (úhrnná plodnost).

Díky stále se snižující úrovni úmrtnosti, zvyšující se průměrné délce života (viz tab. 5) a nízkému počtu narozených dětí, dochází v České republice ke zvyšování podílu obyvatel starších 65 let (viz tab. 6). Tento nárůst je prozatím relativně mírný, neboť do tohoto věku přicházejí předválečné slabé ročníky, avšak v blízké době začnou do důchodového věku přicházet i populačně silné ročníky narozené po druhé světové válce a dojde tedy ke znatelnějšímu nárůstu podílu lidí ve věku 65 a více let.

Všechny zmiňované demografické procesy zásadně ovlivňují proces tvorby domácností a typy vzniklých domácností určují do značné míry bytovou potřebu. Na základě populační prognózy do roku 2065²⁵ a výsledků cenzu z roku 2001 vznikla prognóza počtu a složení censových domácností na období do roku 2030²⁶. Výsledky této prognózy mohou napomoci odhadnout očekávané změny v bytové potřebě domácností.

Z tabulky 7 je patrné, že všechny varianty prognózy počítají se zvyšováním podílu domácností jednotlivců a snižováním podílu domácností se závislými dětmi. „Prognóza byla připravena ve třech variantách: ve střední se v podstatě počítalo se zachováním trendů zjištěných v minulém desetiletí (další odkládání až mírné odmítní sňatku jen částečně kompenzované častějším nesezdaným soužitím, které bylo podle metodiky sčítání zahrnuto mezi úplné rodinné domácnosti) a s pokračujícím mírným poklesem intenzity úmrtnosti. Nízká varianta prognózy obyvatelstva je spojena s variantou přednostní tvorby domácností jednotlivců (časté odmítání manželského i partnerského soužití, delší přežívání mladých svobodných lidí v domácnostech rodičů, jen nízký pokles intenzity úmrtnosti a tím ovdovění). Naproti tomu vysoká varianta prognózy obyvatelstva je spojena s hypotézou určité renesance manželského (partnerského) soužití, tj. se zvýšenou intenzitou sňatečnosti, mírným poklesem intenzity rozvodovosti, při vyšší úrovni plodnosti s méně častým rozením dětí

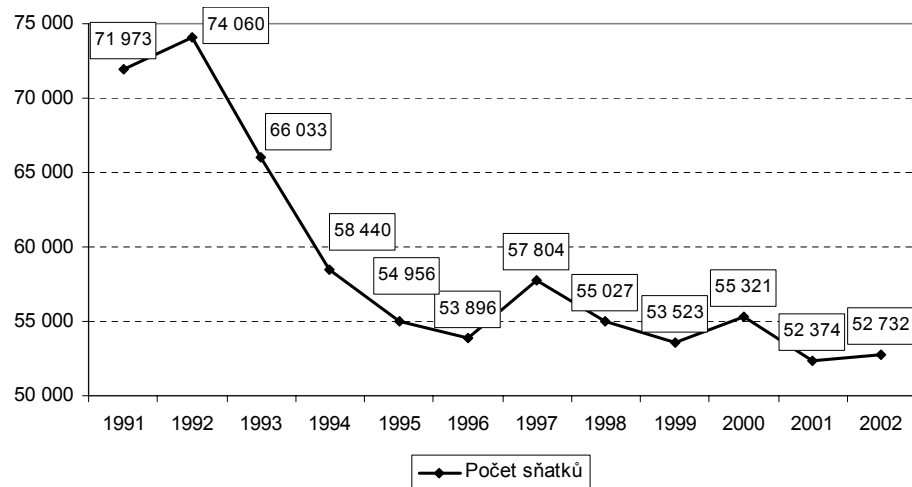
²⁵ Burcin B., Kučera T. (2003): Perspektivy populačního vývoje České republiky na období 2003 – 2065, Praha: PpF UK.

²⁶ Zpracovali Dagmar Bartoňová a Milan Kučera z katedry demografie a geodemografie PpF UK.

mimo manželství, s četnějšími rodinami se závislými dětmi, a se snižujícím se rozsahem ovdovění ve vyšším věku.“²⁷

Na základě dosavadního i předpokládaného demografického vývoje lze říci, že se zvyšuje počet domácností jednotlivců a s tím související potřeba menších bytů. Poroste i potřeba bytů pro vícečlenné domácnosti bez závislých dětí a naopak bude klesat potřeba větších bytů pro rodiny se závislými dětmi.

Graf 1: Počet sňatků uzavřených v České republice v letech 1991 – 2002



Zdroj: ČSÚ.

²⁷ Kučera, M. (2004).

Tabulka 1: Průměrný věk při prvním sňatku

Rok	Nevěsty	Ženiši
1991	22,2	24,7
1992	22,5	24,8
1993	23,2	25,4
1994	23,9	26,2
1995	24,6	26,7
1996	24,9	27,1
1997	25,4	27,7
1998	25,8	28,1
1999	26,2	28,5
2000	26,4	28,8
2001	26,9	29,2
2002	27,2	29,7

Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 2: Tabulkový podíl svobodných, kteří uzavřeli sňatek do 50 let věku

Rok	Podíl mužů – 50 let	Podíl žen – 50 let
1991	84,9	91,4
1992	85,7	91,8
1993	81,4	87,7
1994	76,4	82,5
1995	73,2	79,9
1996	71,4	77,1
1997	73,1	78,7
1998	70,8	75,7
1999	68,8	74,1
2000	69,5	74,4
2001	66,0	72,5
2002	66,2	72,4

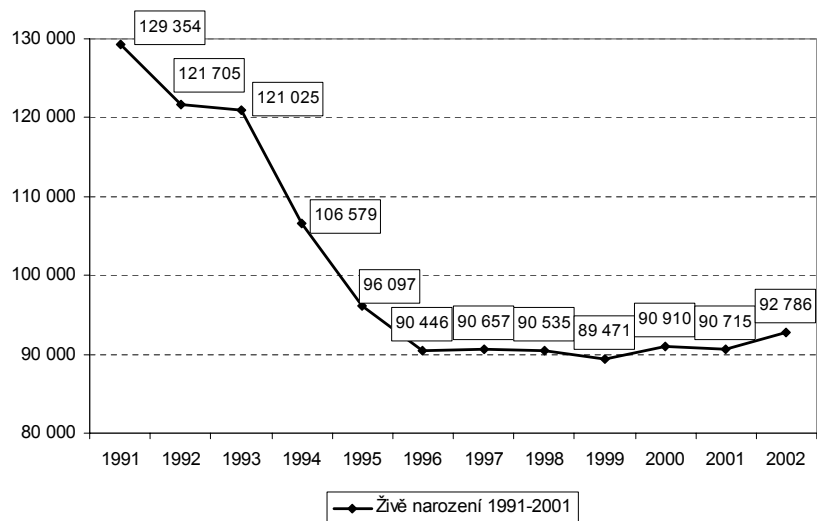
Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 3: Rozvodovost v ČR

Rok	Index rozvodovosti	Úhrnná rozvodovost
1991	40,8	34,8
1992	38,6	33,9
1993	45,8	36,2
1994	52,9	37,5
1995	56,7	38,4
1996	61,4	41,7
1997	56,2	41,9
1998	58,8	42,9
1999	44,2	32,3
2000	53,7	41,2
2001	60,3	45,0
2002	60,2	46,0

Zdroj: ČSÚ.

Graf 2: Počty živě narozených dětí v ČR v letech 1991 – 2002



Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 4: Průměrný věk matek a úhrnná plodnost v ČR v letech 1991 až 2002

Rok	Věk matek celkem	Věk matek při narození 1. dítěte	Úhrnná plodnost
1991	24,7	22,5	1,86
1992	24,8	22,5	1,72
1993	25,0	22,6	1,67
1994	25,4	22,9	1,44
1995	25,8	23,3	1,28
1996	26,1	23,7	1,18
1997	26,4	24,0	1,17
1998	26,6	24,4	1,16
1999	26,9	24,6	1,13
2000	27,2	24,9	1,14
2001	27,6	25,3	1,14
2002	27,8	25,6	1,17

Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 5: Vývoj naděje dožití mužů a žen v ČR v letech 1991 až 2002

Rok	Muži	Ženy
1991	68,2	75,7
1992	68,4	76,1
1993	69,2	76,4
1994	69,5	76,6
1995	69,7	76,6
1996	70,4	77,3
1997	70,5	77,5
1998	71,1	78,1
1999	71,4	78,1
2000	71,6	78,3
2001	72,1	78,4
2002	72,1	78,5

Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 6: Podíl obyvatel ČR ve věku 65 let a starších v letech 1991 až 2002

Rok	Podíl obyvatel ve věku 65 a více (%)
1991	12,7
1992	12,9
1993	13,0
1994	13,1
1995	13,3
1996	13,5
1997	13,6
1998	13,7
1999	13,8
2000	13,9
2001	13,9
2002	13,9

Zdroj: ČSÚ.

Tabulka 7: Výsledky prognózy domácností

Rok	Úhrn		Rodinné se závisými dětmi		Ostatní vícečlenné		Jednotlivců	
	abs. v tis.	v %	abs. v tis.	v %	abs. v tis.	v %	abs. v tis.	v %
2001 (census)	4271	2,38	1434	33,6	1561	36,5	1276	29,9
<i>Nízká varianta (jednotlivci)</i>								
2010	4552	2,2	1460	32,1	1631	35,8	1461	32,1
2020	4604	2,13	1327	28,8	1691	36,8	1586	34,4
2030	4451	2,11	1041	23,4	1705	38,3	1705	38,3
<i>Střední varianta</i>								
2010	4570	2,22	1492	32,7	1664	36,4	1414	30,9
2020	4674	2,21	1405	30,1	1742	37,2	1527	32,7
2030	4664	2,21	1222	26,2	1802	38,6	1640	35,2
<i>Vysoká varianta (rodinná)</i>								
2010	4599	2,25	1528	33,3	1677	36,4	1394	30,3
2020	4732	2,24	1456	30,8	1777	37,5	1499	31,7
2030	4816	2,24	1388	28,8	1876	39,0	1552	32,2

Zdroj: ČSÚ.

Literatura

Burcin B., Kučera T. 2003. *Perspektivy populačního vývoje České republiky na období 2003 – 2065*. Praha: PřF UK.

Kolektiv autorů. *Populační vývoj České republiky*. Katedra demografie a geodemografie, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy. Využitý ročníky 1994-2002.

Kučera, M. 2004. Prognóza počtu a složení censových domácností na období do roku 2030. *Zpravodaj české demografické společnosti*, 32/2004.

Webové stránky Českého statistického úřadu: www.czso.cz.

Příspěvek na bydlení v ČR

Podpora příjmově slabším domácnostem s příjmy nepřesahujícími 1,6 násobek životního minima na udržení určitého standardu bydlení je v ČR poskytována v rámci systému státní sociální podpory prostřednictvím příspěvku na bydlení. V porovnání s loňskou publikací *Standardy bydlení* byly na základě aktuálních dat Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) doplněny údaje o příjemcích příspěvku na bydlení a celkové částce vyplacené podpory za rok 2003. Zcela srovnatelné jsou pouze údaje za období 1998 – 2003, neboť v roce 1998 došlo ke zvýšení příjmové hranice pro nárok na přiznání dávky z 1,4 na 1,6 násobek životního minima domácnosti.

Tabulka 1 zachycuje vývoj počtu příjemců příspěvku na bydlení v poměru k počtu bytových a cenzových domácností v letech 1996 – 2003. Z tabulky je zřejmé, že počet příjemců dávky v prosinci 2003 poklesl v porovnání se stejným obdobím předchozího roku o zhruba deset tisíc domácností, avšak průměrná výše dávky se prakticky nezměnila. Trend snižování počtu příjemců započal již v roce 2002, počet příjemců dávky dosáhl v období 1998 – 2003 maxima v roce 2001.

V tabulce 2 je uvedena výše prostředků vynaložených na výplatu příspěvku na bydlení v jednotlivých letech, a to jak v absolutním vyjádření, tak relativně v poměru k celkové částce prostředků na výplatu všech dávek státní sociální podpory (SSP) v daném období. Podobně jako počet příjemců dávky klesá od roku 2001 i celková suma prostředků vyplacených oprávněným domácnostem ve formě příspěvku na bydlení. Podíl nákladů na příspěvek na bydlení k celkovým výdajům státního rozpočtu na všechny dávky SSP se však v porovnání s rokem 2002 nezměnil.

Graf 1 znázorňuje strukturu příjemců příspěvku na bydlení podle výše jejich příjmů v letech 1996 – 2003. V porovnání s rokem 2002 nepatrně vzrostlo zastoupení domácností s příjmy nepřesahujícími úroveň životního minima na celkovém počtu příjemců a opět se blíží hranici 50 %, která byla překročena v roce 2001. Graf 2 ukazuje, jak se jednotlivé příjmové skupiny domácností podílely na čerpání celkového objemu peněžních prostředků vynaložených na příspěvek na bydlení. Z grafu je patrné, že podíl celkové sumy prostředků vyplacených domácnostem s nejnižšími příjmy v prosinci 2003 se v porovnání se stejným obdobím předchozího roku opět zvýšil a roste

prakticky nepřetržitě od roku 1998. Dále je zřejmé, že domácnostem s příjmy nad 1,3 násobkem životního minima bylo v posledních letech určeno již méně než 10 % z celkových nákladů na výplatu příspěvku na bydlení, ačkoliv na celkovém počtu příjemců se tato skupina podílí z téměř 25 %. Svědčí to o poměrně značné progresivitě současného příspěvku na bydlení a jeho zacílení na domácnosti s nejnižšími příjmy.

Z grafu 3 je patrná struktura příjemců příspěvku na bydlení v jednotlivých letech v členění podle velikosti domácnosti. Z grafu je velmi dobře identifikovatelný trend růstu podílu jedno-, dvou- a tříčlenných domácností na celkovém počtu příjemců příspěvku a naopak pokles podílu domácností se čtyřmi a pěti členy. Nejvýrazněji se od roku 1998 zvýšil podíl jednočlenných domácností na celkovém počtu příjemců, naopak nejvíce se snížil podíl čtyřčlenných domácností. Tento trend zůstal zachován i v roce 2003 a svědčí o tom, že v ČR patří jednočlenné domácnosti mezi nejvíce ohrožené výdaji na bydlení (rovněž s ohledem na nízké příjmy) a s ohledem na konstrukci příspěvku lze očekávat, že rovněž *take-up* (podíl domácností skutečně pobírajících příspěvek z celkové počtu domácností s nárokem na příspěvek) příspěvku na bydlení je v této skupině domácností nejvyšší.

V grafu 4 jsou uvedeny podíly jednotlivých velikostních kategorií domácností na celkové vyplacené částce příspěvku na bydlení v daném období. Z grafu se potvrzuje rostoucí zastoupení jedno-, dvou- a tříčlenných domácností, které se v jednotlivých letech podílely ve stále větší míře i na čerpání celkové sumy prostředků vyplacených ve formě příspěvku na bydlení. Z porovnání grafů 3 a 4 je rovněž patrné, že příspěvek poněkud zvýhodňuje domácnosti s větším počtem členů. Ačkoliv jedno- a dvoučlenné domácnosti tvořily v prosinci 2003 téměř 37 % všech příjemců příspěvku, bylo jim vyplaceno necelých 29 % z celkového objemu prostředků určených na tuto sociální dávku. Naopak domácnosti se čtyřmi a více členy tvořily 41 % příjemců, ale bylo jim vyplaceno bezmála 46 % z celkových nákladů na příspěvek v daném období.

Tabulka 1: Vývoj počtu příjemců příspěvku na bydlení v letech 1996 – 2002 v poměru k počtu bytových/cenzových domácností (údaje za měsíc prosinec příslušného roku)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Počet příjemců příspěvku na bydlení	187 210	168 157	253 763	290 226	307 836	314 977	313 639	303 338
Podíl počtu příjemců na celkovém počtu bytových domácností (%)	8,7	7,8	11,7	13,4	14,3	14,6	14,5	14,0
Podíl počtu příjemců na celkovém počtu cenzových domácností (%)	4,4	3,9	5,9	6,8	7,2	7,4	7,3	7,1
Průměrná výše příspěvku na bydlení (Kč)	325,0	334,1	566,0	549,1	681,2	781,4	741,9	741,1

Poznámka: Celkový počet příjemců příspěvku na bydlení nebyl v letech 1997 – 2000 navýšen o počet příjemců dvou dočasných dávek určených rovněž na krytí výdajů domácností spojených s bydlením – příspěvek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie (příspěvek na teplo) a příspěvek k vyrovnání zvýšení nájemného (příspěvek na nájemné). Počet bytových a cenzových domácností odpovídá výsledkům SLDB 2001.

Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

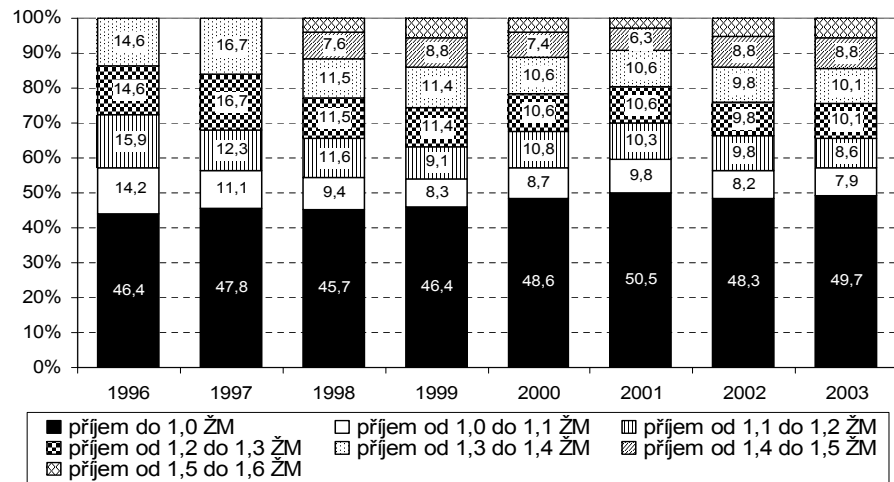
Tabulka 2: Rozdělení celkové sumy prostředků vynaložených na výplatu dávek SSP mezi jednotlivé dávky v prosinci příslušného roku

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Přídavek na dítě (Kč)	(1)	1 020 904 438	837 795 003	853 224 685	949 500 575	992 466 812	1 057 170 024	1 009 430 589	965 395 085
Podíl (%)	(1)/(7)	43,3	38,9	36,7	39,3	39,2	39,0	38,8	38,0
Rodičovský příspěvek (Kč)	(2)	628 023 576	622 220 883	635 760 282	623 079 416	629 632 255	657 337 391	650 050 756	654 578 614
Podíl (%)	(2)/(7)	26,6	28,9	27,3	25,8	24,9	24,2	25,0	25,8
Sociální příplatek (Kč)	(3)	505 654 982	468 792 969	482 029 132	475 738 190	497 462 328	526 344 655	484 475 814	463 775 758
Podíl (%)	(3)/(7)	21,5	21,8	20,7	19,7	19,6	19,4	18,6	18,3
Příspěvek na bydlení (Kč)	(4)	60 843 307	81 626 050	173 499 662	177 926 752	214 080 325	246 124 583	232 702 309	224 817 257
Podíl (%)	(4)/(7)	2,6	3,8	7,5	7,4	8,5	9,1	8,9	8,9
Příspěvek na dopravu (Kč)	(5)	87 253 427	86 938 887	90 814 459	94 029 677	107 045 723	122 226 111	123 621 869	120 856 943
Podíl (%)	(5)/(7)	3,7	4,0	3,9	3,9	4,2	4,5	4,7	4,8
Ostatní dávky SSP (Kč)	(6)	54 135 656	56 961 231	91 634 943	96 965 484	91 331 124	104 879 976	104 422 749	109 144 781
Podíl (%)	(6)/(7)	2,3	2,6	3,9	4,0	3,6	3,9	4,0	4,3
<i>Celkem</i>	(7)	<i>2 356 815 484</i>	<i>2 154 335 120</i>	<i>2 326 963 259</i>	<i>2 417 240 190</i>	<i>2 532 018 663</i>	<i>2 714 082 836</i>	<i>2 604 704 182</i>	<i>2 538 568 438</i>

Poznámka: Celková suma prostředků vynaložených na výplatu příspěvku na bydlení byla v letech 1997 – 2000 navýšena o částku prostředků vyplacených domácnostem v podobě příspěvku na teplo a příspěvku na nájemné. Ostatní dávky SSP zahrnují: dávky pěstounské péče, zaopatřovací příspěvek, porodné a pohřebné.

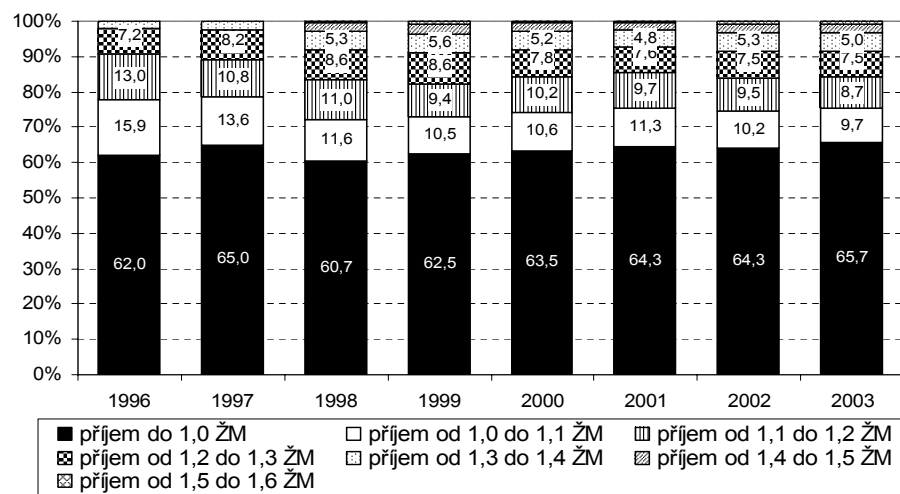
Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 1: Štruktúra príjemcov príspevku na bydlenie podľa výše príjmu v prosinci príslušného roku



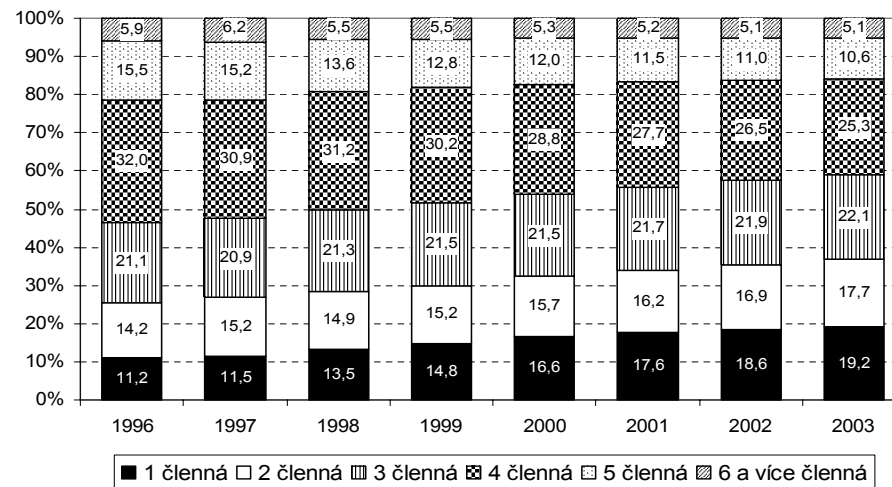
Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 2: Podíly jednotlivých příjmových skupin na celkové vyplacené částce príspevku na bydlenie v prosinci príslušného roku



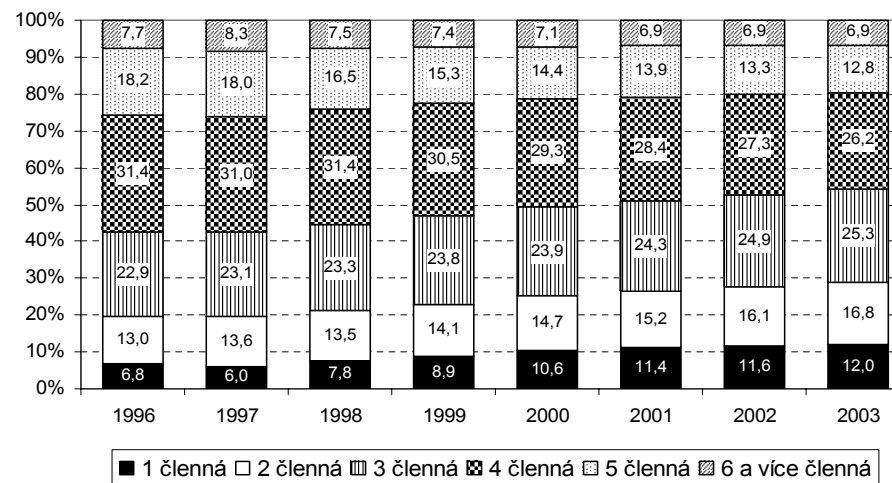
Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 3: Štruktúra príjemcov príspevku na bydlenie podľa veľkosti (počtu členů) domácnosti v prosinci príslušného roku



Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 4: Podíly jednotlivých velikostních kategorií domácností na celkové vyplacené částce príspevku na bydlenie v prosinci príslušného roku



Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Vývoj spotřebních výdajů českých domácností

Následující grafy ilustrují vývoj ve skladbě peněžních výdajů českých domácností v průběhu 90. let a na začátku nového tisíciletí (do roku 2002). V každé publikaci *Standardů*, vydávané s roční periodicitou, jsou tyto údaje aktualizovány o nejčerstvější data.

Údaje o výdajích domácností byly získány ze *Statistiky rodinných účtů*, výzkumu každoročně prováděného Českým statistickým úřadem. Data byla převážena doporučeným koeficientem vycházejícím z reprezentativních šetření *Mikrocensus 1992, 1996*. Rozmanité spotřební položky jsme dle standardů Eurostatu rozřadili do 9 základních spotřebních kategorií (stručný popis kategorizace je uveden níže). Grafy ukazují skladbu spotřeby pro srovnávané skupiny domácností, pro vybrané kategorie spotřeby rovněž i jejich hodnoty (potravin, bydlení a volný čas).

Sloupcové grafy jsou konstruovány tak, aby tři základní kategorie výdajů (potravin, nápoje a tabák, bydlení) byly vždy uvedeny nejbližše ose x grafu, naopak kategorie „volný čas“ a „ostatní“ jsou uvedeny v nejvyšší části sloupců. Bydlení, potraviny a nápoje tvoří totiž základní nezbytnou spotřebu všech domácností, na které se zpravidla jen těžko dá mnoho ušetřit. Zařazení spotřebních výdajů na tabák do stejné kategorie jako nápoje odráží standardní formu kategorizace, ačkoliv přirozeně výdaje na tabák nepatří k nutné spotřebě; vliv na uvedená srovnání je však nevýznamný. Z grafů je tak zejména zřetelné, jaká část celkových spotřebních výdajů v daném roce u různých definovaných skupin domácností je určena na nezbytnou spotřebu (bydlení, nápoje, potraviny), a následně je rovněž možné najít ty skupiny domácností, jejichž výdaje na nutnou spotřebu přesahují námi definovanou kritickou hranici 60 % celkových výdajů domácností. Výdaje na bydlení jsou tak zařazeny do širšího kontextu ostatních nutných spotřebních výdajů a nikoliv, jak tomu často bývá, analyzovány odděleně.

Grafy 1 až 5 zachycují relativní rozložení výdajů domácností na jednotlivé položky podle typu ekonomické aktivity přednosti domácností. Vidíme růst podílu nezbytných výdajů v první polovině 90. let, jenž je následován poklesem od roku 1997, tento vývoj se odehrával bez ohledu na ekonomickou aktivitu přednosti u všech typů domácností. Vidíme též, že v porovnání s průměrem jsou na tom, podle očekávání, zdaleka nejhůře domácnosti důchodců pohybující se v roce 2002 svými nezbytnými výdaji těsně pod kritickou hra-

nicí 60 % celkových výdajů. Dělníci jsou skupinou, u níž po důchodcích tvoří nezbytné výdaje největší část celkových spotřebních výdajů, v průměru kolem 47 %. U domácností rolníků, zaměstnanců a samostatně výdělečně činných tvoří nezbytné výdaje přibližně stejnou část celkových spotřebních výdajů, v roce 2002 v průměru 44 %. Můžeme říci, že v roce 2002 v porovnání s rokem 2001 se skladba relativních výdajů na jednotlivé položky ve sledovaných skupinách domácností takřka nezměnila. Došlo sice k nepatrnému nárůstu podílu nezbytných výdajů, avšak ten nelze považovat za významný.

Grafy 6 – 10 nabízejí srovnání prvního a posledního kvintilu (nejchudších a nejbohatších) domácností dle různě definovaného příjmu domácnosti. Graf 6 ilustruje rozdíl v relativních výdajích dle celkového čistého příjmu domácnosti. Podíl nezbytných výdajů na celkových výdajích u domácností zařazených do 1. kvintilu je přibližně o 20 procentních bodů vyšší než u domácností zařazených do 5. kvintilu. Graf 7 ukazuje tentýž rozdíl v relativních výdajích domácností, tentokrát ovšem jen pro domácnosti s ekonomicky aktivním přednostou. Mezi roky 2001 a 2002 došlo k nárůstu podílu nezbytných výdajů na celkových výdajích u nejchudších domácností, a proto se také rozdíl mezi domácnostmi v 1. a 5. kvintilu zvýšil z 11,8 procentních bodů na 14,7 procentních bodů. Tento údaj by mohl být, vzhledem k charakteru šetření jakkoliv pouze pravděpodobnou, známkou zvyšování příjmové diference a chudoby v ČR.

Výsledky v grafech 6 – 8 jsou pravděpodobně ovlivněny nevhodností indikátoru celkového příjmu domácnosti, jelikož domácnosti mají různý počet členů; graf 9 tudíž ukazuje srovnání vývoje relativních výdajů prvního a posledního kvintilu domácností dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti. Spotřební jednotka domácnosti je definována jako vážený počet osob domácnosti, kdy zejména děti dle svého věku získávají menší váhu v zastoupení.

Graf 10 srovnávající kvintily domácností dle celkového čistého příjmu na osobu domácnosti ukazuje podobné závěry v meziročním srovnání (2001 a 2002) jako graf 6. Grafy 11 – 14 nabízí srovnání domácností dle dalších socio-ekonomických indikátorů. Ukazují srovnání vývoje relativních výdajů domácností s přednostou se základním vzděláním a domácností s přednostou s univerzitním vzděláním, dle počtu závislých dětí, dle počtu závislých dětí s vyloučením domácností důchodců a mezi Prahou a ostatními regiony České republiky.

Je třeba mít na paměti, že podíly jednotlivých spotřebních položek na celkových výdajích (relativní výdaje) pouze ukazují, jakou část svých příjmů domácnosti vydají na určité spotřební zboží, ovšem vzhledem k významnému ovlivňování cen prostřednictvím administrativních rozhodnutí daleko méně vypovídají o skutečné spotřebě domácností.

Příloha

Spotřební položky byly rozřazeny do následujících kategorií:

Potraviny – souhrn všech výdajů na potraviny a jídla, vyjma těch podávaných v restauračních zařízeních.

Nápoje a tabák – souhrn výdajů na nealkoholické i alkoholické nápoje a kuřivo vyrobené z tabáku. Nepatří sem nápoje podávané v restauračních zařízeních.

Oděv a obuv – výdaje na oblečení, obuv a doplňky k ošacení. Spolu s nimi tato skupina zahrnuje i výdaje na opravu, čištění a půjčování oděvu a obuvi.

Bydlení – výdaje na nájem a přidružené výdaje: energie, vodné a stočné, služby související s údržbou nebo případně rekonstrukcí bytu, pojištění související s bydlením a splátky hypotečních úvěrů.

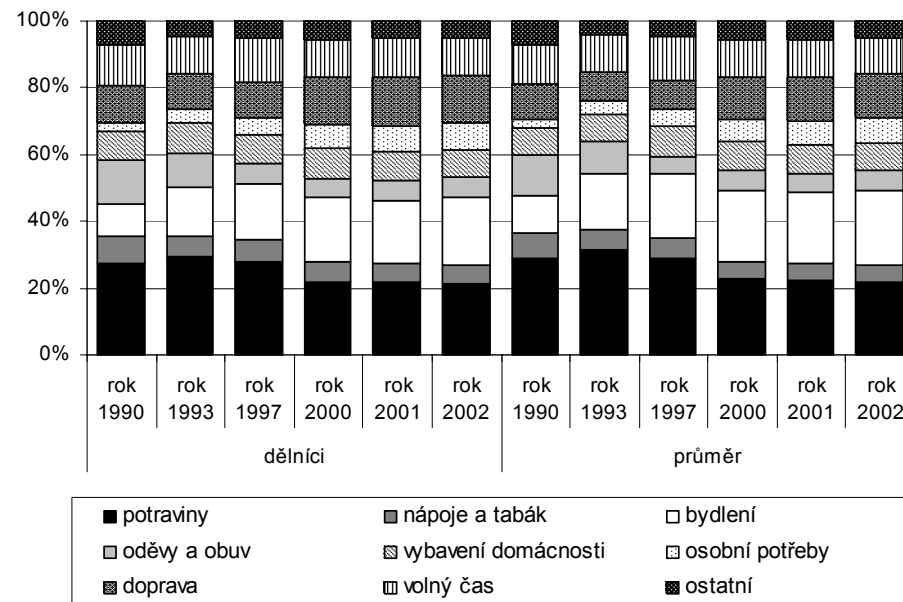
Vybavení domácnosti – výdaje na drogistické zboží, chov domácích zvířat a pěstování rostlin.

Osobní potřeby – výdaje na zdravotní a sociální péči, kosmetiku, léky, penzijní připojištění, životní pojištění.

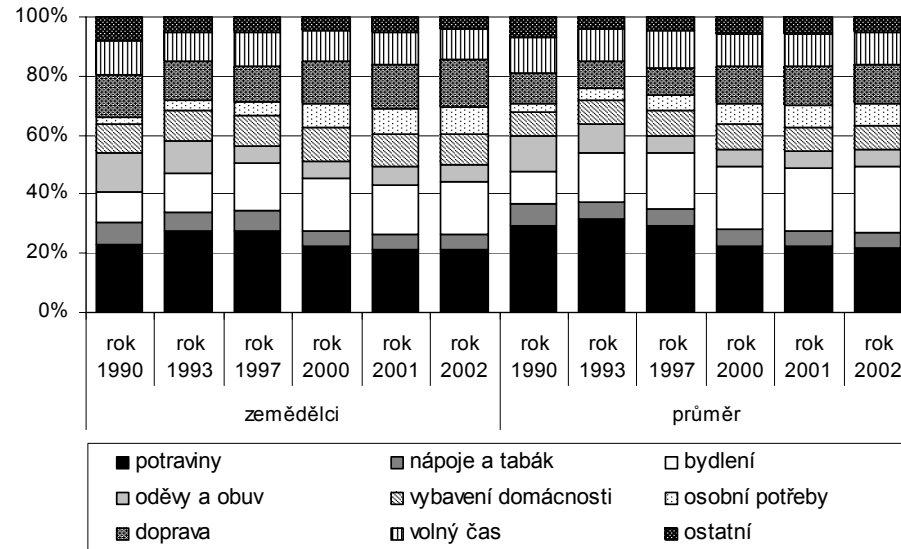
Doprava – výdaje na dopravu ve veřejných dopravních prostředcích, nákup a údržbu (včetně pohonných hmot) vlastních dopravních prostředků a výdaje na komunikaci (telefon, poštovné).

Volný čas – platby v restauračních zařízeních, za vstupy na kulturní a sportovní akce, výdaje na rekreaci, elektroniku, klenoty, květiny, hračky. Důležitou součástí jsou i výdaje na vzdělání.

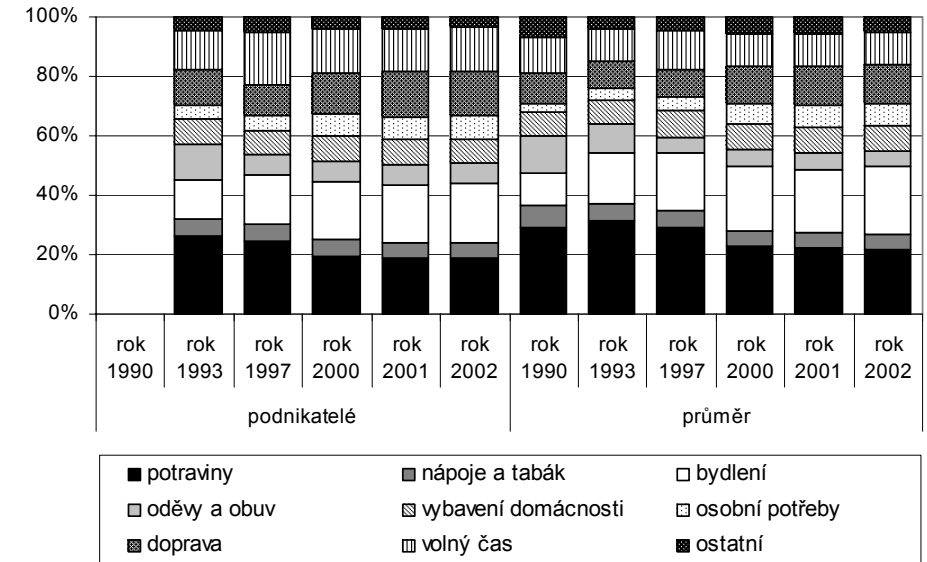
Graf 1: Relativní výdaje domácností dělníků ve srovnání s celkovým průměrným vývojem spotřebního chování



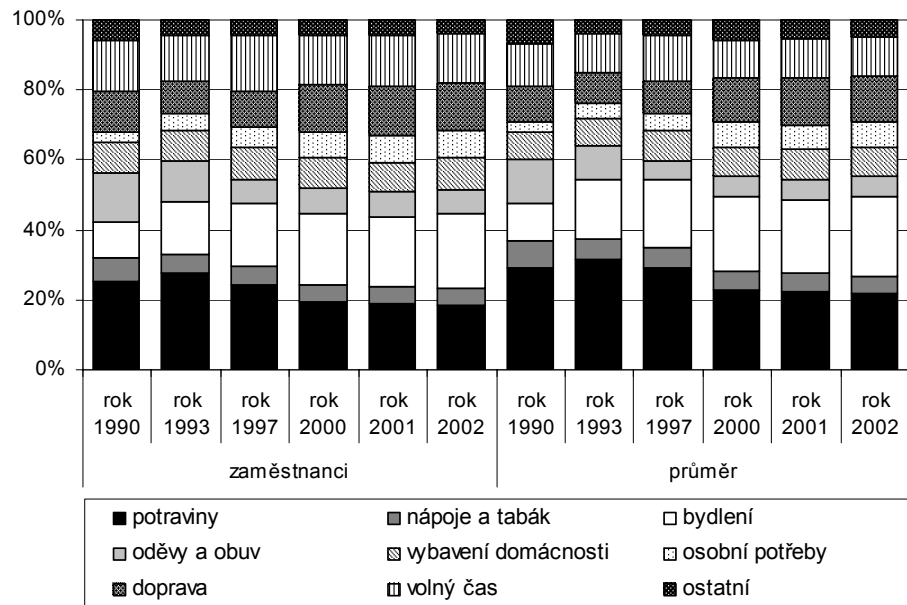
Graf 2: Relativní výdaje domácností zemědělců ve srovnání s celkovým průměrným vývojem spotřebního chování



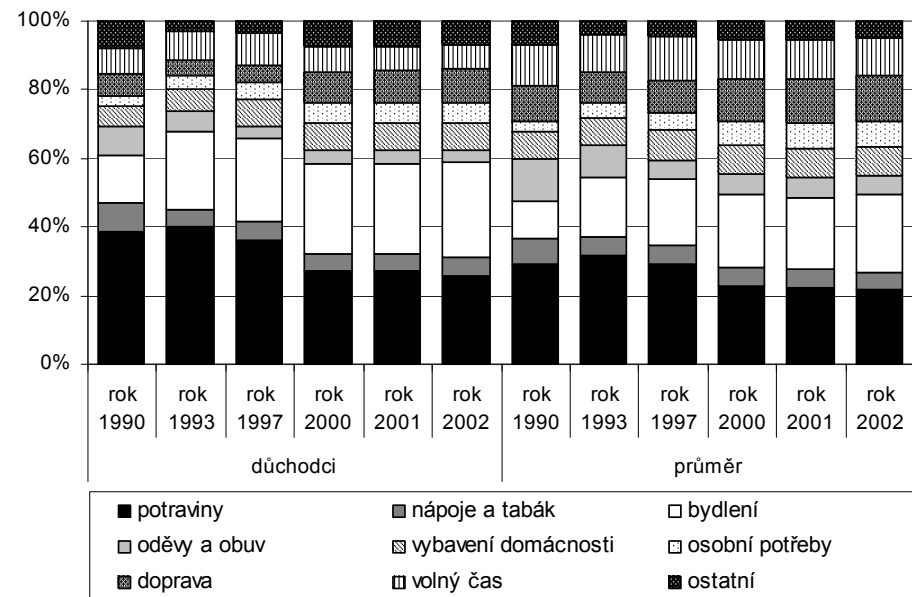
Graf 3: Relativní výdaje domácností podnikatelů ve srovnání s celkovým průměrným vývojem spotřebního chování



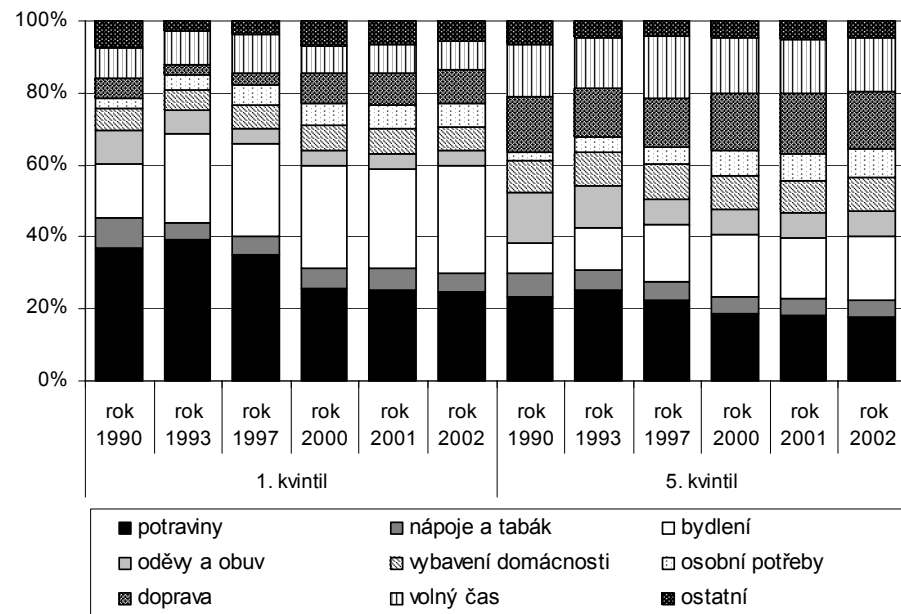
Graf 4: Relativní výdaje domácností zaměstnanců ve srovnání s celkovým průměrným vývojem spotřebního chování



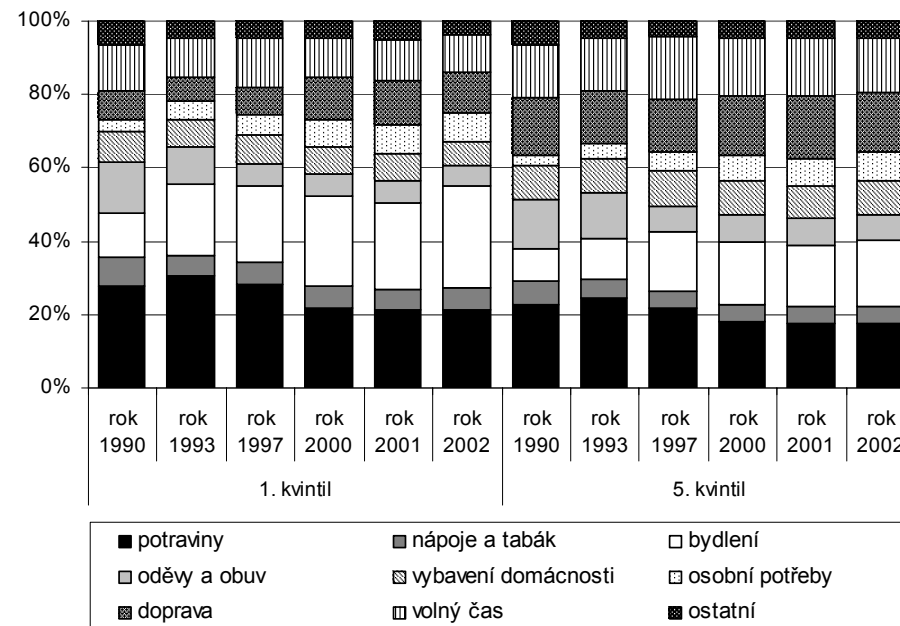
Graf 5: Relativní výdaje domácností důchodců ve srovnání s celkovým průměrným vývojem spotřebního chování



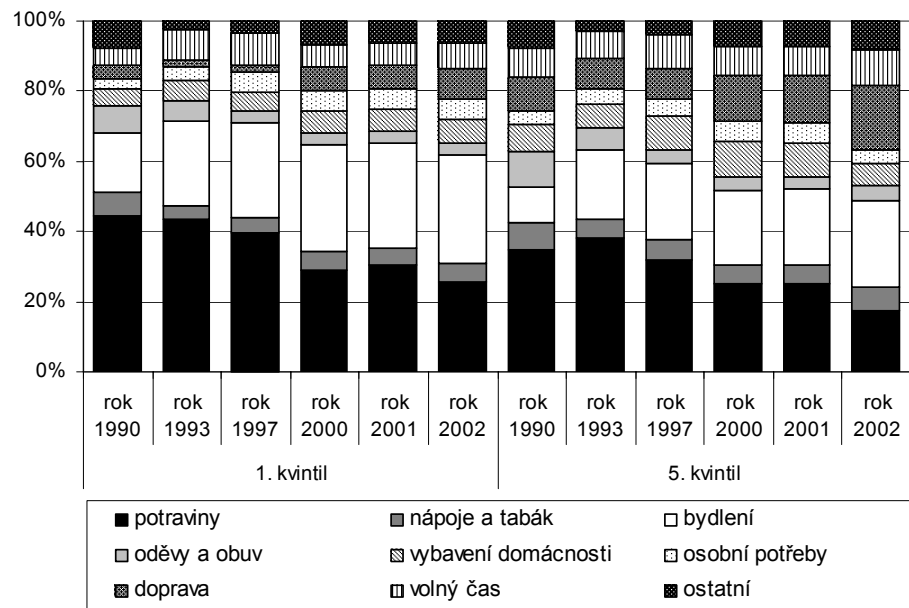
Graf 6: Relativní výdaje domácností 1. a 5. kvintilu dle celkového čistého příjmu domácnosti



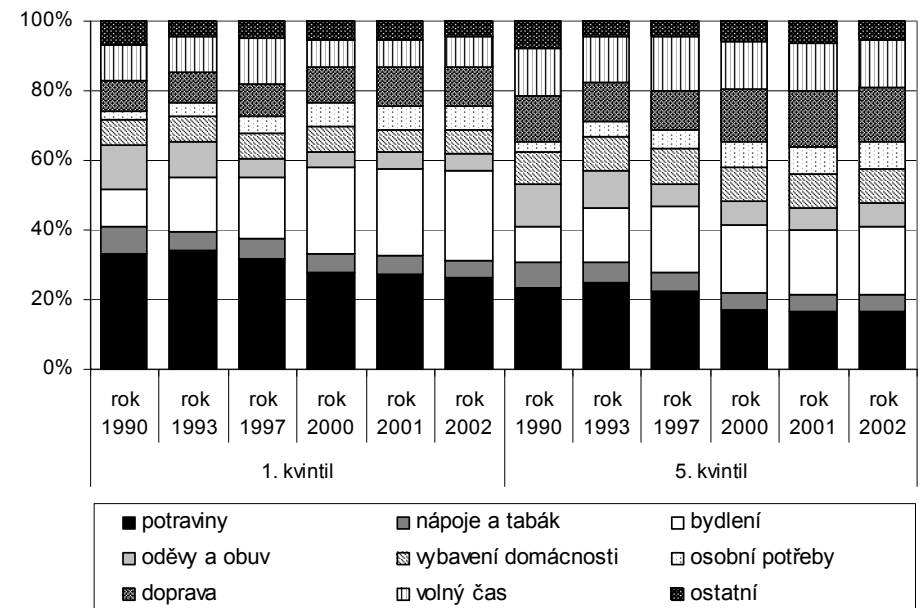
Graf 7: Relativní výdaje domácností 1. a 5. kvintilu dle celkového čistého příjmu domácnosti; pouze pro domácnosti s přednostou ekonomicko aktivním



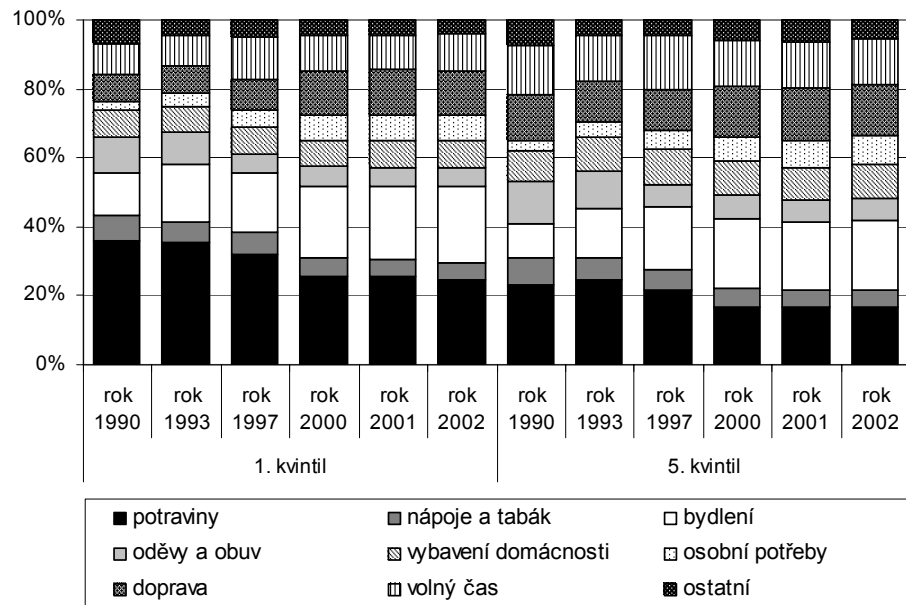
Graf 8: Relativní výdaje domácností 1. a 5. kvintilu dle celkového čistého příjmu domácnosti; pouze pro domácnosti s předností ekonomicko neaktivním



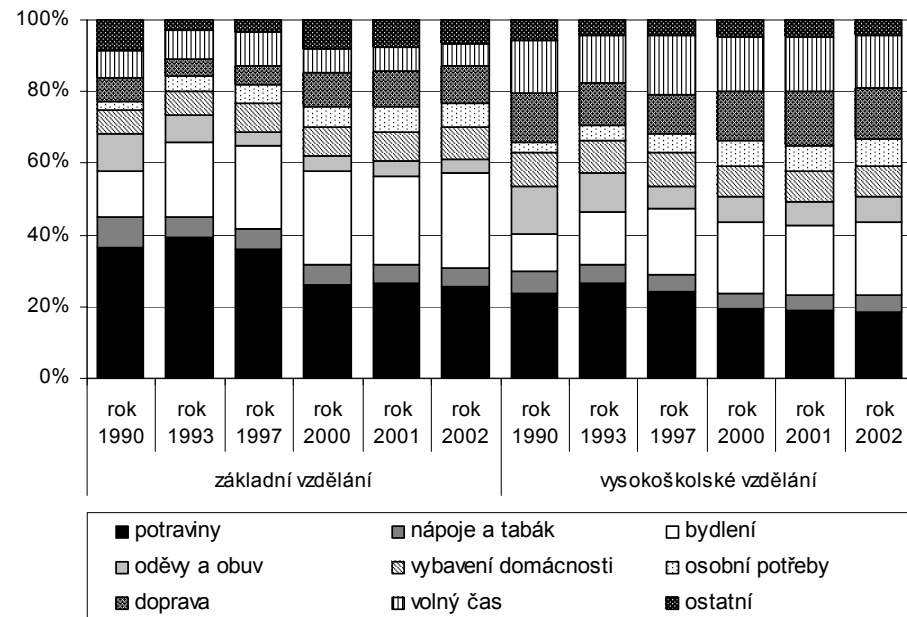
Graf 9: Relativní výdaje domácností 1. a 5. kvintilu dle celkového čistého příjmu domácnosti na spotřební jednotku



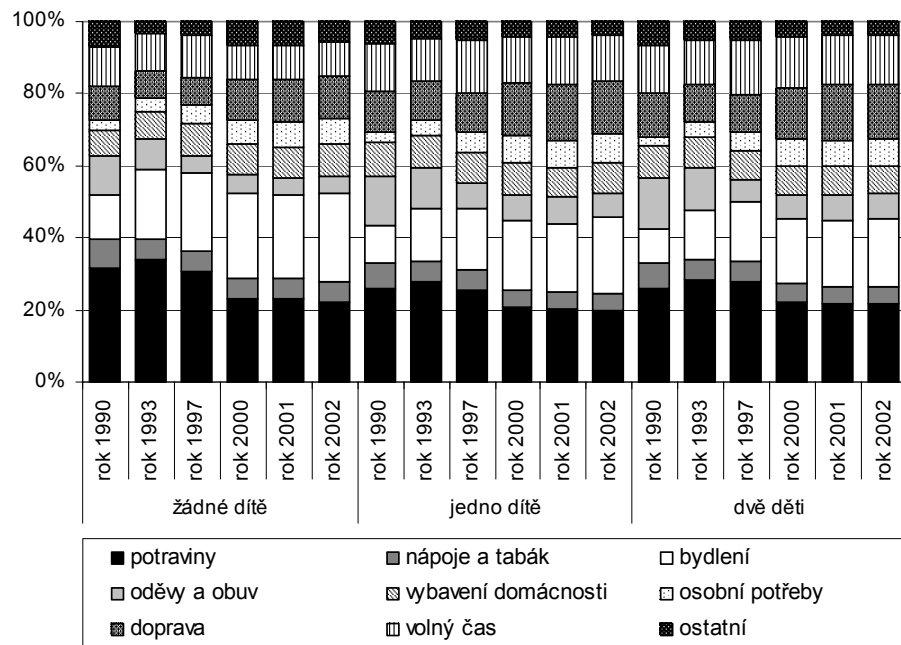
Graf 10: Relativní výdaje domácností 1. a 5. kvintilu dle celkového čistého příjmu domácnosti na osobu domácnosti



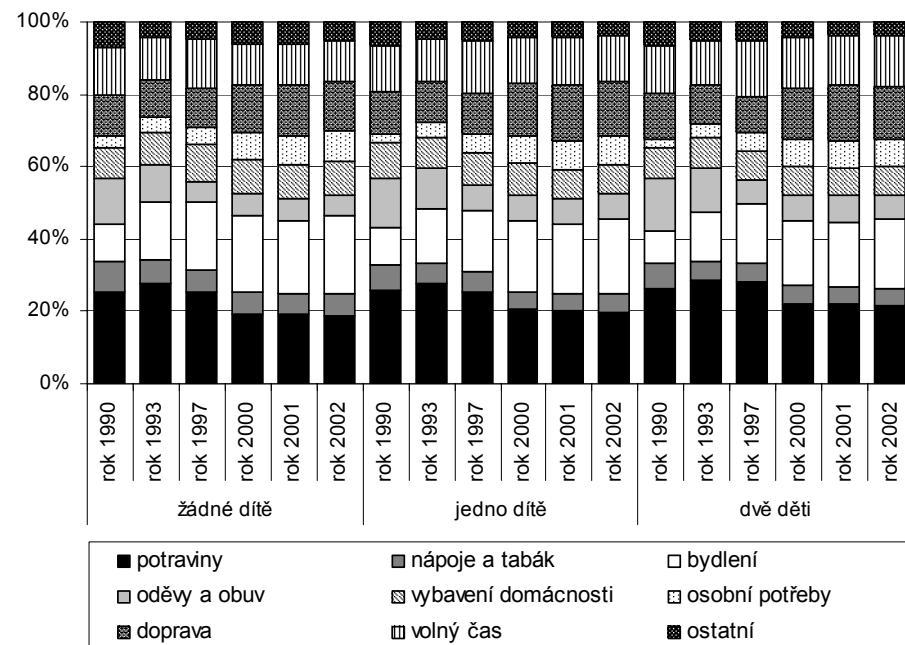
Graf 11: Relativní výdaje domácností s předností s ukončeným základním vzděláním a s předností s ukončeným univerzitním vzděláním



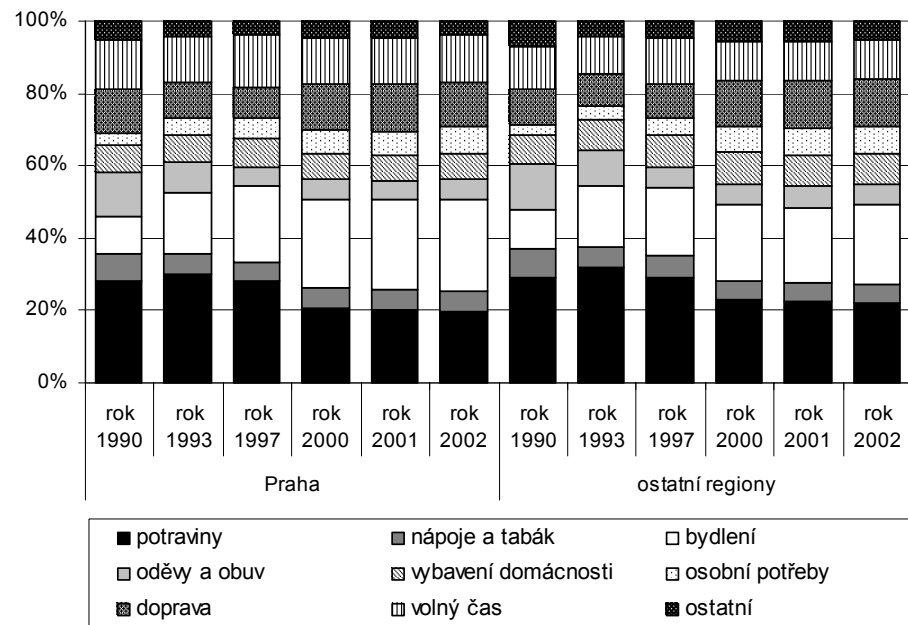
Graf 12: Relativní výdaje domácností dle počtu závislých dětí (žádné dítě, jedno dítě a dvě děti)



Graf 13: Relativní výdaje domácností dle počtu závislých dětí (žádné dítě, jedno dítě a dvě děti) s vyloučením domácností důchodců



Graf 14: Relativní výdaje domácností dle regionu trvalého bydliště domácnosti
(Praha a ostatní regiony)



Stavební spoření v ČR

Rok 2003 byl v oblasti stavebního spoření rokem významných legislativních změn. Po dlouhých debatách byla na podzim parlamentem schválena novela stavebního spoření, jejímž cílem bylo přiblížit český systém evropským standardům a snížit do budoucna nároky systému stavebního spoření na státní rozpočet. V souvislosti s očekávanou novelou byl rok 2003 současně zcela výjimečným rokem pro české stavební spořitelny, kterým se podařilo uzavřít téměř 2,1 milionu nových smluv o stavebním spoření.

Zmíněná novela přinesla s účinností od 1.1.2004 po deseti letech fungování systému stavebního spoření následující nejdůležitější změny týkající se nově uzavřených smluv: snížení státní podpory, prodloužení minimální doby spoření pro nárok na výplatu státní podpory, možnost získat státní podporu na více smluv o stavebním spoření uzavřených jednou fyzickou osobou, možnost financování bytových potřeb osob blízkých. Výše státní podpory je vypočítávána z roční naspořené částky, maximálně však z 20 000 Kč, státní podpora činí 15 % z této částky. Minimální doba, po kterou účastníci stavebního spoření nesmí nakládat se svými vklady (pokud nevyužijí úvěr ze stavebního spoření), aby jim byla vyplacena státní podpora, byla prodloužena z pěti na šest let. Státní podpora může být poskytnuta na více smluv uzavřených jednou fyzickou osobou, její celková výše však nesmí přesáhnout 3 000 Kč. Jakým způsobem se tyto změny odrazily ve fungování systému stavebního spoření v ČR bude možno důkladněji zhodnotit teprve v příštím roce. V letošní publikaci *Standardy bydlení* se zaměříme na zhodnocení vývoje na trhu stavebního spoření v průběhu roku 2003 převážně na základě dat poskytnutých Asociací českých stavebních spořitelien.

Grafy 1 a 2 poskytují informaci o počtu nově uzavřených a aktuálně platných smluv o stavebním spoření včetně průměrné výše cílové částky připadající na jednu smlouvu v letech 1993 – 2003. Z grafů je zřejmý zejména extrémní nárůst v počtu nově uzavřených smluv v roce 2003 v porovnání s předchozími roky vyvolaný očekávanými změnami v systému stavebního spoření. V porovnání s předchozím rokem se počet nově uzavřených smluv (bez zohlednění navýšení cílových částek u stávajících smluv) zvýšil o 29 %. Kromě nárůstu v počtu nově uzavřených smluv se významně zvýšila rovněž průměrná cílová částka na jednu nově uzavřenou smlouvu, v porovnání s rokem 2002 o 45 %.

Graf 3 informuje o celkovém objemu prostředků vyplacených v rámci státní podpory stavebního spoření v letech 1994 – 2003 a o průměrné výši státní podpory na jednu smlouvu. V roce 2003 bylo ve formě státní podpory do systému stavebního spoření ze státního rozpočtu vloženo 13,3 mld. Kč, což je zhruba o pětinu více než v roce 2002. Na rozdíl od předchozích let se zvýšila i průměrná státní podpora připadající na jednu smlouvu.

Grafy 4 až 6 zachycují počet a objem poskytnutých řádných a překlenovacích úvěrů ze stavebního spoření. Počet nově poskytnutých překlenovacích a řádných úvěrů se v roce 2003 zvýšil v porovnání s rokem 2002 o 20 % na více než 156 tisíc úvěrů. Struktura platných úvěrů stavebních spořitelien se v porovnání s předchozím rokem změnila více ve prospěch překlenovacích úvěrů, které budou v následujících letech zřejmě postupně transformovány na řádné úvěry ze stavebního spoření. Z porovnání výše zůstatků na vkladových a úvěrových účtech stavebních spořitelien je i přes nárůst v počtu nově poskytnutých úvěrů zřejmé, že i v roce 2003 se v absolutní částce zvýšil kladný rozdíl mezi objemem vkladů a poskytnutých úvěrů na účtech stavebních spořitelien. Zůstatek na vkladových účtech byl v roce 2003 již o více než 173 mld. Kč vyšší než zůstatek na úvěrových účtech stavebních spořitelien.

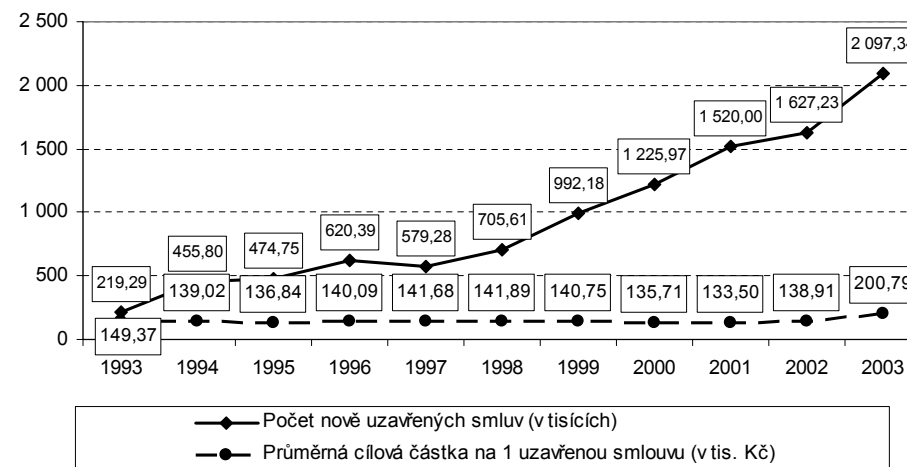
Graf 8 a tabulka 1 uvádějí hodnoty některých ukazatelů "úvěrové aktivity" stavebních spořitelien, které poměří počet a objem poskytnutých úvěrů ze stavebního spoření k počtu smluv, resp. k výši zůstatků na vkladových účtech stavebních spořitelien. Z vývoje hodnot objemových indikátorů je patrné, že úvěrová aktivita stavebních spořitelien se v posledním roce poněkud zvýšila. V grafu 9 je porovnáván objem státní podpory vyplacené v daném roce s objemem řádných a překlenovacích úvěrů ze stavebního spoření poskytnutých ve stejném roce. Z grafu je zřejmé, že na jednu korunu státní podpory v roce 2003 připadalo 2,50 Kč nově poskytnutých úvěrů na bydlení, zatímco v roce 2002 to byly pouze 2 Kč.

Z grafu 10 je zřejmé, že v roce 2003 se v porovnání s předchozími roky poněkud snížil podíl klientů, kteří využili úvěr ze stavebního spoření ke koupi bydlení, ve prospěch klientů, kteří jej využili na rekonstrukce a modernizace svého bydlení. Graf 11 porovnává počet a celkový objem úvěrů, které získali občané prostřednictvím hypotečního trhu a stavebního spoření. V porovnání s předchozím rokem se situace prak-

ticky nezměnila, stavební spořitelny poskytly úvěry většímu počtu klientů než hypoteční banky, průměrná výše poskytnutého úvěru ze stavebního spoření však byla výrazně nižší než průměrná výše hypotečního úvěru. Objem prostředků, které klienti získali na hypotečním trhu, tak přibližně odpovídala objemu prostředků, které získali účastníci stavebního spoření ve formě úvěrů ze stavebního spoření.

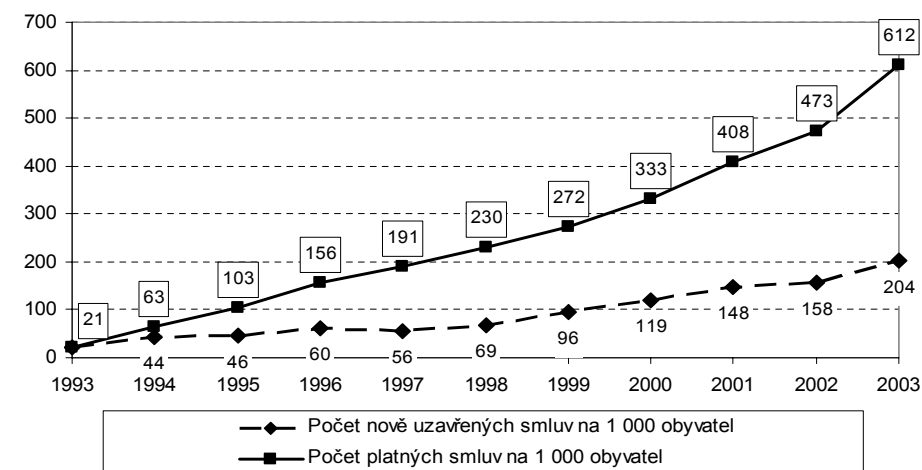
Grafy 12 až 15 ukazují rozdělení trhu se stavebním spořením mezi jednotlivé stavební spořitelny v roce 2003. Vedoucí pozici na trhu si z hlediska všech uvedených ukazatelů zachovala Českomoravská stavební spořitelna. Nejvýznamnějšími konkurenty jí byly Všeobecná stavební spořitelna Komerční banky a Stavební spořitelna České spořitelny. Zatímco Stavební spořitelna České spořitelny vykázala v roce 2003 větší počet platných smluv o stavebním spoření než Všeobecná stavební spořitelna KB, Všeobecná stavební spořitelna KB ji předstihla v počtu i objemu platných úvěrů, stejně jako v objemu vkladů svých klientů.

Graf 1: Vývoj počtu nově uzavřených smluv a průměrné výše cílové částky na jednu nově uzavřenou smlouvu v letech 1993 – 2003



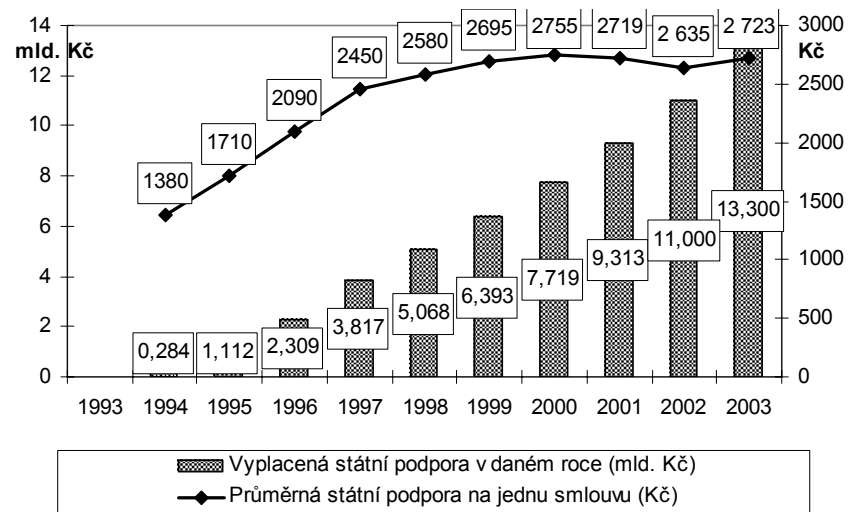
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen.

Graf 2: Vývoj počtu nově uzavřených a platných smluv na 1 000 obyvatel ČR v letech 1993 – 2003



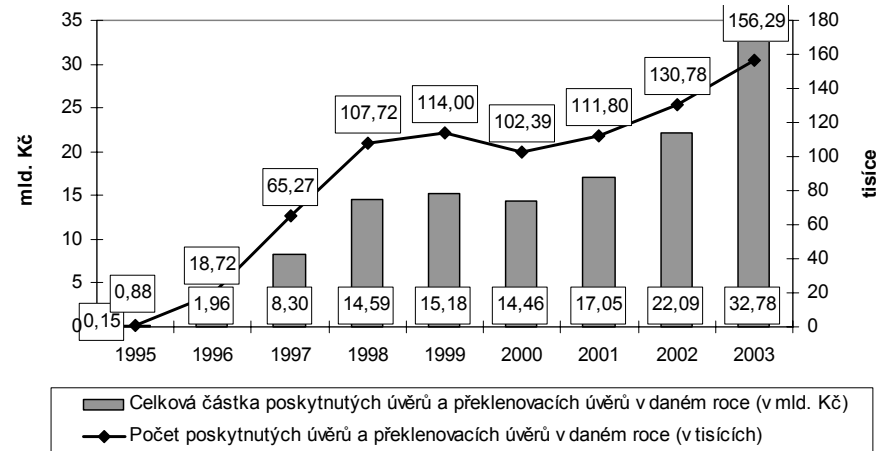
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen, vlastní výpočty.

Graf 3: Celková výše vyplacené státní podpory a průměrná výše státní podpory na jednu smlouvu v letech 1993 – 2003



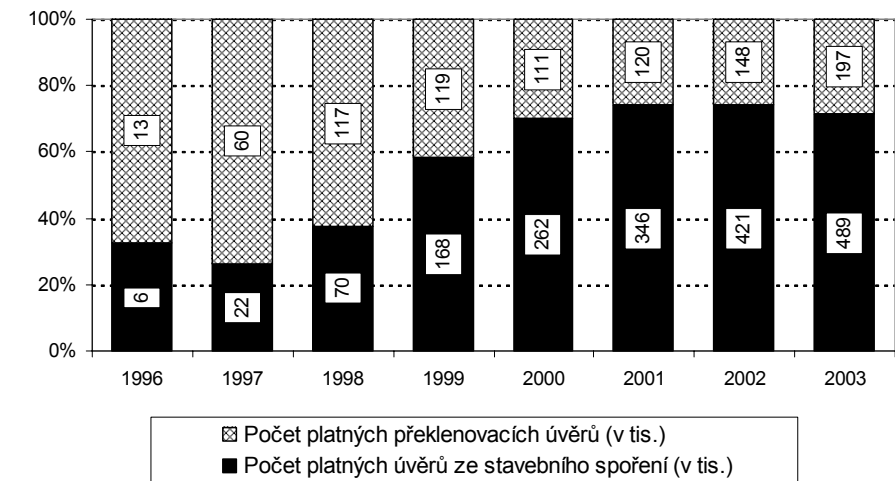
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 4: Vývoj počtu a objemu poskytnutých řádných a překlenovacích úvěrů v letech 1995 – 2003



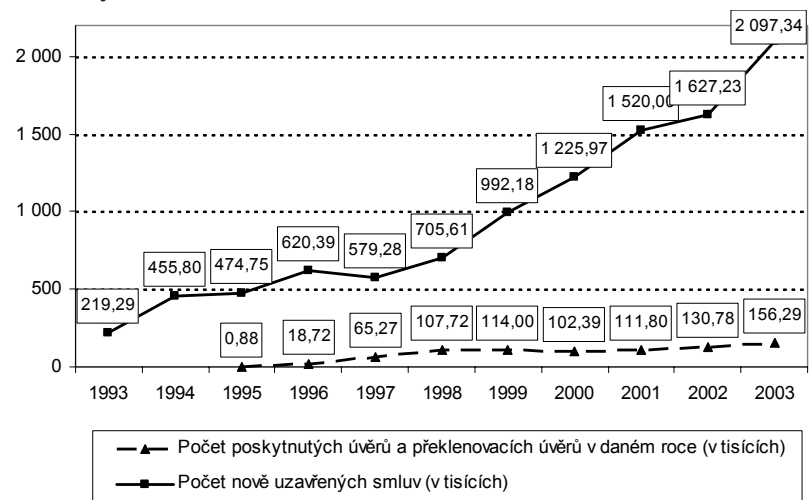
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 5: Počet platných řádných a překlenovacích úvěrů ze stavebního spoření z celkového počtu úvěrů ze stavebního spoření



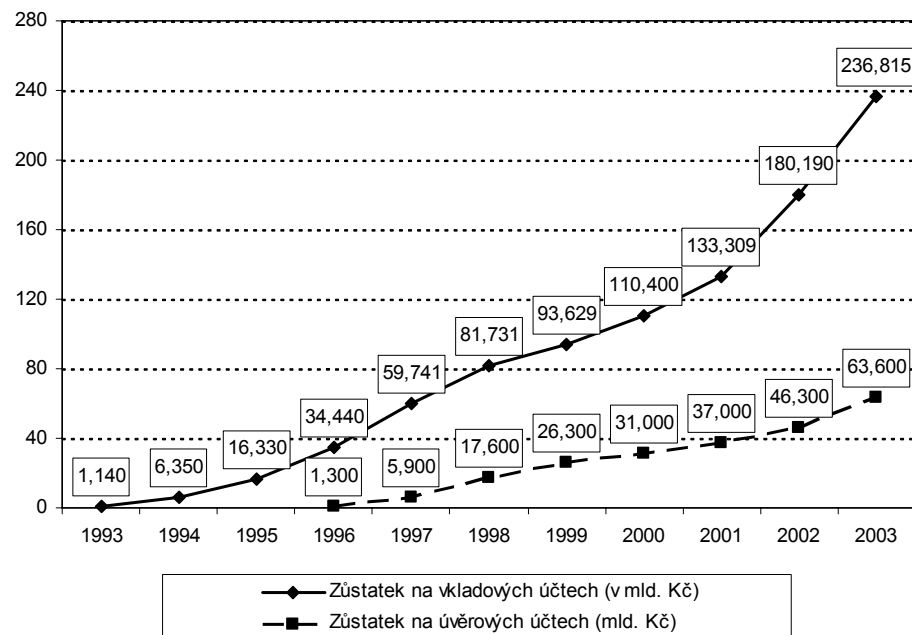
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 6: Vývoj počtu poskytnutých úvěrů a překlenovacích úvěrů a počtu nově uzavřených smluv v letech 1993 – 2003



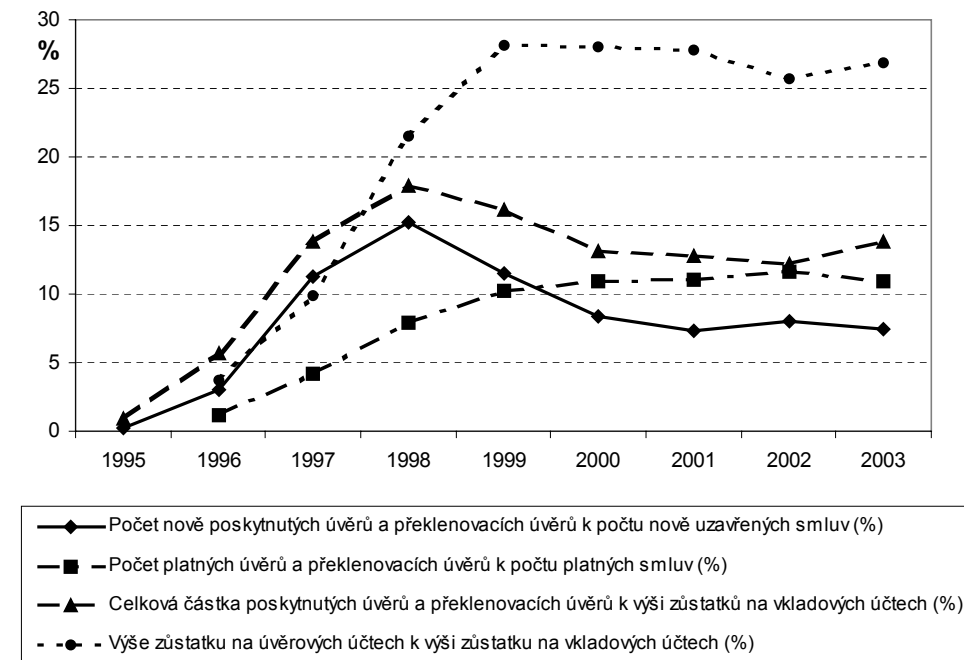
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 7: Vývoj výše zůstatků na vkladových a úvěrových účtech



Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelén.

Graf 8: Ukazatele úvěrové aktivity stavebních spořitelén



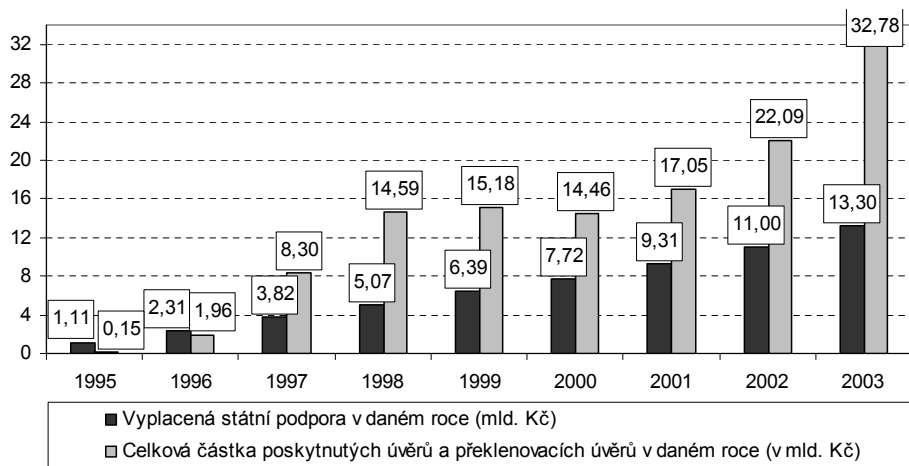
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelén, vlastní výpočty.

Tabulka 1: Ukazatele úvěrové aktivity stavebních spořitelén

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Počet nově poskytnutých řádných a překlenovacích úvěrů k počtu nově uzavřených smluv (v %)	0,19	3,02	11,27	15,27	11,49	8,35	7,36	8,04	7,45
Počet platných řádných a překlenovacích úvěrů k počtu platných smluv (v %)	n/a	1,22	4,16	7,89	10,24	10,91	11,10	11,68	10,88
Celková částka poskytnutých řádných a překlenovacích úvěrů v daném roce k výši zůstatků na vkladových účtech (v %)	0,91	5,68	13,89	17,85	16,21	13,09	12,79	12,26	13,84
Výše zůstatku na úvěrových účtech k výši zůstatku na vkladových účtech (v %)	n/a	3,77	9,88	21,53	28,09	28,08	27,76	25,70	26,86

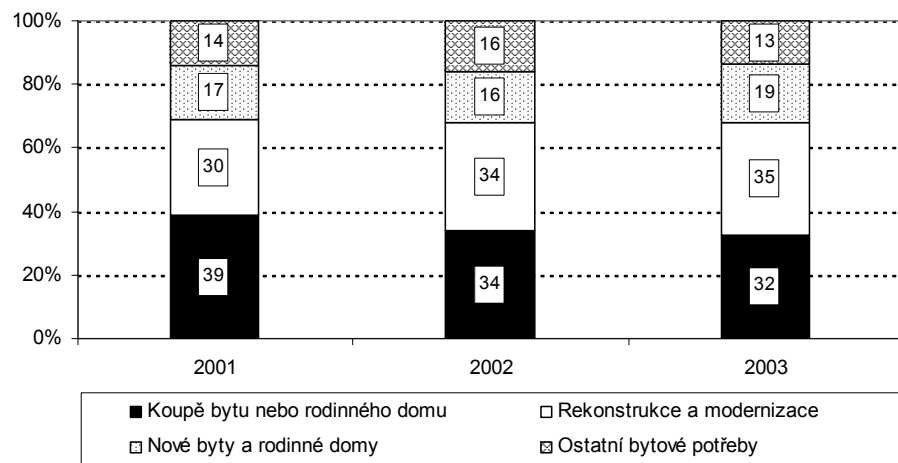
Zdroj: vlastní výpočty, Asociace českých stavebních spořitelén.

Graf 9: Srovnání výše státní podpory a objemu poskytnutých úvěrů v letech 1995 – 2003



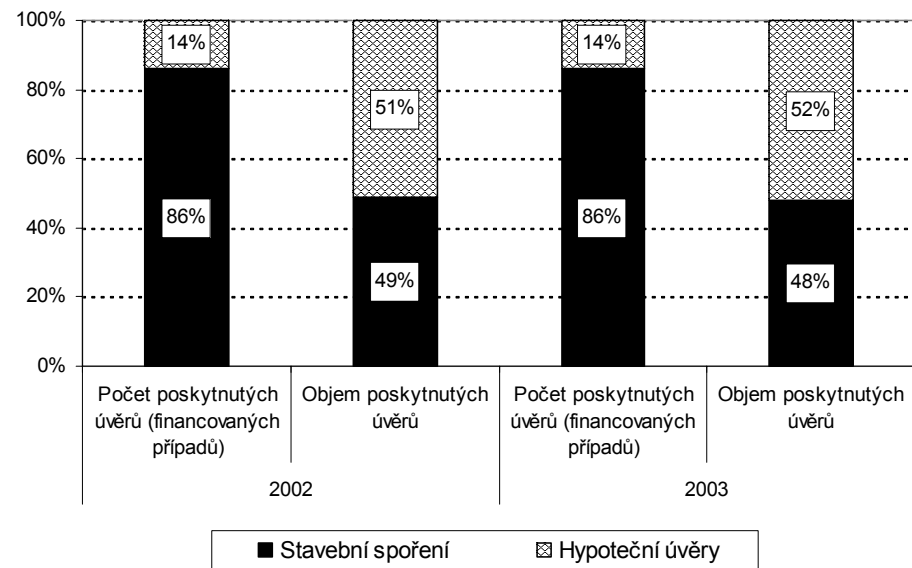
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 10: Účel použití poskytnutých úvěrů ze stavebního spoření v letech 2001 – 2003



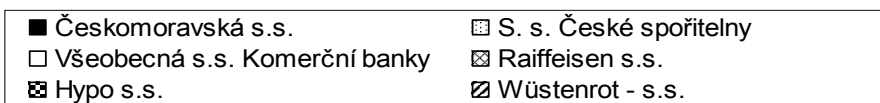
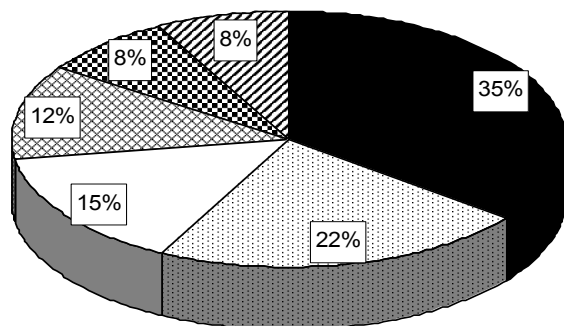
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 11: Stavební spoření a hypoteční úvěry v letech 2002 a 2003



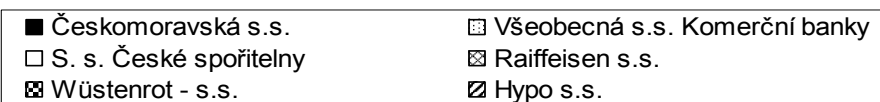
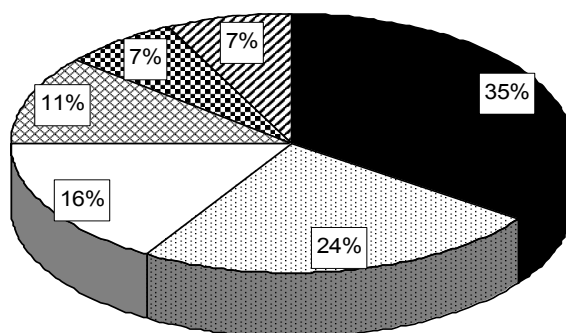
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů.

Graf 12: Trh se stavebním spořením v roce 2003 – pozice stavebních spořitelen podle počtu platných smluv k 31.12.2003



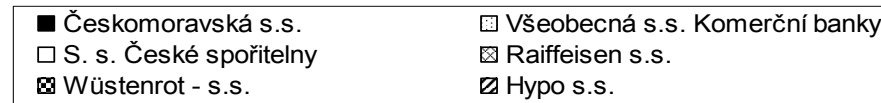
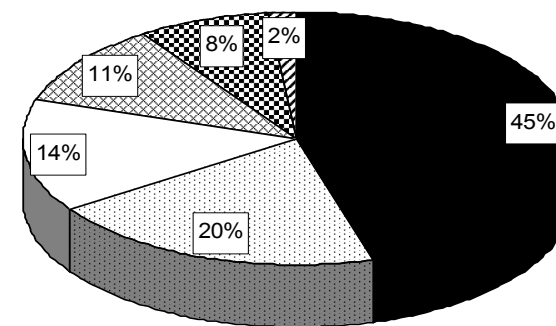
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen.

Graf 13: Trh se stavebním spořením v roce 2003 – pozice stavebních spořitelen podle objemu vkladů klientů



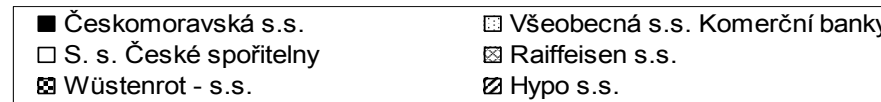
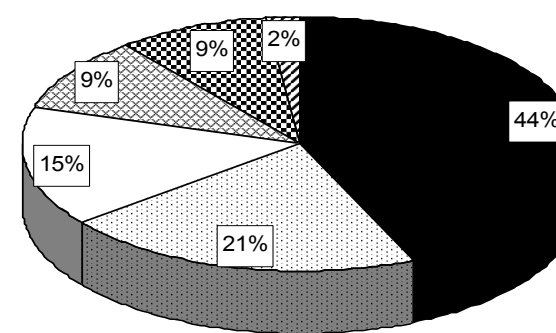
Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen.

Graf 14: Trh se stavebním spořením v roce 2003 – pozice stavebních spořitelen podle počtu platných úvěrů (řádne úvěry včetně překlenovacích)



Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen.

Graf 15: Trh se stavebním spořením v roce 2003 – pozice stavebních spořitelen podle objemu platných úvěrů (řádne úvěry včetně překlenovacích)



Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen.

Hypotekární trh

Obecně lze říci, že rok 2003 a první polovina roku 2004 se nesly ve světle rostoucího zájmu o úvěrové produkty hypotečních bank, a to i přes nulovou státní úrokovou dotaci k hypotečním úvěrům na novou bytovou výstavbu (od počátku roku 2003 byla poskytována pouze úroková dotace na pořízení staršího vlastního bydlení mladým lidem do 36 let věku ve výši 2 procentních bodů). Lze předpokládat, že hlavním motorem pokračujícího růstu objemu hypotečních úvěrů poskytnutých v loňském roce byl stálý pokles úrokových sazeb, růst příjmů domácností, nejistota ohledně budoucího vývoje na trhu s nájemními byty (nejistota ohledně deregulace nájemného) a snaha poptávajících realizovat koupi nemovitosti před očekávaným zvýšením sazby daně z přidané hodnoty na stavební práce na bydlení. Novinkou na trhu s hypotečními úvěry bylo rozšíření konkurence o dalšího hráče na trhu: Wüstenrot – hypoteční banku.

Z grafu 1 je patrný pokračující růst průměrné výše hypotečních úvěrů se státní podporou poskytnutých fyzickým osobám v průběhu prvních tří čtvrtletí roku 2003. V posledním čtvrtletí roku 2003 bylo možno zaznamenat zlom v podobě poklesu průměrné výše poskytnutých hypotečních úvěrů, který byl však doprovázen prudkým růstem objemu poskytnutých úvěrů se státní podporou (viz grafy 2 a 3). Je tedy zřejmé, že pokles průměrné výše poskytnutých hypotečních úvěrů fyzickým osobám nastal v důsledku většího počtu žadatelů, kteří si ve větší míře na hypotečním trhu půjčovali menší částky. Růst objemu úvěrů poskytnutých fyzickým osobám pokračoval i v lednu roku 2004, zřejmě z důvodu očekávaného snížení úrokové dotace poskytované k hypotečním úvěrům lidem do 36 let věku na pořízení staršího bydlení, od 2. čtvrtletí 2004 je patrný jistý útlum. Podíl hypotečních úvěrů se státní podporou poskytnutých v roce 2003 činil v průměru 20,6 % z celkového počtu poskytnutých hypotečních úvěrů, v roce 2002 činila odpovídající hodnota více než 21 %. Průměrná výše smluvní jistiny hypotečních úvěrů poskytnutých občanům v roce 2003 dosáhla 1,150 mil. Kč.

Grafy 4 – 10 uvádí srovnání bankovních ústavů poskytujících hypoteční úvěry v České republice: Komerční banky (KB), České spořitelny (ČS), HVB Bank (HVB), Českomoravské hypoteční banky (ČMHB), Československé obchodní banky (ČSOB), Živnostenské banky (ŽIBA), GE Capital Bank (GE), Raiffeisenbank (RFB) a Wüstenrot – hypoteční banky (Wüstenrot). Na rozdíl od loňské publikace *Standardy bydlení* nebyly

k dispozici kumulované údaje o počtu a objemu poskytnutých úvěrů za jednotlivé banky ke konci roku 2003 (za celé předcházející období od vzniku hypotečního trhu v ČR), prezentované grafy proto zachycují pouze situaci za rok 2003 (od 1.1. do 31.12. 2003).

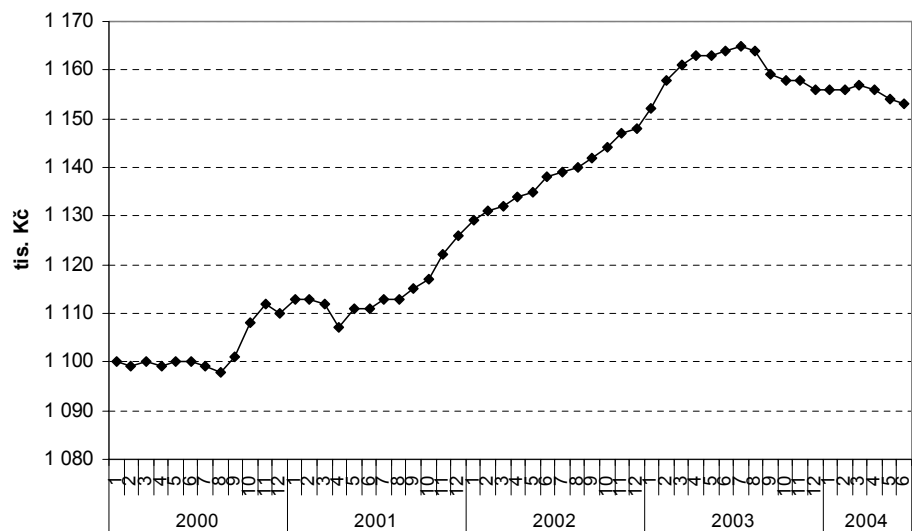
Z grafů je mimo jiné zřejmé, že z hlediska výše smluvní jistiny všech poskytnutých hypotečních úvěrů v průběhu roku 2003 zůstala i nadále téměř dominantním hráčem na trhu ČS, zejména v oblasti úvěrů poskytovaných obcím a podnikatelům. Největšími konkurenty ČS z hlediska počtu i objemu úvěrů poskytnutých občanům byly ve sledovaném období KB a ČMHB. KB předstihla ČMHB v celkovém objemu úvěrů poskytnutých v minulém roce, ČMHB naopak realizovala více úvěrových případů než KB. Zcela jiný obrázek poskytuje informace o průměrné výši smluvní jistiny poskytnutého hypotečního úvěru v roce 2003 (viz graf 6), z něhož je zřejmé, že v průměru nejvyšší úvěry poskytl ve sledovaném období ČSOB a HVB, jejichž pozice na trhu celkově není tak významná, obě banky se soustředí zejména na poskytování úvěrů podnikatelským subjektům.

Z porovnání grafů 8 – 10 vyplývá, že největší konkurence na trhu je v oblasti hypotečních úvěrů poskytovaných občanům (podíly jednotlivých bank jsou výrazně vyrovnanější než v případě úvěrů poskytovaných obcím a podnikatelům). Z hlediska bank byl přitom tento segment trhu s ohledem na počet i objem poskytnutých úvěrů i v roce 2003 jednoznačně nejzajímavější.

Graf 11 ukazuje, že více než 80 % všech poskytnutých úvěrů v roce 2003 bylo určeno na bydlení, což je o přibližně pět procentních bodů více než v předcházejícím roce. V porovnání s rokem 2002 je rovněž zřejmé, že se zvýšil objem úvěrů poskytnutých na koupi vlastního domu/bytu a snížil se objem úvěrů poskytnutých na výstavbu. Tabulková příloha poskytuje základní informace o vývoji úrokové sazby hypotečních bank pro úvěry se státní podporou poskytnuté fyzickým osobám (kumulovaně od srpna 1996), údaje o průměrné měsíční sazbě úvěrů u nově uzavřených smluv za rok 2003 bohužel nebyly k dispozici.

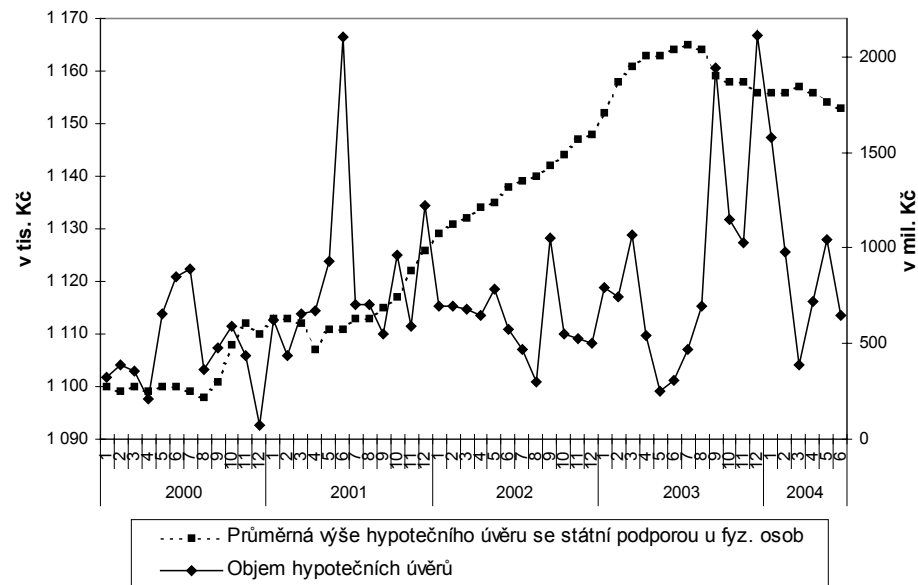
Tabulka 2 uvádí regionální členění poskytnutých hypotečních úvěrů pro občany. Z tabulky 2 vyplývá, že v porovnání s rokem 2002 došlo k největšímu nárůstu v počtu i objemu poskytnutých úvěrů občanům v Karlovarském kraji, teprve na dalších místech se umístily Středočeský kraj, Praha a Plzeňský kraj. Průměrná výše hypotéky mezi roky 2002 a 2003 vzrostla nejvíce v Plzeňském kraji.

Graf 1: Průměrná výše hypotečního úvěru se státní podporou u fyzických osob (v tis. Kč) za období leden 2000 – červen 2004



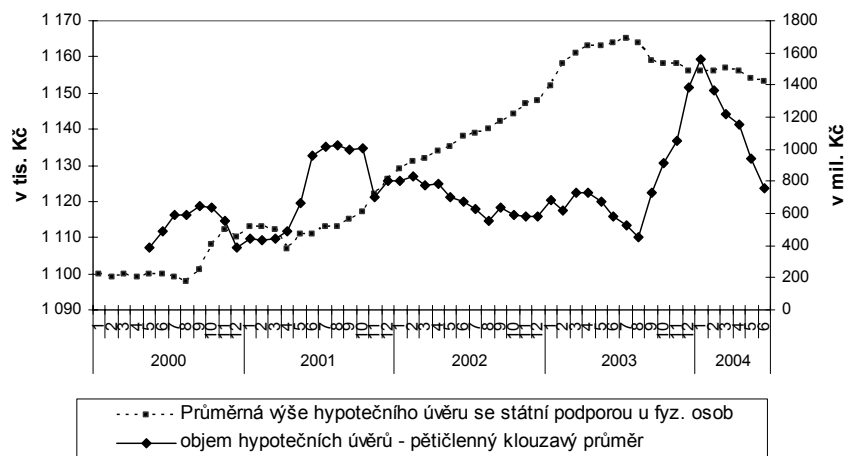
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 2: Průměrná výše hypotečního úvěru se státní podporou u fyzických osob (v tis. Kč) a celkový objem poskytnutých hypotečních úvěrů se státní podporou (v mil. Kč)



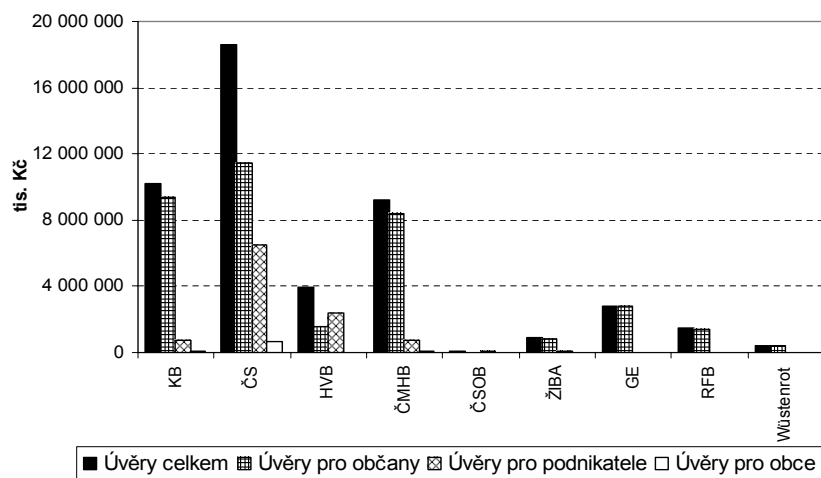
Zdroj: Česká bankovní asociace, MMR.

Graf 3: Průměrná výše hypotečního úvěru se státní podporou u fyzických osob (v tis. Kč) a celkový objem poskytnutých hypotečních úvěrů se státní podporou (v mil. Kč) jako pětičlenný klouzavý průměr



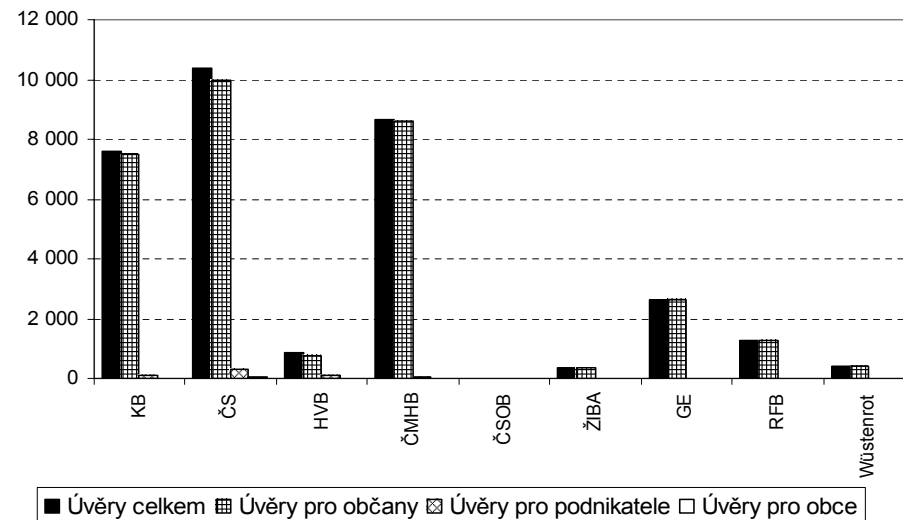
Zdroj: Česká bankovní asociace, MMR.

Graf 4: Smluvní jistina všech poskytnutých hypotečních úvěrů za rok 2003 dle bank (v tis. Kč)



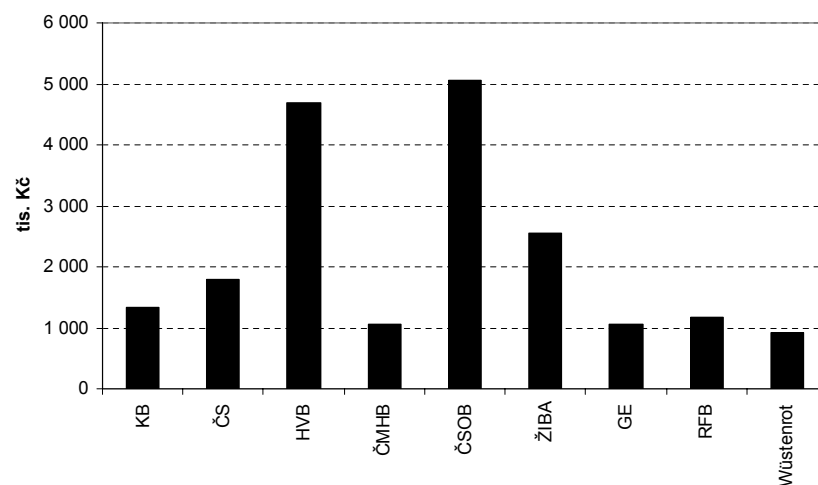
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 5: Počet poskytnutých úvěrů za rok 2003 dle bank



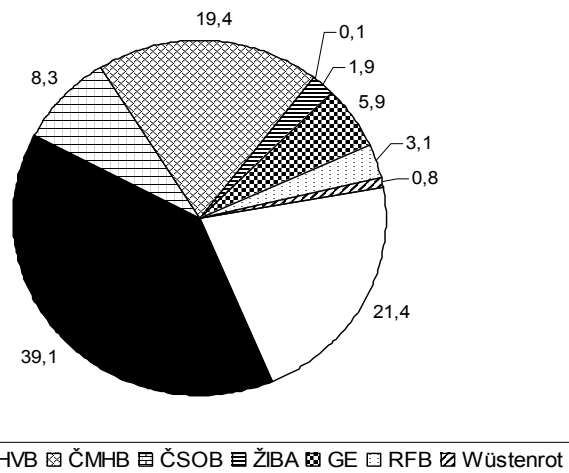
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 6: Průměrná výše smluvní jistiny poskytnutého hypotečního úvěru za rok 2003



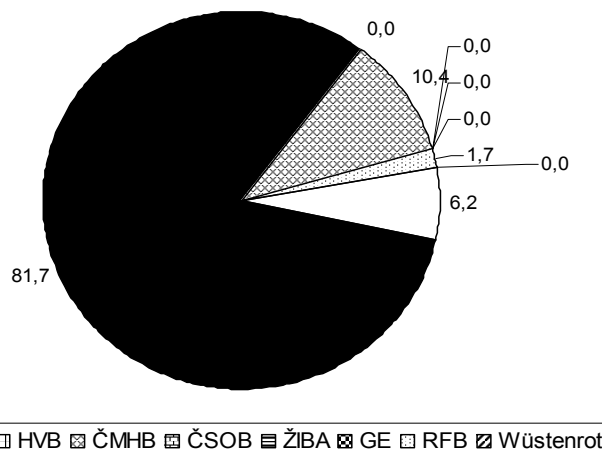
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 7: Podíl na trhu dle výše smluvní jistiny všech poskytnutých hypotečních úvěrů v průběhu roku 2003



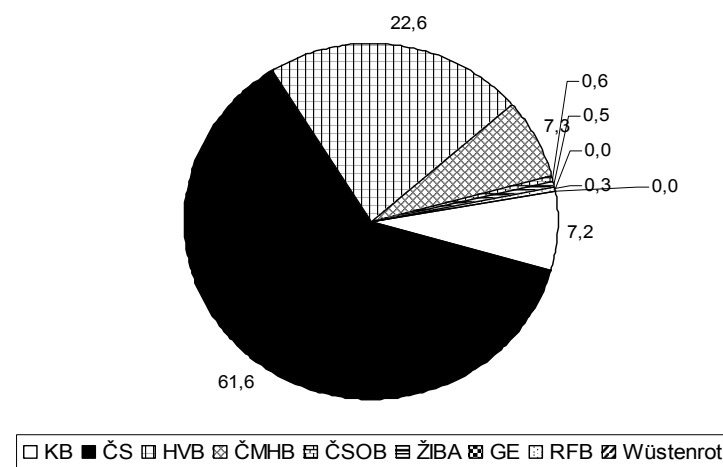
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 8: Podíl na trhu dle výše smluvní jistiny poskytnutých hypotečních úvěrů obcím v průběhu roku 2003



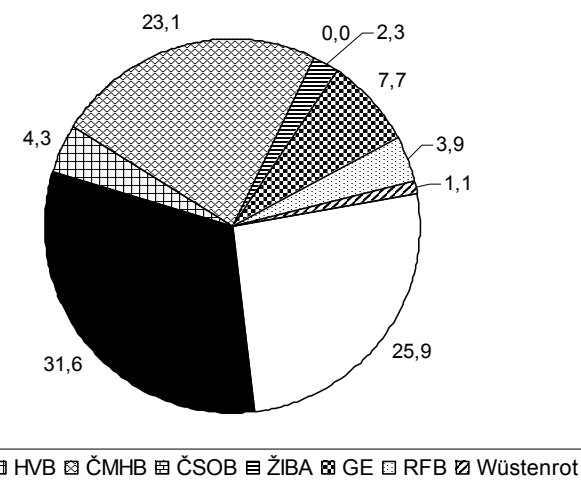
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 9: Podíl na trhu dle výše smluvní jistiny poskytnutých hypotečních úvěrů podnikatelům v průběhu roku 2003



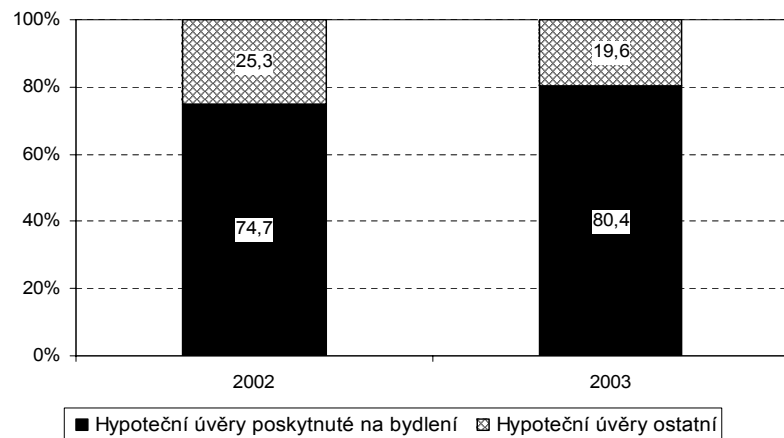
Zdroj: Česká bankovní asociace, vědecké grémium.

Graf 10: Podíl na trhu dle výše smluvní jistiny poskytnutých hypotečních úvěrů občanům v průběhu roku 2003



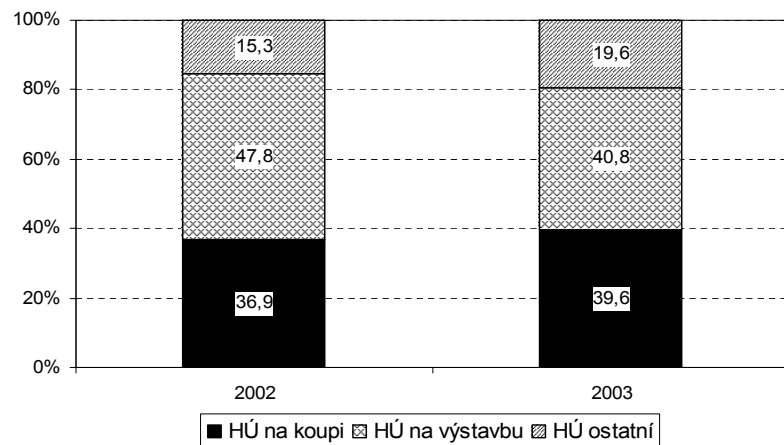
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 11: Podíl celkové výše smluvní jistiny poskytnutých hypotečních úvěrů dle objektu úvěru v letech 2002 a 2003



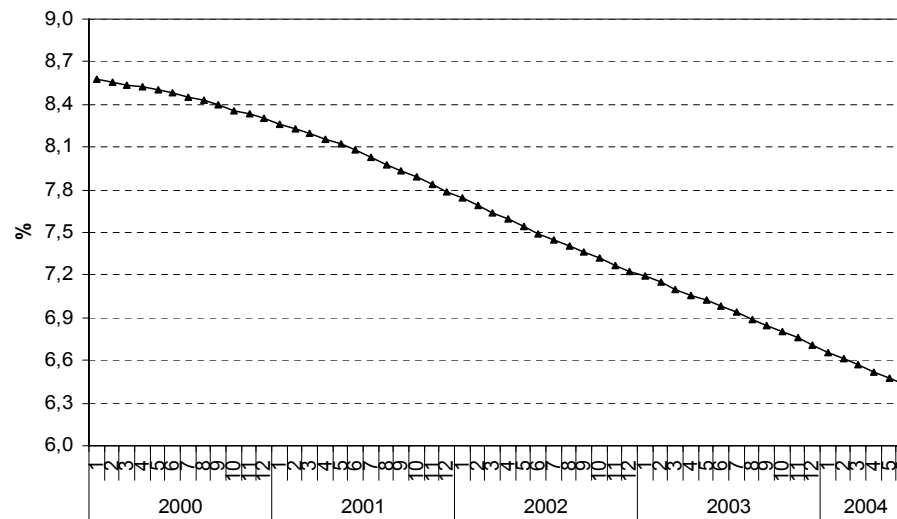
Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 12: Podíl celkové výše smluvní jistiny poskytnutých hypotečních úvěrů dle účelu úvěru v letech 2002 a 2003



Zdroj: Česká bankovní asociace.

Graf 13: Úroková sazba hypotečních bank u úvěrů se státní podporou poskytovaných fyzickým osobám (kumulovaně od srpna 1996)



Zdroj: Česká bankovní asociace.

Tabulka 1: Úroková sazba hypotečních bank u úvěrů se státní podporou poskytovaných fyzickým osobám (kumulovaně od srpna 1996)

<i>Rok</i>	<i>Leden</i>	<i>Únor</i>	<i>Březen</i>	<i>Duben</i>	<i>Květen</i>	<i>Červen</i>	<i>Červenec</i>	<i>Srpen</i>	<i>Září</i>	<i>Říjen</i>	<i>Listopad</i>	<i>Prosinec</i>
2000	8,58	8,56	8,54	8,52	8,50	8,48	8,45	8,43	8,40	8,36	8,33	8,30
2001	8,26	8,23	8,20	8,16	8,12	8,08	8,03	7,98	7,93	7,89	7,84	7,79
2002	7,74	7,69	7,64	7,59	7,54	7,49	7,45	7,40	7,36	7,32	7,27	7,23
2003	7,19	7,15	7,10	7,06	7,02	6,98	6,94	6,89	6,85	6,80	6,76	6,71
2004	6,66	6,61	6,57	6,52	6,48	6,43	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Poznámka: 5,52 % byla průměrná úroková sazba z objemu úvěrů hypotečních bank za období od 1.1.2003 do 31.12.2003, poskytnutých fyzickým osobám na novou bytovou výstavbu. Výše státní podpory na novou bytovou výstavbu na období od 1. února 2004 do 31. ledna 2005 tedy činí 0 procentního bodu.

5,41 % byla průměrná úroková sazba z objemu úvěrů hypotečních bank za období od 1.1.2003 do 31.12.2003, poskytnutých fyzickým osobám mladším 36 let na pořízení staršího vlastnického bydlení. Výše státní podpory na období od 1. února 2004 do 31. ledna 2005 tedy činí 1 procentní bod.

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj.

Tabulka 2: Poskytnuté hypoteční úvěry pro občany podle krajů v letech 2002 a 2003

Kraj	Počet hypotečních úvěrů celkem (ks)			Smluvní jistina celkem (tis. Kč)			Průměrná výše hypotéky (tis. Kč)		
	2002	2003	Index	2002	2003	Index	2002	2003	Index
Praha	4 761	7 827	1,64	6 918 498	11 874 972	1,72	1 453	1 517	1,04
Středočeský	1 739	2 722	1,57	1 906 741	3 368 150	1,77	1 096	1 237	1,13
Jihočeský	1 366	2 114	1,55	1 328 048	2 233 414	1,68	972	1 056	1,09
Plzeňský	1 223	1 820	1,49	1 070 586	1 847 467	1,73	875	1 015	1,16
Karlovarský	496	892	1,80	491 868	891 573	1,81	992	1 000	1,01
Ústecký	1 051	1 493	1,42	1 024 794	1 424 255	1,39	975	954	0,98
Liberecký	1 147	1 168	1,02	1 137 486	1 224 168	1,08	992	1 048	1,06
Královéhradecký	1 615	2 354	1,46	1 371 927	2 241 015	1,63	849	952	1,12
Pardubický	1 166	1 689	1,45	992 673	1 571 797	1,58	851	931	1,09
Vysočina	708	1 162	1,64	611 791	979 615	1,60	864	843	0,98
Jihomoravský	1 979	2 837	1,43	2 111 872	3 121 606	1,48	1 067	1 100	1,03
Olomoucký	1 151	1 474	1,28	1 081 796	1 478 284	1,37	940	1 003	1,07
Zlínský	1 103	1 559	1,41	961 465	1 464 017	1,52	872	939	1,08
Moravskoslezský	1 497	2 367	1,58	1 522 765	2 492 061	1,64	1 017	1 053	1,04

Zdroj: Česká bankovní asociace.