

Mezi státem a trhem: *Obecní samospráva a bydlení v České republice*

Luděk Sýkora

Předmluva

Kapitola je překladem textu zpracovaného na jaře 2002 a vydaného o necelý rok později. Zachycuje stav státní bytové politiky a přístupy obcí k bydlení a poskytuje jejich vyhodnocení v situaci na přelomu let 2001 a 2002. V roce 2003 došlo k některým významným změnám v programech státní bytové politiky. Tyto změny nebyly při překladu zakomponovány. K posízení jejich efektu na komunální sféru by bylo nutné opětovně uskutečnit podrobné šetření, na němž jsou prezentované výsledky založené. Většina poznanych skutečností a doporučení zůstává v platnosti i přes výše uvedené změny státní bytové politiky.

1. ÚVOD

Hlavním cílem této kapitoly je poukázat na roli místních samospráv obcí České republiky v oblasti bydlení, zhodnotit jejich působení a předložit doporučení, která by mohla vést ke zvýšení efektivity bytové politiky na místní úrovni. Úloha místních správ v oblasti bydlení je do značné míry ovlivňována národní legislativou a bytovou politikou státu. Proto se první část této kapitoly zabývá obecným kontextem. Stručně hodnotí bytový fond, bytovou výstavbu a dostupnost bydlení. Hlavní pozornost je věnována transformaci systému bydlení a bytové politiky po roce 1989 a současné státní bytové politice. Druhá část kapitoly pojednává o bydlení na lokální úrovni a místní bytové politice obecních samospráv. Nejdříve bude nastíněno rozdělení kompetencí mezi státem a místní samosprávou. Diskutované otázky týkající se obcí a bydlení zahrnují instituce a politiky místní samosprávy, problémy bydlení na místní úrovni, cíle obcí ve sféře bydlení, správu a údržbu komunálních bytů, přidělování obecních bytů a stanovení nájemného, privatizaci, novou bytovou výstavbu a rekonstrukce a modernizace domů a bytů. Poslední část se zaměří na zhodnocení efektivnosti správy komunálního bydlení a bytové politiky obcí. Tato část také obsahuje doporučení a návrhy na řešení identifikovaných problémů.

Kapitola je empirickou studií využívající rozmanitých informací. Vedle statistických zdrojů, vládních dokumentů, výzkumných zpráv, informací z tisku, rozhovorů s úředníky státních i místních institucí čerpá především z dotazníkového šetření provedeného ve městech s 5 000 a více obyvateli, které se stalo hlavním zdrojem informací o obecní bytové politice a praktikách místních samospráv.

ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY

- ¹ V priebehu obdobia 1967 – 1990 systém Národných výborov existoval na miestnej, okresnej a regionálnej (krajskej) úrovni. Tieto inštitúcie reprezentovali kombináciu systémov samosprávy a štátnej správy, prostredníctvom ktorých bola realizovaná centrálny politika.
- ² Nadobúdacia cena je cena uvádzaná v účtovných dokladoch, v ktorých bola uvedená prvá inventarizácia majetku z roku 1995.
- ³ Zmeny boli urobené len v nových úveroch. Staré úvery sú spravované v priebehu celého obdobia zmluvy na rovnakej úrovni ako pri dotovaní, napríklad dotácia sa nemení počas celého obdobia úveru.
- ⁴ dotazníky boli zaslané celkovo 124 obciam s počtom obyvateľov nad 5.000; miera návratnosti bola niečo nad 50%. Vzhľadom na nízku úroveň reprezentácie malých miest, váženie bolo urobené tak, aby zabezpečilo reprezentatívnu hodnotu výsledkov týkajúcu sa veľkosti obcí.

Mezi státem a trhem:

Obecní samospráva a bydlení v České republice

Luděk Sýkora

Předmluva

Kapitola je překladem textu zpracovaného na jaře 2002 a vydaného o necelý rok později. Zachycuje stav státní bytové politiky a přístupy obcí k bydlení a poskytuje jejich vyhodnocení v situaci na přelomu let 2001 a 2002. V roce 2003 došlo k některým významným změnám v programech státní bytové politiky. Tyto změny nebyly při překladu zakomponovány. K postižení jejich efektu na komunální sféru by bylo nutné opětovně uskutečnit podrobné šetření, na němž jsou prezentované výsledky založené. Většina poznatých skutečností a doporučení zůstává v platnosti i přes výše uvedené změny státní bytové politiky.

1. ÚVOD

Hlavním cílem této kapitoly je poukázat na roli místních samospráv obcí České republiky v oblasti bydlení, zhodnotit jejich působení a předložit doporučení, která by mohla vést ke zvýšení efektivity bytové politiky na místní úrovni. Úloha místních správ v oblasti bydlení je do značné míry ovlivňována národní legislativou a bytovou politikou státu. Proto se první část této kapitoly zabývá obecným kontextem. Stručně hodnotí bytový fond, bytovou výstavbu a dostupnost bydlení. Hlavní pozornost je věnována transformaci systému bydlení a bytové politiky po roce 1989 a současné státní bytové politice. Druhá část kapitoly pojednává o bydlení na lokální úrovni a místní bytové politice obecních samospráv. Nejdříve bude nastíněno rozdělení kompetencí mezi státem a místní samosprávou. Diskutované otázky týkající se obcí a bydlení zahrnují instituce a politiky místní samosprávy, problémy bydlení na místní úrovni, cíle obcí ve sféře bydlení, správu a údržbu komunálních bytů, přidělování obecních bytů a stanovení nájemného, privatizaci, novou bytovou výstavbu a rekonstrukce a modernizace domů a bytů. Poslední část se zaměří na zhodnocení efektivnosti správy komunálního bydlení a bytové politiky obcí. Tato část také obsahuje doporučení a návrhy na řešení identifikovaných problémů.

Kapitola je empirickou studií využívající rozmanitých informací. Vedle statistických zdrojů, vládních dokumentů, výzkumných zpráv, informací z tisku, rozhovorů s úředníky státních i místních institucí čerpá především z dotazníkového šetření provedeného ve městech s 5 000 a více obyvateli, které se stalo hlavním zdrojem informací o obecní bytové politice a praktikách místních samospráv.

1. BYDLENÍ A STÁTNÍ BYTOVÁ POLITIKA V TRANSFORMAČNÍM OBDOBÍ

1.1 Obecná charakteristika bydlení

1.1.1 Bytový fond

V roce 2001 (Sčítání lidu, domů a bytů proběhlo 1.března 2001) bylo v České republice 4 369 239 bytů. Jejich počet se od posledního sčítání v roce 1991 zvýšil o 292 000. Ve stejném období bylo postaveno 243 000 nových bytů. Zároveň ale zhruba sto tisíc bytů zaniklo (odhad Českého statistického úřadu - ČSÚ). Počet bytů tak narostl o asi 145 000 bytů. V dodatečném průzkumu, který provedl ČSÚ, se ukázalo, že při Sčítání v roce 1991 nebylo mnoho bytů započítáno, zatímco při Sčítání v roce 2001 byly zahrnuty. Mezi takové patřily například byty, které nejsou trvale obydlené a jsou používány pro víkendové rekreační účely (budovy nebyly oficiálně převedeny z trvale obydlených na rekreační), některé byty v dvougeneračních rodinných domcích, byty používané Ruskou armádou atd. Existují však také chaty a chalupy, které byly v posledních deseti letech upraveny na stálé rezidence.

Počet trvale obydlených bytů připadajících na 1 000 obyvatel se zvýšil z 360 (1991) na 372 (2001) (Tabulka 1). I některé další byty slouží k permanentnímu bydlení, avšak jejich obyvatelé zde nemají trvalé bydliště. Například majitelé nemovitostí někdy nabízejí byty ke krátkodobému nájmu a neumožňují nájemníkům přihlášení k trvalému pobytu na dané adrese. Pokud započítáme tyto byty, počet obydlených bytů na 1 000 obyvatel je 384.

Tabulka 1 Počet bytů v letech 1991 a 2001

	Počet bytů v roce 1991	Počet bytů na 1 000 obyvatel	Počet bytů v roce 2001	Počet bytů na 1 000 obyvatel
Trvale obydlené	3 705 681	360	3 828 912	372
Obydlené (vč. dočasně)	-	-	3 951 345	384
Obyvatelné	4 039 738	392	4 304 084	418
Celkem	4 077 193	396	4 369 239	424

Poznámka: počet obyvatel v roce 1991 – 10 302 215, počet obyvatel v roce 2001 – 10 292 933.

Zdroj: ČSÚ, Sčítání lidu, bytů a domů v r.1991 a Sčítání lidu, bytů a domů v r.2001

Z celkového bytového fondu bylo v roce 2001 87,6% bytů obydleno trvale, tj. domácnostmi, které zde měly hlášené trvalé bydliště. Dalších 2,8% bytů bylo obydleno dočasně. 1,5% bytů nebylo způsobilých k bydlení. 8,1% bytů by mohlo sloužit k bydlení, ale nebylo obydleno. Informace o nárůstu podílu bytů, které nejsou trvale obydleny, z 9,1% v roce 1991 na 12,4% v roce 2001 vyvolala veřejnou diskusi o dostatku či nedostatku bytů a fungování bytového trhu. ČSÚ zveřejnil podrobnější údaje, které ukázaly, že mnoho z trvale neobydlených bytů se ve skutečnosti využívá nebo je nelze využít pro bydlení. Pouze menší část z nich je prázdná a neobývaná, často se nacházejí v odlehlých oblastech a ekonomicky slabých regionech. Jedna třetina trvale neobydlených bytů se využívá pro rekreační účely. 22,7% se využívá k bydlení, ale jejich nájemníci v nich nemají trvalé bydliště, a 12% není vhodných k bydlení z technických nebo hygienických důvodů. Většina ze zbývajících třetiny takovýchto bytů jsou prostory v rekonstrukci nebo byty, ve kterých majitel nebo nájemník provádějí úpravy. Mezi malými a velkými obcemi nebo městy jsou značné rozdíly. Zatímco v malých obcích přesahuje podíl trvale neobydlených bytů často 20%, ve městech s více než 10 000 obyvateli a ve velkých městech je tento podíl mezi 7 až 10%. V obcích s méně než 5 000 obyvateli je

hlavním důvodem trvalé neobydlenosti bytů jejich rekreační využití; ve velkých městech je to pak především dočasné bydliště obyvatel (viz Tabulka 2).

Tabulka 2 Důvody nevyužívání bytů k trvalému bydlení

	Rekreační účel	Dočasné bydliště	Neobyvatelné	Jiné
Česká republika	22.7%	31.3%	12.0%	34.0%
Obce do 4 999 obyvatel	40.6%	1.3%	7.8%	50.3%
Obce s více než 5 000 obyvateli	36.6%	7.0%	10.8%	45.6%
Města s více než 100 000 obyvateli	12.7%	48.7%	12.9%	25.7%

Zdroj: Český statistický úřad, Sčítání lidu, bytů a domů 2001

I přes nárůst počtu bytů připadajících na 1 000 obyvatel zůstává otevřená otázka vztahu mezi počtem bytových jednotek a počtem domácností. Vzhledem k sociálně-kulturním a demografickým trendům, jako jsou např. stárnutí populace, snižování velikosti rodiny a samostatné bydlení svobodných, se počet domácností zvyšuje. V roce 2001 žilo v České republice 4 270 717 domácností, což je o 313 372 více než počet trvale a dočasně obydlých bytů.

Kvalita bytového fondu v České republice se oproti roku 1991 zlepšila. Obytná plocha se zvýšila ze 45,9 na 49,3 m² a velikost obytné plochy na osobu ze 17,0 na 18,6 m². To je zejména výsledek nové výstavby. Průměrná obytná plocha nově postaveného bytu v roce 2000 byla 68,2 m². Obzvláště patrný byl nárůst podílu bytů se zavedeným plynem z 50% (1991) na 64,1% (2001), a to díky plynofikaci v řadě menších obcí a okrajových částech měst.

Sčítání lidu, bytů a domů v roce 2001 také odpovědělo na otázku důsledků privatizace pro strukturu vlastnictví. V celé zemi je 47% bytů v osobním vlastnictví, přičemž 29% zůstává v nájemním sektoru (zhruba 6% v soukromém nájemním sektoru), a 17% je v družstevním sektoru (Tabulka 3). V 7% případech se jedná o jiný druh nájmu (využití bytu v rodinném domě, který vlastní rodiče apod.). Zatímco podíl bytů v osobním vlastnictví vzrostl ze 40% v roce 1991, nájemní bydlení kleslo ze 40% a družstevní z 20%. Ve velkých městech, kde je podíl bytů v nájemním sektoru vyšší a podíl bytů v osobním vlastnictví nižší, je situace poněkud jiná (v Tabulce 4 je uveden příklad Prahy). Tabulky 3 a 4 ukazují výrazný vliv privatizace na změnu struktury vlastnictví u bytových domů. V roce 2001 bylo v České republice 20% bytů v bytových domech v osobním vlastnictví a to především díky prodejem obecních bytů a převodu družstevních domů na kondominia. Tabulky rovněž ukazují značný podíl bytů v nových družstvech nájemníků, které byly zakládány při privatizaci obecních bytových domů (prodej celého domu nájemníkům). Prodej celé nemovitosti nájemníkům se například v Praze používal jako strategie daleko častěji, než prodej jednotlivých bytů, zatímco v republice jako celku tomu bylo naopak.

Tabulka 3 Struktura v České republice v roce 2001

	Bytový fond celkem	Byty v rodinných domech	Byty v bytových domech
Vlastnický sektor	46.8%	82.9%	20.3%
Nájemní sektor	28.6%	3.6%	46.9%
Družstevní sektor	14.3%	0.2%	25.2%
Družstva nájemníků	3.1%	0.0%	5.5%
Ostatní	6.7%	12.8%	1.7%

Poznámka: Podíl bytů v rodinných domech je 42,6%

Zdroj: ČSÚ, Sčítání lidu, bytů a domů 2001

Tabulka 4 Nájemní struktura v Praze v roce 2001

	Bytový fond celkem	Byty v rodinných domech	Byty v bytových domech
Vlastnický sektor	22.2%	81.1%	13.7%
Nájemní sektor	47.2%	5.2%	53.3%
Družstevní sektor	13.0%	0.3%	14.9%
Družstva nájemníků	13.4%	0.3%	15.5%
Ostatní	3.4%	12.4%	1.8%

Poznámka: Podíl bytů v rodinných domech v Praze je 12.8%.

Zdroj: ČSÚ, Sčítání lidu, bytů a domů 2001

V České republice je stále udržován poměrně silný nájemní sektor. Hromadná privatizace známá z mnoha zemí východní Evropy se zde nekonala, což vytváří důležitý rozdíl mezi strukturou bydlení v České republice a bydlením v dalších postkomunistických zemích. Především nájemní bydlení, které zůstává ve vlastnictví obecních samospráv, může být důležitým nástrojem sloužícím k ovlivňování sociálního a ekonomického rozvoje v obcích.

1.1.2 Bytová výstavba

Bytová výstavba po roce 1990 prudce poklesla (Tabulka 5). Počet dokončených bytů se na nejnižší úroveň dostal v roce 1995. Od roku 1994 pozvolna narůstá počet každoročně zahájených staveb nových bytů a od roku 1996 roste i počet dokončených bytů. Nicméně v porovnání s předešlým desetiletím zůstává počet zahájených i dokončených bytů poměrně nízký.

Tabulka 5 Bytová výstavba v České republice 1990-2001

Rok	Počet bytů		
	Zahájených	Rozestavěných	Dokončených
1990	61 004	158 840	44 594
1991	10 899	128 228	41 719
1992	8 429	97 768	36 397
1993	7 454	72 356	31 509
1994	10 964	62 117	18 162
1995	16 548	66 172	12 662
1996	22 680	74 726	14 482
1997	33 152	90 552	16 757
1998	35 027	103 191	22 183
1999	32 900	112 530	23 734
2000	32 377	118 785	25 207
2001	28 983	121 705	24 759

Poznámka: Od roku 1996 jsou zahrnuty i byty vzniklé v nástavbách a dostavbách existujících budov, byty v domech s pečovatelskou službou a byty vzniklé adaptací nebytových prostor.

Zdroj: ČSÚ

Pokles bytové výstavby v první polovině devadesátých let byl ovlivněn několika faktory. Mezi nejdůležitější patří dokončení státem financované komplexní bytové výstavby a ukončení státní podpory družstevní a soukromé výstavbě. Dalším faktorem byla nízká úroveň mezd, která sice pomáhala udržet nízkou míru inflace a konkurenceschopnost domácího průmyslu, nicméně tlumila kupní sílu obyvatel. Za třetí, díky rychlé liberalizaci cen se zvedly stavební náklady a

ceny nového bydlení mimo dosah domácností s průměrnými příjmy. Trh nemohl v prostředí hlubokých rozdílů mezi potřebou a poptávkou po bydlení reagovat a vláda nebyla ochotna vyplnit mezeru mezi vysokou potřebou avšak nízkou kupní silou domácností a vysokými cenami nových bytů. Nárůst bytové výstavby od poloviny devadesátých let byl ovlivněn celkovým zlepšením příjmů obyvatel, zejména skupiny s nejvyššími příjmy. Na vyšší počet zahájených nových bytů mělo také pozitivní vliv zavedení programů bytové politiky s cílem stimulovat poptávku, zejména podpora stavebního spoření a hypoték. I přes státní podporu je nové bydlení, ať už v rodinných domcích nebo bytových domech, dostupné pouze pro část domácností. Poptávka je limitována, což se odráží ve stagnaci nebo jen pomalém růstu bytové výstavby. Existují však velké rozdíly v intenzitě bytové výstavby. Největší rozvoj přitom zaznamenávají příměstské zóny velkých měst, zejména pak hlavního města Prahy, kde se koncentruje populace s nejvyššími průměrnými příjmy v České republice.

V roce 1991 bylo 62% dokončených bytů v bytových domech, ale dnes převažují byty v rodinných domcích. Většina nově dokončených bytů směřuje do osobního vlastnictví, ať už jde o rodinný domek nebo kondominium s byty na prodej. Nové nájemní bydlení staví téměř výhradně obce. Stavební firmy dávají přednost rychlé návratnosti svých investic z prodeje bytů před dlouhodobějšími příjmy z jejich pronájmu. Silná ochrana nájemníků navíc odrazuje soukromé investory od angažování se v nájemním sektoru. Výjimku tvoří pouze malý segment nájemních bytů v Praze pro vesměs zahraniční klientelu. Přes výše uvedené staví většinu nových bytů soukromé stavební společnosti nebo jednotlivci. Veřejný sektor zůstává s přibližně 10% podílem na nové výstavbě důležitým aktérem ovlivňujícím nabídku (Tabulka 6).

Tabulka 6 Počet a podíl zahájených a dokončených obecních bytů z celkového počtu bytů v letech 1990-2001

Rok	Zahájené celkem	Zahájené obecní	Podíl zahájených obecních [%]	Dokončené celkem	Dokončené obecní	Podíl dokončených obecních [%]
1990	61 004	10 411	17.1	44 594	8 516	19.1
1991	10 899	1 524	14.0	41 719	9 610	23.0
1992	8 429	1 864	22.1	36 397	7 086	19.5
1993	7 454	192	2.6	31 509	6 213	19.7
1994	10 964	1 477	13.5	18 162	4 224	23.3
1995	16 548	3 015	18.2	12 662	1 689	13.3
1996	22 680	3 165	14.0	14 482	2 727	18.8
1997	33 152	4 123	12.4	16 757	2 835	16.9
1998	35 027	3 407	9.7	22 183	3 216	14.5
1999	32 900	3 246	9.9	23 734	2 925	12.3
2000	32 377	3 679	11.4	25 207	2 897	11.5
2001	28 983	2 585	8.9	24 759	2 686	10.8

Poznámka: Nově postavené, nástavby a dostavby a adaptace z nebytových prostor

Zdroj: ČSÚ

Vedle výstavby nových bytů začal rychle narůstat počet modernizovaných bytů. V období let 1996-2001 se počet zmodernizovaných bytů zvýšil pětkrát na úroveň 13 500 dokončených modernizovaných bytů v roce 2001. V tomto roce jejich počet odpovídal polovině nově postavených bytů (Tabulka 7). Modernizace sice nezvyšuje celkový bytový fond, významně však přispívá k narůstající kvalitě bydlení.

Tabulka 7 Modernizace bytů v České republice 1996-2001

Rok	Počet dokončených	Podíl na nově postavených [%]
1996	2 725	18.8
1997	4 645	27.7
1998	6 078	27.4
1999	8 755	36.9
2000	10 725	42.6
2001	13 435	54.3

Zdroj: ČSÚ

1.1.3 Dostupnost bydlení

V období let 1990 až 2000 vzrostly průměrné náklady na výstavbu nového bytu v porovnání s růstem čistých příjmů domácností 2,7krát. Náklady na výstavbu nových bytů v bytových domech se v tomto období zvětšily 7,5krát, u rodinných domů 7krát a čistý příjem domácností vzrostl 2,7krát (MMR 2001). Stavební náklady přitom nezahnují všechny náklady související s pořízením bydlení. Například není započítána cena pozemku, i když se jedná o podstatnou část celkových nákladů. V případě bytových jednotek postavených stavebními firmami za účelem prodeje jsou navíc prodejní ceny vyšší než náklady na výstavbu.

Cena za 1 m² nového bytu se v roce 2001 pohybovala mezi 14 000-25 400 Kč (MMR 2001). Existují však výrazné regionální rozdíly. Například v Praze cena za 1 m² nového bytu nabízeného k prodeji málokdy klesne pod 30 000 Kč a v případě luxusních bytů se může vyšplhat přes 100 000 Kč. Prodejní ceny starších bytů se značně liší vzhledem ke kvalitě bytu a lokalitě. Především poloha začíná mít velký vliv. V Praze je cena několikrát vyšší než v ekonomicky upadajících regionech. Například v listopadu 2001 se poptávková cena za dvoupokojový byt v severočeských regionech Chomutov, Most a Teplice pohybovala v rozmezí 150 000-200 000 Kč, zatímco v Praze to bylo 1 252 000 Kč (MMR 2001).

Podle Luxe (2002) odpovídaly náklady na nově postavené byty v roce 1992 pěti čistým ročním příjmům domácností. V roce 1996 už to bylo více než deset čistých ročních příjmů domácností. Přes zavedení hypoték s úrokovou dotací, stavebního spoření a odečtu zaplacených úroků z hypoték a stavebního spoření z daňového základu, rychlejší nárůst stavebních nákladů oproti příjmům vedl ke snížení podílu domácností schopných splácet hypoteční úvěr. Tento podíl se ze 7,7% v roce 1992 snížil na 4,1% (bez státní podpory) a 6,4% (s státní podporou) v roce 1999. Lux (2002) také poukázal, že se podíl hypotečních splátek na příjmech domácnosti zvýšil z 23,96% v roce 1992 na 38,06% (bez státní podpory) respektive 32,52% (s podporou). Během devadesátých let tak poklesla dostupnost bydlení do osobního vlastnictví. Díky zavedení státních podpor se důsledky tohoto poklesu zmírnily. Počet domácností, které jsou schopné využít hypotéku na financování svého bydlení, zůstával nicméně velmi malý a zatížení rodinného rozpočtu v podobě splátek narůstalo. Nízká dostupnost nových bytů do osobního vlastnictví je jedním z nejnaléhavějších problémů českého bydlení. Veřejné rozpočty disponují velmi omezenými prostředky na zlepšení této situace. Očekává se však, že s ekonomickým růstem a zlepšením prosperity populace dostupnost bydlení do osobního vlastnictví stoupne. Hrozí však, že vstup do Evropské unie s sebou přinese posunutí cenových hladin vzhůru a snížení dostupnosti bydlení.

Dostupnost bydlení v nájemním sektoru se liší podle typu nájemného. Většina bytů podléhá regulaci nájemného. Maximální základní regulované nájemné za průměrný byt o 60 m² se v období 1990-2002 zvýšilo desetkrát, ze 134 Kč na 1 338 Kč. Toto zvýšení se lišilo v závislosti na velikosti obce, a proto byl nárůst ve větších městech, především v Praze, markantnější než v menších obcích. Tržní nájemné se značně liší podle kvality a místa bydlení. Průměrné tržní nájemné bylo v Praze v roce 2000 pětikrát vyšší než maximální základní

regulované nájemné (MMR 2001). Nejvyšší nájemy na trhu se však vyšplhaly až na 14krát vyšší úroveň než je regulované nájemné, zatímco nejnižší tržní nájemné se pohybovalo na jeho úrovni.

Dostupnost bydlení ovlivnil také růst cen za služby. Cena vodného a stočného se zvýšila 39krát, pevného paliva 7,8krát, tepla a teplé vody 7,6krát, plynu 6,5krát, elektřiny 4,8krát s tím, že k většině nárůstů došlo výraznou deregulací v první polovině devadesátých let (MMR 2001). Nárůst celkových nákladů na bydlení v období 1994-2000 dosáhl 125,5%, zatímco souhrnná inflace byla 51,3% (MMR 2001).

V roce 2000 byly průměrné měsíční výdaje na bydlení 2 793 Kč, což činilo 16,2% z čistého příjmu domácností. Náklady na bydlení v nájemních bytech činily 20,3% z příjmu domácností. Nárůst nákladů nejvíce zatížil důchodce, pro které v roce 2000 představovaly 24% z jejich příjmů. Náklady na bydlení se liší v závislosti na sektoru bydlení, velikosti bytu a lokalitě. V roce 2000 se nejvyšší podíl nákladů na bydlení z příjmů domácností týkal nájemního bydlení (18,1%), dalším v pořadí bylo družstevní bydlení (15,8%) a nejmenší podíl nákladů na bydlení z příjmů se týkalo vlastnického bydlení v rodinných domcích (11,7% - jedná se však především o staré rodinné domky jejichž obyvatelé nesplácejí téměř žádné úvěry na bydlení). Zatímco se ceny za služby pohybují po celé zemi na zhruba stejné úrovni, regionální odlišnosti v nákladech na bydlení ovlivňují zejména rozdíly v čistém nájemném.

1.2 Cíle státní bytové politiky a legislativní změny

1.2.1 Změny v bytovém systému

V komunismu existovaly čtyři hlavní sektory bydlení: státní, podnikový, družstevní a soukromý. Státem vlastněný bytový fond sestával z činžovních domů postavených před komunistickým převratem v roce 1948 (jednalo se především o domy postavené do 2. světové války, včetně domů z devatenáctého století i starších), které si stát v období 1948-1989 přivlastnil, a z nově postavených, většinou prefabrikovaných panelových domů. Státní bydlení představovalo v roce 1960 45% všech bytů. Tento podíl klesl na 40% v roce 1991. Státní bytový fond spravovaly okresní podniky bytového hospodářství (OPBH), které podléhaly národním výborům. Okresní podniky bytového hospodářství se staraly o výběr nájemného, základní údržbu a opravu budov. Příjmy z nájemného za byty a nebytové prostory tvořily koncem 80. let 20. století díky regulaci nájmu méně než polovinu nákladů a značná část nákladů tak musela být pokryta dotacemi. Finanční prostředky na údržbu a opravy byly omezené a staré činžovní domy chátraly. Priorita byla kladena na novou výstavbu. Státní byty se stavěly v rámci programu komplexní bytové výstavby (KBV). Program zahrnoval výstavbu státních bytů, přípravu pozemků včetně vybudování technické infrastruktury pro všechny sektory bydlení (státní, podnikový, družstevní i soukromý). Ve většině regionů, především na vesnicích a v malých městech, převládala výstavba rodinných domků do osobního vlastnictví. Ve velkých městech, průmyslových oblastech a některých pohraničních oblastech se soustředily státní byty. Podnikové byty se stavěly zejména v regionech s rozrůstajícím se průmyslem. Výstavba družstevních bytů se koncentrovala do velkých a středně velkých měst.

Po roce 1989 ovlivnily bytový systém v České republice především dva trendy: deregulace s cílem nastolit tržní systém a decentralizace zodpovědností obecním samosprávám. Deregulace zahrnovala privatizaci bytů, rychlé ukončení starých typů státní podpory bydlení, postupnou deregulaci nájemného a zavedení příspěvků na bydlení. Decentralizace začala masivním převodem vlastnictví domů s byty na obce včetně věcné a finanční odpovědnosti za správu a údržbu tohoto bytového fondu. Vývoj v oblasti bydlení po roce 1989 úzce souvisel se základními ekonomickými transformacemi a byl hluboce podmíněn situací zděděnou z komunismu. Bytová politika a související rozhodnutí v devadesátých letech 20. století zahrnovaly dvě odlišné části: transformační politiky a

standardní bytové politiky. Transformační politiky měly za cíl změnit základní parametry systému a představovaly jednosměrné transformace směrem k nastolení tržního systému bydlení. Standardní bytové politiky zaměřené na podporu fungování tržního bytového systému byly zaváděny od poloviny devadesátých let a podrobněji jim bude věnována následující sekce.

Změny v bydlení byly v první polovině devadesátých let podmíněny všeobecnou transformací s cílem nastolit tržní hospodářství. Reformy se soustředily zejména na znovuzavedení osobního vlastnictví a tržní směny zboží a služeb. Bydlení jako takové nepatřilo mezi hlavní politické priority. Vláda věřila, že zavedení tržních principů rovněž povede k vytvoření fungujícího trhu s byty. Až do poloviny devadesátých let byly hlavní změny v bydlení důsledkem obecných kroků ekonomické reformy, zatímco explicitní politika bydlení hrála spíše okrajovou a pasivní roli (Musil 1995, Sýkora 1996). Transformace směrem k tržnímu modelu bydlení byla založena na přesvědčení, že trh je nejefektivnějším alokačním mechanismem. Státní účast na bydlení se rychle redukovala a to ukončením státních finančních podpor, přímým přesunutím části odpovědnosti na místní samosprávy a uvolněním této oblasti pro aktivitu soukromých aktérů působících v rámci tržního prostředí (privatizační procesy, liberalizace cen a deregulace nájmu). Hlavním cílem těchto změn v politice bydlení bylo vytvoření tržního systému bydlení. Většina kroků směřujících k nastolení trhu byla uskutečněna během devadesátých let minulého století. Některé oblasti je však stále potřeba upravit (vztahy vlastník - nájemník) nebo dokončit (deregulace nájemného) pro úplné nastolení standardního tržního systému.

Státní účast v oblasti bydlení po roce 1989 rychle poklesla. Program komplexní bytové výstavby skončil na konci roku 1990 a po roce 1993 stát přestal přímo investovat do nové výstavby bytů. Stát také přestal podporovat družstevní výstavbu a individuální bytovou výstavbu rodinných domků. Nicméně bylo nutné financovat některé povinnosti zděděné z dob komunismu. V letech 1993-97 se například hradilo dokončení rozestavěných budov započatých v rámci programu komplexní bytové výstavby. Další finanční břemeno převzaté z dob komunistického režimu byla úhrada majetkové újmy bank vyplývající z nízkého úročení půjček na bydlení přidělených za komunismu na individuální a družstevní bytovou. Stát komerčním bankám, které převzaly úvěry bývalé státní banky, doplácet rozdíl mezi diskontní úrokovou sazbou a sazbami, za které byly dříve poskytovány úvěry (2,7 a 1 %). Výrazná část těchto půjček byla splacena do roku 2000, ale poslední splátka proběhne až v roce 2034. Značnou částku také představovaly dotace na úhrady za dodávky tepla pokrývající rozdíl mezi regulovanými cenami pro domácnosti a nákladovou cenou výroby.

Nový charakter českého bytového systému ovlivnila decentralizace od státu směrem k obecním samosprávám. Ta začala v roce 1991 masivním převodem 877 000 bytových jednotek (23,5% bytového fondu v České republice) ze státního vlastnictví do vlastnictví obcí. Ve vlastnictví státu zůstaly pouze budovy, ve kterých nebytové prostory představovaly více než jednu třetinu rozlohy. Povinnosti správy a údržby veřejného bytového fondu se tak převedly na obce. Očekávalo se, že se obce stanou hlavními aktéry bytové politiky a mimo jiné se stanou zodpovědné za sociální bydlení občanů. Převod vlastnictví však s sebou zároveň nenesl adekvátní finanční prostředky k zajištění nezbytných povinností. Náklady na správu a údržbu byly u většiny místních samospráv vyšší než příjmy a bydlení se tak stalo těžkým finančním břemenem obecních rozpočtů.

Některé obecní nemovitosti podléhaly restitucím a v devadesátých letech probíhaly jejich převody na soukromé vlastníky. Záleželo na vlastním uvážení obecních samospráv, co se stane s byty zbývajících v jejich vlastnictví. Stát v tomto ohledu neposkytl žádná doporučení natož aby byla přijata legislativní opatření týkající se privatizace komunálních bytů. Vše záviselo na rozhodnutí obcí od nichž se očekávalo, že budou nejlépe reflektovat místní podmínky a část obecních bytů zprivatizují a některé si ponechají jako sociální bytové

fond. Vzhledem k nedostatku financí a pod vlivem celkové privatizační ideologie se mnoho obcí rozhodlo byty privatizovat a přispět tak k nastolení trhu s byty.

Novou podobu českého bytovému systému utvářela řada kroků směřujících k nastolení trhu. Šlo především o úpravu vztahů mezi vlastníky a nájemníky, privatizaci a deregulaci nájemného. Změny Občanského zákoníku obnovily některá důležitá vlastnická práva a umožnily tržní smluvní vztahy v nájemním sektoru. Privatizace bydlení proběhla v rámci obecných privatizačních politik a programů, zejména díky restitucím. Vláda navíc schválila zákony umožňující privatizaci družstevních bytů a otevřela nové možnosti prodeje obecních bytů. Neméně důležitým základním kamenem vládního postoje k bydlení byla přijatá strategie postupné deregulace nájemného.

Starý komunistický systém přidělování bydlení se změnil v lednu 1992 přijetím dodatku Občanského zákoníku. V něm stojí, že právo na užívání bytu vyplývá z nájemní smlouvy, tj. písemného dokumentu podepsaného jak majitelem, tak nájemníkem. Dodatkem se také zavedly nájemní smlouvy na dobu určitou. Původní nájemní smlouvy na dobu neurčitou podepsané za komunismu nicméně zůstaly v platnosti, což se považuje za velké omezení pro rozvoj skutečně tržního prostředí v sektoru nájemního bydlení. Nová smlouvu je možné uzavřít pouze pokud je byt uvolněn předchozím nájemníkem. Podmínky pro ukončení nájemní smlouvy (včetně smluv na dobu neurčitou) stanovují, že pokud nájemník s výpovědí nesouhlasí, majitel se musí obrátit k soudu. Mezi důvody výpovědi patří například celková rekonstrukce objektu nebo potřeba majitele použít byt pro svoji rodinu. V takových případech je nutné zajistit nájemníkovi odpovídající náhradní bydlení. Nájemníci musí nové ubytování poskytnuté majitelem přijmout, pokud standard nabízeného bydlení odpovídá stávajícímu. V případě, že nájemník nerespektuje základní smluvní podmínky jako je placení nájemného nebo pronájem bytu bez souhlasu majitele, může majitel podat návrh na výpověď nájmu bez zajišťování náhradního bydlení. Na základě soudního rozhodnutí je pak možné takové nájemníky vystěhovat. Tyto legislativa úpravy silně ovlivňují možnosti obcí, které rozsáhlý nájemní bytový fond a většina jejich nájemníků má nájemní smlouvy na dobu neurčitou.

Privatizace obecních bytů začala restitucí. V restitučním procesu se majetky zkonfiskované komunistickým režimem nebo převedené státu za nevýhodných podmínek v období od února 1948 do prosince 1990 mohly na vyžádání vrátit jejich původním majitelům nebo jejich potomkům. Většina těchto převodů se uskutečnila do konce roku 1993. Přesné statistické údaje nejsou k dispozici, ale odhady hovoří o 10% bytového fondu. Restituce ovlivnila především centra měst a obcí. Například v centru Prahy bylo navraceno 70-75% všech bytových domů (Sýkora, Šimoníčková 1994). Restituované domy bylo možné okamžitě prodat na trhu a tak se restituce stala nejdůležitějším impulsem pro rozvoj trhu s nemovitostmi v České republice. Vysoká poptávka po komerčních prostorách v centru velkých měst stimulovala nové vlastníky restituovaných nemovitostí ke změnám rezidenčních prostor na prostory s kancelářským nebo jiným komerčním využitím. Tento trend začaly obce považovat za negativní až koncem devadesátých let.

Zákon o vlastnictví bytů a nebytových prostor schválený v dubnu 1994 poskytl možnost prodávat jednotlivé byty v bytových domech. Existující nájemní nebo družstevní bytové domy mohou být převedeny na kondominia. Vlastnictví bytu v takovém domě zahrnuje i podíl na vlastnictví společných částí budovy, jako je střecha, schodiště nebo výtah. Tento zákon ovlivnil veřejné i soukromé nájemní bydlení a družstevní sektor a v jeho důsledku došlo k převodům bytů do vlastnického sektoru. Zákon obcím umožnil prodávat jednotlivé byty. Před schválením zákona mohly obce prodávat pouze celé budovy a to většinou družstvům tvořeným nájemníky (pro příklad privatizačních postupů v Praze viz Eskinasi 1995).

Obce se mohou svobodně rozhodnout, zda byty, které na ně stát převedl v roce 1991, prodají či nikoliv. Počet bytů určených k privatizaci, jejich ceny, způsob prodeje atd. záleží na

uvážení místních samospráv. Proto se také v České republice setkáváme z různorodými způsoby privatizace s rozmanitými výsledky. Většina měst dává přednost prodeji jednotlivých bytů, nicméně velká města jako je Praha a Brno upřednostňují prodej celých budov. Zhruba polovina původního obecního bytového fondu z roku 1991 přešla do soukromého vlastnictví, přičemž více než 40% prodejů se uskutečnilo v rámci privatizace obecních nemovitostí a zbytek představovala restituce. Některé obce prodaly většinu svých bytů, zatímco jiné neprivatizovaly vůbec.

Nájemné je regulováno pro české občany s nájemními smlouvami na dobu neurčitou (tzv. maximální základní nájemné). Nájemné v bytových domech, které byly dokončeny po červnu 1993 bez státní podpory, je plně uvolněné a lze ho bez omezení stanovit dohodou mezi nájemcem a nájemníkem. To samé platí o nájmech pro cizince, které také nejsou omezeny žádnou regulací. Od července 1995 lze také tržní nájemné stanovit v případě uvolněných bytů, které dříve regulaci podléhaly. Nájemné se postupně dereguluje jak u obecních tak soukromých nájemních domů. Ceny za služby jako jsou dodávky vody, zemního plynu nebo elektřiny nebo odvoz odpadů se plně liberalizovaly nebo deregulovaly, a to rychleji než v případě čistého nájemného. Přesné údaje ohledně počtu a podílu bytů podléhajících regulaci nájemného nejsou k dispozici. V současnosti to může být 20-25% celkového bytového fondu, přičemž ve velkých městech je tento podíl vyšší.

Regulované nájemné se poprvé zvýšilo v roce 1992, a to o 100%. Strop maximálního základního nájemného se v období let 1994-1998 posunoval s odlišnou rychlostí vyplývající z populační velikosti obce. Růst se vypočítával z míry inflace a koeficientu velikosti obce (tabulka 8). Centrální vláda dle vlastního uvážení mohla tempo deregulace urychlit, jak k tomu došlo například v roce 1997. Od roku 1995 mohly obce zvýšit tempo růstu stropu nájemného o maximálně 20% ve městech s více než 50 000 obyvateli a maximálně o 10% v menších obcích se zřetelem na vnitřní diferenciaci nájemného na území obce podle atraktivnosti lokality. Obce také mohly strop nájemného snížit o patnáct respektive o deset procent.

Tabulka 8 Deregulace nájemného: koeficient růstu nájemného podle velikosti obce

Velikost obce (počet obyvatel)	Koeficient
Praha	1.19
Více než 100,000	1.15
50,000-100,000	1.11
10,000-50,000	1.08
Méně než 10,000	1.06

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj

Od roku 1999 se strop nájemného zvedal stejným tempem celoplošně pro území České republiky. Rychlejší deregulace využívaná ve větších obcích zanikla. Protože však mezi různě velkými obcemi již rozdíly existovaly, stejný procentuální růst v podstatě znamenal rozdílný růst v celkovém nájemném za 1 m². Například od června 1999 se horní mez nájemného zvýšila o 9,3%, a to znamenalo růst průměrného nájmu v zemi o zhruba 100 Kč, zatímco v Praze to bylo o 230 Kč. Maximální základní (regulovaný) nájemné v Praze dosáhlo v období červenec 2001 až červen 2002 35,60 Kč na m².

Průměrné regulované nájemné se v období 1991-2002 zvýšilo v nominálních cenách desetkrát a zhruba třikrát ve skutečných cenách (Tabulka 9). Mezi obcemi jsou však velké rozdíly vyplývající z jejich populační velikosti. Skutečné nájemné však ovlivňuje nejen strop nájemného, ale i sociálně-ekonomická situace v obci. V některých městech postižených ekonomickým úpadkem se nájemné pohybuje pod nájemním stropem a tržní nájemné je také nižší než maximální možné základní regulované nájemné. V roce 2000 byl průměrný čistý nájem v obecním bytě Praze 2,65krát vyšší než v Ústí nad Labem. Vzhledem k tomu, že

náklady na služby se regionálně moc neliší, průměrné celkové náklady za obecní byt byly 1,75krát vyšší v Praze než v Ústí nad Labem.

Tabulka 9 Růst průměrného maximálního základního regulovaného nájemného za průměrný byt

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Průměrné regulované nájemné Kč/měsíc	134	134	134	268	268	375	460
Roční růst	100.0	100.0	100.0	200.0	100.0	140.0	123.0
Růst od roku 1989	100.0	100.0	100.0	200.0	200.0	280.0	343.0

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Průměrné regulované nájemné Kč/měsíc	580	864	1,082	1,183	1,237	1,286	1,338
Roční růst	126.0	149.0	125.0	109.3	104.6	104.0	104.0
Růst od roku 1989	433.0	645.0	807.0	882.8	923.0	959.7	998.5

Poznámka: Modelové údaje vypočítané Ministerstvem pro místní rozvoj

Od 1.ledna 1996 bylo možné u nových bytů postavených za státní finanční podpory uplatnit tzv. věcně usměrňované nájemné. Strop věcně usměrňovaného regulovaného nájemného byl stanoven třikrát vyšší než u maximálního základního nájemného. U bytů zrekonstruovaných se státní podporou může být věcně usměrňované nájemné dvakrát větší než maximální základní nájemné. Důvodem zavedení věcně usměrňovaného nájemného bylo umožnit majitelům návratnost investic vložených do stavby nebo rekonstrukce.

1.2.2 Současná státní bytová politika (2001)

Po základních systémových transformacích v první polovině devadesátých let zaměřených na nastavení tržního systému se sociální a ekonomický systém v České republice začal proměňovat pod vlivem spontánních změn v rámci tržních pravidel. Politické priority se rozšířily a vedle makroekonomických cílů se na politickém programu objevovaly i další otázky. Také politika bydlení začala hrát významnější roli. Vedle některých ještě nedokončených transformačních kroků, jako např. deregulace nájmu, byly uvedeny nové nástroje bytové politiky, jako např. příspěvky na bydlení, podpora hypoték, výstavby komunálních bytů a technické infrastruktury a oprav a modernizací chátrajících domů.

Bytová politika je v České republice institučně zakotvena na Ministerstvu pro místní rozvoj (MMR). Některé nástroje, jako jsou příspěvky na bydlení, spadají na Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo financí má v kompetenci otázky nájemného. Od konce roku 2000 spadají některé programy státní politiky bydlení pod nově založený Státní fond rozvoje bydlení. Jeho cílem je podpořit výstavbu nových bytů a technické infrastruktury a rekonstrukci a modernizaci bytového fondu, zejména domů postavených panelovou technologií.

Současný charakter bytové politiky byl nastíněn v dokumentu Záměry a opatření vlády České republiky v oblasti bydlení, který byl v roce 1997 schválen vládou a Poslaneckou sněmovnou Parlamentu. Stěžejní krok pak představovala Koncepce bytové politiky, která byla v roce 1999 projednána vládou a aktualizována v listopadu 2001 (pro SWOT analýzu viz rámeček 1). Koncepce kromě jiného zdůraznila větší význam obcí v bydlení a bytové politice. Prohlašuje se v ní: „Vzhledem k tomu, že k saturování diferencovaných potřeb obyvatelstva v

oblasti bydlení dochází především na lokální úrovni, je hlavním úkolem pro další období posílení role obcí“.

Rámeček 1 SWOT analýza bydlení v České republice (vybrané silné a slabé stránky)

Silné stránky

- *Dobrá vybavenost bytovým fondem*
- *Stoupající kvalita bydlení díky nové výstavbě a modernizacím*
- *Téměř dokončená transformace v oblasti bydlení*
- *Standardní systém financování bydlení*
- *Rozvinutý soubor nástrojů bytové politiky*

Slabé stránky

- *Prostorové rozmístění bytů není vždy v souladu s nabídkou na trhu práce*
- *Dlouhodobá podhodnocená údržba a zanedbanost bytového fondu*
- *Dlouhodobě nízký objem nové bytové výstavby*
- *Neexistence sociálního bydlení nejasná role bytového fondu obcí*
- *Nízká dostupnost bydlení do osobního vlastnictví*
- *Programy bytové politiky nejsou sociálně ani regionálně zacílené a vzájemně provázané a proto i méně efektivní*
- *Přetrvávají nerovné vztahy mezi vlastníky a nájemníky*

Zdroj: Upraveno z MMR (2001) Koncepce bytové politiky – aktualizovaná verze

Koncepce z roku 2001 uvádí, že mezi hlavní problémy bydlení patří nízká úroveň celkové a finanční dostupnosti bydlení, prostorově nerovnoměrné rozmístění nabídky bytového fondu vzhledem k poptávce a špatná úroveň údržby a zanedbanost bytového fondu. Prostorově nerovnoměrný ekonomický a sociální rozvoj vytváří lokální a regionální rozdíly mezi pracovními a bytovými trhy. V důsledku pak narůstají regionální a lokální rozdíly v bydlení. Některé existující nástroje bytové politiky nejsou efektivní, protože jejich působení je omezeno nedokončenými transformacemi. Navíc jsou vesměs používány plošně a postrádají sociální nebo prostorové zacílení zranitelné skupiny obyvatel nebo postižené lokality. Rovněž je nezbytné zlepšit koordinaci nástrojů bytové politiky uplatňovaných různými ministerstvy.

Jedním z hlavních úkolů je posílit úlohu obcí v bytové politice. Cílem je udržet centralizovaný model bytové politiky doplněný decentralizací realizace některých programů bytové politiky na obce popř. kraje. Základním cílem bytové politiky je „vytvoření takové situace, kdy si každá domácnost bude moci nalézt vhodné bydlení, odpovídající jejím potřebám i finančním možnostem“ (MMR 2001). Celková dostupnost bydlení se může zvýšit aktivní pozemkovou politikou obcí. Možnosti zlepšení finanční dostupnosti bytů do osobního vlastnictví jsou vzhledem k rozdílům mezi náklady na výstavbu a příjmy domácnosti omezené. Vláda však může pomoci přípravou legislativních předpokladů pro vznik sektoru neziskového nájemního bydlení. Další prioritou je zlepšení péče o stávající bytový fond, jeho modernizaci a regeneraci celých obytných čtvrtí.

Státní podpora bydlení se během devadesátých let podstatně změnila. Předchozí systém financování bytové výstavby státem zanikl a byly představeny nové programy s cílem stimulovat bytovou výstavbu. Tyto programy zahrnují jednak podporu spotřeby nebo poptávky (podpora stavebního spoření a hypoték) a jednak podporu výstavby nebo nabídky nového bydlení. Stát dotuje výstavbu nových obecních nájemních bytů, bydlení pro seniory a poskytuje finanční podporu na výstavbu technické infrastruktury u všech druhů nové bytové výstavby. Kromě toho vzniklo množství programů zaměřených na opravy a modernizaci bytů, aby se vyřešily problémy zanedbaného a chátrajícího bytového fondu a strukturální defekty domů postavených panelovou

technologií. Stát také poskytuje řadu daňových zvýhodnění, od daňového odečtu zaplacených úroků z hypotečních úvěrů nebo úvěrů stavebního spoření po osvobození od daně z nemovitosti u privatizovaného nebo nově postaveného bytu. Ve zvláštních případech se aplikují speciální programy s cílem odstranit škody vzniklé v důsledku přírodních katastrof, např. povodní. Obecně se dá říci, že za deset let došlo k posunu v bytové politice od přímé účasti státu k vytvoření systému podporujícího rozvoj bydlení. Státní finanční podpora se od poloviny devadesátých let zvyšuje a v roce 2000 dosáhla 0,9% HDP a 2,8% státního rozpočtu (MMR 2001). Programy státní finanční podpory bydlení lze rozdělit do třech skupin: (1) podpora nové bytové výstavby, (2) podpora modernizace bytového fondu a (3) příspěvky na bydlení.

Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury: Program byl zahájen v roce 1995. Jeho cílem bylo poskytnout pomoc obcím při výstavbě obecních nájemních bytů, přičemž je možné kombinovat státní a obecní finanční prostředky se soukromým kapitálem. Podpora výstavby nových obecních nájemních bytů by měla zvýšit dostupnost bydlení. Dotaci lze získat na výstavbu nových obecních nájemních bytů v novostavbách, nástavbách, půdních vestavbách nebo rekonstrukci nebytových prostor na byty a rekonstrukci alespoň 5 let neobydlených bytů a na výstavbu technické infrastruktury na pro všechny druhy budoucí bytové výstavby (včetně soukromé). Podpora pro obecní nájemní byty může dosáhnout maximálně 320 000 Kč na 1 byt. Podpora na rekonstrukci prostor, které nebyly obývány více než 5 let, může činit až 200 000 Kč. Podpora na technickou infrastrukturu se poskytuje do maximální výše 80 000 Kč na budoucí nový byt. Obě podpory je možné použít společně. Státní podpora nesmí přesáhnout 50% investičních nákladů. Od roku 1995, kdy tento program začal, se s jeho podporou staví 5 000-10 000 bytů ročně.

Program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou (DPS): Program byl zaveden v roce 1991. Obecním úřadům poskytuje dotace na výstavbu nájemních malometrážních bytů pro seniory a další osoby se sníženou soběstačností. Podpora se liší podle velikosti obce a může dosáhnout maximálně 750 000 Kč na bytovou jednotku. Celkový počet prostředků uvolňovaných na tento program od roku 1995 klesá.

Podpora stavebního spoření: Tento program byl zaveden v roce 1993 s cílem stimulovat spotřebu bydlení formou výstavby nebo rekonstrukce bytu do vlastnictví. Stát přispívá částkou rovnající se 25% ročně uspořené prostředků, maximálně však 4 500 Kč za rok. Po pěti nebo šesti letech je možné získat úvěr ve výši odpovídající naspořené částce. Úvěry lze využít na koupi, výstavbu nebo rekonstrukci bydlení.

Podpora hypoték: Hypotéky poskytují komerční banky od roku 1995 a stát je podporuje ve formě úrokových dotací hypoték použitých ke koupi nebo výstavbě domů a bytů. Úrokové dotace mohou využívat i obce, které staví nové byty. Úroková dotace se měnila v závislosti na průměrné úrokové sazbě hypoték přidělených v předešlém roce. Pokud průměrný úrok přesáhl 10%, příspěvek činil 4%. V roce 2002 byla úroková podpora 1%, protože se průměrná úroková sazba na nově přidělené hypotéky pohybovala v roce 2001 mezi 7 a 8%. Podpora se u bytů v bytových domech poskytuje na investici nebo její část nepřesahující 800 000 Kč na jeden byt, přičemž částka připadající na 1 m² nesmí přesáhnout 12 000 Kč a u rodinných domků do výše 1,5 milionu Kč u domku s 1 bytem a 2 miliony Kč u domku s 2 byty. V období 1996-2001 se postavilo 19 897 bytů se státní hypoteční podporou.

Program modernizace bytového fondu (půjčky do fondů obcí): Program byl zaveden v roce 1994 na podporu rekonstrukce a modernizace zanedbaného bytového fondu. Dalším cílem programu je vytvářet místní rezervy pro modernizaci bytového fondu obcí. Pro získání dotace musí místní úřad založit obecní fond, do kterého stát přispívá desetiletou bezúročnou půjčkou. Kromě modernizace obecních bytových domů musí fond poskytovat půjčky dalším vlastníkům s tím, že jim musí být uvolněno minimálně 20% s maximálním úrokem 7%. Výška státní půjčky obecním fondům se liší v závislosti na velikosti obce: 200-599, 600-2 999 a 3 000 a více obyvatel. Od roku 1995 bylo do obecních fondů ze státního rozpočtu přiděleno každým rokem

okolo 300 milionů Kč. Obecní úřady obvykle podporují své fondy bydlení ještě z jiných zdrojů, jako jsou například příjmy z privatizace. Tato forma státní podpory je většinou považována za velmi efektivní. Umožňuje kombinaci několika zdrojů a je důležitým nástrojem, díky kterému mohou soukromí majitelé a družstva získat nízkouúročené půjčky na opravy a modernizaci svého majetku. Od roku 2001 přešel tento program pod Státní fond rozvoje bydlení a půjčky obcím jsou poskytovány s 3% úrokovou sazbou.

Program podpory oprav bytového fondu (havárie panelových domů): Cílem programu zavedeného v roce 1997 je pomoc s odstraňováním vad panelové výstavby. Podporu lze poskytnout všem majitelům panelových domů, tzn. obcím, družstvům, soukromým právnickým a fyzickým osobám. Program poskytuje neinvestiční dotace do maximální výše 40% rozpočtových nákladů na opravy. V průměru se jedná o příspěvek okolo 32%.

Program podpory oprav panelových domů (modernizace a rekonstrukce): Smyslem programu je pomoci vlastníkům panelových domů (obcím, družstvům, družstevníkům, soukromým nájemcům atd.) získat od komerčních bank prostředky na potřebné opravy, rekonstrukci a modernizaci. Podpora se poskytuje ve formě úrokové dotace k úvěru poskytnutém bankou a bankovní zárukou za poskytnutý úvěr. Příspěvek se regionálně liší s tím, že základní sazba se v oblastech postižených vysokou mírou nezaměstnanosti a ekonomickým úpadkem zvyšuje na 4% respektive 5%.

Program regenerace panelových sídlišť: Zahájen v roce 2000. Poskytuje nevratné účelové dotace obcím až do výše 70% nákladů na zpracování projektové dokumentace, výstavbu dopravní a technické infrastruktury, úpravy veřejných prostor, apod. Nezbytnou podmínkou pro přidělení dotace je připravený projekt regenerace panelového sídliště.

Součástí podpory rozvoje bydlení je i široká škála *daňových úlev* zahrnující možnost odečíst zaplacené úroky z hypotečního úvěru a úvěru ze stavebního spoření od základu daně z příjmu, osvobození výnosů z hypotečních zástavních listů od daně z příjmů, osvobození nově postavené domů a bytů ve vlastnictví fyzických osob od daně z nemovitosti po dobu 15 let od kolaudace, osvobození domů vrácených v restituci od daně z nemovitosti, osvobození od daně z nemovitosti u obecních a družstevních bytů do roku 2002, atd.

Příspěvky na bydlení: Zavedeny v roce 1993 s cílem zmírnit důsledky růstu nákladů na bydlení na sociálně slabé domácnosti. Nejprve se příspěvek poskytoval na vyrovnání zvyšujícího se nájemného a cen energií. Od roku 1996 funguje nový systém příspěvků na bydlení, který je součástí systému státní sociální podpory. Příspěvek na bydlení se poskytuje domácnostem s příjmem nepřekračujícím 1,6 násobek životního minima. V roce 2000 činil průměrný měsíční příspěvek 633 Kč a byl vyplacen přibližně 331 000 rodinám (MMR 2001). Příspěvek se vyplácí plošně sazbou odpovídající příjmové kategorii, zatímco náklady na bydlení jsou regionálně výrazně diferencované. Příspěvek vůbec nezohledňuje skutečné náklady na bydlení, takže rodiny, které žijí v oblastech s vysokými náklady na bydlení, jako je zejména Praha, dostávají stejně velkou podporu jako domácnosti v regionech s nízkými náklady na bydlení.

2. PŘÍSTUPY OBCÍ K BYDLENÍ

Informace o přístupech obecních samospráv České republiky k bydlení, o jejich cílech, politikách a různorodých programech a aktivitách byly získány z přehledu tisku, výzkumných zpráv a politických dokumentů, rozhovorů s odborníky a veřejnými činiteli a dotazníkovým šetřením. Nejširší náhled přitom poskytlo dotazníkové šetření, jehož výsledky představují základní zdroj informací využitých v této části, doplněný o poznatky z ostatních zdrojů.

S dotazníkem „Přístupy místních samospráv obcí k bydlení a bytové politice“ (PMSOB) jsme se obrátili na obce s 5 000 a více obyvateli. Cílem šetření bylo získat přehled o hlavních problémech bydlení na komunální úrovni a zapojení obecních samospráv do jejich

řešení. V souboru obcí s 5 000 a více obyvateli žije okolo dvou třetin populace České republiky a najdeme zde 87% bytů v bytových domech. Dá se tak říci, že jde o tu část osídlení, kde se soustřeďuje naprostá většina problémů bydlení. Průzkum proběhl korespondenční formou v listopadu a prosinci 2001 s tím, že některé obce dodatečně odpověděly v lednu a únoru 2002. Dotazník byl zaslán 265 obcím, z nichž 89 dotazník vyplnilo a zaslalo zpět. Míra návratnosti tak činila 33,6% (Tabulka 10). Největší odezvy se dostalo od velkých měst s počtem obyvatel přes 100 000. Výzkumu se zúčastnila i čtyři největší města České republiky Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Výsledky šetření jsou prezentovány za všechny obce a za jednotlivé velikostní kategorie obcí. Celkové výsledky nejsou přitom váženy mírou návratnosti v jednotlivých velikostních kategoriích obcí.

Tabulka 10 Míra návratnosti v závislosti na velikostní kategorii obcí

Velikostní kategorie obce	Počet obcí	Počet odpovědí	Míra návratnosti
5,000-9,999	134	38	28.4%
10,000-24,999	81	27	33.3%
25,000-49,999	28	14	50.0%
50,000-99,999	17	6	35.3%
100,000 +	5	4	80.0%
Celkem	265	89	33.6%

Zdroj: Šetření PMSOB

2.1 Místní bytové politiky: instituce, problémy a cíle

2.1.1 Rozdělení pravomocí mezi státem a obcemi

Obce představují v českém bytovém systému důležité instituce. Podle Zákona o obcích jsou obce povinny zabezpečit celkový rozvoj svého území, včetně bydlení. Prostředky k tomu však mají omezené. Mezi hlavní nástroje obcí patří správa komunálního majetku, investiční činnost a územní plánování. Obce mohou hospodařit se svým majetkem včetně nemovitostí sloužících bydlení, které mohou pronajímat, prodávat nebo kupovat. Díky územnímu plánování mají obce silnou kontrolu nad rozvojem obce. Mohou ovlivnit polohu a charakter bytové výstavby a vztahy mezi různými druhy funkčního využití pozemků.

Jednou z významných charakteristik ovlivňujících působení obecních samospráv v oblasti bydlení je vysoká fragmentace sídelní struktury a místní správy. Česká republika má 6 258 obcí. Hlavní město Praha a statutární města se dále člení na samosprávné městské části. Přestože většina obyvatel žije ve městech, je v České republice zároveň mnoho malých obcí. 60% obcí má méně než 500 obyvatel a v dalších 20% obcí žije 500-1 000 obyvatel. Místní samosprávy tak malých obcí jsou pak po finanční i odborné stránce většinou slabé.

Bytová situace se liší podle velikosti obce a sociálně-ekonomického rozvoje daného regionu. Mezi druhem bydlení (rodinné nebo bytové domy) a velikostí obce existuje poměrně těsný vztah. V malých obcích s méně než 2 000 obyvateli dosahuje podíl bytů v trvale obydlených rodinných domcích 83,8% z celkového počtu bytů. Ve městech s více než 50 000 obyvateli je situace opačná (Tabulka 11).

Tabulka 11 Podíl bytů v bytových domech a rodinných domcích

Velikostní kategorie obce	5-10,000	10,000-20,000	20,000-50,000	50,000-100,000	100,000 +	Česká republika
Bytové domy a ostatní	55.2%	68.2%	76.2%	82.0%	86.0%	58.8%
Rodinné domky	44.8%	31.8%	23.8%	18.0%	14.0%	41.2%

Zdroj: ČSÚ, SLBD 1991

Česká státní bytová politika je centralizovaná a obce se zapojují pouze do realizace některých programů. I zde je role místních samospráv spíše omezená. Obce mohou například upravit výšku maximálního základního nájemného směrem dolů. Jediný dotační program bytové politiky centrální vlády, který dává obcím právo rozhodovat o přidělování státních prostředků, je program Modernizace bytového fondu, z něhož stát poskytuje půjčky obecním bytovým fondům.

Existuje však řada oblastí, ve kterých obce bydlení ovlivňují. Místní samosprávy se přímo podílejí na správě vlastního bytového fondu a rovněž působí na bydlení ostatních vlastníků. Správa obecního bydlení zahrnuje politiky, programy a aktivity týkající se nájemníků a majetku. Z hlediska nájemníků je nejdůležitější politika alokace bytů, včetně snah o zajištění bydlení pro určité sociální skupiny obyvatelstva. Alokace bydlení úzce souvisí s komunální politikou stanovení nájemného. Správa majetku zahrnuje údržbu a modernizaci bytů. Kromě bytů, které obce vlastní a chtějí si je ponechat, mohou místní samosprávy restrukturalizovat komunální bytový fond odstraněním nevyhovujících budov, novou výstavbou a prodejem.

Obce vytvářejí obecné podmínky pro bydlení ostatních vlastníků. Strategické plány měst deklarují hlavní cíle ekonomického a sociálního rozvoje. Územní plánování určuje lokality pro výstavbu a typ zástavby (bytové či rodinné domy, atd.). Obce mohou pro výstavbu nových bytů poskytnout obecní pozemky případně i s technickou infrastrukturou. Města mohou regulovat přestavbu bytů na nerezidenční účely v centrech měst ohrožených komercializací. Politika bydlení obcí může ovlivnit neobecní bydlení poskytnutím nebo zprostředkováním dotací na rekonstrukce nebo novou výstavbu. Prostřednictvím komplexních projektů regenerace nebo revitalizace městských čtvrtí či jen drobnými úpravami rezidenčního prostředí obce výrazně mění a dotvářejí charakter a kvalitu bydlení v obci. Místní samosprávy se také snaží řešit problémy, jakými jsou například sociální segregace.

2.1.2 Instituce a politika bydlení místních samospráv

Za bydlení na obecní úrovni často zodpovídají místostarostové nebo určení radní. Obce mají navíc specializované odbory, které se starají o obecní byty. Většinu dotazníků z našeho šetření (64%) vyplnili úředníci z různých odborů správy obce. 29,1% dotazníků vyplnili starostové, místostarostové nebo tajemníci úřadu (Tabulka 12). Struktura respondentů se lišila podle velikostní kategorie obcí. U měst s 10 000 a více obyvateli byly více zastoupeny odbory obecního úřadu, zatímco v menších obcích se do šetření zapojil větší podíl politiků (39,5%). V některých případech odpověděly společnosti spravující komunální bytový fond.

Tabulka 12 Typy respondentů [%]

Typ respondenta / velikostní kategorie obce	5,000-10,000	10,000-25,000	25,000-50,000	50,000-100,000	100,000+	Celkem
Vrcholní představitelé (starosta, místostarosta, tajemník)	34.2	18.5	21.4	16.7	25.0	25.8
Odbory městského úřadu	47.4	77.8	71.4	83.3	75.0	64.0
Správní společnosti	10.5	0.0	0.0	0.0	0.0	4.5
Vrcholný představitel a odbory MÚ	5.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2
Vrcholný představitel a správní společnost	0.0	3.7	0.0	0.0	0.0	1.1
Neuvedeno	2.6	0.0	7.1	0.0	0.0	2.2
Celkem	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Zdroj: PMSOB

Je zajímavé se zmínit, které odbory obecní administrativy na dotazník odpověděly. To umožní náhled na perspektivu, z níž jsou problémy bydlení řešeny. Komunální bydlení většinou spravují technicky zaměřená oddělení správy majetku a obecních investic (37,1%), často také specializované bytové odbory s tím, že jsou někdy kombinovány s dalšími záležitostmi, jako je např. doprava (18%). Někdy je problematika bydlení vedena jinými, obvykle všeobecnými odbory komunálního hospodářství a služeb (10,1%).

Řídí se obce při řešení otázek bydlení strategickou koncepcí s jasně definovanými dlouhodobými cíli? Nebo je aktivita obcí spíše výsledkem operativních rozhodnutí reagujících na momentální situaci? Jedna třetina obcí (31,5%) má koncepci bytové politiky schválenou obecním zastupitelstvem. Dalších 9% sice svou koncepci bytové politiky vypracovalo, nebyla však zatím schválena (Tabulka 13). 58,4% měst nemá sice strategii bytové politiky zakotvenou ve schváleném dokumentu, k vyřešení bytových problémů nicméně používá určité principy, pravidla a procedury. Výsledky šetření ukázaly značný nárůst počtu obcí se schválenou koncepcí bytové politiky v porovnání s rokem 1997, kdy mělo vlastní koncepci bytové politiky 24% obcí (Dupal 2001, Terplan 1998). S velikostí obce se zvyšuje se i pravděpodobnost vypracované a schválené koncepce bytové politiky. Polovina měst s 25 000 a více obyvateli měla bytovou politiku schválenou zastupitelstvem, zatímco u tří čtvrtin obcí s méně než 25 000 obyvateli tomu tak nebylo.

Tabulka 13 Koncepce bytové politiky obcí

Má vaše místní samospráva vlastní strategii bytové politiky?	Podíl [%]
Ano, ucelený program a dokument schválený zastupitelstvem	31.5
Ano, ale zatím není schválena zastupitelstvem	9.0
Nemáme ucelenou koncepci, ale při řešení otázek bydlení se řídíme určitými cíli a zásadami	58.4
Nepraktikujeme bytovou politiku	1.1
Celkem	100.0

Zdroj: PMSOB

2.1.3 Problematika bydlení a cíle bytové politiky

Přístupy obecních samospráv k bydlení jsou podmíněny různorodostí místních situací, jež jsou výsledkem kombinace obecných podmínek na národní úrovni a lokálních specifik. Šetření „Přístupy místních samospráv obcí k bydlení a bytové politice“ se pokusilo zmapovat nejtěživější problémy týkající se bydlení na místní úrovni z pohledu obcí. Každá obec mohla uvést až pět hlavních potíží; většina měst však udala pouze jeden až tři závažné problémy. Ve většině případů obce uvedly jednoduché, jasně definované záležitosti. Některé místní samosprávy se nicméně snažily ukázat spletnost celé problematiky bydlení ve své obci, když poukázaly na širší souvislosti, jakým je například dědictví z předešlých desetiletí nebo současná ekonomická a sociální situace.

Hlavní problémy bydlení na komunální úrovni se dají rozdělit do čtyř hlavních tematických oddílů (Tabulka 14): nedostatek bytů a jejich nízká dostupnost, údržba, modernizace a výstavba bytů, obyvatelé a jejich přístup k bydlení a národní systém bydlení. Za nejzávažnější problémy komunálního bydlení obce považují:

- (1) Nedostatek bytů (celkový, pro mladé rodiny, pro domácnosti s nízkými příjmy) a finanční dostupnost bydlení;
- (2) Zchátralý bytový fond a nedostatek finančních prostředků na jeho údržbu a rekonstrukce;
- (3) Dluhy na nájemném a pomalý proces soudních řízení s neplatiči.

Tabulka 14 Hlavní problémy bydlení z pohledu obcí

Problémová oblast	Podíl obcí [%]
<i>Nedostatek bytů a jejich dostupnost</i>	
• Celkový nedostatek bytů	25.8
• Nedostatek bytů pro mladé domácnosti	25.8
• Nedostatek bytů pro domácnosti s nízkými příjmy	14.6
• Nedostatek bytů pro seniory	7.9
• Nedostatek bytů pro zvláštní případy	6.7
• Nedostatek náhradního bydlení pro neplatiče	12.4
• Finanční dostupnost bydlení	14.6
<i>Údržba, modernizace a výstavba bytů</i>	
• Zchátralost obecního bytového fondu	18.0
• Špatné obytné prostředí na sídlištích	4.5
• Nedostatek finančních prostředků na údržbu a modernizaci	11.2
• Nedostatek finančních prostředků na novou výstavbu	10.1
• Dostupnost pozemků pro novou bytovou výstavbu	7.9
• Nízká výstavba nového bydlení	5.6
<i>Občané a jejich přístup k bydlení</i>	
• Pasivita občanů	5.6
• Sociálně problematické chování	5.6
• Neplatiči nájemného	12.4
• Černý trh s komunálními byty	5.6
<i>Národní rámec obecního bydlení</i>	
• Státní bytová politika	11.2
• Regulace nájemného	18.0
• Silná ochrana nájemníků	9.0
• Pomalý proces soudních řízení s neplatiči	14.6

Poznámka: Každá obec mohla uvést maximálně pět problémů, avšak ne všechny obce této možnosti využily. Specifické bytové problémy uvedené v dotaznících byly sloučeny do obecnějších kategorií a to bez ohledu na to, zda byly uvedeny jako první nebo jako poslední. Tabulka ukazuje podíl obcí, které uvedly problémy spadající do výše uvedených kategorií. V tabulce jsou zahrnuty pouze problémy, které uvedly alespoň čtyři obce.

Zdroj: PMSOB

Nejzávažnějším uváděným problémem byl nedostatek bytů. V případě 25,8% obcí šlo o obecný nedostatek. Mnoho obcí specifikovalo strukturální nedostatky, zejména v případě bydlení pro mladé rodiny a domácnosti s nízkým příjmem. Celkem dvě třetiny ze všech obcí uvedlo nedostatek bytů jako jeden z nejtěživějších problémů bydlení. Různé obce však nedostatek bytů chápou odlišně. Pro některé jde o obecný nedostatek bytů, pro jiné o nedostatek finančně dostupného bydlení a také jsou obce, pro které nedostatek volných obecních bytů vyplývá z nadměrného počtu žádostí občanů o přidělení komunálního bytu. Mnoho obcí identifikovalo strukturální nedostatek bytů pro určité sociální skupiny obyvatel. Především mladé rodiny s dětmi čelí nedostatku levných, startovacích bytů (25,8% obcí). Obce také zdůrazňují nedostatek bytů pro domácnosti s nízkými příjmy (14,6%) a pro seniory (7,9%).

Další důležitou oblastí je údržba a modernizace stávajícího komunálního bytového fondu, který je ve špatném stavu, ať se již jedná o staré předválečné byty ve vnitřních čtvrtích měst nebo o panelová sídliště z komunistické éry. Některé obce považují za závažný problém sídliště jako celek. Obce postrádají finanční prostředky na údržbu, opravy a modernizaci obecních bytů a spojují zchátralé obecní bydlení s nízkou úrovní regulovaného nájemného, které nestačí na pokrytí nákladů na opravy, natož náročnější rekonstrukce.

Obce si stěžují na občany, kteří působí celou řadu problémů. Asi nejzávažnějším problémem jsou neplatiči nájemného (12,4% obcí). Některé obce si též stěžují na pronajímání bytů bez souhlasu majitele (obce) s finančním ziskem pro pronajímatele (nájemníka obecního bytu), tj. na černý trh. Vybrané obce za velký problém považují vysoký podíl sociálně nepřizpůsobivých občanů a s nimi spojený vandalismus. Některé z nich přímo poukazují na konflikty a špatné zkušenosti s Rómy. Místní samosprávy také upozorňují na pasivitu občanů. Lidé se nesnaží řešit svoji bytovou otázku sami nebo společně s obcí. Dávají přednost čekání v pořadníku na přidělení komunálního bytu. Obyvatelé zpravidla nejsou ochotni se aktivně zapojit do správy bytového fondu, spolupracovat s obcí a finančně přispívat k vyřešení své vlastní bytové situace.

Mnoho místních samospráv spojuje své potíže s bydlením s nastavením bytového systému na národní úrovni, přičemž za nejzávažnější bariéru je považována regulace nájemného. Nízké příjmy z nájemného nestačí pokrýt náklady na žádoucí rehabilitaci a modernizaci bytového fondu. Regulace nájemného vede k deformacím na místních trzích s byty a ovlivňuje existenci černého trhu s byty. Další kritickou otázkou jsou nerovnovážné vztahy mezi vlastníky a nájemníky, kde silná ochrana nájemníků potlačuje vlastnická práva majitelů. Obce kritizují převod nájmu na příbuzného, možnost přistěhování další osoby bez souhlasu vlastníka a povinné poskytování náhradních bytů. Nejzávažnějším problémem ve vztahu vlastníků a nájemníků jsou neplatiči a sociálně nepřizpůsobiví občané. Situace se zhoršuje pomalostí soudů při řešení konfliktů obcí s neplatiči. Zdlouhavá soudní řízení mají za následek narůstající dluh na nájemném a blokování bytů pro přidělení těm, kteří je potřebují. Rozhodnutí soudů podle některých obcí straní nájemníkům a přes porušování základních povinností jim nezruší nájemní smlouvu, neboť to považují za nemorální. Není však nemorální neplatit nájemné?

Obce uvedly rozmanité nedostatky ve státní bytové politice. Mezi ně patří zejména převod starých a zdevastovaných bytů ze státu na obce bez poskytnutí odpovídající finanční podpory na jejich provoz a rekonstrukci, obecně nízká finanční podpora státu obcím, nedostatečné dotace na novou výstavbu komunálních nájemních bytů, nízká podpora výstavby soukromého bydlení, neexistující podpory soukromým vlastníkům poskytujícím sociální bydlení, chybějící legislativa pro neziskové bytové organizace, složité administrativní procedury programů bytové politiky a neujasněná terminologie v oblasti bydlení.

Působení většiny obcí na bydlení vychází z explicitně daných cílů, ať už vycházejí z koncepce bytové politiky schválené zastupitelstvem nebo jsou jen souborem pravidel a procedur používaných v každodenní praxi obecní správou. Přestože některá města nemají formulovány žádné cíle v oblasti bydlení (6,7%), ve skutečnosti do bydlení v obci silně intervnují prostřednictvím privatizace, výstavby domů s pečovatelskou službou nebo rekonstrukcí komunálních nemovitostí. Definice cílů je podmíněna různorodými ideologiemi. Některé obce jsou zastáncem plně liberalizovaného bytového trhu, kde veškerá zodpovědnost za bydlení leží na jednotlivci a pouze některá nařízení jsou spravovaná obcemi. Jiné obce dávají přednost silnější intervenci do bydlení a dovolávají se silnější finanční účasti státu.

Obce byly v dotazníkovém šetření požádány o poskytnutí seznamu nejvýše pěti nejdůležitějších cílů v oblasti bydlení a o jejich seřazení podle důležitosti. Obcemi uvedené cíle se dají rozdělit do pěti skupin: 1. nová bytová výstavba, 2. zajištění bydlení pro určité

skupiny obyvatel, 3. údržba a modernizace bytového fondu, 4. správa obecních bytů, 5. širší bytové cíle (Tabulka 15).

Tabulka 15 Cíle obcí v oblast bydlení

Skupina cílů	Podíl obcí [%]
<i>Nová bytová výstavba</i>	
• Podpora všem druhům nové bytové výstavby	21.3
• Nová obecní bytová výstavba	25.8
• Nová obecní bytová výstavba s finanční účastí budoucích nájemníků	13.5
• Nové obecní byty v půdních vestavbách nebo ve sřešních nástavbách	11.2
• Podpora nové soukromé bytové výstavby	23.6
• Příprava lokalit pro novou bytovou výstavbu	10.1
<i>Zajištění bydlení</i>	
• Zajistit bydlení mladým domácnostem	24.7
• Zajistit bydlení pro lidi s nízkými příjmy a pro sociálně slabé občany	14.6
• Zajistit bydlení seniorům	23.6
• Zajistit náhradní ubytování pro neplatiče a pro nepřizpůsobivé občany	9.0
• Zajistit bydlení bezdomovcům	5.6
<i>Údržba a modernizace bytového fondu</i>	
• Zvýšit kvalitu stávajícího bytového fondu	15.7
• Oprava a modernizace bytového fondu	30.3
• Údržba a nutné opravy obecních bytů	12.4
• Zlepšit kvalitu sídlišť	9.0
<i>Správa obecních bytů</i>	
• Privatizace	21.3
• Efektivní správa obecního bydlení	10.1
• Účast nájemníků	4.5
<i>Širší cíle bydlení</i>	
• Podpora rozvoje trhu s obecními byty	6.7
• Zajistit či udržet soužití rozmanitých sociálních skupin obyvatel, zabránit segregaci některých sociálních skupin v určitých oblastech a typech bydlení	4.5
• Vytvořit podmínky pro přistěhování obyvatel za prací	3.4

Poznámka: Každá obec mohla uvést nejvýše 5 cílů, ne všechny obce tuto možnost využily. Cíle byly sloučeny do obecnějších kategorií a to bez ohledu na pořadí v jakém byly uvedeny. Tabulka ukazuje podíl obcí, které uvedly cíle spadající do výše uvedených kategorií.

Zdroj: PMSOB

V oblasti bydlení mají obce celou řadu cílů. Téměř ve všech obcích patří mezi prioritu nová bytová výstavba. Druhou nejdůležitější oblastí je zajištění bydlení pro specifické skupiny obyvatel. Další v pořadí je údržba a modernizace domů a bytů. Většina obcí se soustřeďuje na zlepšení kvality bytového fondu s tím, že se stará nejen o obecní bydlení, ale pomáhá i ostatním vlastníkům. Správa obecních bytů a její zlepšení (vedle úsilí v oblasti oprav a modernizace) mezi často uváděnými cíly nefiguruje. To je zvláštní, protože právě v této oblasti se nachází značná část problémů a obce nijak nespecifikují aktivity, které by vedly k jejich zmírnění či odstranění. Mnoho obcí usiluje o redukci obecního bytového fondu

prostřednictvím privatizace. Po deseti letech prodeje obecních bytů je privatizace stále důležitým cílem pro 21,3% městských samospráv. Jestliže se privatizace objevila mezi cíly, bylo to často na prvním místě.

Drtivá většina cílů obcí v oblasti bydlení se zaměřuje pouze na bydlení, aniž by byla zasazena do širšího kontextu politiky ekonomického, sociálního a prostorového rozvoje města. Obce sice uvedly, že jejich cílem je výstavba nových bytů, avšak již nijak nevysvětlily, proč nové byty potřebují. Zatímco se v některých případech může jednat o obecný nedostatek bytů, jinde může jít o strukturální nedostatek bydlení pro mladé domácnosti nebo seniory. Spíše výjimečně se lze setkat s přístupy, které např. výstavbu nového bydlení považují za nástroj politiky místního ekonomického rozvoje, kdy se město na dostupné bydlení snaží přilákat pracovní sílu do místních rostoucích podniků. V některých obcích usilují o zachování soužití rozmanitých sociálních skupin a o zabránění segregaci. Pokud ostatní obce uvedly širší cíle v oblasti bydlení, pak obvykle šlo o podporu rozvoje místního bytového trhu prostřednictvím prodeje obecních bytů a o vytváření tlaku na centrální vládu, aby ukončila regulaci nájmu.

2.2 Obecní bydlení

2.2.1 Správa obecního bydlení

Dvě třetiny (67,3%) obcí si byty ve svém vlastnictví spravují sami, a to přímo obecním úřadem nebo prostřednictvím příspěvkové organizace založené obcí či soukromé firmy založené a kontrolované obecním úřadem. Nejčastěji jsou za správu komunálních bytů zodpovědné příspěvkové organizace založené obcemi. Ve 25,8% obcí spravují komunální bytový fond výlučně. Alternativou je zřízení soukromé společnosti (obvykle společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti), která je zcela či částečně ve vlastnictví obce (21,3% obcí). 19,3% místních samospráv kontroluje obecní bydlení přímo prostřednictvím obecní administrativy. Tento způsob se využívá v menších městech s počtem obyvatel do 25 000. Ve 22,5% obcí je bytový fond spravován soukromými firmami. Obvykle jde o jednu společnost (16,9%) s tím, že v 5,6% případech je to společností několik. Správa bydlení je ve 12,4% obcí rozdělena mezi dva nebo více typů organizací. To je zejména případ velkých měst, kde je odpovědnost za správu bytového fondu decentralizována na městské části, z nichž každá má svou vlastní strukturu správy bytového fondu (hlavně Praha a Brno).

Tabulka 16 Instituce odpovědné za správu a údržbu obecního bytového fondu (podíl v % z celkového vzorku podle velikostních kategorií obcí)

Velikostní kategorie obce	5-10,000	10-25,000	25-50,000	50-100,000	více než 100,000	Celkem
<i>Obecní úřad</i>	21.1	33.3	0.0	0.0	0.0	19.1
<i>Příspěvková organizace založená obcí</i>	26.3	25.9	28.6	33.3	0.0	25.8
<i>Soukromá firma v obecním vlastnictví</i>	26.3	18.5	21.4	16.7	0.0	21.3
<i>Jedna soukromá firma</i>	18.4	14.8	28.6	0.0	0.0	16.9
<i>Více soukromých firem</i>	2.6	0.0	21.4	16.7	0.0	5.6
Obecní úřad a příspěvková organizace	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1
Obecní úřad, příspěvková organizace a několik soukromých firem	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	2.2
Obecní úřad a několik soukromých firem	0.0	0.0	0.0	16.7	0.0	1.1

Velikostní kategorie obce	5-10,000	10-25,000	25-50,000	50-100,000	více než 100,000	Celkem
Příspěvková organizace a jedna soukromá firma	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1
Příspěvková organizace a několik soukromých firem	0.0	7.4	0.0	16.7	50.0	5.6
Soukromá firma v obecním vlastnictví a několik soukromých firem	0.0	0.0	0.0	16.7	0.0	1.1
<i>Celkem</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Zdroj: PMSOB

Průzkum, který provedl Institut územního rozvoje (ÚUR 2001) v obcích a městech s 10 000 a více obyvateli, poskytuje poněkud odlišný obrázek (Tabulka 17). Průzkum mapoval podíl obecních bytů spravovaných různými typy správních subjektů a zjistil, že naprosto dominují soukromé správní firmy, které se starají o 67% bytů. Náš průzkum ukazuje, že soukromé firmy se na správě podílejí v jedné třetině obcí. Spravují však značnou část bytového fondu ve velkých městech. Proto je podíl bytů spravovaných soukromými firmami mnohem vyšší, než podíl obcí, které využívají soukromé firmy pro správu obecních bytů.

Tabulka 17 Podíl bytů podle správního subjektu

Typ správního subjektu	Podíl bytů [%]
Obecní úřad	14.1
Příspěvková organizace založená obcí	7.8
Soukromá firma úplně nebo částečně vlastněná obcí	7.5
Soukromá firma	67.0
Jiné	4.1

Zdroj: URM 2001, str. 27

Ve správě nemovitostí zpravidla dominuje každodenní řešení naléhavých problémů. V některých obcích se snaží připravit jasně strukturovaný a standardizovaný základ pro správu nemovitostí, který by například zahrnoval pravidelné přezkoumání fyzického stavu domů, vyhodnocení nákladů a výnosů a charakteristik nájemníků. Pokročilejší metody, jako je například strategická správa portfolia, zatím nejsou využívány. Některé místní samosprávy shromáždily základní informace o svých nemovitostech do evidenčních listů a vypracovaly databázi se základními technickými a ekonomickými údaji. Takový krok je nezbytným předpokladem ke strategičtějšimu rozhodování o portfoliu obecního majetku a měl by například pomoci při výběru nemovitostí k privatizaci.

Restrukturalizace portfolia obecních bytů byla jednou z nejdůležitějších bytových politik místních samospráv v devadesátých letech. Počet obecních bytů ve městech s 10 000 a více obyvateli se mezi léty 1991 a 2000 snížil o 41%. K tomu vedlo několik cest. Obce musely vrátit některé byty v restitucích. Tento proces nemohly místní samosprávy nijak ovlivnit. Obce ale také byty privatizují. Privatizace se rozvíjela v druhé polovině devadesátých let a pokročila zejména od roku 1997. V roce 1997 28,8% obcí s populací 5 000 a více obyvatel ještě nezprivatizovalo ani jeden byt (Terplan 1998). V roce 2002 však šlo už jen o 5% obcí. Koncem roku 2000 byla polovina obecního bytového fondu z roku 1991 zprivatizována. Místní samosprávy plánují další privatizaci zhruba poloviny bytů, které vlastnily v roce 2000 (ÚUR 2001). Obce ale také staví nové byty. Nové byty postavené v období 1991-2000 přitom představovaly 4% původního bytového fondu z roku 1991 a 7% obecního bytového fondu z roku 2000 (vypočítáno z údajů v ÚUR 2001). Otázkou však zůstává, jak dalece tato masivní restrukturalizace vycházela z předem stanovené koncepce

založené na kvalitní analýze portfolia komunálního bytového fondu v kontextu měnících se společenských potřeb. V naprosté většině případů je totiž ve skutečnosti výsledkem mozaiky mnoha dílčích a často neprovázaných rozhodnutí.

2.2.2 Přidělování obecních bytů a černý trh

Obce přidělují stávající volné i nově postavené byty. V letech 2000 a 2001 nicméně 21,3% obcí přidělovalo pouze stávající volné byty, protože žádné nové komunální byty nedokončily. Roční podíl přidělených bytů z celkového počtu obecních bytů se liší. Obvykle je nižší než 1%, avšak u 16,9% obcí se tento podíl pohyboval mezi 1-5% a 11,2% místních samospráv přidělilo více než 5% obecních bytů. Průměrný roční podíl znovu pronajatých bytů z celkového obecního bytového fondu byl v roce 2000 2,9% a v roce 2001 se snížil o třetinu. Nízký obrat zaznamenal ve svých výzkumech také ÚUR (2001), podle jehož zprávy se ve městech s 10 000 a více obyvateli v letech 1999 a 2000 přidělilo méně než 2% z obecního bytového fondu.

Místní samosprávy používají velice různorodé metody přidělování obecních bytů: přímé přidělení úřadem, poradníky žadatelů, obálková metoda a přidělení nejvyšší nabídce, aukce, losování. Nejčastější je poradník, který používá 52,8% místních samospráv. Z nich jedna třetina používá výhradně poradníky a zbývající je kombinují s dalšími způsoby a to zejména u přidělování nově postavených bytů. Významnou otázkou je zařazení domácností v poradníku. Vedle data podání žádosti obce obvykle posuzují množství charakteristik žadatele, jako např. momentální bytová situace, sociální situace, trvalé bydliště v obci a někdy i zaměstnání žadatele (přednost mívají profese, jež obce potřebuje, např. lékaři, učitelé, policisté). Řada obcí přiděluje byty žadatelům s žádoucí profesí přímo. Byty přidělované prostřednictvím poradníku jsou většinou byty s regulovaným nájemným.

41,6% měst z našeho vzorku nepoužívá poradníky a přiděluje byty žadatelům, které vybrala bytová komise (rozhodnutí obvykle schvaluje městská rada). Výběrové řízení je založeno na podobných kritériích jako v případě poradníků, tedy na zvážení sociální a bytové situace žadatele. V řadě případů jsou však byty přidělovány žadatelům, kteří přistoupí na podmínky předplaceného nájmu (obvykle na 5 let dopředu). To se týká především nově postavených bytů a využívá jich 11,2% obcí.

Obálkovou metodu, kde je rozhodujícím faktorem nejvyšší finanční nabídka, využívá 20,2% obcí. Tohoto postupu se většinou nevyužívá coby univerzální metody pro celý komunální bytový fond, ale vztahuje se na přidělování nově postavených a vybraných nadstandardních bytů. Některé obce také nabízejí byty s nedoplatkem nájemného po předchozím uživateli. Tyto byty jsou nabízeny s tím, že žadatel uhradí dluh a případně navíc přidá i předplatné nájemného. Malé množství obcí používá losování z žádostí rozdělených do skupin podle typu žadatele.

Průměrná doba od podání žádosti po přidělení obecního bytu domácnosti dvou dospělých s novorozencem, přičemž jedna dospělá osoba vydělává průměrnou mzdu, je 4,6 roku (55 měsíců). Mezi obcemi jsou přitom ohromné rozdíly. V několika obcích je čekací doba kratší než jeden rok, zatímco nejdelší čekací doby se pohybují okolo 10 let.

V době dotazníkového šetření nebyly ve většině obcí (68,5%) žádné volné byty. 30,3% měst mělo sice několik volných bytů, ale jejich podíl překročil 1% z celkového obecního bytového fondu pouze v jednom případě. Vzhledem k tomu, že většina měst nemá žádné volné byty, nezaznamenávají také z tohoto důvodu žádnou ztrátu na nájemném. V letech 2000 a 2001 mělo ztrátu na nájemném z důvodu neobsazenosti přesahující 1% hrubého celkového příjmu z nájemného pouze 4,5% obcí.

Mnoho obcí má problémy s tzv. černým trhem. Černý trh funguje dvěma základními způsoby. Prvním je ilegální pronájem obecního bytu obecním nájemníkem třetí straně bez

vědomí majitele (obce). Nelegální nájemník platí nájem, služby plus další peníze legálnímu nájemníkovi. Místní samospráva nedostává žádný podíl z těchto peněz navíc a netrpí tudíž žádnou finanční újmu v porovnání s normální situací. Jenže přenechání bytu naznačuje, že nájemník pronajímající byt má kde bydlet, a měl by tedy byt obci vrátit pro účely místní samosprávy. Ilegální pronájem omezuje vlastnická práva obce na přidělení komunálních bytů lidem, kteří jsou v pořadníku nebo jiným lidem, kterým může obec prázdný byt přidělit za tržní nájemné. Kvůli ilegálním pronájmům tak obec zaznamenává buď finanční ztrátu nebo omezení rozsahu služeb, které by jinak mohla poskytnout těm, co je potřebují.

Jinou stránkou černého trhu je převod uživatelských práv. Lidé mohou se souhlasem vlastníka mezi sebou vyměnit byty. Výměna malého bytu za větší (nebo obráceně) je poměrně běžná praxe. Obvykle to zahrnuje nějakou formu finanční kompenzace za pokoj navíc. Tato kompenzace není zdaněná, obec z ní nemá žádný prospěch. Přesto je všeobecně tolerovaná. Někteří lidé však mají kde bydlet (postavili si například nový rodinný dům), ale nechtějí vrátit obecní byt, na který mají nájemní smlouvu na dobu neurčitou. Místo nelegálního pronájmu za stálé, avšak riskantní příjmy, dávají přednost ilegálnímu „prodeji“ nájemní smlouvy na obecní byt další zainteresované straně. Realitní kanceláře pro zájemce zorganizují fiktivní výměnu obecního bytu za jiný, který však existuje pouze na papíře. Od té doby, co obce začaly tyto výměny pečlivěji monitorovat, se vyskytla další možnost, jak obecní byt vyměnit za existující byt, který však realitní kancelář využívá pro mnoho takových transakcí. Jakmile je výměna potvrzena, bývalý obecní nájemník obdrží finanční kompenzaci od nového nájemníka, který šťastnou náhodou a poměrně levně získal komunální byt s nízkým regulovaným nájemným, zatímco realitní kancelář profituje z poplatku za provedenou transakci a druhý byt, který posloužil při výměně, je opět k dispozici pro další „černý prodej“ obecního nájemního bytu.

Černý trh je jedním z problémů, na který si většina místních samospráv stěžuje, ale málokterá se ho snaží omezit. Pouze několik měst se pokusilo odhalit ilegální pronájmy a nedovoluje výměnu obecních bytů za neexistující byty nebo finanční kompenzace. Mnoho obcí neuplatňuje svá vlastnická práva. Identifikace ilegálních pronájmů vyžaduje především práci v terénu a dobrou znalost obecních nemovitostí a nájemníků a nelze ji řešit pouze od stolů obecních úřadů nebo správních firem.

2.2.3 Stanovení nájemného a neplatiči

Největší část bytového fondu obcí podléhá regulaci nájemného. To znamená, že obce nemohou žádat více, než je maximální základní nájemné stanovené centrální vládou. Takové nájemné je realitou pro všechny obce a týká se naprosté většiny komunálního bytového fondu. U rekonstruovaných nebo nově postavených bytů je možné základní nájemné upravit na úroveň věcně usměrňovaného nájemného. V případě uvolněných bytů nebo u bytů nově postavených bez státní podpory mohou obce stanovit smluvní nájemné bez omezení, tj. takové, které odpovídá volnému trhu (tržní nájemné). V některých případech obce přidělují byty za smluvní nájem, který je nižší než tržní nájem. To se týká například lidí s profesí, kterou obec potřebuje. Smluvní nájemné nižší než tržní mohou obce použít také u bytů přidělovaných mladým rodinám s nízkými příjmy. Takový nájem se pak může pohybovat hluboko pod místní tržní hladinou.

Značná část komunálních bytů ve všech obcích podléhá maximálnímu základnímu nájemnému. Většina obcí (73,6%) také uplatňuje věcně usměrňované nájemné, obvykle u malé části rekonstruovaného nebo nově postaveného bytového fondu. Tržní nájemné využívá čtvrtina místních samospráv a 11,5% obcí uplatňuje smluvní nájem. Mezi obcemi existují značné rozdíly z hlediska aplikace různých mechanismů stanovení nájemného a podílu bytů, na něž se vztahují. Čtvrtina místních samospráv (25,3%) využívá výhradně maximální základní regulovaný nájem. Tento způsob využívají hlavně menší obce s počtem obyvatel

mezi 5 000-10 000. Mnoho obcí (39,0%) používá kombinaci maximálního základního regulovaného nájemného u většiny svých bytů doplněného o věcně usměrňované nájemné u části svého bytového fondu. Třetí největší skupinu (29,9%) tvoří obce, které (kromě maximálního základního regulovaného nájemného pro většinu svých bytů a věcně usměrňovaného nájemného u nových a modernizovaných bytů) používají také tržní nájemné (20,7%) nebo smluvní nájemné (6,9%) nebo oba dva tyto typy stanovení nájemného (2,3%), obvykle u malé části bytového fondu. Zbývající obce používají specifické kombinace typů stanovení nájemného. Podle průzkumu ÚUR (2001) se ze všech obcí a měst s 10 000 a více obyvateli používá maximální základní regulované nájemné u 96% obecních bytů, věcně usměrňované nájemné u 2% bytů a zbývající 2% bytů jsou přidělena za smluvní nájem.

V našem šetření jsme požádali obce, aby odhadly poměr mezi výší obvyklého tržního nájemného za 1 m² nejobvyklejšího bytu (2+1/kk v paneláku) a maximálním základním regulovaným nájemným. Odpověď poskytlo 61,2% místních samospráv. Podle odhadu těchto obcí je tržní nájemné za 1 m² nejobvyklejšího bytu v průměru 244,5% maximálního základního nájemného. Mezi regiony přitom existují značné rozdíly. Hladina maximálního základního regulovaného nájmu je ve většině obcí (89%) nižší než tržní nájemné. Výjimky představují města s ekonomickými problémy a malá periferní a upadající sídla, kde se tržní a regulované nájemné vyrovnává nebo je tržní hladina dokonce pod úrovní státem stanoveného stropu nájemného.

Jedním z nejdůležitějších problémů, kterému čelí téměř všechny obce (96,6% v roce 2000 a 97,8% v roce 2001 z našeho vzorku) jsou neplatiči. Podle ÚUR (2001) 31% nájemníků z měst a obcí s více než 10 000 obyvateli neplatilo někdy v průběhu let 1999 a 2000 náklady na bydlení (nájem a služby). Co se týče velkých měst, nejhorší situace panuje v Ústí nad Labem, kde nájem dlužilo 62% nájemníků: 21% z nich nájem dlužilo dočasně a 41% dlužilo peníze za delší období. U jedné čtvrtiny zkoumaných měst přesáhly v letech 2000 a 2001 dluhy 10% z dosažitelných příjmů z nájemného (Tabulka 18). Nejhorší situace přitom byla ve městech severní Moravy a dalších městech postižených ekonomickým úpadkem a také v jedné z pražských městských částí (od 26% do 38%). Průměrný podíl nedoplatků z hrubého příjmu z nájmu dosáhl letech 2000 a 2001 8,15% a 8,29%.

Tabulka 18 Podíl nájemních nedoplatků z pravděpodobného celkového hrubého příjmu z nájemného

Podíl nájemních nedoplatků	Podíl obcí [%]	
	2000	2001
Pod 10%	74.4	75.9
Nad 10%	25.6	24.1

Zdroj: LGHS

Co dělají obce proti neplatičům? Posílají jim upomínku (34% obcí), pozvou je na osobní pohovor (15%) a snaží se projednat splátkový kalendář (20%). Některé obce (6%) neúčtují žádné penále, pokud je dluh na základě dohody splacen. Co se děje, pokud k dohodě nedojde? Obce obvykle neprovádějí údržbu a opravy v zadlužených bytech. Některé samosprávy dokonce odpojují vodu, elektřinu a kabelovou televizi. Obce zároveň nedovolují výměnu bytu, dokud není dluh splacen. 16 % obcí po dohodě se sociálním odborem převede sociální dávky na bydlení z neplatiče na obec. Některá města využívají specializované firmy na vyřešení nájemních dluhů (8%). Jiné samosprávy zveřejňují seznamy lidí s dluhem přesahujícím jistou hranici (6%).

Pokud všechny tyto metody selžou, obce vymáhají dluh soudně a žádají o výpověď z nájmu. Jestliže nájemník neopustí byt a nezaplatí dluh, obec požádá o soudní souhlas k vystěhování nájemníka a exekuci zbylého majetku popř. srážky ze mzdy, aby pokryla alespoň

část dluhu. Nájemník je zpravidla vystěhován bez práva na jakékoliv ubytování nebo pouze s možností užívat velmi jednoduché bydlení. Ve zvláštních případech, jako jsou rodiny s dětmi, může nájemník dostat náhradní byt. Počet bytů, u kterých se obce v letech 1999 a 2000 domáhaly soudního rozhodnutí, dosáhly okolo jednoho procenta z obecního bytového fondu a exekuce takových bytů proběhla v 0,3% bytového fondu (ÚUR 2001).

Pokud je nájemník vystěhován, dluh obvykle zůstane neuhrazen. Exekuce majetku dluh nepokryje a strhávání z platu je dlouhodobá záležitost. Některé místní samosprávy pokrývají dluhy nabídnutím bytu k pronájmu za uhrazení dlužného nájemného s následným pronájemem za maximální základní nájemné. Převádí tak finanční zodpovědnost za svou vlastní neschopnost řešit neplatiče na nové nájemníky. Volné byty jsou navíc přidělovány za nejvyšší nabídku lidem s finančními prostředky a nejsou dostupné pro ty, kteří bydlení potřebují, nemají na jeho zaplacení a nezbyvá jim než čekat v pořadníku.

V případě velkých dluhů je nejučinnější avšak značně zdlouhavou metodou žaloba k soudu. Proto je nejlepší neplacení nájemného podchytit hned v počátcích. Většina obcí je však bohužel dost pasivní a neplatiče řeší až ve chvíli, kdy dluhy narostou do úrovně, již nájemníci s nízkými příjmy nejsou schopni splatit. Situace se však v posledních letech mění a řadě obcí se podařilo nárůst dluhů zabrzdit nebo dokonce i celkový dluh snižovat (např. Havířov).

Některá města (10%) preventivně uzavírají nové nájemní smlouvy pouze na dobu určitou. Pokud nájemníci plní své povinnosti, nájemní smlouva může být prodloužena. Boj s nájemními nedoplatky by byl účinnější, pokud by se silná ochrana nájemníků upravila tak, aby pro majitele bylo snazší uplatnit svá vlastnická práva vůči nájemníkovi, který neplní závazky plynoucí z nájemní smlouvy.

2.2.4 Privatizace obecních bytů

Komunální byty privatizují téměř všechny obce. Byty, které nebyly restituovány a zůstaly ve vlastnictví obce, lze totiž privatizovat. Rozsah a metody privatizace se mezi obcemi podstatně liší. Žádná pravidla nebo doporučení centrální vlády k privatizaci komunálních bytů neexistují. Obce si obvykle stanoví počet a strukturu bytů k privatizaci, popřípadě podíl nebo počet bytů, které by měly zůstat ve vlastnictví obce. Privatizace obecních bytů se rozvíjí zejména od roku 1997. Čtvrtina obcí již prodeje ukončila, většina s privatizací pokračuje a některé obce zatím vůbec neprivatizovaly.

Privatizace obecního bydlení je důležitou součástí místní bytové politiky. Proč vlastně obce byty a domy privatizují? Některé obce tak chtějí stimulovat místní trh s byty (viz např. Generel bydlení města Brna, Lahoda a kol. 1999). Jiná města předpokládají, že se noví vlastníci o své nemovitosti postarají lépe než anonymní veřejný vlastník a přispějí tak k celkové revitalizaci obce. Města nemají dostatek vlastních finančních prostředků na rekonstrukce domů a bytů a privatizací tuto zodpovědnost přesunují na nové vlastníky. Navíc tím obce získají prostředky, které mohou použít na rekonstrukci zbývajících obecních bytů. Jenže pouze 53% financí získaných privatizací vrací obce do oblasti bydlení (ÚÚR 2000). Privatizace tak v řadě obcí slouží ke zvýšení příjmů místních rozpočtů.

Obce obvykle privatizují byty jen stávajícím nájemníkům. Pokud ti nemají zájem, nabízejí některé místní samosprávy byty k prodeji i třetím osobám. Byty se často prodávají za sníženou cenu. V Sokolově se například sídlištní panelové byty privatizovaly s 80% slevou. Sleva se přitom může lišit podle druhu bytu. Například v Praze se vyšší slevy poskytovaly na byty v panelových domech oproti cihlovým (Eskinasi 1995). Podle respondentů našeho průzkumu se privatizace obecních bytů účastnily téměř všechny obce. Skoro jedna čtvrtina obcí své prodeje již ukončila, zatímco přes 70% místních samospráv ještě ve svých privatizačních plánech pokračuje (Tabulka 19).

Tabulka 19 Privatizace obecních bytů

Stav privatizace	Podíl obcí[%]
Privatizace již skončila	22.5
Privatizace ještě pokračuje	71.9
Privatizace se připravuje	2.2
Privatizace neproběhla a neplánuje se	3.4

Zdroj: LGHS

Před rokem 1994 bylo možno privatizovat pouze celé domy. Od roku 1994, kdy byl schválen Zákon o vlastnictví bytů a nebytových prostor, mohou obce prodávat i samostatné byty. Téměř polovina obcí privatizovala oběma způsoby. Vzhledem k tomu, že jednotlivé byty bylo možné prodávat až od poloviny devadesátých let, některé obce nejprve začaly s prodejem celých budov, a potom pokračovaly s prodejem samostatných bytů. 17,4% místních samospráv privatizovalo pouze celé domy. Pro mnohé je to nejlepší strategie. Prodej jednotlivých bytů totiž často obec nezavazuje zodpovědnosti za správu budovy, protože někteří nájemníci si byty koupí, zatímco jiní nemají o privatizaci zájem a byty zůstávají ve vlastnictví obce. Z tohoto důvodu také některé místní samosprávy ukončily prodej jednotlivých bytů a v privatizaci pokračovaly pouze prodejem celých budov.

Obce prodaly v průměru 41,5% svého původního bytového fondu. Mezi místními samosprávami jsou však značné rozdíly. 6,8% obcí zatím neprivatizovalo ani jednu bytovou jednotku. Některé z nich se však na prodej připravují. Neexistuje obec, která by privatizovala celý bytový fond. Města si obvykle ponechávají alespoň malý podíl. Výjimkou jsou severočeské Teplice, které v průběhu osmi let prodaly všechny komunální byty kromě domů s pečovatelskou službou. Obvykle se privatizuje mezi 20%-60% z původního komunálního bytového fondu. Větší obce a města sice privatizovaly podstatnou část svých bytů, avšak zároveň si ponechaly značný podíl ve svém vlastnictví (Tabulka 20). Mezi městy s více než 50 000 obyvateli není žádné, které by žádný byt neprivatizovalo, ani žádné, které by prodalo více než tři čtvrtiny svých bytů. U malých měst je situace poněkud jiná. V nejmenších městech z velikostní kategorie 5 000-10 000 obyvatel privatizovaly některé místní samosprávy přes 80% bytů, zatímco jiné vůbec nic. Privatizace bude i nadále pokračovat a povede ke zvýšení podílu vlastnického bydlení. Vždyť města s více než 10 000 obyvateli plánují privatizovat 71% svého původního bytového fondu (ÚUR 2001).

Tabulka 20 Podíl privatizovaných bytů podle populační velikosti obce

Velikostní kategorie obce	0%	0.1-24%	25-49%	50-74%	75-90%
5,000-9,999	10.5	26.3	23.7	26.3	13.2
10,000-24,999	7.7	26.9	19.2	38.5	11.5
25,000-49,999	7.1	14.3	42.9	28.6	7.1
50,000-99,999	0.0	33.3	33.3	33.3	0.0
100,000 +	0.0	25.0	50.0	25.0	0.0

Zdroj: LGHS

2.3 Výstavba a modernizace bytového fondu

2.3.1 Nová bytová výstavba

Obce se zapojují do nové bytové výstavby rozmanitými způsoby. Staví nové komunální byty v nových budovách nebo nástavbami na stávajících domech a podporují soukromou bytovou

výstavbu. Komunální byty se obvykle staví se státní finanční podporou, zejména z Programu na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury. Mnoho obcí považuje státní podporu a kombinaci financí místní samosprávy a státu za efektivní nástroj nové bytové výstavby. Některé obce si myslí, že by se podpora státu měla výrazně zvýšit. Většina obcí však hledá další zdroje financí z jiných než veřejných zdrojů. Některé obce postavily nové domy společně se soukromými partnery. Při takové spolupráci se místní samosprávy obvykle podílejí na bytové výstavbě poskytnutím pozemků a zajištěním státních podpor. Za svůj vklad dostanou odpovídající podíl z nově postavených bytů. Mnoho nových bytů se postavilo s využitím finanční participace budoucích nájemníků, státní dotace z Programu na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury a případným finančním příspěvkem ze strany obce. Tento způsob obce vnímaly jako velice efektivní. Kombinace různých zdrojů pro novou bytovou výstavbu, včetně privátních financí, se zdá být nejefektivnějším způsobem, jak postavit nové obecní byty. Příspěvek ze soukromých zdrojů je zvláště významným zdrojem financí v případě velkých projektů založených na spolupráci veřejného a soukromého sektoru. V mnoha případech jsou soukromé zdroje kritickou částí místních financí nezbytných k získání a plnému využití státní podpory. To se týká zejména finanční spoluúčasti budoucích nájemníků (Rámeček 2), který většina obcí považuje za nejefektivnější model nové bytové výstavby.

Rámeček 2 Model výstavby nájemních bytů s využitím státních příspěvků a finanční spoluúčasti budoucích nájemníků

Obec společně se stavební společností založí neziskovou bytovou organizaci (např. družstvo), ve které má každý z nich podíl. Město obvykle poskytne pozemek pro výstavbu a stavební společnost se postará o přípravu projektu. Samotnou bytovou výstavbu financuje družstvo, která zažádá o hypoteční úvěr, a obec, které zažádá o státní podporu na nové bytové jednotky a infrastrukturu z Programu na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury. Státní příspěvek a obecní pozemky podstatně sníží cenu a značně zvýší dostupnost nově postavených bytů. Budoucí nájemníci si v družstvu koupí členské podíly odpovídající typu bytu a pokrývají počáteční náklady. Jakmile je výstavba hotová a byty přiděleny, soukromá stavební firma vystoupí z družstva, které se potom skládá pouze z obce a nových nájemníků. Město má dispoziční právo na byty na 20 let. Během těchto dvaceti let platí nájemníci nájemné, které pokrývá hypotéku a poplatky za správu a údržbu. Po dvaceti letech lze byty zdarma převést do vlastnictví uživatelů. Tento model výstavby slouží ke snížení nedostatku bytů - poskytne dostupné bydlení při využití obecních pozemků, státní podpory a za finanční účasti budoucích uživatelů (nájemníků a po dvaceti letech vlastníků), hypotéky na dům a počáteční investice soukromé stavební firmy (která po dokončení stavby realizuje nezanedbatelný zisk).

Kromě výstavby nových nájemních bytů obce také staví nové byty ve střešních nástavbách, půdních vestavbách nebo adaptací nebytových prostor. Výstavba nových bytů pomocí střešních nástaveb poskytuje nové bydlení za nižší náklady v porovnání s výstavbou nových domů a zároveň pomáhá zlepšit kvalitu stávajících nemovitostí (nová střeška, oprava balkonů, tepelná izolace, nové rozvody, výtahy, atd.). Pro mnoho obcí je tato forma výstavby bydlení díky státní podpoře nových bytových jednotek velmi rentabilním způsobem, jak vyřešit dva hlavní problémy obcí v oblasti bydlení: výstavbu nových bytů a rekonstrukci chátrajícího bytového fondu. Některé obce staví nástavby za účelem prodeje nově vytvořených bytů do osobního vlastnictví. Někdy je obcí vše zajištěno po organizační stránce, ale stavební práce jsou financovány budoucími vlastníky bytů. Přestože obce nemohou v tomto případě použít státní příspěvek na nově vytvořené nájemní bytové jednotky, podporují ve svém obvodu nabídku nových bytů za přijatelné ceny (vzhledem k nulovým výlohám na koupi pozemku a infrastrukturu) a přispívají k opravám a modernizaci bytového fondu.

Využití podkrovních prostorů k vytvoření nových bytů se využívá ve vnitřních částech velkých měst, především v Praze (Rámeček 3) a Brně. Výstavbu obvykle financují budoucí nájemníci, což se jim odpočítává z budoucího nájmu, zatímco obec si ponechává nemovitost ve svém vlastnictví. Místní samosprávy dávají přednost rekonstrukcím, které také zahrnují i společné prostory, tj. chodby, schodiště nebo nový výtah. Stavbu nových obecních bytů v půdních prostorách lze částečně dotovat ze státních zdrojů.

Rámeček 3 Přidělování půdních prostor pro výstavbu nových podkrovních bytů v Praze 1

Obecní budovy v Praze 1 (městská část v historickém středu hlavního města) disponuje nevyužívanými podkrovními prostory, které nabízejí možnosti pro výstavbu nových bytů. Až do roku 1994 bylo přidělování založeno na ad hoc rozhodnutí bytové komise místní samosprávy. Od poloviny devadesátých let funguje nový systém. Především se podkrovní prostory (půdy) prozkoumaly a zmapovaly. Připravily se plány úpravy vestavěb, které byly konzultovány s Pražským ústavem památkové péče. Nakonec se prostory nabídnou ve výběrovém řízení, kde se o ně mohou ucházet čeští občané. V každé veřejné soutěži se nabízí kolem 15 prostorů a každým rokem se přidělí okolo 30-40 prostorů. O každý nabízený prostor se v průměru zajímají 3 uchazeči. Vítěz musí financovat rekonstrukci. Náklady na rekonstrukci jsou nižší než koupě nového bytu mimo centrum Prahy a pouze asi tak jedna třetina až jedna čtvrtina ceny za renovovaný byt v centru města. Prostor zůstává ve vlastnictví obce a vítěz se stává nájemníkem v komunálním bytě. Investor/nájemník platí pouze část skutečného nájmu, zatímco zbývající podíl se hradí z počáteční investice do rekonstrukce půdy. Vstupní investice tak představuje předplacené nájemné.

Obce také podporují výstavbu soukromých bytů přípravou pozemků včetně výstavby technické infrastruktury, a to za asistence státní podpory. Přestože se obce často snaží takto povzbudit soukromou bytovou výstavbu, státní podpora se v řadě případů využívala i na místech, kde by se byty postavily i bez utrácení veřejných peněz. Například v letech 1999 a 2000 se státní příspěvky použily na výstavbu infrastruktury pro projekty připravované největšími soukromými developery, kteří prodávali byty v kondominiích nebo pozemky pro výstavbu rodinných domů v Praze. Byty a pozemky by se stejně na trhu prodaly i bez poskytnuté státní finanční podpory. Navzdory finanční podpoře ze státního rozpočtu se pozemky a byty prodávaly za plnou tržní cenu, což naznačuje, že státní podpora byla pověstnou třešničkou na dortu tvořeného již tak tučnými zisky. Některé obce také podporují soukromou bytovou výstavbu poskytováním příspěvků z obecních fondů.

Prakticky všechny obce, které staví nové byty, využívají státní podpory. I tak 22,5% místních samospráv postavilo v období 1996-2000 část bytů bez příspěví státu. Žádná obec však nestavěla nové byty výhradně ze svých finančních zdrojů. Velká část obcí (28,1%) se o financování podělila se soukromými partnery.

Tabulka 21 Formy financování výstavby obecních bytů v období 1996-2000
(typy obcí podle využití různých forem financování a jejich kombinací)

Formy financování bytové výstavby	Podíl obcí [%]
A) Investice místní samosprávy (MS) bez využití státní podpory	0.0
B) Investice místní samosprávy s výhradním využitím státní podpory	50.6
C) Sdílené financování obce a investora a využití státní podpory	4.5
A+B) Investice MS bez podpory i investice s podporou	15.7
A+C) Investice MS bez podpory i sdílené financování obce a investora a státní podpora	1.1
B+C) Investice MS s podporou i sdílené financování obce a investora a státní podpora	15.7

Formy financování bytové výstavby	Podíl obcí [%]
A+B+C) Využití všech tří forem financování nové bytové výstavby	5.6
Jiné	2.2
Bez odpovědi	4.5
Celkem	100.0

Zdroj: LGHS

Většina (88%) nově postavených obecních bytů vzniká za pomoci státní podpory. 72% nových bytů financuje obec a stát a u dalších 16% se na výstavbě podílí ještě soukromí investoři. Místní samosprávy financovaly pouze 17% nově postavených bytů v letech 1996-2000 čistě ze svých rozpočtů. 70% obcí postavilo byty v nových domech a stejné procento místních samospráv budovalo byty v nástavbách a vestavbách v existujících obecních nemovitostech. 26% místních samospráv staví výhradně nové budovy, 26% využívá výhradně stávající obecní nemovitosti a 44% používá obě cesty. Z celkového počtu všech nově postavených bytů bylo 71,6% v nových domech a 28,4% v nástavbách a vestavbách. Využití stávajících nemovitostí pro intenzivnější použití je tak často používanou strategií obcí pro nabídku nového bydlení.

2.3.2 Rekonstrukce a modernizace bytového fondu

Obce se snaží zlepšit kvalitu svého bytového fondu a také pomáhají při modernizaci bydlení, které není ve vlastnictví obce. Kromě samotných nemovitostí se obce zapojují do revitalizace a humanizace obytných čtvrtí, zejména sídlišť, ve kterých jsou byty různorodého vlastnictví. Čerpají přitom z několika programů státní bytové politiky. Nejvyužívanějším programem je Program modernizace bytového fondu, ze kterého obce získávají půjčky do obecních fondů rozvoje bydlení (fondy mají různé názvy) Z těchto fondů se hradí nejen rekonstrukce a modernizace komunálního bydlení, ale také se poskytují příspěvky a půjčky na rekonstrukci družstevních, soukromých činžovních domů nebo rodinných domků. Obce také využívají programy státní bytové politiky podporující havarijní opravy bytového fondu, modernizaci a rekonstrukci panelových domů a celkovou regeneraci panelových sídlišť. V neposlední řadě obce používají vlastní zdroje získané například privatizací obecních bytů.

Téměř všechny obce se zapojují do rekonstrukce a modernizace bytového fondu. Více jak jedna třetina místních samospráv rekonstruuje obecní byty z vlastních financí, využívá státních podpor na modernizaci a zároveň podporuje rekonstrukci neobecních bytů. Více než 60% obcí finančně podporuje soukromé a/nebo družstevní vlastníky v jejich úsilí vylepšit své domy a byty.

Rámeček 4 Fond rozvoje bydlení města Brna

Účel:

- Podpořit novou bytovou výstavbu
- Poskytnout finanční prostředky na opravy a modernizaci

Příjmy:

- Příjmy z privatizace obecních bytů
- Bezúročná půjčka z Programu modernizace bytového fondu (státní bytová politika) poskytované v ročních splátkách
- Splátky poskytnutých půjček (jistina a úroky)
- Finanční příspěvek z rozpočtu obce
- Úrok z finančních prostředků na účtu fondu

Výdaje:

- Výdaje města týkající se privatizace obecního bytového fondu
- Půjčky na rekonstrukci a modernizaci domů a bytů ve vlastnictví obce a jiných fyzických a právnických osob
- Financování technické infrastruktury na výstavbu nových bytů
- Nákup pozemků na výstavbu obecních bytů

Půjčky na opravy a modernizaci:

- Žádat mohou městské části (jsou zodpovědné za správu a údržbu obecních bytů), družstva a soukromí vlastníci
- Poskytované na 3-8 let
- 3-7% úroková míra

Rámeček 5 Regenerace sídliště Praha –Řepy

Mnoho obecních samospráv zůstává největšími vlastníky panelových domů. I když proběhne privatizace, panelové domy zůstávají na jejich území, a obce musí řešit s tím spojené problémy. Městská část Praha-Řepy je jednou z místních samospráv, která se aktivně zabývá regenerací sídliště na svém území. Vždyť 87% z 23 000 obyvatel žije v panelových domech postavených v osmdesátých letech 20. století. 45% sídlištních bytů patří obci a 40% je družstevních. Místní samospráva plánuje rekonstrukci všech 3 300 obecních bytů v panelových domech během deseti let s celkovými náklady asi 1 miliarda Kč. Kompletní rekonstrukce domů také zahrnuje nástavby, díky kterým získá místní samospráva nové byty. S částečnou privatizací se počítá až po regeneraci sídliště.

Zdroj: Rietdorf a kol. 2001

Tabulka 22 Typy obcí podle využití různých forem financování rekonstrukce a modernizace bytového fondu v období 1996-2000

Druhy financování bytové rekonstrukce a modernizace bytového fondu	Podíl obcí [%]
A) Rekonstrukce a modernizace výhradně z finančních zdrojů místních samospráv	11.2
B) Rekonstrukce a modernizace pouze s využitím státních podpor	6.7
C) Podpora rekonstrukce a modernizace družstevního a soukromého bytového fondu	3.4
A+B) Rekonstrukce a modernizace z vlastních finančních zdrojů i s využitím dotací	14.6
A+B+C) Rekonstrukce a modernizace z vlastních finančních zdrojů, s využitím dotací a podporou ostatních vlastníků	38.2
A+C) Rekonstrukce a modernizace z vlastních finančních zdrojů a podpora ostatních vlastníků	13.5
B+C) Rekonstrukce a modernizace s využitím dotací a podpora ostatních vlastníků	5.6
Na rekonstrukci a modernizaci bytového fondu se obec nijak nepodílí	5.6
Bez odpovědi	1.1
Celkem	100.0

Zdroj: LGHS

3. VYHODNOCENÍ EFEKTIVITY BYTOVÝCH POLITIK A NAVRHOVANÁ DOPORUČENÍ

3.1 Obecné zarámování vyhodnocení

Hlavním cílem třetí části je vyhodnotit efektivitu aktivit obecních samospráv v oblasti bydlení. Vyhodnocení by mělo identifikovat nedostatky současného institucionálního systému a bytových politik státu a obecních samospráv. Na základě zjištěných problémů pak budou doporučeny kroky směřující ke zvýšení efektivity celkového přístupu k bydlení na místní úrovni i dílčích programů a aktivit.

Vyhodnocení efektivity komunální bytové politiky by mělo vycházet z komplexního zhodnocení národního systému bydlení zahrnujícího jak politiky centrální vlády, tak politiky a aktivity obecních samospráv v oblasti bydlení. Vyhodnocení by tak vždy mělo brát v úvahu míru efektivity v rámci celého systému bydlení. Co je potřeba ke zvýšení efektivity? Které z existujících politik jsou efektivní a které nikoliv? Co je nadbytečné a kontraproduktivní a mělo by být změněno nebo zrušeno? Vyhodnocení by mělo zahrnovat dvě hlavní oblasti: přístup k bydlení a bytové politiky na komunální úrovni a ty části bytové politiky státu, které jsou zaměřené na problémy bydlení na místní úrovni. Nejpodrobnější úroveň vyhodnocení se zaměří na efektivitu jednotlivých aktivit, programů a politik obecních samospráv.

Vyhodnocení musí zohlednit specifický charakter současné situace. Systém bydlení se stále nachází ve fázi přizpůsobování hlavním strukturálním změnám v české společnosti, které jsou podmíněny přechodem k demokratické a tržně orientované společnosti. Zatímco většina systémových transformací je ukončena a většina parametrů nové tržně založené bytové politiky byla zakotvena, stále existují některé faktory, jako například regulace nájemného nebo silná ochrana nájemníků s nájemními smlouvami na dobu neurčitou, které narušují tržní prostředí a znesnadňují vyhodnocení. Transformační politiky samy o sobě nemohou být z hlediska efektivity vyhodnoceny, jelikož jejím hlavním cílem bylo změnit hlavní parametry celého systému. Nicméně některé nedokončené transformace mohou silně omezit zvýšení míry efektivity místních bytových politik.

Vyhodnocení by se mělo zabývat novými praktikami, programy a politikami na pozadí tržně orientovaného bytového systému. Tento nový systém zatím funguje pouze krátce a nemáme dostatek informací sloužících k důslednému vyhodnocení. V neposlední řadě správné vyhodnocení efektivity systému je možné pouze v případě, kdy byly předem nadefinovány cíle aplikovaných politik a programů a kritéria jejich naplnění. Tak tomu však v mnoha případech není.

Vyhodnocení lze aplikovat z různých zorných úhlů a s odlišnými výsledky. Existují politiky centrální vlády, které jsou velice efektivní z pohledu obecních samospráv. Nicméně ty samé politiky mohou být méně efektivní z celostátního hlediska. Například Program na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury nedosáhl některých cílů kladených si ministerstvem. Finanční podpora byla totiž obcemi použita k zajištění bydlení pro střední příjmovou skupinu obyvatelstva, zatímco ministerstvo předpokládalo podporu výstavby sociálního bydlení. Z pohledu státu byla tudíž realizace tohoto programu méně efektivní, než bylo zamýšleno. Obce, které této podpory využily, nicméně program považují za klíčový a efektivní nástroj sloužící k dosažení nejvýznamnějších cílů své bytové politiky v oblasti nové výstavby. Zároveň obce často vnímají institucionální a finanční zajištění tohoto programu ministerstvem jako neefektivní, protože pozdní přidělování finančních prostředků a jejich nižší objem, než požadovaný, představují pro obce nejistotu a problémy při každoročním plánování investic.

3.2 Rozdělení kompetencí mezi státem a obcemi a jeho důsledky pro efektivitu bytových politik

Prvním krokem je vyhodnocení institucionálního rámce pro fungování místních samospráv, zejména rozdělení kompetencí mezi státem a obcemi. Aktivity veřejného sektoru v oblasti bydlení jsou v České republice značně centralizované. Obce však mají významné pravomoci a autonomii v řadě oblastí, jako je například správa komunálního bytového fondu nebo územní plánování. Kraje zatím významnější roli nemají a vzhledem ke zkušenostem jiných evropských zemí to ani nelze očekávat. V České republice existuje velké množství malých obcí, což v řadě případů omezuje možnosti efektivní bytové politiky na místní úrovni, jelikož malé obce nemají dostatek financí, ani kvalifikovaný aparát. Vláda si tudíž klíčové zodpovědnosti a to zejména v oblasti financování bydlení drží ve svých rukou.

Centrální vláda připravuje koncepci bytové politiky a vytváří základní legislativní rámec. Koncepce byla schválena v roce 1999 a legislativní rámec ještě nebyl zcela přizpůsoben pro fungování tržního systému bydlení. Centrální vláda také připravuje programy a nástroje bytové politiky s cílem podpořit dostupnost bydlení a modernizaci a regeneraci existujícího bytového fondu. Naprostá většina těchto programů je řízena a financována z centrální úrovně. Výjimku představuje Program modernizace bytového fondu, z kterého jsou poskytovány půjčky do obecních fondů bydlení, a o konečném přidělení financí rozhoduje obec. Obce také představují významného partnera soukromého sektoru a to například při žádostech o podporu z Programu podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury.

Současné bytové politiky neberou v úvahu regionální a místní odlišnosti. Výjimkou je program Podpora oprav panelových domů (modernizace a rekonstrukce), kde výše úrokové dotace je regionálně diferencovaná s vyšší podporou poskytovanou v postižených oblastech. Ne všechny bytové politiky musí mít regionální dimenzi, nicméně existují nástroje, jako např. příspěvky na bydlení, které by měly být citlivé vůči regionálním odlišnostem. S tím, jak se rozdíl v nákladech na bydlení mezi regiony prohlubují, ztrácí současný systém plošných příspěvků na bydlení na efektivitě.

Nejvýznamnější role obcí na poli bydlení vyplývá z jejich vlastnictví a správy bytového fondu. Obce jsou stále jedním z významných vlastníků bytů v České republice. Záleží pouze na nich, jak budou s bydlením nakládat. Zda budou stavět nové byty, prodají všechny existující, nebo si některé podrží jako sociální bydlení, či ve svém vlastnictví ponechají většinu bytů. Záleží na nich, zda se budou chovat jako „podnikatel“, nebo budou pomáhat lidem, kteří se nacházejí v obtížné sociální situaci, nebo zohlední jak ekonomické, tak sociální aspekty. Centrální vláda bohužel nepřipravila žádná doporučení pro přístup obcí k bydlení. Zejména chybí národní koncepce sociálního bydlení. V takovém nejasně definovaném prostředí mohou obce používat méně efektivní přístupy a nástroje z hlediska celospolečenského rozvoje bydlení.

Obce představují klíčového aktéra v privatizaci bytového fondu. Také tato oblast není regulována nebo usměrňována centrální vládou. O tom, co, kolik a jakým způsobem bude z komunálního bytového fondu privatizováno, rozhodují výhradně místní samosprávy obcí. Privatizace byla často považována spíše za metu, než za nástroj k dosažení určitých cílů v sociálním a ekonomickém rozvoji obce. Decentralizace zodpovědnosti za privatizaci na místní úroveň, kde je koncentrována nejlepší znalost místních bytových trhů, může být považována za racionální rozhodnutí směřující k efektivním bytovým politikám. Nicméně toto nebylo doprovázeno doporučeními centrální vlády v oblasti privatizace, které by nastavily obecné rámce při zohlednění odlišných místních podmínek. Privatizace byla často založena na intuici a ideologických argumentech, a nikoliv na podrobné analýze místních trhů s bydlením, a tudíž mohla být méně efektivní.

Pokud si obce drží značnou část místního bytového fondu ve svém vlastnictví, mohou výrazně ovlivňovat lokální bytové trhy prostřednictvím přidělování bytů. Sami rozhodují o způsobech přidělování bytů, i když při tom musí respektovat národní legislativu, která obce omezuje zejména v oblasti netermínovaných nájemních smluv přežívajících z období komunismu. Silná ochrana nájemníků je značně problematická, neboť omezuje výkon vlastnických práv obcí, a tak znesnadňuje efektivnější využití jejich bytového fondu (viz diskuze černého trhu a neplatičů). A proto mnoho obcí upřednostňuje rozsáhlou privatizaci bydlení, která z dlouhodobého hlediska nemusí vždy být tou nejrationálnější strategií.

Obce rozhodují o způsobech stanovení nájemného v komunálním bytovém fondu. Musí při tom samozřejmě respektovat celostátní regulaci nájemného (maximální základní, věcně usměrňované). Regulace nájemného značně omezuje možnosti obcí zvýšit efektivitu správy bytového fondu. Efektivnější využití neznamena jen zvýšení příjmů z regulovaného nájemného. V případě zvýšení nájemného se mohou někteří ze stávajících nájemníků odstěhovat, jelikož mají dostatek prostředků na lepší bydlení, a zatím pouze využívají nízkých nákladů na bydlení. Uvolněné byty pak mohou být pronajaty za tržní nájemné nebo přiděleny sociálně slabým domácnostem, čímž se efektivněji naplní ekonomické nebo na druhou stranu sociální cíle bytové politiky.

Obce mají několik, i když omezených možností, jak ovlivnit jiné než komunální bydlení. Místní samosprávy disponují velmi důležitým nástrojem, který ovlivňuje výstavbu nového bydlení a jeho charakter. Tím je územní plánování. Dále mohou praktikovat pozemkovou politiku s cílem stimulovat a ovlivnit novou bytovou výstavbu. Mohou tak podpořit výstavbu sociálního nájemního bydlení pro obyvatelstvo s nízkými příjmy, snížit náklady na bydlení pro obyvatele se středními příjmy a podpořit vlastnické bydlení pro nejbohatší. Zatím bohužel chybí regionální koordinace územního a obecních politik. Zdánlivě racionální chování některých obcí se tak může jevit jako neracionální z regionálního či národního hlediska. Například snahy příměstských obcí o vytvoření co nejlepších podmínek pro investory a přilákání nové bytové výstavby mohou neblaze ovlivnit úpadek čtvrtí vnitřních měst, zejména pak sídlišť. Stát nekoordinuje územní plánování na regionální úrovni a kraje ve svých plánech prostorové rozmístění bydlení příliš nezohledňují. Mezitím se však osídlení v metropolitních oblastech rozvíjí způsobem, který může negativně ovlivnit efektivitu bytových politik v nadcházejících desetiletích.

Obce jsou konečným uživatelem většiny podpor státní bytové politiky zaměřených na novou bytovou výstavbu a modernizaci a opravy bytového fondu (Tabulka 2.23). Zatímco většina těchto programů je zaměřená na zkvalitnění komunálního bytového fondu, část financí může být poskytována soukromým vlastníkům a družstvům. Obce tak mají určitou roli při rozdělování finanční podpory, a to prostřednictvím fondů rozvoje bydlení využívajících podpor centrální vlády, a rovněž prostřednictvím spolupráce se soukromými investory při žádostech o podporu na výstavbu technické infrastruktury. Obce samozřejmě mohou vytvořit vlastní nástroje a programy.

Tabulka 23 Využití státních programů bytové politiky místními samosprávami

Státní program bytové politiky	Podíl měst [%]
Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury	95.5
Program modernizace bytového fondu (půjčky do fondů obcí)	77.5
Program podpory oprav bytového fondu (havárie panelových domů)	28.1
Program podpory oprav panelových domů (modernizace a rekonstrukce)	38.2
Program regenerace panelových sídlišť	36.0
Program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou (DPS)	73.0
Úrokové dotace k hypotečním úvěrům obcím na novou bytovou výstavbu	28.1

Zdroj: LGHS

Mnohé obce si stěžují, že nízká úroveň finanční podpory státní bytové politiky jim neumožňuje vyřešit nedostatek bydlení. Komunální bydlení je vnímáno jako doplňující k jiným druhům nabídky bydlení. Je otázkou, zda centrální vláda dostatečně podporovala rozvoj dalších forem bydlení. Značná podpora je poskytována vlastnickému bydlení, a to prostřednictvím hypoték a stavebního spoření. Podporu z hypoték však využije jen část obyvatel s nadprůměrnými příjmy. Obce se snaží zvýšit dostupnost vlastnického bydlení prostřednictvím pozemkové politiky a též získáním podpory na výstavbu technické infrastruktury. Jediným dalším způsobem, který může zvýšit dostupnost bydlení, je v současnosti výstavba komunálního bydlení. Možnosti obcí jsou však limitovány jejich investičními prostředky. Proto obce využívají státní podpory a kombinují ji se soukromými zdroji budoucích nájemníků. Tímto způsobem se snaží o snížení tlaku na komunální bytový fond. V případě jeho uvolnění může být byt přidělen domácnosti v obtížné životní situaci.

Centrální vláda by mohla pomoci obecním samosprávám vytvořením právního rámce pro vznik a působení společností poskytujících neziskové nájemní bydlení. Tím by došlo k pokrytí momentální mezery mezi bydlením poskytovaným na volném trhu a komunálním bydlením. Jelikož k tomu zatím nedošlo, obce využívají státní finanční podporu odlišným způsobem, než si stát původně představoval. Zdroje nejsou použity pro podporu nájemního bydlení sociálně slabých skupin obyvatel. Nicméně, státní dotace pomáhají obcím nabídnout významné množství nových bytů jejich občanům.

3.3 Efektivita přístupů obecní samosprávy k bydlení

Roli obcí v oblasti bydlení nelze příliš zobecnit. Jde o velmi rozmanitou oblast. Odlišnosti vyplývají z velikosti sídla, místních sociálně-ekonomických podmínek, rozsahu komunálního bytového fondu, preferencí komunálních politiků atd. Většina obcí považuje bydlení za významný faktor místního rozvoje, nicméně jejich přístupy se značně odlišují. Některé obce považují bydlení za oblast, kterou by měla regulovat místní samospráva. Jiné obce ponechávají bydlení volnému trhu. Obecní samosprávy, které chtějí ovlivňovat bydlení, tak mohou učinit prostřednictvím vlastnictví komunálních bytů, zatímco jiné mohou upřednostňovat přístupy podporující fungování místního trhu s byty. Obecní bytové politiky se tak velice liší z hlediska obsahu i formy. Proto také jakékoliv přesnější vyhodnocení efektivity přístupu konkrétní obecní samosprávy k bydlení musí vycházet z detailní analýzy a pochopení místních specifik.

Následující vyhodnocení efektivity přístupu obcí k bydlení vychází pouze z omezených informací a znalostí. Pokouší se o nalezení obecných problémů společných mnoha obcím. Skutečná situace v konkrétních obcích se může podstatně lišit od těchto obecných postřehů. Vyhodnocení se primárně zaměřuje na praktiky místních samospráv. Jelikož mnohé politiky a praktiky místní samosprávy jsou regulovány či ovlivněny politikou centrální vlády, vyhodnocení také musí zohlednit národní kontext. Vyhodnocení je rozděleno do několika oblastí:

- Obecní bytové politiky
- Správa komunálních bytů
- Přidělování bytů a stanovení nájemného
- Privatizace
- Nová bytová výstavba
- Modernizace bytů

3.3.1 Obecní bytové politiky

Koncepce komunální bytové politiky představují hlavní dokumenty, které mohou sloužit k vyhodnocení efektivity, zejména pokud jejich cílem bylo její zvýšení. Pouze jedna třetina obcí s 5 000 a více obyvateli má schválenou koncepci bytové politiky. Lze tedy očekávat, že aktivity zbývajících dvou třetin obcí budou pravděpodobně méně efektivní v porovnání se situací, kdyby při svých rozhodnutích vycházely z pečlivě připravené bytové politiky. Dokonce i schválená bytová politika s jasně stanovenými cíly nemusí přinést vyšší efektivitu. Bytové politiky obcí totiž vůbec koncept efektivity nemusí zahrnovat. Při bližším pohledu na koncepci státní bytové politiky zjistíme, že zatímco obecně odkazuje na zvýšení efektivity, nestanovuje žádné indikátory sloužící k jejímu měření a monitorování. Samotné strategie bytové politiky mohou navíc obsahovat prvky, které ke zvýšení efektivity nepovedou. Často dochází také ke vzájemné záměně cílů a nástrojů bytových politik, např. privatizace je často považována za cíl, spíše než nástroj sloužící k restrukturalizaci bydlení na místní úrovni. Obecní strategie rozvoje bydlení směřující ke zvýšení efektivity by měla být založena na kvalitní analýze současného místního systému bydlení a jasně definovaných politických prioritách. Měla by deklarovat sociální, ekonomické a další cíle a určovat nástroje sloužící k jejich dosažení.

3.3.2 Správa komunálních bytů

Správa komunálních bytů představuje jednu z klíčových oblastí diskuse efektivního přístupu obcí k bydlení. Pouze několik obecních samospráv uvažuje o svém bytovém fondu jako o portfoliu nemovitostí, které lze modifikovat tak, aby lépe sloužilo žádoucím účelům, a zároveň došlo ke zvýšení efektivity jeho využití. Většina obcí zohledňuje technické parametry bytového fondu, ale nevyužívá analýz současných a prognóz budoucích ekonomických výsledků. To je samozřejmě ovlivněno praktikami zděděnými z období centrálního plánování. Moderní metody správy portfolia nemovitostí se téměř nepoužívají. Obce by se je tedy měly naučit, rozvinout a využívat.

Obce by se měly naučit techniky pravidelného vyhodnocování portfolia nemovitostí zahrnující politické priority, situaci na trhu a ekonomické výsledky [Kaganova a Nayyar-Stone, 2000]. Existuje několik významných důvodů pro použití strategických přístupů ke správě obecních nemovitostí. Za prvé, obce jsou zpravidla velkými a významnými vlastníky nemovitostí, kteří by měly využívat metody strategické správy portfolia nemovitostí. Za druhé, vzhledem k měnícím se politickým prioritám představují některé z jimi vlastněných nemovitostí nadbytečný majetek, který není potřeba pro služby zajišťované místní samosprávou. Správa portfolia se dá využít k identifikaci nemovitostí, jejichž prodej přinese nejen okamžitý finanční příjem, ale přispěje i k lepším ekonomickým výsledkům celého portfolia nemovitostí. Například zatímco prodej kvalitních bytových nemovitostí přinese bezprostředně vyšší příjmy, prodej méně kvalitních nemovitostí může být lepším rozhodnutím v dlouhodobé perspektivě. Takový prodej znamená sice nižší okamžité příjmy, ale zároveň z portfolia zmizí nemovitosti s vysokými náklady na správu a údržbu. Tím se podstatně sníží výdaje a zvýší celková efektivita.

Za třetí, mnoho obecních samospráv se nachází ve finanční tísní a potřebuje zvýšit příjmovou stránku svých rozpočtů. Prodej obecních nemovitostí sice může přinést bezprostřední příjmy, ale dobrá strategie správy nemovitostí může snížit výdaje a dokonce i zvýšit příjmy z obecních nemovitostí. Nadbytečné nemovitosti (např. byty, které nejsou nezbytné k zabezpečení cílů místní samosprávy v oblasti bydlení) mohou být privatizovány a přinést jednorázové příjmy a později příjmy z daně z nemovitostí. Nebo mohou být pronajaty za tržní nájemné s cílem dosáhnout stabilních a narůstajících výnosů. Nástroje strategické správy nemovitostí umožní posoudit, která strategie je efektivnější. Za čtvrté, značná část obecního bydlení slouží k zabezpečení sociálních cílů místní samosprávy. To, že tyto

neovitosti nejsou využívány s cílem dosáhnout nejvyšších výnosů, však neznamená, že by se jejich ekonomické výsledky neměly brát v úvahu. Zájmem místní samosprávy by mělo být dosažení sociálních cílů a zároveň snížení nepřiměřených dotací na sociální bydlení, a tím zvýšení efektivity. Strategická správa neovitostí umožní spočítat dotace (například rozdíl mezi tržním nájemným a skutečně placeným nájemným lze považovat za dotaci) a pomůže identifikovat možnosti pro jejich snížení při zachování služeb sociálního bydlení.

Rámeček 6 Správa portfolia komunálních neovitostí

Správa neovitostí zahrnuje několik kroků. Prvním krokem je přehledný soupis neovitostí a jejich charakteristik. Záznam o každé neovitosti by měl obsahovat informace o fyzickém stavu, právních aspektech, nájemnících, příjmech a výdajích, hodnotě neovitosti, finančních závazcích atd. Inventář je potřeba pravidelně (alespoň jednou ročně) aktualizovat. Druhým krokem je zhodnocení jednotlivých neovitostí z portfolia. Informace o příjmech a výdajích za jednotlivé neovitosti by měly sloužit jako podklad k vyhodnocení ekonomických výsledků jednotlivých neovitostí s ohledem na jejich deklarovaný účel (rozdíly mezi byty sloužícími jako sociální a byty pronajímanými za tržní nájemné). Třetím krokem je klasifikace neovitostí podle odlišné role v celkové strategii správy obecních neovitostí. Neovitosti by měly být rozříděny do skupin podle politicky stanovených priorit a výsledků hospodaření. Ke každé skupině je potřeba specifikovat standardy a finanční nástroje. Strategie obecní správy neovitostí by měla vyhodnotit každou neovitost a každou skupinu neovitostí v kontextu celého portfolia při zohlednění politických priorit místní samosprávy, současných ekonomických výsledků a odhadovaných změn v poptávce a potřebě. Místní samospráva by měla jednoznačně definovat vztah mezi cíli obecní bytové politiky a rolí jednotlivých skupin neovitostí při jejich dosažení. Strategie správy portfolia obecních neovitostí by měla poskytnout zdůvodnění pro rozhodnutí týkající se prodeje, koupě nebo držby neovitostí.

3.3.3 Přidělování bytů a stanovení nájemného

Další oblastí pro zhodnocení efektivity je přidělování bytů a inkasování nájemného. Existence černého trhu a neplatičů ukazuje na problémy. Černý trh omezuje vlastnická práva obcí přidělovat komunální byty lidem zapsaným v pořadnících, kterým by místní úřad přidělil prázdné byty, pokud by byly dostupné. Tím je omezena efektivita politiky přidělování komunálních bytů. V případě, že by se místo nelegálního pronájmu byt vrátil obci, nová nájemní smlouva by mohla být podepsána na tržní nájemné. Nelegální pronájmy tak přinášejí obcím finanční ztráty. Mnoho obcí si stěžuje na nelegální pronájmy. Samy se však až donedávna nesnažily o využívání svých vlastnických práv k omezování rozvoje černého trhu s komunálními byty. Obce spíše pasivně čekají na deregulaci nájemného, která by mohla tento problém vyřešit, místo aby se samy snažily aktivně vyhledávat případy nelegálních pronájmů. Každý nájemník by měl být zaznamenán v databázi obecních neovitostí a pravidelné monitorování situace by mělo odhalit rozpor mezi záznamem a skutečností. Adekvátní správa portfolia neovitostí by tak pomohla s identifikací nelegálních pronájmů a zvýšit efektivitu využití komunálních bytů.

Podobným případem je výskyt neplatičů a vysoké nedoplatky nájemného. Mnoho obcí příliš dlouho čekalo s řešením tohoto problému. Až v posledních letech začaly obce proti neplatičům bojovat. Mnoho individuálních nedoplatků je však tak vysokých, že je nájemníci mohou stěží celé zaplatit. Obce by si vedle pravidelných měsíčních přehledů zaplaceného nájemného a dlužných částek měly stanovit úroveň zadlužení vyžadující určité kroky směřující k řešení problému. Centrální vláda by měla obcím pomoci úpravou Občanského zákoníku, který v současnosti upřednostňuje nájemníky před vlastníky. Nicméně základní zodpovědnost leží na obecní správě a firmách spravujících obecní neovitosti.

Obce si stěžují, že příjmy z bydlení nepokrývají výdaje nebo že nestačí na potřebné rekonstrukce komunálních bytů. Za hlavní příčinu považují regulaci nájemného, která jim neumožňuje příjmy zvýšit. Centrální vláda může pomoci zavedením takového systému regulace nájemného, který by pokrýval náklady a umožnil minimální přijatelné zisky. Otázkou však je, zda obce jsou efektivní při inkasování nájemného a zda se výdaje nedají snížit. Mnoho obcí totiž vykazuje významné ztráty příjmů díky černému trhu a neplatičům. Zároveň obce dostatečně nevyužívají všech možností pro zvýšení příjmů a snížení výdajů. Obecní rozpočty navíc často neoddělují výdaje a příjmy v oblasti bydlení od ostatních částí rozpočtu, a tak znemožňují odpovídající vyhodnocení. V řadě obcí se finance získané např. privatizací komunálních bytů do této oblasti vůbec nevrací. V obcích tak existuje řada vnitřních omezení, které brání zvýšení efektivity.

3.3.4 Privatizace

Privatizace obecního bydlení patřila v uplynulých letech mezi nejdůležitější aktivity obcí v oblasti bydlení. Přestože je privatizace někdy považována za cíl, často má racionální důvody. Mnohé obce předpokládaly, že privatizace bude stimulovat rozvoj místních trhů s byty, a tím se zvýší efektivita poskytování bydlení. Také se očekávalo, že noví vlastníci se budou o nemovitost starat lépe, než anonymní veřejný vlastník.

Pro některé obce se privatizace stala důležitou strategií restrukturalizace portfolia komunálních nemovitostí s cílem snížit náklady a zvýšit příjmy. Privatizací se obce mohou zbavit budov, které přinášejí finanční ztráty. Nejedná se jen o prodej zchátralých nemovitostí a budov s vysokými náklady na údržbu. Prodejem se také snižuje počet nájemníků s nájemní smlouvou na dobu neurčitou, tj. těch, kteří platí regulované nájemné. Vedle privatizace může místní samospráva stavět nové bydlení s nízkými náklady na údržbu. Obecní samospráva si navíc v nových bytech může zvolit nájemníky, uzavřít nájemní smlouvy a stanovit nájemné podle svých představ. A mnohé obce skutečně praktikují jak privatizaci tak novou bytovou výstavbu. Privatizace využítá jako jeden z nástrojů vedoucí k restrukturalizaci komunálního bytového portfolia může zlepšit efektivitu obecních bytových politik.

Prodejem nemovitostí přenesly obce zodpovědnost za údržbu a rekonstrukci na nové vlastníky. Mnoho privatizovaných nemovitostí je však ve špatném stavu a vyžadují opravy či celkovou modernizaci. Mnoho obecních samospráv explicitně upřednostňuje prodej budov ve špatném stavu. Prodej takových chátrajících nemovitostí se může zdát racionálním krokem z pohledu obecní samosprávy a efektivity využití finančních prostředků. Momentální výdaje se sice sníží, ale z dlouhodobého hlediska to může přinést městu úpadek. Ne každý nový soukromý vlastník má dostatek finančních prostředků na pokrytí nezbytných oprav závad způsobených nedostatečnou údržbou bydlení během komunismu. Noví vlastníci musí platit náklady na základní správu a údržbu a zároveň také musí často splácet půjčku na koupi nemovitosti, čímž se jim nedostává potřebných financí na důležité opravy nebo celkovou rekonstrukci. Privatizace dočasně přesunula problém oprav a rekonstrukcí z veřejných institucí na soukromé osoby, čímž se řešení tohoto problému odložilo. Lze očekávat, že některé privatizované domy a byty vlastněné a obývané domácnostmi s nižšími příjmy začnou upadat, což v budoucnosti může přinést závažné problémy s bydlením v některých městských čtvrtích. Někteří představitelé obcí říkají, že nemají jinou možnost než privatizovat. Centrální vláda je totiž přivedla do složité situace, když na ně převedla vlastnictví původně státních bytů, aniž je dostatečně finančně podpořila. Privatizační úsilí považované z krátkodobé perspektivy za efektivní může v budoucnu přinést problémy, jejichž řešení si vyžádá dlouhodobě vysokou finanční podporu veřejného sektoru.

Privatizace také často sloužila jako zdroj rychlých příjmů do obecních rozpočtů, které se ne vždy použily na zlepšení stávajícího bydlení nebo na výstavbu nového. V mnoha

případech privatizace komunálního bydlení nepředstavovala strategii sloužící k restrukturalizaci bydlení v obci. Spíše sloužila jako nástroj k získání dodatečných příjmů obecních rozpočtů a ke zbavení se zodpovědnosti za bydlení, které by podle mnohých politiků mělo být starostí jednotlivců a domácností a nikoliv veřejného sektoru.

3.3.5 Nová bytová výstavba

Obce se zapojují do nové bytové výstavby rozmanitými způsoby. Staví nové komunální byty v nových domech nebo v nástavbách na stávajících budovách a podporují soukromou bytovou výstavbu. Vyhodnocení efektivity místní samosprávy v oblasti nové bytové výstavby může být provedeno pouze na úrovni jednotlivých obcí, protože ty se výrazně liší z hlediska lokálních ekonomicko-sociálních podmínek. Zatímco se mnohé příměstské obce v metropolitních oblastech Prahy a Brna spoléhají na soukromou bytovou výstavbu, obce z jiných částí republiky musí podporovat soukromé investory nabídkou pozemků nebo poskytovat nové bydlení značně podpořené z veřejných zdrojů. Každá místní bytová politika je v oblasti nové bytové výstavby specifická, silně podmíněná charakteristikami existujícího místního bytového fondu a místními sociálně-ekonomickými podmínkami.

Existuje několik způsobů nové výstavby obecních bytů:

- Plně financované z veřejných zdrojů a v komunálním vlastnictví
- Částečně financované budoucími nájemníky, kde se po dvaceti letech počítá s převedením vlastnictví z obce na dnešní nájemníky
- Plně financované z veřejných zdrojů za účelem prodeje

Nové bydlení na prodej stavěla například městská část Praha 1. Jako zdůvodnění se uvádělo, že ze zisků z prodeje bude financována výstavba malých sociálních bytů. Je však otázkou, zda takový podnikatelský přístup bez jasně definovaných cílů lze ospravedlnit. Tyto snahy z poloviny devadesátých let skončily ve slepé uličce a dále se nerozšířily.

Většina bytů postavených obcemi je financována z veřejných zdrojů, zejména z kombinace obecních a státních prostředků. Státní podpora však často nestačí na všechny byty stavěné obcemi. Náš výzkum ukázal, že žádná z obcí nestaví nové byty pouze z vlastních prostředků a že pouze 10,6% nových bytů bylo v letech 1996-2000 postaveno bez státní podpory. Obce považují státní finanční podporu za nejefektivnější způsob, jak zabezpečit nové byty pro lidi v tíživé bytové situaci. Značný podíl nových bytů je v nástavbách, kde jsou náklady na výstavbu nižší a obce mohou plně využít 50% příspěvek státu na celkové náklady. Stát také významně podporuje výstavbu bytů v domech s pečovatelskou službou.

Mnoho nových bytů se staví ve spolupráci se soukromými investory, především budoucími nájemníky. Tento způsob slučuje státní a soukromé finance s drobným finančním příspěvkem ze strany obce. Obecní samospráva pomáhá při získání státní podpory a zajišťuje koordinaci projektu. Tento způsob obce vnímají jako velice efektivní při zajištění nabídky bydlení pro obyvatelstvo s určitými finančními zdroji, které však nepostačují pro získání bydlení na volném trhu. Státní podpora však v tomto případě nepomůže lidem, kteří se nacházejí v nejhorší bytové situaci, proto tento model nelze z pohledu státu považovat za efektivní způsob vynaložení veřejných financí. Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury explicitně nedefinuje příjmové limity budoucích nájemníků a obce je rovněž nepoužívají. Obce však obvykle vyžadují vrácení starých obecních bytů od těch nájemníků, kteří se účastní tohoto způsobu nové bytové výstavby.

Obce mohou použít dva hlavní nástroje k ovlivnění soukromé bytové výstavby: územní plánování a pozemkovou politiku. Územní plán je nezbytnou podmínkou nového rozvoje a v podstatě každá obec má územní plán, ve kterém jsou vymezeny plochy pro novou bytovou výstavbu značně přesahující potřeby v následujícím desetiletí. Většina obcí dosud

pozemkovou politiku nepraktikuje. Některé obce se jednorázově a nesystematicky angažují v nabídce pozemků pro novou soukromou bytovou výstavbu. Shromažďování pozemků obcemi pro budoucí využití se nevyužívá, natož aby se koordinovalo s územním plánováním. Stát by měl podporovat rozvoj pozemkové politiky obcí prostřednictvím metodické i finanční pomoci, protože pozemková politika je nejen jedním ze základních, ale také nejefektivnějších nástrojů tržně založené lokální bytové politiky.

Rámeček 7 Obecní pozemková politika

Role veřejného sektoru v bydlení se mění. Místo komplexního zajištění rozvoje bydlení se veřejný sektor snaží o podporu a stimulaci aktérů v soukromém a neziskovém sektoru. To často vyžaduje aktivní pozemkovou politiku. Pozemková politika představuje koupi, držbu a alokaci veřejné půdy prodejem nebo pronájmem pro výstavbu bydlení. Takový nástroj může sloužit obcím samosprávám při stimulaci nabídky nového bydlení, a také při usměrňování forem a načasování bytové výstavby. Vedle bytů ve vlastnictví obce tak mohou s pomocí pozemkové politiky místní samosprávy silně ovlivnit celkový rozvoj bydlení v lokalitě. Obce se navíc často spolupracují se soukromým sektorem při výstavbě nebo přestavbě za účelem regenerace a revitalizace specifických částí měst, kde do partnerství vstupují například vkladem obecních pozemků. Základem pozemkové politiky je dobře fungující systém akvizice, držby a alokace pozemků vlastněných obcí. Pravdou je, že mnohé obce nemají dokonalý přehled o svých pozemcích. Kaganova a Nayyar-Stone (2000) tvrdí, že „zatímco není problémem zjistit funkční využití různých zón ve městě (bydlení, průmysl, zemědělství atd.), přesné informace o vlastnictví městských pozemků existují jen zřídka“. Prvním krokem je tedy shromáždit informace o pozemcích ve vlastnictví obce a vytvořit obsažný a podrobný inventář. Ten by měl uchovávat záznamy o všech pozemcích a rozřadit obecní půdu do kategorií podle momentálního využití a zamýšleného rozvoje. Pozornost by se měla věnovat obzvláště nemovitostem, které mohou být použity v rámci pozemkové politiky obce, tj. např. jako nástroj pro rozvoj komunálního bydlení. Praktiky správy nemovitostí by se měly používat obdobně jako u správy portfolia obecních nemovitostí tak aby akvizice, držba a přidělování pozemků kromě splnění politických cílů bylo finančně racionální a citlivé vůči specifickým podmínkám místního trhu. Strategie správy nemovitostí může výrazně zvýšit efektivitu pozemkových politik obcí.

Některé obce v České republice používají pozemkovou politiku k podpoře výstavby bydlení soukromými subjekty. Obvykle jde o shromáždění pozemků a výstavbu technické infrastruktury s využitím státních dotací. Státní finance se použily i na výstavbu infrastruktury u projektů organizovaných nejvýznamnějšími developery v Praze a okolí, kteří prodávají byty v kondominiích nebo pozemky pro následnou výstavbu rodinných domků. Šlo přitom o lukrativní lokality, kde by nové byty byly postavené i bez utrácení veřejných peněz. Takové použití však nebylo Programem podpory výstavby nájmních bytů a technické infrastruktury nijak omezeno. Veřejné dotace by se však měly používat efektivnějším způsobem a pravidla programu by se měla upravit.

3.3.6 Modernizace bydlení

Obce se angažují v modernizaci svého vlastního bytového fondu i ve vytváření podmínek a pomoci při modernizaci bydlení, které není ve vlastnictví obce. Modernizace nezahrnuje pouze opravu jednotlivých budov, ale také revitalizaci celých obytných oblastí, ve kterých jsou byty různého vlastnictví. Velký podíl českého bytového fondu je v chatrném stavu kvůli chybějící údržbě a zanedbatelným investicím do rekonstrukcí během komunismu. S převodem domů a bytů ze státního do komunálního vlastnictví v roce 1991 se místní samosprávy staly zodpovědné za rozsáhlé čtvrti se zanedbanými domy a byty. Některé z těchto nemovitostí byly restituční navraceny bývalým soukromým majitelům. Mnoho z nich však zůstalo ve

vlastnictví obcí. Regulace nájemného v devadesátých letech nepokryla náklady na údržbu a správu, nemluvě o financích potřebných na rekonstrukci a modernizaci.

Jedním z klíčových postupů, který by mohl „vyřešit“ problémy s opravami, rekonstrukcemi a modernizací těchto budov, je privatizace. Mnoho místních samospráv převedlo zodpovědnost za investici do rekonstrukce starých nemovitostí na nové majitele. Obecní samosprávy pouze výjimečně preferují tzv. berlínský model (jako např. městská část Praha-Řepy, viz Rámeček 2.5), kde se revitalizace provádí před privatizací. Možnosti oprav a rekonstrukce obecního bydlení silně omezovala dostupnost finančních prostředků. Regulované nájemné nedovolily shromáždit dostatečné finanční zdroje na modernizaci. Centrální vláda předložila v předchozích letech některé nové programy, aby obcím a dalším vlastníkům s opravami a rekonstrukcemi pomohla. Vzhledem k řešení celého problému však nabízejí poměrně malé finanční příspěvky. Některé obce poukazují na žádoucí finanční spoluúčasť nájemníků na rekonstrukcích. Je otázkou, zda by nájemníci měli zaplatit za problémy s chybějící údržbou zaviněné předešlým komunistickým zřízením.

Jedním z hlavních nástrojů pomáhajícím s modernizací jsou obecní fondy rozvoje bydlení zakládáné díky finanční podpoře státní bytové politiky. V těchto fondech se obvykle spojují finanční toky z oblastí jako je privatizace, modernizace a nová bytová výstavba. Obecně lze považovat za efektivní nástroj místní bytové politiky. Jejich správné posouzení nicméně vyžaduje hlubokou znalost každého individuálního případu.

3.4 Doporučení

Přes dílčí úspěchy jako je dokončení vládou řízených transformací a vytvoření tržně orientovaného systému bydlení a bytové politiky (zavedení nových typů podpůrných programů) stále existují nedostatky, které snižují celkovou efektivitu českého systému bydlení. Tato závěrečná část se zaměřuje na problémy bytové politiky na místní úrovni a předkládá obecná doporučení pro centrální vládu i místní samosprávy.

3.4.1 Státní bytová politika a bydlení na místní úrovni

- Existující silná ochrana nájemníků omezuje výkon vlastnických práv obcí a omezuje efektivitu jejich konání při přidělování bytů, a zejména v jejich boji proti černému trhu a neplatičům. Mělo by dojít k úpravě vztahů mezi nájemníky a vlastníky.
- Finanční efektivita místních samospráv v oblasti bydlení je limitována regulací nájemného. Mělo by dojít k vytvoření nových forem regulace nájemného, které by zohledňovaly výši nákladů a přijatelnou výši zisku. To také bude vyžadovat nové způsoby politiky nájemného ze strany místních samospráv zahrnující sociální a prostorovou diferenciaci nájmů a nový způsob stanovení příspěvků na bydlení ze strany státu.
- Stát může snížit tlak na zajištění bytové výstavby ze strany obcí schválením legislativy pro rozvoj neziskového nájemního bydlení. Obecně prospěšné bytové společnosti pak budou nabízet byty pro nižší střední vrstvy. Místní samospráva by pak nabízela bydlení pro příjmově slabší obyvatelstvo a zajišťovala byty pro lidi s profesemi, které obec potřebuje. Tím se zvýší efektivita využití veřejných zdrojů, protože budou směřovány především k lidem v nejtíživější bytové situaci.
- Stát může pomoci také tím, že zvýší úroveň finanční podpory obcím. Pokud stát nezabezpečí rozvoj neziskového bytového sektoru, pak bude potřeba výrazně finančně podpořit výstavbu bydlení v obcích. Zejména by měla být posílena podpora pro financování technické infrastruktury na nových pozemcích pro výstavbu bydlení. To

by jako součást pozemkové a bytové politiky obecních samospráv výrazně stimulovalo investice do výstavby bytů z rozmanitých zdrojů, především soukromých.

- Cíle programu státní bytové politiky by měly být přesněji formulovány. Programy zaměřené na bydlení v obcích mají pouze velmi obecné cíle. Za současných podmínek se veřejné finance často utrácejí na podporu bydlení pro sociální skupiny, které nejsou v nejtěžší situaci. Jako příklad může sloužit využití prostředků z programu Podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury. Stát by měl nejdříve vyjasnit cíle a cílové sociální skupiny, pro které má nové bydlení postavené se státní podporou sloužit. V případě podpory technické infrastruktury pro soukromou bytovou výstavbu by měly obce předkládat schválenou koncepci obecní pozemkové politiky a zdůvodnit, že finanční podpora je využívána pro rozvoj na pozemcích, kde by k tomu bez finanční podpory nedošlo. Navíc by se měla zavést následná kontrola a vyhodnocení využití státních podpor. Například by mělo být doloženo, že státní podpora na technickou infrastrukturu snížila prodejní cenu pro konečného uživatele, a tak zvýšila dostupnost bydlení.
- Pozemková politika je významným nástrojem, který pomáhá obecním samosprávám při stimulaci nové bytové výstavby a při ovlivňování jejího načasování a forem. Stát by měl podporovat rozvoj pozemkové politiky obcí prostřednictvím metodické i finanční pomoci. Podpora pro technickou infrastrukturu by měla být vyčleněna ze současného programu Podpora výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury, a zároveň by mělo dojít k navýšení finančních prostředků pro tento druh podpory. To však vyžaduje propracovaný systém podmínek a požadavků pro přidělování podpory.
- Narůstající regionální rozdíly v sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti stále více ovlivňují bydlení. Kvalita bytového fondu, potřeba a poptávka bydlení, dostupnost bydlení atd. jsou regionálně diferencovány. Programy státní bytové politiky by tedy měly tyto regionální rozdíly zohlednit a současné plošně zaměřené podpory by měly místně specifické podmínky vzít v úvahu. Některé programy by měly zahrnovat odlišné nastavení podpor na regionální a lokální úrovni. V současnosti využívá takové ustanovení pouze program Podpory oprav panelových domů (modernizace a rekonstrukce) se třemi úrovněmi úrokových dotací. Měly by být připraveny nové programy zaměřené na místně specifické bytové problémy, jako je například regenerace bydlení v upadajících městských částech. Takové programy by umožňovaly využití finančních prostředků pouze v předem vymezených sídlech nebo jejich územních zónách.
- Bylo by žádoucí koordinovat bytovou politiku s ostatními politikami s cílem komplexního rozvoje vybraných postižených rezidenčních oblastí. Existuje řada sociálně a fyzicky upadajících čtvrtí, které představují potenciální hrozbu sociálně, ekonomicky a ekologicky udržitelnému rozvoji na komunální úrovni. Pomoc těmto problémovým oblastem musí být postavena na komplexním řešení zahrnujícím regeneraci bytů, ekonomickou revitalizaci a další. Státní bytová politika v posledních letech využívá program Podpora regenerace panelových sídlišť. Pokud je smyslem celková regenerace sídla nebo jeho části, nemohou být programy bytové politiky používány v izolaci. Měly by být koordinovány s nástroji územního plánování, hospodářské politiky, regionální politiky, kulturní politiky, dopravní politiky, či politiky životního prostředí.

3.4.2 Přístupy, politiky, programy a praktiky obecních samospráv

- Základem pro efektivitu komunálních bytových politik a praktik je dobře nastavený a fungující rámec lokálního systému bydlení. Ten by měl vycházet z přesně

formulované koncepce bytové politiky, kterou zatím většina obcí nemá. Taková strategie by měla být vytvořena a schválena zastupitelstvem, i když existují samosprávy, které již zprivatizovaly téměř veškeré bývalé komunální byty a v oblasti bydlení se dále nechtějí angažovat. Současné bytové politiky a praktiky často přesně nedefinují sociální, ekonomické a další cíle a nástroje sloužící k jejich dosažení. Někdy je vytváření nástrojů a získání státních podpor cílem samotným. Obecní bytová politika by měla vycházet ze stanovení hierarchie cílů od těch nejdůležitějších k méně významným, od akutních k méně naléhavým, pohybujíc se od obecných otázek ke specifickým problémům. Hierarchii cílů by měla doplnit implementační strategie zahrnující nástroje, způsoby financování, načasování a institucionální a personální zodpovědnosti. Strategie by měla také zahrnovat systém monitorování a vyhodnocování dosažených výsledků.

- Efektivnější správu komunálního bytového fondu omezují vlastnické vztahy a vztahy s nájemníky. Obce by se měly naučit rozvinout a aplikovat nové nástroje správy nemovitostí, zejména správu portfolia. Strategická správa portfolia by se měla stát východiskem pro rozhodování o privatizaci a modernizaci komunálního bydlení.
- Obce by měly aktivněji uplatňovat svá vlastnická práva, zejména vůči neplatičům a těm, kteří pronajímají byty na černém trhu. Správa portfolia umožní lepší přehled o nájemnících a jejich závazcích. Černý trh lze omezit pouze pravidelnými kontrolami skutečného využívání komunálních bytů.
- Se zvyšováním základního regulovaného nájemného a posunováním stropu nájemného k úrovni tržního nájemného se otevírá prostor pro nové a inovativní modely stanovení nájemného v komunálním bytovém fondu. Většina obcí například v současnosti nevyužívá možnosti diferencovat nájemné podle polohy, typu domu a jeho stáří tak, aby nájemné odráželo celkovou kvalitu a atraktivitu bydlení pro zákazníky. Komunální domy a byty se dají rozdělit do skupin s odlišnými způsoby přidělování bydlení a stanovení nájemného.
- Participace nájemníků na správě komunálního bytového fondu v České republice téměř neexistuje. Obce někdy hovoří o žádoucí ekonomické participaci, tj. požadují finanční příspěvky na modernizaci a rekonstrukci bytů. Opravdové participaci na rozhodování o bytovém fondu se zatím spíše brání. Současné zpravidla technicky zaměřené přístupy ke komunálnímu bydlení by měly být rozšířeny o sociální otázky a participaci obyvatel.
- Financování komunálního bydlení by mělo být odděleno od obecního rozpočtu. To umožní lepší kontrolu nad toky financí v systému komunálního bydlení a jeho vstupů a výstupů. Obecní fondy rozvoje bydlení, jejichž zakládání stimulovala státní bytová politika, se dají použít jako nástroj nezávislého financování lokálního bydlení. Prostředky vytvářené v rámci obecního bydlení, tj. včetně výnosů z privatizace, by v této oblasti měly také zůstat. Například příjmy z privatizace by mohly být soustředěny ve fondech rozvoje bydlení a použity na modernizaci, novou výstavbu, anebo jako nízkouročené půjčky soukromým vlastníkům bydlení.
- V oblasti podpory nové bytové výstavby by obce měly využívat pozemkovou politiku, která by se mohla stát hlavním nástrojem pro stimulaci výstavby nových bytů.

Literatura

- Dupal J. (2001) Koncepce bytové politiky (Příklad města Liberce). *Urbanismus a územní rozvoj* IV (5), s. 23-30.
- Eskinasi M. (1995) Changing housing policy and its consequences: the Prague case. *Housing Studies* 10 (4), s. 533-548.
- Kaganova O., Nayyar-Stone R. (2000) Municipal real property asset management: an overview of world experience, trends and financial implications. *Journal of Real Estate Portfolio Management* 6 (4), s. 307-326.
- Lahoda J. a kol. (1999) Generel bydlení města Brna. Magistrát města Brna, bytový odbor.
- Lux M. (2002) Finanční dostupnost bydlení v ČR a EU. Prague: SLON.
- MMR (2001) Koncepce bytové politiky (Aktualizovaná verze Koncepce bytové politiky z října 1999). Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Musil J. (1995) The Czech housing system in the middle of transition. *Urban Studies* 32 (10), s. 1679-1684.
- Rietdorf W., Liebmann H., Schmigotzki B., eds (2001) Further Development of Large Housing Estates in Central and Eastern Europe as Constituent Elements in a Balanced, Sustainable Settlement Structure and Urban Development. Erkner, Institute for Regional Development and Structural Planning.
- Sýkora L. (1996) The Czech Republic. In: Balchin P., ed.: *Housing Policy in Europe*. London, Routledge, s. 272-288.
- Sýkora L., Šimoničková I. (1994) From totalitarian urban managerialism to a liberalized real estate market: Prague's transformations in the early 1990s. In: Barlow M., Dostál P., Hampl M., eds, *Development and Administration of Prague*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, s. 47-72.
- TERPLAN (1998) Komunální bytová politika (Syntéza z průzkumů 1996 a 1997 – svazek III). Praha, TERPLAN a.s.
- ÚÚR (2001) Monitoring komunálního bydlení. Závěrečná zpráva úkolu A.4. – III.3. Brno, Ústav územního rozvoje.

*Bytová politika:
koniec alebo
nový začiatok?*

Editovali

MARTIN LUX
JAROSLAVA ZAPLETALOVÁ