

## Sociální nájemní bydlení v ČR ve světle komparativního srovnání\*

MARTIN LUX\*\*

Sociologický ústav AV ČR, Praha

### Social Housing in the Czech Republic in a Comparative Context

**Abstract:** The first part of this article analyses the situation of the Czech housing market paying attention to the sector of municipality rental housing. Municipality housing could play a role of housing for middle and lower income households, known as social housing in countries of the European Union. Emphasis is placed on the critical evaluation of the current state, as the "social effectiveness" of this kind of housing is very low in the Czech environment. The differences between market rents in private rental sector and controlled rents in municipal housing are shown, and the distribution of profits from rent regulation among lower and higher income households is described. The second part of the article is formed by a comparative description of different social housing systems in the EU countries, showing the variety of technical and legislative means used to assure fulfilment of given social and economic goals.

*Sociologický časopis, 2000, Vol. 36, (No. 2: 157-180)*

### Úvod

Podle odhadu Terplanu [Andrle a Dupal 1999], akciové společnosti zabývající se bydlením a územním plánováním, se od roku 1991 (rok sčítání lidu) do současnosti zvýšil počet domácností v „nechtěném“ spolužití (také nebydlících domácností) ze 170 000 na 280 až 300 000 domácností (7-7,5 % všech českých domácností podle údaje z roku 1991). Bytový nedostatek se přirozeně dotýká převážně velkých měst; v těch však žije téměř polovina české populace. Rozsah bytové výstavby bezprostředně po roce 1990 prudce poklesl: do roku 1990 započatá bytová výstavba dosahovala hodnoty mezi 55 a 60 tisíci bytů ročně, v roce 1991 však již pouze 10 899 bytů, v roce 1992 8 429 bytů a v roce 1993 7 574 bytů. Od roku 1993 sice dochází k nárůstu bytové výstavby (v roce 1994 10 964 bytů, v roce 1995 16 548 bytů, v roce 1996 22 680 bytů a v roce 1997 33 152 bytů); tu však tvoří převážně výstavba rodinných domů a bytů do vlastnictví a *podíl bytů k pronájmu na celkové započaté bytové výstavbě* byl v roce 1997 pouze 6,1 %.

Pokud nebydlící domácnosti nemají dostatečné množství finančních prostředků k pořízení vlastního (popř. družstevního) bytu, na čemž z hlediska evropského srovnání není vůbec nic zvláštního, a pokud i nabízené finanční nástroje pro pokrytí výdajů na koupi jsou pro tyto domácnosti dočasně nebo trvale nepřístupné, nezbyvá jim, stejně jako je tomu obvyklé i v evropských zemích, než se obrátit na nájemní sektor, nejlépe sociální

---

\*) Tento článek byl vytvořen v rámci projektu „Sociální aspekty bydlení českých domácností a jejich proměna v období transformace ve světle srovnání se situací v zemích EU“ grantově podpořený GA AV ČR, číslo grantu: S7028004.

\*\*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Ing. Mgr. Martin Lux, Sociologický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1, tel. (02) 2222 1655, fax (02) 2222 0143, e-mail lux@soc.cas.cz

nájemní sektor. Zde se však dovětek „podobně jako v evropských zemích“ stává nepoužitelným.

### Metodologie

Základním souborem dat při hledání a popisu sociálního bydlení v ČR nám bude zpravodajský *Soubor rodinných účtů 1996* (SRÚ 96) vážený v několika základních kategoriích podle údajů z reprezentativního šetření *Mikrocensus 1996*. Výzkum zpravodajského *Souboru rodinných účtů* realizuje každoročně Český statistický úřad. Každá domácnost vybraného vzorku si vede vlastní zpravodajský deník, do kterého se zapisují všechny její výdaje či příjmy. Kvalita těchto datových souborů není nejlepší, a to z několika důvodů. Při výběru je používána metoda kvótního výběru, což má za následek nivelizaci různých extrémů. Z těchto důvodů jsme se rozhodli pokusit se pro SRÚ 96 vyrobit analytické váhy; oporou nám byl datový soubor *Mikrocensus 1996*. Za kontrolní proměnné, podle kterých byl výsledný SRÚ 96 vážen, jsme zvolili věk přednosti domácnosti (PD), pohlaví PD, ekonomickou aktivitu PD, vzdělání PD a region bydliště domácnosti (8 krajů). Celkově bylo osloveno 2 693 domácností základního souboru a 524 domácností doplňkového souboru (příjmově nejslabší domácnosti).

Výzkum *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97* proběhl v Sociologickém ústavu AV ČR na přelomu roku 1996 a 1997 a zaměřil se na získání přehledu o regionálních rozdílech v cenách neregulovaného bydlení. Zájem výzkumného týmu se soustředil na shromáždění údajů o tržním nájemném, cenách bytů všech kategorií vlastnictví a cenách rodinných domů ve všech regionech České republiky. Kromě cen byly zaznamenávány i základní charakteristiky bytu či domu – jeho poloha, velikost, kvalita, vlastnické poměry –, jež by mohly cenu ovlivňovat. Základním zdrojem informací o cenách na trhu byly inzeráty v příslušných regionálně důležitých inzertních novinách a údaje zveřejňované realitními kancelářemi. Po kontrole a vyřazení neúplných a duplicitních dat zbylo 12 943 záznamů o cenách na straně nabídky a 8 745 záznamů na straně poptávky. Data z inzertních novin byla shromažďována každý týden po dobu 6 měsíců, v období od počátku září 1996 do konce února roku 1997. U nájmu byly zaznamenány nájemné hrubé na úrovni celkových výdajů na bydlení (nájem „s poplatky“).

Výzkum *ISSP Sociální nerovnosti a spravedlnost 1999* (ISSP 99) navazuje na předchozí šetření Sociální nerovnosti, které proběhlo v rámci mezinárodního projektu ISSP (*International Social Survey Programme*) v České republice v roce 1992. Terénní sběr dat provedla agentura STEM v období od 18. 1. do 24. 2. 1999. Reprezentativita pro dospělé populaci ČR (18 a více let) byla zajištěna metodou dvoustupňového náhodného adresního výběru, kdy v prvním kroku byla metodou náhodného výběru ze seznamu plátců SIPO vybrána adresa domácnosti a ve druhém kroku byla na základě nejbližšího data narození vybrána ze seznamu členů domácnosti dotazovaná osoba. Celkem bylo pořízeno 1 834 kompletních rozhovorů, což představuje návratnost 48,9 %.

V článku jsme použili jednoduchých statistických koeficientů pro zamítnutí nebo přijetí hypotéz o vzájemné závislosti či nesejnosti rozložení (t-test, chí-kvadrát) a lineární mnohorozměrnou postupnou regresní analýzu.

### I. Sociální bydlení v České republice?

Evropská unie nemá společnou sociální politiku bydlení; ta zůstává v pravomocích jednotlivých zemí. Přesto téměř v každé zemi EU najdeme sektor nájemního bydlení nazývaný „sociální bydlení“, tvořící od 3 % (Španělsko) do 40 % (Nizozemí) celkového

bytového fondu.<sup>1</sup> Sektor sociálního bydlení je neziskový (cílem výstavby a provozu není dosažení zisku), může být veřejný (ve vlastnictví veřejnoprávního subjektu, např. obce) a je určen především pro příjmově slabší vrstvy populace, které by si nemohly dovolit obstarat bydlení na volném trhu. Výstavba bytů sociálního bydlení je financována buď výhradně přímými dotacemi státního, resp. obecních rozpočtů (s tímto případem se však v současnosti v zemích EU téměř nesetkáme),<sup>2</sup> nebo z prostředků získaných na běžném kapitálovém trhu a stát v takovém případě prostřednictvím subvencí (např. úrokových splátek) přispívá ke snížení investičních nákladů.

V absolutní většině evropských zemích se při přidělení sociálního bydlení zásadním způsobem přihlíží k *sociální potřebnosti žadatele*. Nestačí-li sektor sociálního bydlení pokrýt veškerou potřebu nízkopříjmových domácností, stává se, že tyto domácnosti vyhledávají nájemní bydlení i v privátním nájemním sektoru, kde je nájemné vyšší. Prostřednictvím mířených, *adresných příspěvků na bydlení* pak stát nebo obec může pomoci těmto domácnostem ke snížení jejich výdajů na bydlení. Nárokování příspěvků na bydlení není přirozeně žádným způsobem omezeno i pro domácnosti v sociálním nájemním sektoru bydlení. Jako základ pro výpočet příspěvku obvykle slouží velikost a složení domácnosti (počet závislých dětí, ekonomicky neaktivních osob apod.), výše čistých příjmů domácnosti, výše nájemného nebo celkových výdajů domácnosti na bydlení a v mnoha zemích také majetek domácnosti. Konečná výše příspěvku na nájem pro domácnosti v nájemním sektoru může být dána rozdílem mezi skutečným nebo „tabulkově“ stanoveným maximálním nájemným v dané lokalitě pro danou velikost domácnosti a výdaji na nájemné na úrovni normativní míry zatížení<sup>3</sup> rodinného rozpočtu příslušné domácnosti; je-li skutečný nájem vyšší nežli „tabulkový“, je domácnost nucena si svůj vyšší komfort buď hradit ze svého, nebo „racionalizovat“ své bydlení (přestěhovat se). Adresné vyplácení příspěvků, ačkoliv odlišné v různých režimech sociálního státu, je ve většině evropských zemí ne-li základním, pak jedním ze základních pilířů bytové politiky.<sup>4</sup> V ČR však

<sup>1</sup>) Výjimku tvoří Řecko, ve kterém je 100 % bytového fondu v privátním vlastnictví; z toho více než 75 % ve vlastnictví uživatelů. Nízký podíl sociálního bydlení mají zvláště jihoevropské země jako Španělsko (8 % nájemních bytů, 3 % celkového bytového fondu), Portugalsko (10 % nájemních bytů) a Itálie (6 % celkového bytového fondu). Jako země bez sektoru sociálního bydlení se v některých pramenech uvádí i Švédsko z důvodu, že pro vstup do „kvaziveřejného“ sektoru bydlení (byty jsou vlastněny neziskovými organizacemi, jejichž činnost je usměřňována obcemi) není omezena kritérii sociální potřebnosti. Podíl tohoto sektoru na celkovém nájemním bydlení je však velmi vysoký – okolo 50 % (20 % celkového bytového fondu) – a z toho důvodu se přikláníme spíše k těm pramenům [Balchin 1996, Kroes, Ymkers a Mulder 1988], které v této souvislosti hovoří o sociálním bydlení.

<sup>2</sup>) Masová výstavba sociálních bytů dotovaná veřejnými rozpočty probíhala v období bytového nedostatku po 2. světové válce. Ekonomická krize a neúnosné zadlužení rozpočtů v 70. letech vedly ve všech evropských zemích k rozpočtovým škrtům a hlubokým reformám bytové politiky s cílem vrátit na bytový trh vytlačené soukromé investice.

<sup>3</sup>) Normativní míra zatížení je definována jako maximální únosná míra zatížení výdaji na nájemné (resp. na bydlení) pro danou velikost a příjmovou kategorii domácnosti; je vyjádřena jako procentuální podíl z celkových čistých příjmů dané kategorie domácností a vyjadřuje tak tu část výdajů na nájemné (resp. na bydlení), která by měla být hrazena z vlastních zdrojů nárokující domácnosti.

<sup>4</sup>) Podíl domácností pobírajících příspěvky na bydlení je různý pro jednotlivé země a údaje o něm se bohužel liší i podle statistických zdrojů; např. podle údajů Eurostatu k roku 1995 pobíralo příspěvek na bydlení ve Francii 27 % domácností, v Dánsku 22 %, Španělsku 18 %, Velké Británii

současný příspěvek na bydlení, zvláště z důvodu jeho neadekvátního způsobu výpočtu, pobírá pouze 3,6 % domácností.

Z uvedeného je zřejmé, že ať už v oblasti sociálního bydlení nebo v oblasti vyplácení příspěvků na bydlení v privátním nájemním sektoru panuje *nekompromisní adreznost*. Regulace cen nájmu je sice obvyklá ve všech zemích EU (dokonce existuje i v liberálních USA), přesto téměř nikde není natolik plošná a natolik odříznutá od skutečných tržních cen nájmu, jako je tomu v ČR. Zásadní regulaci podléhá vždy pouze určitá část bytového fondu, obvykle pouze část sociálního sektoru bydlení. Nejnižší úroveň nájemného v sociálních bytech je stanovena tak, aby nájemné pokrylo veškeré náklady s bydlením spojené (tzv. „ekonomické“ nájemné): provoz, údržbu, správu, opravy a také, což je velmi důležité, splátky úvěrů, ze kterých byla výstavba financována. Pouze výjimečně veřejné rozpočty přispívají na úhradu provozních nákladů.

Díky této adresné formě pomoci domácnostem obvykle platí (a to i ve Švédsku nebo Nizozemí) jeden hlavní fakt: *typ bydlení vždy odráží celkový příjem domácnosti; nejnížší příjmové skupiny obývají nájemní sociální byty, vyšší družstevní a privátní nájemní byty, nejvyšší bydlí obvykle „ve vlastním“*.<sup>5</sup>

Vraťme se do České republiky 90. let. Regulace nájmu, které se v některých regionech pohybují několikanásobně pod hodnotou jejich tržního ekvivalentu a neodpovídají dosud ani „ekonomickému“ nájemnému, je téměř plošná bez ohledu na příjem domácnosti a na typ nájemního bydlení (regulace soukromých nájemních bytů); s jedinou výjimkou vyloučení regulace u uvolněných bytů. Tento fakt má mimo již zmíněné důsledky svůj vliv na rostoucí neuspokojenou poptávku po bytech, zvláště sociálních. Co bychom však mohli nazvat sektorem sociálního bydlení? Obecní a státní nájemní byty? Podle údajů censu z roku 1991 27 % bytového fondu tvořily nájemní byty ve vlastnictví státu nebo obcí. Privatizace obecních bytů, zahájená v roce 1994, vedla, podle našeho odhadu, ke snížení tohoto podílu ke konci roku 1998 na 19 %, <sup>6</sup> což odpovídá mírně nadprůměrnému zastoupení sociálního sektoru v bytovém fondu zemí EU. Soustředíme se však na otázku, zda domácnosti, které je obývají, jsou skutečně příjmově nejslabší.

---

20 %, Švédsku 13 %, Finsku 18 %, Nizozemí 15 %, Irsku 9 %, Německu (bývalá NSR 7 %, bývalá NDR 30 %) aj. Příspěvek na bydlení neexistuje pouze v Řecku (mimo podporu starších občanů) a v Itálii; v Belgii je jen součástí dávek sociální pomoci pro zcela nejchudší část domácností.

<sup>5</sup>) Je zcela patrné, že ve *všech* zemích EU bydlí „ve vlastním“ příjmově silnější část domácností, zatímco v nájemním sektoru příjmově slabší. Z důvodu adresného přidělování sociálního bydlení platí i to, že domácnosti v sociálním sektoru bydlení mají „významně“ nižší průměrné celkové příjmy než domácnosti v sektoru privátního nájemního bydlení; a tak zcela zřetelně i v Holandsku (pouze ve Švédsku nejsou tyto rozdíly významnějšího charakteru, v Anglii je podíl privátního nájemního bydlení příliš malý pro takový závěr). K situaci ve Švédsku píše Balchin: „*There is a certain over-representation of households in the private-rental sector in the highest deciles, but the differences are not great. Taken together, the households in the private-rental sector have somewhat more resources than do those in the social sector.*“ [Balchin 1996]. Srovnání celkové úrovně příjmů domácnosti a typu bydlení podává zejména [Kroes, Ymkers a Mulder 1988, Balchin 1996, Boelhouwer a van der Heijden 1992].

<sup>6</sup>) Náš odhad vychází ze situace v Praze, kterou považujeme za modelový příklad pro celou republiku. Existují obce, kde byla zprivatizována absolutní většina bytů, jinde se s privatizací ještě ani nezačalo. Obdobně heterogenní je situace pro jednotlivé městské části Prahy.

Na základě výpočtu několika statistických koeficientů na datech z výzkumu ISSP 99 je možné prokázat, že v ČR je typ bydlení, který domácnost obývá, zcela nezávislý na celkových příjmech domácnosti, a to jak pro případ, kdy do srovnání zaneseme i příjmy domácností bydlících v rodinných domcích (tabulka 1), tak pro případ, kdy pracujeme pouze s byty (tabulka 2). Jinými slovy, podíl bohatých i chudých domácností je v jednotlivých typech bydlení srovnatelný; rozdíl je pouze ve výsadním postavení družstevních bytů, které obývají příjmově silnější domácnosti. Ačkoliv je jistě vliv „rurálního“ způsobu vlastnického bydlení v českém prostředí nezanedbatelný (ve vlastnictví žije převážná většina příjmově slabších vesnických obyvatel a vlastnictví rodinného domu nemá charakter „luxusního“ zboží jako v zemích EU), statistická významnost mezi typy bydlení se neobjeví ani v případě, kdy rodinné domy z analýzy vypustíme a situaci hodnotíme pouze pro domácnosti žijící v bytech.

Tabulka 1. Srovnání domácností podle jejich celkového čistého příjmu a typu bydlení (včetně rodinných domků), v procentech

Typ bydlení	Celkový příjem domácnosti					Celkem
	do 6 900	6 901-11 000	11 001-15 000	15 001-20 000	nad 20 001	
státní nebo obecní byt	21,5	22,4	20,9	19,1	16,3	100,0
družstevní byt	16,7	23,4	19,4	19,4	21,1	100,0
byt v osobním vlastnictví	21,5	22,3	19,8	20,7	15,7	100,0
privátní nájemní byt	27,5	21,7	26,1	10,2	14,5	100,0
vlastní rodinný domek	20,6	23,7	21,1	16,4	18,2	100,0
Testové statistiky	hodnota		df	významnost		
Pearson chí-kvadrát	12,763		16	0,690		
Likelihood Ratio	13,046		16	0,669		

Zdroj: ISSP 1999

Pro zjištění hlavních faktorů ovlivňujících výši výdajů na bydlení nebo výši výdajů na nájemné jednotlivých domácností jsme použili metodu mnohorozměrné vícenásobné regrese na datech ze SRÚ96. Do modelu, který měl vysvětlit variabilitu závislé proměnné bazické výdaje na bydlení,<sup>7</sup> vstoupily nezávislé proměnné týkající se jak charakteristiky bydlení – velikost bytu nebo domu (v m<sup>2</sup>), velikost bydliště, kategorie bytu, disponibilita bytem nebo domem (definovaná jako nejnižší u nájemního bytu, vyšší pro družstevní byt, vyšší pro byt v osobním vlastnictví a nejvyšší u vlastního rodinného domu) –, tak charakteristiky domácnosti – celkový čistý příjem domácnosti, počet závislých dětí, počet ekonomicky aktivních členů, počet důchodců, vzdělání a věk přednosty domácnosti.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>) Bazické výdaje na bydlení definujeme jako součet výdajů na nájemné, ústřední topení, teplou vodu, elektřinu, plyn, tekutá i tuhá paliva, vodné a stočné a ostatní komunální služby.

<sup>8</sup>) Smyslem regresní analýzy nebylo docílit přesných regresních koeficientů a tvaru regresní rovnice, nýbrž pouze určit hlavní faktory ovlivňující výdaje domácností. Z tohoto důvodu byly kategorizované proměnné jako velikost bydliště nebo disponibilita považovány hypoteticky za spojité.

Tabulka 2. Srovnání domácností podle jejich celkového čistého příjmu a typu bydlení (mimo rodinné domky), v procentech

Typ bydlení	Celkový příjem domácnosti					Celkem
	do 6 737	6 738- 11 000	11 001- 14 800	14 801- 20 000	nad 20 001	
státní nebo obecní byt	20,9	22,9	17,3	22,6	16,3	100,0
družstevní byt	16,7	23,4	15,4	23,4	21,1	100,0
byt v osobním vlastnictví	20,7	23,1	19,0	21,5	15,7	100,0
privátní nájemní byt	27,5	21,7	18,8	17,5	14,5	100,0
Testové statistiky	hodnota		df	významnost		
Pearson Chi-kvadrát	8,855		12	0,715		
Likelihood Ratio	8,730		12	0,726		
T-test	-17,672		943	0,000		

Zdroj: ISSP 1999

Přijatý regresní model vysvětluje 51,4 % variance výdajů na bydlení, mimo věk přednosti domácnosti přijala regrese všechny nezávislé proměnné do výsledného modelu a za nejdůležitější faktor ovlivňující výši výdajů na bydlení vybrala faktor disponibility s bydlením; na druhém místě figuruje faktor celkových příjmů domácnosti (tabulka 3). Disponibilita jako jednoznačně nejdůležitější faktor variance bazických výdajů na bydlení je nepřímě úměrná na jejich celkové absolutní výši: u nájemních bytů jsou výdaje nejvyšší, u rodinných domů ve vlastnictví naopak nejnižší. Významnými faktory jsou rovněž rozloha bytu a jeho kategorie; složení domácnosti (počet dětí, důchodců, ekonomicky aktivních členů) a vzdělání přednosti domácnosti hrají naopak v definovaném modelu podružnou roli. Pro celkové bazické výdaje domácností na bydlení můžeme konstatovat, že faktory, které určují jejich výši, se převážně týkají charakteristiky bydlení nežli charakteristiky domácnosti; mezi čtyřmi nejdůležitějšími faktory jsou tři týkající se charakteristiky bydlení (disponibilita, velikost bytu, kategorie bytu), ale pouze jeden (i když velmi významný) týkající se charakteristiky domácnosti (celkový čistý příjem). Poměrně důležitý vliv celkových čistých příjmů domácnosti poukazuje na skutečnost, že stejně jako v zemích EU platí i ve výdajích na bydlení českých domácností jednoduché pravidlo: „bohatší domácnosti utrácejí více a chudší méně“.

U regresního modelu zjišťujícího vliv stejně definovaných nezávislých proměnných na variabilitu výdajů domácností na nájemné (pro domácnosti, jejichž nájem je vyšší než 0) je *ovšem faktor celkových příjmů domácností téměř nevýznamný*. Model vysvětluje 32,4 % variance výdajů domácností na nájemné a hlavními faktory jsou tentokrát zcela rozhodně charakteristiky bydlení: velikost bytu nebo domu, disponibilita bydlení, kategorie bydlení; teprve pak až počet závislých dětí a celkové čisté příjmy domácnosti. Vzdělání a věk přednosti, počet EA členů nebo důchodců v domácnosti postupně regrese dokonce z modelu zcela vyloučila. Plošná regulace nájemného má tedy za následek, že „bohatší“ domácnosti sice utrácejí více za služby a energii než domácnosti „chudší“, nikoli však za čisté nájemné.

Tabulka 3. Významnost faktorů v regresní analýze vysvětlující varianci bazických výdajů na bydlení

Nezávislá proměnná	t	Významnost
DISPONI	-28,903	0,000
PRIJ	5,688	0,000
M2	11,549	0,000
KAT	-10,783	0,000
VEL	9,037	0,000
DETI	10,702	0,000
DUCH	8,977	0,000
EA	8,400	0,000
VZD-P	3,488	0,000
DISPONI	právně majetková disponibilita bytu nebo domu (1 = nájemní byt, 2 = družstevní byt, 3 = byt v osobním vlastnictví, 4 = vlastní rodinný dům)	
PRIJ	celkové čisté měsíční příjmy domácnosti	
M2	velikost bytu nebo domu (v m <sup>2</sup> )	
KAT	kategorie bytu nebo domu (I., II., III. nebo IV.)	
VEL	velikost bydliště	
DETI	počet závislých dětí v domácnosti	
DUCH	počet důchodců v domácnosti	
EA	počet ekonomicky aktivních osob v domácnosti	
VZD-P	vzdělání přednosty domácnosti	
Zdroj:	SRÚ 96	

Mimo fakt, že „sociální“ obecní byty nejsou evidentně rozděleny pouze mezi potřebnější domácnosti, je důležitou informací i efektivnost alokace těchto bytů podle velikosti domácnosti. V zemích EU jsou domácnosti žijící takřka „nad poměry“ (i když standardy EU jsou pro ČR zcela nesrovnatelné kvůli obecně vyšší kvalitě i větší rozloze bytů) nuceny způsobem výpočtu příspěvku na bydlení nebo časově omezeným právem užívat přidělený sociální byt racionalizovat své bydlení (stěhovat se do menšího). Racionalizací v podmínkách relativního bytového nedostatku v ČR (neodpovídající situaci v zemích EU)<sup>9</sup> bychom rozuměli jednoduše způsob alokace obecních bytů, který odpovídá vzorci „počet členů domácnosti = počet pokojů“; s jediným zalomením, a totiž u čtyřčlenných domácností, kdy bychom považovali za odpovídající třípokojový byt (jedná se obvykle o rodinu s 2 dětmi) a nikoliv čtyřpokojový, který je přece jen prozatím výrazem určitého komfortu. Pro pětičlennou domácnost by pak „ideální“ alokovaný byt byl čtyřpokojový, šestičlennou pětipokojový atd. Celkově 174 domácností (32,16 %) „sociálního“ sektoru bydlení žije „nad poměry“, 115 domácností (21,3 %) „pod poměry“. *Míra nerovnoměrné alokace v procentuálním vyjádření je 53,46 %, tedy mírná většina; s tím, že podíl „nad poměry“ žijících domácností je vyšší než podíl „pod poměry“ žijících domácností.*

Dalším důležitým faktorem, pro nebydlící domácnost vlastně nejdůležitějším, je příjem domácnosti. Tržní cena nájmu za rok 1996 byla zjišťována v rámci výzkumu *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97*. Vzhledem k tomu, že se tržní ná-

<sup>9</sup> Průměrný počet pokojů na obydlí v zemích EU se pohybuje kolem čísla 4 (např. v roce 1992 v Německu 4,4, Finsku 3,6, Velké Británii 5), zatímco v ČR byl v roce 1991 tento počet 2,66; v Německu je průměrná obytná plocha bytu 86,6 m<sup>2</sup>, ve Švédsku 92 m<sup>2</sup>, v Lucembursku dokonce 107 m<sup>2</sup>, ale v ČR 46 m<sup>2</sup>, což je méně než v tomto ukazateli nejzaostalejší Řecko – 79,6 m<sup>2</sup>.

jmy nejdříve v roce 1997 nepatrně zvýšily a následnou ekonomickou stagnací opět nepatrně snížily (zhruba na úroveň roku 1996), domníváme se, že je legitimní jejich užití pro analýzu dat z výzkumu ISPP 99. Výše tržních nájmů byla zjišťována jak na straně poptávky, tak na straně nabídky. V dalších krocích budeme pracovat s průměrem mezi poptávanou a nabízenou cenou. Otázkou je, kolik domácností obývajících obecní nebo státní nájemní byt, by bylo schopno si při svých celkových příjmech dovolit užívat tržní nájemní byt a jaké velikosti. Maximální únosnou míru zatížení rodinných rozpočtů pro bazické výdaje na bydlení určíme na úrovni 30 %; tržní nájem včetně poplatků za služby by neměl přesáhnout 30 % celkových příjmů domácnosti.

Jelikož třídění takového stupně (podle regionu, typu bytu, příjmové skupiny, velikosti domácnosti a velikosti bytu) vede k rozsáhlé podreprerentaci výsledků výzkumu, je z analýzy možné pouze usuzovat, že je alokace obecních bytů *s vysokou pravděpodobností*, z pohledu nebydlících, skutečně *velmi nespravedlivá*. Kdybychom byli přísně „tržní“ a brali v úvahu pouze příjem domácnosti (tak, jak tomu čelí nebydlící domácnosti), pak by absolutní většina domácností (poměr by se mohl blížit až k 90 %) užívajících obecní nebo státní byt nebydlela buď vůbec, nebo by nebydlela v dané velikosti bytu, kterou v současnosti obývá. Považujeme však bydlení „v obecním“ za sociální sektor bydlení, ačkoliv, jak jsme již zdůraznili, tomu tak není, a stanovme určité „sociálně politické“ standardy; přestože tím nebydlící domácnosti již významně diskriminujeme. Standardy (tj. právo na určité bydlení) rozdělíme na *minimální* (odpovídající bytové krizi u nás a typu sociálního bydlení) a *maximální* (odpovídající bytovému dostatku a vysoké úrovni bydlení).

Minimální standardy	Maximální standardy
1 členná domácnost – 1 pokojový byt	1 členná domácnost – 1 pokojový byt
2 členná domácnost – 1 pokojový byt	2 členná domácnost – 2 pokojový byt
3 členná domácnost – 2 pokojový byt	3 členná domácnost – 3 pokojový byt
4 členná domácnost – 3 pokojový byt	4 členná domácnost – 3 pokojový byt
5 a více členná – 4 a více pokojový	5 a více členná – 4 a více pokojový

V takovém případě by si zřejmě *nadpoloviční většina domácností* (podíl by se mohl blížit 60 %) užívajících obecní nebo státní byt v Praze s ohledem na svůj celkový příjem a i *při minimálních standardech žila „nad poměry“*. Při užití maximálních standardů by se tento podíl zhruba o polovinu snížil; podíl domácností žijících „pod poměry“ je naopak zanedbatelný. Pro mimopražské domácnosti se ukazuje zhruba stejná míra neoptimální alokace.

Výzkum *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97* zjišťoval i některé základní proměnné týkající se nabízeného nebo poptávaného bytu jako velikost bytu, velikost bydliště apod. Ze závěrů studie týmu [Heřmanová a Kostecký 2000] vyplývá, že velikost bydliště a nezaměstnanost v daném regionu patří mezi hlavní faktory vysvětlující varianci výše tržního nájemného. Na datech z tohoto výzkumu jsme proto provedli regresní analýzu (lineární regrese), ve které závislou proměnnou výše tržního nájmu vysvětlují nezávislé spojité proměnné velikost bytu (počet obytných místností) a nezaměstnanost v daném regionu (podle jednotlivých bývalých krajů) a kategorizovaná proměnná velikost bydliště. Z metodologických důvodů jsme nemohli započítat Prahu jako zvláštní region, což by zřejmě zvýšilo procento vysvětlené variance; ta však přesto dosáhla



47,3 %, což znamená, že jde o poměrně silný model. Výsledná regresní rovnice má následující podobu:

$$\text{trnaj} = 849,753 - 1502,265 * \text{nezam} + 4660,397 * \text{mistnos} + 1294,123 * \text{bydlis2} \\ + 1221,5777 * \text{bydlis3} + 4548,485 * \text{bydlis4},$$

kde:

trnaj cena tržního nájmu s poplatky;

nezam míra nezaměstnanosti v kraji, ve kterém se byt nachází;

mistnos počet obytných místností bytu;

bydlis2 velikost bydliště od 5 000 do 20 000 obyvatel;

bydlis3 velikost bydliště od 20 000 do 100 000 obyvatel;

bydlis4 velikost bydliště větší než 100 000 obyvatel;

(proměnná bydlis1 pro velikost bydliště do 5 000 obyvatel je jako jedna z kategorií

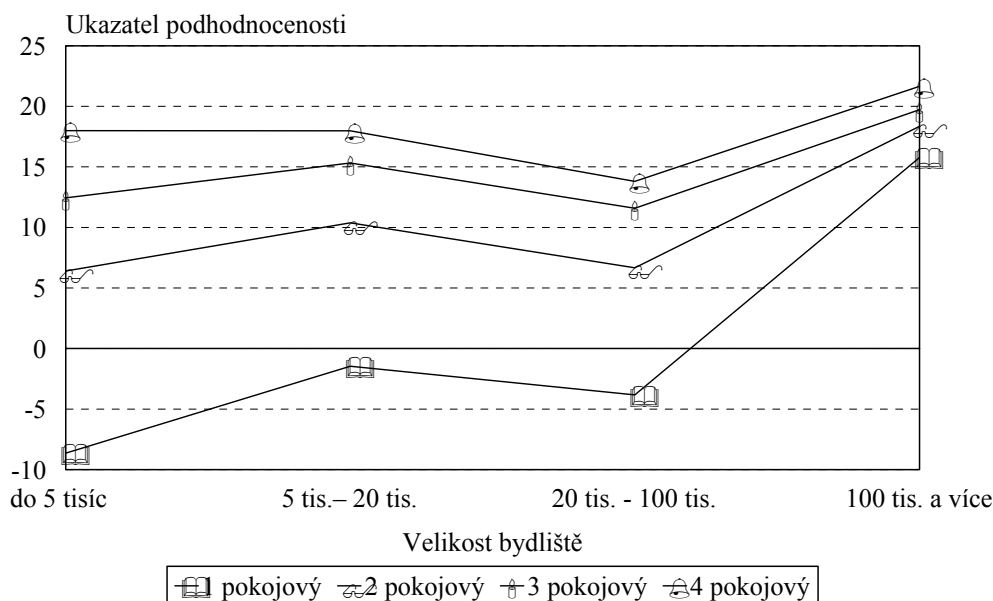
původní kategorizované proměnné velikost bydliště vynechána).

Příslušná konstanta a koeficienty regresní rovnice nám posloužily pro výpočet výše tržního nájemného pro domácnosti užívající obecní byty zpravodajsky zkoumané prostřednictvím SRÚ 96; výzkum SRÚ 96 buď stejné nezávislé proměnné obsahoval, nebo byl o ně námi doplněn (nezaměstnanost v regionech). Vzhledem k tomu, že ve výzkumu *Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97* byla zjišťována cena tržních nájmu i s poplatky, bylo nutné nejdříve od nové hodnoty tržního nájemného pro jednotlivé obecní byty v SRÚ 96 odečíst základní výdaje jako výdaje na elektřinu, plyn, topení a vodné a stočné; výsledná hodnota pak vyjadřovala úroveň čistého tržního nájemného pro daný byt. Námi spočítaná hodnota tržního nájemného tak mohla být dále srovnána s úrovní dosavadního skutečného regulovaného nájemného a umožnila nám určit průměrný koeficient podhodnocení regulovaného nájemného pro jednotlivé typy bytů či skupiny domácností.

Protože původní regresní model nevysvětlil varianci nezávislé proměnné ze 100 % (což je v praxi téměř nemožné), vznikl v některých případech dokonce záporný rozdíl mezi nově spočítanou tržní a skutečně placenou regulovanou cenou nájemného; stalo se tak pouze u nájemného v nejmenších bytech (jedno a dvoupokojových) a v místech s nejvyšší nezaměstnaností (Severočeský kraj). Nižší úroveň tržního nájemného ve srovnání s úrovní nájemného regulovaného v těchto bytech však neodpovídá skutečnosti a je pouze důsledkem zmíněných metodologických obtíží. Průměrné hodnoty (nikoliv extrémní) již daleko více odrážejí skutečné podhodnocení regulovaných nájmu. Rozdíl mezi tržní a regulovanou cenou nájemného pro průměrnou domácnost dosahoval 6 052,- Kč. Ze srovnání *ukazatelů podhodnocenosti bytů*<sup>10</sup> zcela zřetelně vyplývá, že podhodnocenost bytu (a tedy i vyšší zisk z regulace pro konkrétní domácnost) roste s velikostí bydliště (s výjimkou měst 20 000-100 000 obyvatel), velikostí bytu a klesá s úrovní nezaměstnanosti v daném regionu. Průměrná hodnota ukazatele podhodnocenosti pro *všechny* obecní byty v ČR je 11,24; znamená to, že v průměru je každý obecní byt vlivem regulace nájmu podhodnocen o 1124 %! Pro pražské obecní byty se ukazatel rovná dokonce 20,82, přičemž pro 4pokojové pražské byty 21,65. Transparentní prezentace výsledků je patrná z následujícího grafu:

<sup>10</sup>) Ukazatel podhodnocenosti je zkonstruován jako rozdíl mezi tržní cenou a regulovanou cenou nájmu dělený regulovanou cenou nájmu.

Graf 1. Míra podhodnocenosti bytů v obecním sektoru bydlení ČR



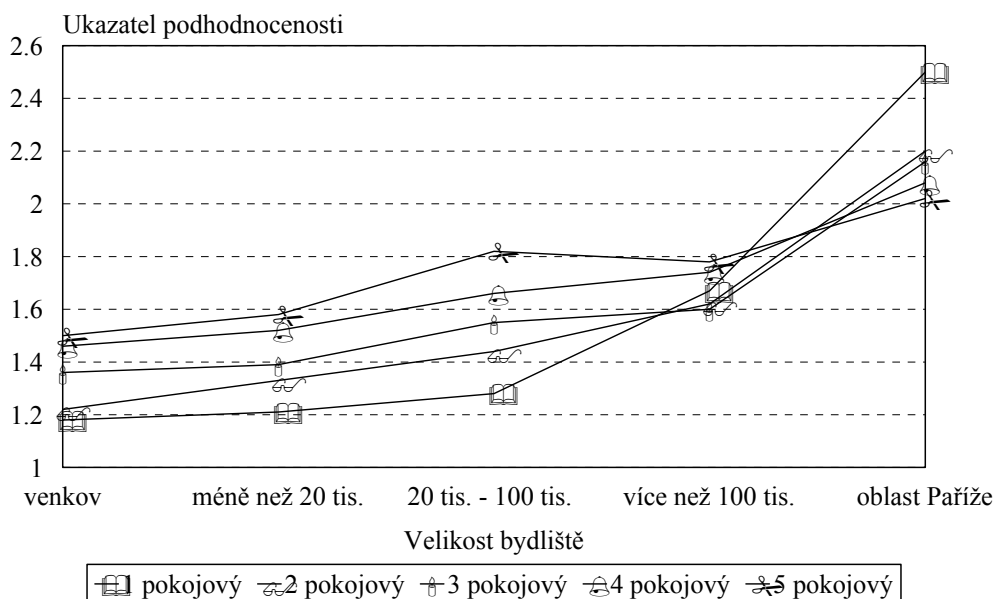
Zdroj: Vlastní výpočty, SRÚ 96, Regionální rozdíly v cenách na trhu s bydlením 1996-97.

Z výše uvedených metodologických obtíží při transferu regresních koeficientů z jednoho souboru do souboru druhého nevyjadřují extrémní linie (jedno a čtyřpokojových bytů) do jisté míry skutečnost a pohybují se ve skutečnosti blíže průměrné hodnotě podhodnocenosti. Je možné rovněž očekávat, že průměrná hodnota koeficientu podhodnocenosti není tak vysoká, jak uvádíme: jednak výzkum tržního nájemného zahrnoval rovněž nájemné pro byty zařízené a luxusně zařízené (jejichž výše se zvláště v Praze odvíjí od poptávky zahraničních rezidentů), a jednak by se případnou deregulací zvýšila nabídka dosud držných bytů a úroveň tržních cen by se tak mohla dost výrazně snížit. Jaký je však rozsah držných bytů i elasticita nabídkových a poptávkových křivek na trhu s nájemným bydlením, nelze z důvodu totální absence relevantních údajů přesně zjistit. Koeficient podhodnocenosti by ve skutečnosti mohl být i o několik desítek procentních bodů nižší.

Pro komparativní srovnání uvádíme podobný graf ze studie *The effect of social housing on households consumption in France* [Le Blanc a Laferrère 1998], který popisuje na základě stejně definovaného ukazatele podhodnocenosti vztah mezi výší „tržního“<sup>11</sup> nájmu v privátním nájemném sektoru a regulovaného nájmu v sociálním nájemném sektoru (HLM) ve Francii:

<sup>11</sup>) Tržní nájmy jsou ve Francii podobně jako v Německu částečně regulovány, a to tak, že zvýšení nájemného nesmí jednorázově (ročně) překročit určitou mez a výše nájemného nemůže být zcela odlišná od obecné úrovně nájemného za danou velikost bytu v dané oblasti.

Graf 2. Míra podhodnocenosti bytů v sociálním sektoru ve Francii



Zdroj: Enquete Longement 1996-1997 [publikováno v Le Blanc, Laferrère 1998].

Zatímco francouzským specifíkem mimo téměř nesrovnatelný rozdíl v průměrné hodnotě koeficientu podhodnocenosti je to, že jisté snížení růstu ukazatele podhodnocenosti nastává pro města se 100 000 obyvateli a více (mimo oblast Paříže, kdy naopak dochází k jeho nárůstu), českým specifíkem se ve světle tohoto srovnání jeví absolutní snížení ukazatele podhodnocenosti u obcí o velikosti od 20 000 do 100 000 obyvatel.

Důležitým zjištěním je pro nás zvláště skutečnost, že pro příjmově silnější skupiny domácností v ČR (domácnosti zařazené do dvou nejvyšších příjmových kvintilů podle celkového čistého příjmu domácnosti) má ukazatel hodnotu 11,41, zatímco pro příjmově slabší skupiny domácností (zbylé tři kvintily) pouze 11,13 (průměr je 11,24). Znamená to, že na regulaci nájemného v obecních bytech „vydělávají“ více příjmově silnější domácnosti, které navíc tento sektor bydlení obývají v daleko větší míře, než je to běžné v sektoru sociálního bydlení v zemích EU.

## II. Principy fungování sociálního sektor bydlení v zemích EU

V bytové politice evropských zemí se nejvíce složitějšího než snaha definovat sociální bydlení. A pokud se nějaká definice objeví, je buď příliš široká, nebo se stává předmětem kritiky jiných teoretiků. V převážné míře se sociálním bydlením rozumí sektor *nájemního* bydlení, kterým se snaží veřejné orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit sociálně potřebným skupinám obyvatel, které si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti [Gheikere 1992]. Výstavba sociálních nájemních bytů je v současnosti převážně realizována prostřednictvím specifických dohod investorů s veřejnými institucemi státu nebo obcí, přičemž veřejné instituce se v určité formě zavazují na této výstavbě ať již přímo, nebo nepřímo finančně podílet, např. vytvořením nejrozličnějších fiskálních výhod pro investory, vymezením přímých subvencí nebo garancí

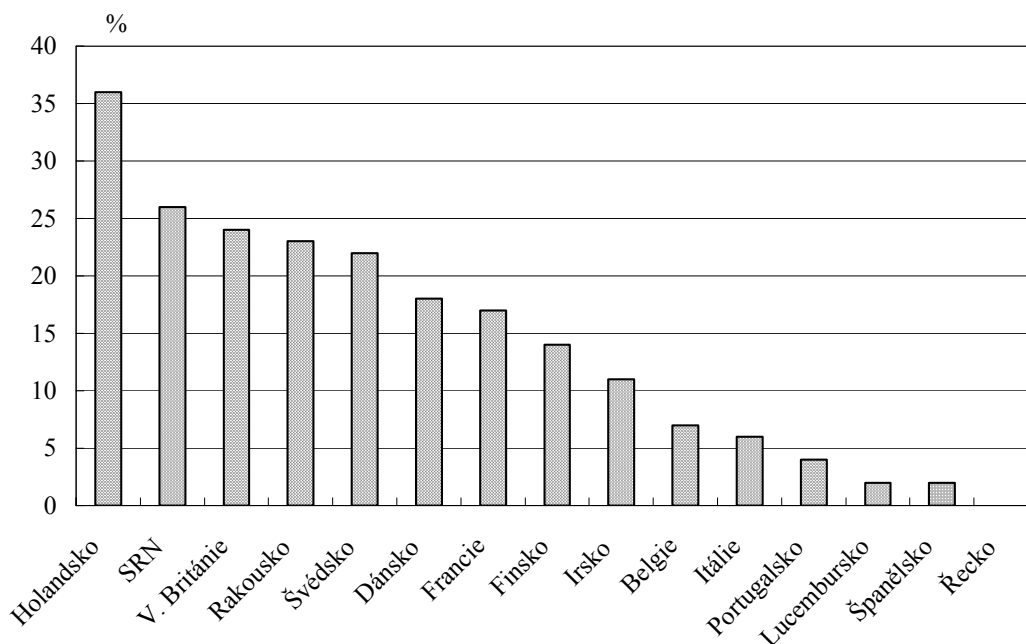
pro použité stavební úvěry. Investory a následně i provozovateli sociálního bydlení mohou být přímo obce zastoupené v obecních bytových společnostech, neziskové organizace, nezávislé bytové asociace i zcela soukromí vlastníci [Valentová a Kohout 1997].

Na začátku výstavby sociálního bydlení již v první polovině 19. století v evropských zemích stáli tzv. filantropové; bohatí lidé, kteří se prostřednictvím svých vlastních soukromých fondů nebo kontaktů snažili zajistit alespoň částečně odpovídající bydlení pro stále početnější městský proletariát. Již v 19. století se však do výstavby nájemních bytů pro vrstvu proletariátu zapojili rovněž obce (např. v Anglii) a významným impulsem pro novou „sociální“ nájemní výstavbu se stala také bytová družstva. Princip svépomocného (*self-help*) družstevnictví pochází rovněž ze začátku 19. století z Velké Británie, kde nejdříve vznikají nejrůznější výrobní a spotřební družstva, později rovněž družstva stavební. Stavební družstevnictví se pak rozvinulo zvláště v meziválečném období, kdy nedostatečná nabídka privátních nájmu a časté spekulace soukromých pronajímatelů vedly k odhodlání „bohatších“ dělnických domácností „řešit vlastní bytovou otázku svépomocí“. Družstevnictví našlo ornou půdu všude tam, kde byly ve vládách zastoupeny sociálnědemokratické strany (Německo, Dánsko, Švédsko), jelikož v sobě neslo v zásadě i velký morálně sociální apel (solidarita s blízkými); problematické a rozporuplné bylo však vždy vyjasnění vzájemných vlastnických vztahů (problémy švédského bytového družstevnictví uvádí Strömberg [1992]). Časté sdružování jednotlivých družstev pak obvykle vedlo k tomu, že stát prostřednictvím nejvyšších orgánů nejrůznějších družstevních svazů získával na původně nezávislou politiku bytových družstev stále větší vliv.

V poválečném období družstevnictví postupně ztrácí na svém významu: ve většině zemí se s rostoucí výstavbou obecního nebo státního nájemního bydlení podíl družstevního sektoru výrazně snížil, družstva byla rovněž nejrůzněji transformována a postupně se vytrácel i duch počátečního družstevnictví. V současnosti existuje marginální družstevní sektor ve Francii a Německu (družstevní sociální byty, které dosud využívají státních podpor na rozdíl od ostatních nezávislých provozovatelů sociálního bydlení) a výraznější postavení má družstevnictví pouze ve Švédsku a Dánsku, kde se naopak podíl družstevního bydlení na celkovém bytovém fondu od roku 1945 dodnes zvyšuje. Rozhodující postavení co do formy bydlení tak v sociálním bydlení dnes jednoznačně reprezentuje klasický nájemní bytový fond ve vlastnictví obcí nebo stále více ve vlastnictví nezávislých provozovatelů sociálního bydlení.

Základní alokační mechanismus pro výběr uživatelů sociálního nájemního bydlení je ve většině zemí v zásadě upraven na centrální úrovni, přičemž jeho praktická realizace spadá výlučně do pravomocí obcí nebo jednotlivých nezávislých provozovatelů sociálního bydlení; v některých zemích je každoročně revidovaným zákonem zcela explicitně určena příjmová mez domácnosti pro nárokování sociálního bydlení, v některých zemích jsou zákonem stanoveny cílové skupiny sociálně potřebných domácností nebo je explicitně definována bytová situace nárokovácí domácnosti (nechtěné spolužití, rozvod, nedostačující velikost bytu pro příslušný počet členů domácnosti), v jedné zemi, Dánsku, obsahuje zákon pouze obecné ustanovení o zajištění alokace sociálních bytů sociálně potřebným domácnostem bez bližší specifikace, ale výše nájmu v sektoru je vázána na velikost a příjem nárokovácí domácnosti. Výjimku tvoří Švédsko, kde rozsáhlý sektor obecního nájemního bydlení může být teoreticky užíván kteroukoliv švédskou domácností, byť s miliónovými příjmy. Jedinou členskou zemí EU, ve které sociální nájemní sektor bydlení neexistuje vůbec, je Řecko. Graf 3 uvádí procentuální zastoupení sociálního nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu v 90. letech pro jednotlivé evropské země:

Graf 3. Sociální nájemní bydlení (% z celkového bytového fondu), 1992



Zdroj: L'Observatoire Européen du logement social [1996].

V současnosti je rozsah sociálního nájemního bydlení v zemích EU odhadován na přibližně 19 milionů bytů. Podle počtu sociálních nájemních bytů na 1000 obyvatel bychom mohli rozdělit země EU do dvou skupin: do první skupiny náleží země s více než 50 sociálními byty na 1000 obyvatel vlastníci společně okolo 75 % evropského fondu sociálního nájemního bydlení (Švédsko, Dánsko, Finsko, Holandsko, Francie, Rakousko a Velká Británie), druhou skupinu zemí, ve kterých jsou potřeby bydlení uspokojovány převážně rozsáhlým vlastnickým sektorem bydlení a počet sociálních nájemních bytů na 1000 obyvatel je nižší než 50, tvoří země jihoevropské (Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko), ale také Belgie, Německo, Irsko nebo Lucembursko.

Analýzou kompetencí v oblasti sociálního bydlení bychom identifikovali tři základní úrovně rozdělení kompetencí:

1. Kritéria pro nárokování sociálního bydlení a politika přidělování jsou rozsáhle a precizně upraveny na národní nebo regionální úrovni, přičemž jednotlivým provozovatelům sociálního bydlení (obcím, neziskovým organizacím, bytovým asociacím nebo i soukromým investorům) je ponechán nepřilíš výrazný prostor při aplikaci těchto kritérií do své vlastní přidělovací politiky; obce stejně jako ostatní pronajímatelé sociálních bytů se musí striktně držet centrálně stanovených kritérií. Tento „centralistický“ způsob stanovení kritérií na nejvyšší úrovni státní správy je charakteristický např. pro Lucembursko, Německo (federální nebo regionální zákon určující příjmové limity pro vstup do sociálního sektoru, roli obcí, metodu výběru kandidátů i samotnou metodu přidělování), Belgie (regionální zákon), Francii a Itálii.

2. Obcím je ponechána svoboda pro formulaci vlastní alokační politiky, která však musí být v souladu s obecnějšími ustanoveními centrální vlády; ty se omezují na určení širších priorit jako např. stanovení cílových skupin sociálně potřebných domácností (hierarchii sociální potřeby). Způsob alokace ani „exaktnější“ kritéria (příjmové limity při vstupu do sociálního sektoru) nejsou upraveny na centrální úrovni a jednotlivé obce pak, jak pro svůj vlastní nájemní sektor, tak ve spolupráci s nezávislými bytovými asociacemi pro ostatní sociální sektor, musí zřetelně formulovat a publikovat vlastní přidělovací politiku. Ta obvykle odráží specifické sociální problémy v dané oblasti (např. při přidělování je dána preference nezaměstnaným nebo preference svobodným ženám s dětmi apod.). Odpovědností obcí je zajistit „sociální efektivitu“ přidělování sociálních bytů (přidělování skutečně potřebným) i u nezávislých bytových asociací; efektivita je kontrolována nezávislým kontrolním veřejným orgánem nebo přímo obcí. Tento způsob definice přidělovací politiky je charakteristický např. pro Dánsko, Velkou Británii nebo Irsko.

3. Svým způsobem výjimečné postavení má při rozdělení kompetencí v oblasti definování priorit sociálního bydlení Holandsko, kde v průběhu 90. let došlo k podstatnému osamostatnění nejvýznamnějších provozovatelů sociálního bydlení, bytových asociací. Pravidla pro řízení sociálního sektoru ustavená *Zákonem o sociálním nájemním sektoru* z roku 1993 a zavazující jednání bytových asociací jsou „spíše vágní“ [Priemus 1999] a opírají se pouze o požadavek zajištění konzultací nájemníků v zásadních věcech řízení asociací, zajištění odpovídající kvality bytového fondu a požadavek alokace bytů mezi sociálně potřebnou část domácností, v roce 1990 definovanou jako 40 % domácností, jejichž příjem je nižší nežli průměrný holandský příjem domácnosti. Přidělovací politika je pak buď výsledkem partnerského ujednání mezi příslušnou obcí a bytovými asociacemi, nebo spadá výlučně do kompetence příslušné bytové asociace přidělující byty tradičně podle seznamu uchazečů s přihlédnutím k sociální potřebnosti kandidáta. Na druhou stranu výše nájmu v Holandsku jak v sektoru sociálním, tak sektoru privátním podléhá regulaci ze strany státu snažícího se, aby cena nájemného vždy odpovídala kvalitě poskytovaného bydlení.

Základní kritéria při podání žádosti o přidělení sociálního bytu tvoří:

- status žadatele v oblasti bydlení (zda je nájemníkem, bez vlastního bydlení, v nuceném soužití apod.);
- příjem žadatele (příjem domácnosti musí být nižší než zákonem nebo vyhláškou stanovená maximální hranice);
- trvalé bydliště (přidělení sociálního bytu obvykle podléhá nutnosti mít buď po nějaké období, nebo v aktuální chvíli podání žádosti trvalé bydliště na území příslušné obce);
- ostatní relevantní personální údaje, pokud se jedná o sektor sociálního bydlení určený pouze pro určitou část populace (nízký nebo naopak vysoký věk, invalidita);
- národnost (pouze v Itálii, kde cizinci nejsou oprávněni požadovat přidělení sociálního bytu).

Splnění centrálním zákonem nebo obcemi stanovených kritérií je pouze prvním krokem k zařazení uchazeče na listinu čekatelů; jedná se o minimální nutnou podmínku. Poté do hry obvykle vstupují různá bodování sociální potřeby žadatelů a vytvoření prioritní škály pro jednotlivé žadatele (s výjimkou Dánska, vlámského regionu v Belgii a přirozeně Švédska, kde jsou uchazeči splňující minimální podmínky seřazeni jednoduše chronologicky za sebou podle data podání žádosti). Prioritními kritérii nejrůznějších bodovacích

systémů sociální potřeby jsou pak zvláště aktuální bytový problém žadatele (kvalita bydlení, zdravotní závadnost, velikost žadatelem obývaného současného bytu na počet členů domácnosti, nechtěné soužití) a příslušnost k některé obcemi nebo státem (Velká Británie) definovaným cílovým skupinám obyvatel (bezdomovci, nezaměstnaní, svobodné matky apod.). Byt je pak přidělen tomu žadateli, který jednoduše dosáhne nejvíce bodů sociální potřeby; vždy podle předem definovaných a jasně publikovaných kritérií. Tento systém obodování míry sociální potřeby žadatelů vyplývá ze zákonných nebo vyhláškových ustanovení centrálních orgánů nebo je v souladu s centrální bytovou politikou vytvářen obcí (Velká Británie, Irsko), popřípadě je předmětem dohody mezi obcí a nezávislými bytovými asociacemi (Holandsko). Ve Vlámku (Belgie) jsou dvě třetiny bytů automaticky alokovány podle počítačově zpracovaného algoritmu a pouze jedna třetina bytů posouzením konkrétních případů; možnost výběru kandidáta provozovatelem je tak zcela obětována ve prospěch co neobjektivnějšího přidělovacího systému.

Dalším faktorem vstupujícím do alokace sociálních bytů je tzv. rezervace sociálních bytů určitými veřejnými orgány (obcemi) nebo i neveřejnými aktéry (podniky). Příslušný orgán nebo organizace má obvykle zákonem upravené právo rezervovat určitou kvótu nově postavených nebo uvolněných sociálních bytů pro přidělení jim zvolených kandidátů. Přidělení pak probíhá buď ve formě přímého přidělení bytu rezervujícím orgánem (Dánsko, Francie, Itálie), nebo „nominací“ svého kandidáta při přidělování bytu provozovatelem sociálního bydlení (Velká Británie, Německo, Holandsko). Rezervace určitého počtu sociálních bytů se vyskytuje v systémech, kde provozovatelem sociálních bytů není přímo obec, nýbrž nezávislé bytové asociace nebo neziskové organizace. Kvóty jsou pak obvykle stanoveny zákonem (Dánsko, Francie, Velká Británie, Itálie) nebo vyplývají ze vzájemných dohod mezi obcemi a bytovými asociacemi (Holandsko) nebo jsou jednoduše všechny obecní byty výhradně alokovány pouze mezi obcí určenými oprávněnými žadateli, tj. pro přidělení bytu je zapotřebí souhlasu obce (kupónový systém v Německu). V Dánsku je tak zákonem rezervována kvóta 25 % uprázdněných nebo nově postavených sociálních bytů pro obce, v Itálii 15 %, ve Velké Británii 50 % a ve Francii 30 % pro stát (reprezentovaný v daném departmentu prefektem) a 20 % pro obce.

Ačkoliv v některých systémech sociálního bydlení (Dánsko, Nizozemí, Velká Británie nebo Irsko) není explicitně zákonem nebo vyhláškou stanovena příjmová hranice pro vstup do sociálního sektoru, příjem domácnosti může hrát významnou roli při procesu samotného přidělování bytu obcí snažící se uspokojit zvláště ty domácnosti, které byt nutně potřebují. Tendence ke stále cílenější politice přidělování sociálních bytů zvláště v Holandsku, Lucembursku, Dánsku, Německu a Belgii je podtrhována mnohými studiemi zabývajícími se sociálním bydlením [Ghekiere 1991, 1992; Lipietz 1995; Priemus 1999]. Kritériem přiměřenosti přiděleného bytu není pouze odpovídající velikost bytu k velikosti domácnosti žadatele (aby nedošlo k nepřiměřené inkonzistenci mezi velikostí bytu a domácností), ale zvláště poměr příjmu žadatele k aktuální výši nájmu v určitém sociálním bytě. Snahou je, aby domácnosti s nižšími příjmy (a to opět i v těch přidělovacích systémech, ve kterých neexistují příjmové limity pro oprávnění „být zapsán“ do seznamu čekatelů) získaly byt s nižší cenou nájemného a naopak (Dánsko, Německo, Holandsko). V tzv. kupónovém německém systému uchazeč, pokud splní zákonem stanovená kritéria, obdrží kupón s oprávněním na získání sociálního nájemního bytu (ten je v rámci obce uplatitelný u různých provozovatelů sociálního bydlení); tento „opravňující“ kupón poměrně přesně určuje typ bytu (velikost, vybavení, nájem), na který má žadatel u různých provozovatelů sociálního bydlení nárok. V Holandsku se rozšiřuje tzv. delftský

model i do ostatních obcí; jeho principem je, že byty nejsou nadále přidělovány podle seznamu čekatelů, nýbrž každý uprázdněný byt je nabízen prostřednictvím inzerce ve specializovaných novinách. Mimo údaje týkající se nabízeného bytu (nájem, rozloha, vybavení apod.) inzerát obsahuje i typickou charakteristiku žadatele (velikost a příjem domácnosti) tak, aby byla zajištěna co nejvyšší sociální efektivita přidělení (nižší nájem příjmově slabším domácnostem). Pouze ty domácnosti, které vyhovují inzerovaným kritériím, mohou požadovat přidělení nabízeného bytu. V žádné evropské zemi (teoreticky mimo Švédsko) není absence příjmových kritérií spojena s absencí sociální cílenosti; mnohdy je tomu právě naopak. Ve Velké Británii, kde není vstup do sektoru *a priori* limitován zákonem stanovenou maximální hranicí příjmu domácnosti, je „sociální efektivita“ alokace sociálních bytů kontrolována a všechny nezávislé bytové asociace jsou povinny každoročně publikovat zprávu zmiňující se mimo jiné i o naplňování sociálních kritérií.

V některých zemích se sociální přiměřenost sleduje i v průběhu nájemního poměru; byla dokonce přijata zákonná opatření, na základě kterých může být pronajímatelem jednostranně zvýšen nájem v sociálním bytě, pokud domácnost přesáhne určitou opět vyhláškou nebo zákonem stanovenou úroveň svých příjmů (Francie) nebo se výše nájemného průběžně zvyšuje na „tržní“ úroveň (Německo) nebo je nájemník nucen zaplatit speciální daň za nadbytečně užívaný bytový prostor, pokud se po změně velikosti domácnosti (např. po odstěhování některých členů domácnosti) odmítne přestěhovat do menšího bytu (Belgie) nebo již samotná nájemní smlouva uzavíraná se žadatelem obsahuje klauzuli o povinnosti přestěhovat se, pokud by podle zákonem stanovených podmínek po určité změně poměrů v domácnosti měl žadatel právo pouze na menší byt (Lucembursko).

Rozsah provozovatelů sociálního bydlení pokrývá širokou škálu aktérů: od samotných obcí přes neziskové organizace až po zcela soukromé investory. Zvláštní kategorií sociálního bydlení tvoří rovněž družstevní sektor. Byty jsou spravovány (popř. vlastněny):

- přímo státem nebo regionem (např. ve Španělsku nebo Portugalsku);
- obcemi nebo obecními bytovými společnostmi na způsob bývalých českých obvodních (okresních) podniků bytového hospodářství; personální obsazení ve vedení těchto společností je výlučně v pravomoci jednotlivých obcí-vlastníků sociálních bytů (Švédsko, Finsko, Německo);
- bytovými asociacemi, jejichž řízení je zcela nezávislé na veřejné moci, které obvykle fungují na neziskovém principu a vytvářejí i vlastní alokační nebo investiční politiku v některých zemích limitovanou a kontrolovanou státem (Holandsko, Velká Británie, Irsko);
- neziskovými organizacemi majícími určité celostátní zastřešení a regionální působnost (bytové asociace jsou na rozdíl od těchto organizací obvykle spojeny s příslušnou obcí, lokalitou, pouze ojediněle dosahují některé asociace větší teritoriální působnosti), soustředující často zástupce veřejného i soukromého sektoru (Francie, podobně i Itálie);
- bytovými družstvy, která na základě zákonem vymezených podmínek pouze doplňují převažující klasický sociální nájemní fond a fungují rovněž na neziskovém principu (Německo, Dánsko). Družstevníci jsou aktuální nebo potenciální nájemníci jednotli-



vých poskytovaných bytů a nemalým vstupním kapitálem se přímo finančně podílejí na splacení investičních úvěrů;

- ostatními společnostmi jako jsou odborové, zaměstnavatelské nebo církevní organizace provozující sociální bydlení na neziskovém principu (v mnoha evropských zemích); výjimkou je Německo, kde jsou tyto organizace vyňaty z neziskového charakteru;
- soukromí investoři, kteří dodrží centrálně stanovené podmínky pro poskytování sociálního bydlení, a proto jsou jim přiznány určité investiční výhody náležející výstavbě sociálního bydlení (Německo, Finsko).

Zásadní problém, se kterým se evropské sociální bydlení v současnosti potýká, se týká rostoucí sociální exkluze [Barou 1994]; vznikají „ghetta“ sociálních bytů tvořená převážně domácnostmi imigrantů (Francie, Německo) nebo příjmově nejslabšími domácnostmi (Velká Británie). Politika příspěvku na bydlení poskytuje v této souvislosti částečné řešení (tj. i příjmově slabá domácnost si může dovolit kvalitnější bydlení). Hlubším řešením je německý model „neustále se přesouvajícího“ sociálního bydlení; sociálním je byt pouze po určité období (v současnosti okolo 10 let) a po uplynutí smlouvou stanovené lhůty, během které se nájem průběžně zvyšuje o stanovený koeficient, je provozovatel sociálního bytu oprávněn zvýšit nájem na úroveň běžnou pro privátní nájemní sektor. Sociálním bytem může v Německu rovněž být na základě dohody mezi soukromým investorem a obcí například pouze jeden nebo dva byty v nově postaveném bytovém domě; nájemníci platící „sociální“ nájem tak žijí v jednom domě s nájemníky platící „tržní“ nájem.

V následující části se stručně zmíníme pouze o některých systémech sociálního bydlení v evropských zemích. Toto srovnání jistě přispěje k poznání skutečnosti, že se tento sektor v rámci zemí EU vyznačuje značnou diverzifikovaností.

### *Německo*

Specifičnost sociálního sektoru bydlení v Německu spočívá zvláště v tom, že sociálními byty se nerozumí určitá stále stejná část bytového fondu, nýbrž pouze ta část aktuálního bytového fondu, která byla pořízena na základě zvláštních dohod mezi obcemi a nejrozmanitější škálou investorů a provozovatelů těchto bytů; dohoda je časově omezená (tj. zařazení takto pořízeného bytu do sektoru sociálního nájemního bydlení je pouze dočasné a po uplynutí dohodou stanovené lhůty, pokud ta není dodatkem k původní smlouvě dočasně prodloužena, začnou pro příslušný byt platit obvyklé podmínky běžné pro privátní nájemní sektor). Německé specifikum spočívá rovněž v tom, že investory, tedy pořizovateli sociálních bytů, jsou jak obecní bytové společnosti odpovědné a řízené obcí, tak družstva, zaměstnavatelské, odborové nebo církevní organizace nebo zcela nezávislí soukromí vlastníci (podíl sociálních bytů spravovaných jinými než obecními bytovými společnostmi je zhruba třetinový). Z toho důvodu se v Německu podařilo zapojit do výstavby a správy sociálního nájemního fondu škálu nejrůznějších participantů (veřejných, sociálních nebo soukromých) a financování výstavby tak z velké části zajišťuje soukromý kapitál (uvádí se 50 %). Portfolio sociálních bytů je v neustálé proměně; v roce 1994 tvořilo v západní části SRN asi 8 % celkového bytového fondu, ve východní části Německa se do tohoto portfolia někdy zahrnují všechny bývalé obecní nájemní byty, tj. zhruba 45 % bytového fondu bývalého východního Německa, které bylo v období „rozvoje socialismu“ na výstavbu státních bytů ze všech bývalých komunistických zemích zaměřeno nejvíce. V poslední době se podíl sociálních bytů v západní části Německa zvyšuje jednak z důvodu neutuchající imigrace a mobility části německé populace z vý-

chodních zemí na západ. Na druhou stranu se snižuje průměrná doba trvání smlouvy mezi provozovatelem a obcí dotýkající se sociálního charakteru předmětného bytu.

Podmínky alokace sociálních bytů jsou podrobně upraveny na federální a zemské úrovni; jednotlivé obce zajišťují vydávání tzv. „kupónů“ opravňujících k přidělení sociálního bytu těm kandidátům, kteří splnili všechny zákonem stanovené podmínky se zvláštním zřetelem na sociální potřebnost žadatele (kupón opravňuje k přidělení bytu pouze o určité velikosti v m<sup>2</sup> a je v něm uvedena bodovacím systémem zjištěná míra sociální potřebnosti kandidáta). Kandidát vybavený kupónem se pak může buď nechat zapsat na čekací listinu obecní bytové společnosti, nebo oslovit přímo některé z dalších nezávislých provozovatelů sociálního bydlení prostřednictvím inzerátu, pokud velikost inzerovaného bytu odpovídá velikosti bytu povolené jeho kupónem. Součástí zákonných kritérií je maximální výše příjmu žadatele a obce musí vyslovit s konečným přidělením vždy svůj souhlas. Obce mají navíc přednostní právo „nominovat“ u nově postavených nebo uvolněných sociálních bytů (pokud smlouva mezi obcí a investorem ještě platí) vždy tři své kandidáty, kteří na základě bodovacích systémů sociální potřebnosti vykazují aktuálně nejvyšší počet bodů; investor má pak právo vybrat si jednoho z nich (odmítnout všechny může pouze při prokázání nesolventnosti kandidáta). Obce se rovněž mohou za solventnost svých kandidátů (tj. že budou platit stanovený nájem) zaručit. Na obcích nezávislí provozovatelé sociálního bydlení na neziskové bázi byli s výjimkou družstevního sektoru vyňati z neziskové oblasti v roce 1990 zvláště jako odpověď na krach největšího provozovatele sociálního bydlení v Evropě, odborového *Neue Heimat* v roce 1986; zároveň s tím však tito provozovatelé pozbyli daňových výhod.

#### *Francie*

Stejně jako v Německu či Dánsku je i ve Francii do výstavby a správy sociálních bytů zapojena celá škála provozovatelů, kteří jsou formálně zastřešeni pod hlavičkou celostátně působící *Union National des Fédérations des HLM* (Národní unie federací HLM), která je ovšem pouze koordinačním a reprezentativním centrem (při jednání s vládou) a nedisponuje přímými výkonnými pravomocemi; ty jsou decentralizovány na jednotlivých 640 právně odlišných organizací HLM (*Habitation à loyer modéré*). Specifikem nájemního bydlení ve Francii je skutečnost, že všechna základní pravidla pro jeho fungování (tedy i pro fungování sociálního bydlení) jsou v zásadě určována státem, např. rozsah a způsob financování výstavby (velikost veřejné pomoci při zvýhodněném úvěrování pro novou výstavbu), limitující kritérium maximální výše příjmu pro vstup do sektoru (v závislosti na regionu a velikosti domácnosti), definice prioritních kritérií uplatňovaných při alokaci (velikost rodiny, nezaměstnanost apod.), cenová politika nájemného a v posledku i možnost přidělení bytů státem určeným žadatelům (kvóta pro prefekturu). Charakteristickým rysem francouzské organizace správy obecně je však na druhé straně snaha o zapojení co největšího počtu aktérů do procesu realizace; z toho důvodu se organizační uspořádání HLM stejně jako alokační mechanismy při přidělování sociálních bytů vyznačují poměrně značnou složitostí i neprůhledností.

Celkově nyní ve Francii funguje 640 organizací HLM, z nichž stále větší část má status neziskových organizací „veřejně-soukromého“ právního charakteru (OPAC). Historicky nejstarší formou HLM jsou soukromé společnosti (SA HLM), jejichž zisk je do určité míry limitován; 344 společností SA HLM spravuje v současnosti okolo 1,5 miliónů sociálních nájemních bytů [Edou 1996]. Od roku 1912 získávají naopak největší vliv veřejné bytové společnosti právně propojené s jednotlivými obcemi nebo departmety

(OP HLM). Tyto bytové společnosti si dnes mohou zvolit svůj budoucí status: zda-li zůstanou veřejnými orgány, nebo se stanou neziskovými „veřejně-soukromými“ organizacemi (OPAC), které jsou do jisté míry závislé na politice obcí (území pro výstavbu sociálních bytů), jejich účetnictví i personální obsazení odpovídá ale spíše postavení soukromých společností. 90. léta jsou ve znamení rostoucího vlivu OPAC a poklesu významu čistě veřejných bytových společností. Mimo uvedené formy HLM jsou v sektoru francouzského sociálního bydlení zastoupeny rovněž bytová družstva a soukromé finanční společnosti zajišťující potřebný privátní kapitál pro novou výstavbu. Každá ze zmíněných forem HLM (bytové společnosti, OPAC, soukromé společnosti, družstva a finanční organizace) má svou vlastní federaci a všechny federace na celostátní úrovni reprezentuje „unie federací“ všech organizací HLM.

Systém přidělování sociálních bytů probíhá pak při kombinaci kvótních rezervací příslušných orgánů státní správy a specifických velmi nejednotných bodovacích prioritních systémů jednotlivých organizací HLM (z důvodu uspokojení státem požadované sociální efektivity sociálního bydlení). Stát prostřednictvím prefektury zastoupené v daném departmentu má právo na obsazení 30% uprázdněných nebo nově postavených bytů HLM (v tom 5% pro zaměstnance prefektury) a obec má právo na obsazení 20% bytů (musí však na základě dohod v rámci OPAC poskytnout buď dlouhodobější záruky při úvěrování výstavby, nebo samotný pozemek pro výstavbu). Další rezervační kvóta připadá jednotlivým zaměstnavatelům v regionu, kteří jsou ze zákona povinni (pokud mají více než 10 zaměstnanců) účastnit se tzv. programu „1 % bydlení“ (*1 % logement*) a přispívat jedním procentem z celkové sumy mezd svých zaměstnanců do fondu na rozvoj bydlení. Podle výše svého příspěvku pak mohou zaměstnavatelé požadovat rezervaci určitého počtu nově postavených bytů pro své zaměstnance a alokovat byty na základě vlastní volby (kvóta rezervace pro zaměstnavatele není legálně omezena). Zbytek sociálních bytů (teoreticky maximálně 50 %, pokud všechny orgány využijí svého práva na rezervaci) je pak alokován samostatně příslušnými organizacemi HLM. Jak vyplývá z organizačního uspořádání HLM, představitelé obcí jsou v některých organizacích HLM přímo zastoupeni v jejich vedení (OP HLM), a tudíž politika alokace bytů těchto organizací je v souladu se záměry obce; v jiných případech mají organizace HLM při přidělování bytů poněkud větší nezávislost omezenou však účastí obce v programu výstavby (řídícího se podle obecního programu podpory bydlení) a celostátním zákonodárstvím. Na základě celostátně platného zákona byla upravena i možnost příslušné organizace HLM zvýšit nájem těm domácnostem, kterým aktuální příjmy přesáhnou o 10 % státem stanovenou příjmovou mez pro vstup do sociálního sektoru; přesáhnou-li příjmy stanovenou mez o 40 %, je organizace nájem povinná zvýšit. Státem stanovená mez pro nárokování sociálního bydlení se v průběhu času neustále snižuje tak, aby byla zajištěna co nejvyšší sociální efektivita bydlení; podíl potenciálních žadatelů se snížil z 80 % domácností v roce 1980 na 58 % domácností v roce 1990 a dále se snižuje.

#### *Nizozemí*

Nizozemí má největší podíl sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu v EU; tento podíl se uvádí na úrovni od 36 do 40 % bytového fondu. V zásadě existují dva provozovatelé sociálního bydlení, obce a nezávislé bytové asociace fungující na neziskovém principu, přičemž význam prvního neustále klesá úměrně k tomu, jak význam druhého roste (podobně jako ve Velké Británii). Obce se v současnosti na výstavbě sociálních bytů přímo nepodílejí a absolutní většina jejich bytů byla převedena do vlastnictví a správy aso-

ciací. 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 vládních úvěrů; 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 Balatonfüred v roce 1999 Hugo Priemus. „Finanční příspěvky se staly tak nízkými, že nestojí za to s nimi kalkulovat.“ [Priemus 1999]

Na druhou stranu byl ustaven Garanční fond a Ústřední fond sociálního bydlení jako bezpečnostní síť pro kapitálové zajištění investičních úvěrů asociací. Bytové asociace jsou omezeny *Zákonem o sociálním nájemním bydlení* z roku 1993, který vymezuje sociální cíle sektoru více méně velmi vágně; 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 s lokálním společenstvím spojené bytové asociace mohou nyní žádat o regionální akreditaci. Na jedné straně jsou asociace definovány svým „veřejným“ cílem, na straně druhé jednají jako obvyklý tržní aktér kalkulující zisky a ztráty z podnikání (pro obce vystupují v současnosti pouze jako jedna z potencionálních smluvních stran). Do budoucna se otevírá velký otazník dalšího směřování asociací, které mohou, jak Priemus připomíná, zůstat „hybridními“ organizacemi jako dosud nebo se stanou opět předmětem účinnější veřejné kontroly nebo se naopak stanou zcela svobodnými tržními hráči.

Zvýšení samostatnosti bylo bytovými asociacemi obecně velmi kladně přijato. Objevila se možnost privatizace sociálních nájemních bytů, která byla donedávna společenským tabu. Přidělování uprázdněných nebo nových sociálních bytů probíhá dosud na základě dohod mezi obcemi a asociacemi (obce však musí „něco nabídnout“). Nový rozměr do alokace sociálních bytů vnesl zejména tzv. delftský model, podle kterého se již nevytváří seznamy čekatelů, nýbrž provozovatelé sami informují v příslušných novinách o aktuální nabídce sociálních bytů prostřednictvím inzerce; inzerát obsahuje mimo údaje dotýkající se bytu i údaje o oprávněném „nájemníkovi“.

Specifikem nizozemského bydlení je rovněž obecná regulace nájemného v sociálním i privátním nájemním sektoru; výše nájemného má v zásadě odrážet kvalitu poskytovaného bydlení. Na základě principu harmonizace nájmu jsou u všech bytů starších 5 let nájem 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. Udávané cenové rozpětí je každoročně revidováno a v posledních letech zaznamenala výše maximálních přípustných cen nájemného prudký nárůst. Jednotná nájemní politika umožnila i zákonné opatření z roku 1993, jehož aplikace je však ponechána na vůli samotných obcí (tedy obce *mohou*, ale nemusí daného předpisu využít); v případě využití by budoucí uživatel jakéhokoliv nájemního bytu (privátního i sociálního nájemního bytu) na teritoriu spravovaného obcí aplikující daný princip, u něhož se nájem pohybuje pod úrovní 963 holandských guldenů, potřeboval k získání nájemního kontraktu „povolení k bydlení“ vydávaného právě obcí. K získání tohoto povolení musí přirozeně splnit určitá kritéria stanovená obcí snažící se o maximální sociální přiměřenost přiděleného bydlení (je zjišťována velikost domácnosti a míra sociální potřeby podobně jako v jiných zemích). Pokud není politika „povolení k bydlení“ obcí uplatněna, alokační mechanismy se řídí podle speciálních dohod mezi obcí a jednotlivými bytovými asociacemi.

### Španělsko

Pokud bychom se chtěli zabývat pouze sociálním *nájemním* sektorem ve Španělsku, nepostihli bychom celou širší aktivní politiky vlády směřující své intervence spíše nežli do nájemního sektoru do sektoru vlastnického. Sociálním bydlením se v kontextu španělského prostředí nerozumí pouze bydlení nájemní, ale tzv. „dotované bydlení“ (Vivienda de Protección Oficial) tvořené převážně bydlením vlastnickým.

Dotovaným bydlením je takový byt (či dům) kupovaný nebo nově stavěný do vlastnictví (nebo k pronajímání), který ještě před koupí, resp. výstavbou splňuje určité základní podmínky; stejně jako určitá kritéria musí splňovat kupující, resp. investor [Eastaway a San Martín 1999]. Pro zjednodušení se budeme dále zabývat pouze případem koupě bytu do vlastnictví. Aby byl byt považován za „dotované bydlení“, obytná plocha bytu nesmí přesáhnout 70 m<sup>2</sup> a jeho kupní cena musí být nižší než vládou stanovený limit. Každoročně určovaná maximální cena dotovaného bydlení je vyhlášována v závislosti na velikosti bydliště. Žadatelem může být jen ta domácnost, která má čistý roční vážený (v závislosti na velikosti rodiny) příjem nižší než 5,5 násobek minimální mzdy v rámci tzv. „obvyklého režimu“ nebo příjem nižší než 2,5 násobek minimální mzdy v rámci tzv. „speciálního režimu“. Zatímco *obvyklý režim* je určen pro domácnosti s nízkými a středními příjmy, *speciální režim* je určen pouze pro příjmově nejslabší domácnosti. V rámci *obecného režimu* má nárokující domácnost, pokud splní kritéria velikosti a ceny bytu a maximální výše svých ročních příjmů, právo na čerpání zvýhodněné půjčky pokrývající 80 % ceny bytu s maximální dobou splatnosti 10 let. Výše úrokové dotace odvisí od výše příjmů nárokující domácnosti, ale také od skutečnosti, jedná-li se o domácnost poprvé vstupující na trh s bydlením či nikoliv: domácnosti, jejichž příjem se pohybuje mezi 3,5 až 4,5 násobkem minimální mzdy by získaly zvýhodněný úvěr s úrokovou mírou ve výši 9 %, domácnosti s nižším příjmem, než činí 3,5 násobek minimální mzdy, by získaly úvěr úročený 7,75 % a domácnosti, které na trh vstupují zcela poprvé, dokonce úvěr úročený pouze 6,5 %.

Příjmově slabší domácnosti a domácnosti vstupující na trh s bydlením poprvé mají navíc právo žádat o speciální subvenci ze státního rozpočtu pokrývající 5 % nákupní ceny bytu. Podmínky dotovaného bydlení v rámci *speciálního režimu* jsou v mnoha ohledech velmi podobné; maximální doba splatnosti zvýhodněných úvěrů je však prodloužena na 25 let. Garancí umoření úvěru je vždy hypotéka dané nemovitosti (žádná garance státu).

### Závěr

Téměř v každé členské zemi EU existuje sektor sociálního nájemního bydlení, jehož výstavba je do určité míry zajišťována prostřednictvím veřejných rozpočtů. Tato finanční participace se na ojedinělé přímé subvence soustředí v současnosti, tj. po, nebo v průběhu zásadních reforem bytové politiky v zemích EU, na nepřímé fiskální nástroje (daňové výhody, garance národních bytových fondů), popř. na dotaci úroků hypotečních půjček privátního kapitálu. Vzhledem k výše uvedeným důvodům (nízká ekonomická efektivita státní nebo obecní výstavby a rozsáhlé zadlužení veřejných rozpočtů při správě sociálních bytů) je ve všech zemích EU, včetně zemí s tzv. univerzalistickým přístupem k bytové politice, patrná tendence „stahování“ přímých veřejných intervencí ze sektoru sociálního bydlení. Naopak větší samostatnost je dáвана *nezávislým provozovatelům sociálního bydlení* jako bytovým asociacím, privátním investorům, neziskovým organizacím a jiným.

Ačkoliv pro budoucí vývoj v ČR považujeme za zcela základní pokračovat v nastoupené cestě deregulace nájemného, samotná liberalizace nájmu nebo privatizace obecních bytů ještě nevytvoří dostatečně systémové prostředí pro fungování nájemního trhu „v úhrnu“, tedy i zajištění odpovídajícího bydlení pro startovní nebo příjmově slabší domácnosti. Na rozdíl od jiných autorů se domníváme, že určitá část nájemního fondu by při respektování základní tržní logiky (nájem vyšší v Praze než v Ústí n. Labem) měla podléhat zákonem jasně definované regulaci nájemného; stejným zákonem by měly být rovněž zcela zřetelně stanoveny podmínky pro užívání „sociálního“ fondu bydlení, pro vstup do sektoru a případně i mechanismy pro případ zvýšení životní úrovně původně potřebné domácnosti (např. možnost zvýšení nájemného apod.). Pokud by nájem byly i v sociálním sektoru bydlení zcela liberalizovány, je možné očekávat, že by se relativně neefektivním způsobem zvýšily výdaje státu na výplatu příspěvku na bydlení. Rozdělení státních financí mezi podporu „na cihlu“ a podporu „na hlavu“ v bytové politice země podléhá určitým způsobem ideologickým východiskům, rozumným se však jeví takový přístup, který nevynechává ani jednu z těchto forem, jelikož každá má své výhodné i stinné stránky. Ačkoliv by tedy privátní nájemní sektor neměl být do budoucna rozhodně vázán *výraznějším* způsobem při určování výše nájemného (určité limity mají vždy své opodstatnění a jsou, mimo jiné, aplikovány ve všech evropských zemích včetně Velké Británie), vzhledem k možným sociálním otřesům považujeme za velmi důležité, aby v sociálním sektoru zůstala určitá forma regulace nájemného (odvíjející se u „nového“ sociálního bydlení např. od ekonomických nákladů výstavby, která bude přirozeným způsobem odrážet i tržní specifika).

Poptávka po nájemním bydlení je ve větších českých městech v současné době velmi vysoká; stávající bytový fond by ani po zpřísnění jeho užívání (např. zvyšováním nájemného u příjmově silnějších domácností, které by pak byly motivovány k odchodu do vlastnického sektoru bydlení) nestačil k jejímu uspokojení. Domníváme se proto, že obnovení státních investic do sféry sociální bytové výstavby by byl krok správným směrem, ale měl by smysl pouze v případě, že tyto státní intervence budou v souladu s aktuálními tendencemi v zemích EU (soustředění na nepřímou podporu, decentralizace rozhodování na obce, resp. nejlépe na nové nezávislé provozovatele sociálního bydlení). Na rozdíl od ČR, Polsko a Slovinsko již znatelně postoupily dopředu uzákoněním pravidel pro fungování „nového“ sociálního bydlení, v Polsku vzniklo již několik desítek společností majících zájem podílet se na výstavbě nových sociálních nájemních bytů. Českou vládou nedávno schválená koncepce bytové politiky [*Návrh...* 1999] však explicitně počítá pouze s výstavbou družstevních sociálních bytů a nikoliv klasických nájemních bytů. Družstva budoucích nájemníků by získala na základě zvláštních smluv s příslušnou obcí (což se ostatně děje i dnes) nejen nejruznější fiskální výhody při bytové výstavbě, ale také přímé státní subvence na novou, dosud obecní, bytovou výstavbu. Úvěrování samotné výstavby, mimo finanční participaci samotných družstevníků, by bylo zajištěno prostřednictvím nově vytvořeného Státního fondu bydlení; ten by výstavbu buď přímo úvěroval, nebo by prostřednictvím svého jmění garantoval soukromý hypoteční úvěr. Hypoteční úvěry družstev by získaly dosud nenárokovou státní čtyřprocentní subvenci na úrokové splátky.

Družstevní sektor, který je v zemích EU povětšinou pouze doplňkovým sektorem sociálního bydlení (pokud vůbec nějaký existuje) a který se pohybuje na rozmezí mezi nájemním a vlastnickým sektorem, zdaleka nesplňuje podmínky pro zajištění odpovídajícího bydlení příjmově slabším domácnostem, které nemají dostatečný kapitál na koupi

bytu i splátku družstevního podílu. Jakákoliv forma družstevního vlastnictví je vždy pro particpanta dražší nežli forma klasicky nájemní, jelikož ještě před samotnou výstavbou je družstevník nucen složit určitou část pořizovací ceny bytu ze svých vlastních zdrojů. Vstup do sektoru, tj. oprávnění stát se družstevníkem a budoucím nájemcem „sociálního“ bytu postaveného s výraznější pomocí veřejných rozpočtů, by neměl být, alespoň podle dosavadní koncepce, nikterak příjmově ani jinak omezen. Sociální efektivita je pak velmi slabá a na rozdíl od očekávání autorů, podle našeho přesvědčení, tato cesta výlučné „sociální“ družstevní výstavby povede k daleko větší polarizaci a sociální segregaci: příjmově silnější domácnosti se stanou členy družstva, příjmově slabší budou odkázány na existující fond obecních bytů. Skutečnost, že stát nehodlá hradit výstavbu nových „sociálních“ bytů plně z vlastního rozpočtu, nýbrž při kombinaci veřejného a privátního kapitálu, je chvályhodná; skutečnost, že se tato výstavba má, alespoň podle vládou schválené koncepce bytové politiky, omezit pouze na družstevní sektor a nevytvoří se podmínky pro vznik nezávislých provozovatelů klasického sociálního nájemního sektoru, je naopak velkým nedostatkem.

MARTIN LUX je vědeckým pracovníkem Sociologického ústavu AV ČR a hlavním řešitelem projektu „Sociální aspekty bydlení českých domácností a jejich proměna v období transformace ve světle srovnání se situací v zemích EU“. Mimo výzkum bydlení se zabývá rovněž krystalizací politických postojů a proměnami spotřebního chování.

#### Literatura

- Andrle, A., J. Dupal 1999. „Ekonomicko-sociální rozměr bytové výstavby.“ *Hospodářství* č. 3: 30-32.
- Balchin, P. 1996. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Barou, J. 1994. „Le logement social et ses contradictions.“ *Études* 2: 169-179.
- Boelhouwer, P., H. van der Heijden 1992. *Housing Systems in Europe, Part I*. Delft: Delft University Press.
- Eastaway, M. P., I. San Martín 1999. „General Trends in Financing Social Housing in Spain.“ *Urban Studies* 36: 699-714.
- Edou, E. 1996. *Le Logement en France*. Paris: Economica.
- Ghekiere, L. 1991. *Marchés et politique du logement dans la CEE*. Paris: La Documentation Française.
- Ghekiere, L. 1992. *Les politique du logement dans l'Europe de demain*. Paris: UNFOHLM.
- Heřmanová, E., T. Kostelecký 2000. „Regionální diference na trhu bydlení a její příčiny.“ *Sociologický časopis* 36: 41-56.
- Kroes, H., F. Ymkers, A. Mulder 1988. *Between Owner-Occupation and Rented Sector*. De Bilt (NL): NCIV.
- L'Observatoire Européen du Logement Social*. 1996. Paris: UNFOHLM.
- Le Blanc, D., A. Laferrère 1998. *The effect of social housing on households consumption in France*. Paris: INSEE.
- Lipietz, A. 1995. „Repenser le logement social.“ *Esprit* 216: 73-82.
- Návrh koncepce bytové politiky*. 1999. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Priemus, H. 1999. „Scenarios for the Future of Netherlands Housing Corporations: towards a Revolution in Social Housing?“ Paper pro konferenci ENHR-MRI: Budapest.
- Strömberg, T. 1992. „Help for those who can help themselves.“ Pp. 11-39 in *Housing Strategies in Europe 1880-1930*, ed. by C. G. Pooley. Leicester: Leicester University Press.

Valentová, B., J. Kohout 1997. *Bydlení a bytová politika v zemích EU*. Praha: MMR.

### **Summary**

The social housing sector in countries of the European Union is a subject to very profound and deep reform currently. This reform mostly concerns the means used by the European governments to provide the middle and lower income households with responsible housing. There are apparent trends towards decentralisation, private capital involvement and preferring of non-direct means of household's support (housing benefit). The financial participation of public budgets decreases and there is an effort to motivate private capital for social housing construction and control. Though these changes in means have the real historical meaning and are connected with the sharp rise in social housing rents, the emphasis on social effectiveness of the sector (targeting) remained the same or it even plays more important role than before (Sweden, France). Though there are relatively big differences among the EU countries, the entrance to the social housing sector is limited by several conditions (maximum income level, target social groups) stated by national law in most of them. Due to that and to other cultural factors the household income reflects the type of housing that households occupy: lower income households occupy the social rental sector and higher income households live in the ownership sector.

In the Czech republic, on contrary, no limitation on social housing occupancy exists on national level. The municipal rental flats that should play the role of social housing are occupied often by higher income households so that the household income does not have the influence on the type of housing. The higher income households have even the highest hidden profit from the rent regulation in the municipal rental sector and the difference between market and controlled rents is much higher than in the EU countries. As a consequence of this social injustice the tension between households without housing and households in privileged rental flats is rising. The article briefly describes different social housing systems in Germany, Netherlands, France and Spain that could serve as an inspiration for future necessary changes in that sphere.